

Centre de Gestion de la F.P.T.
Des Alpes-de-Haute-Provence

Chemin de Font de Lagier
04130 VOLX

☎ 04 92 70 13 00 - 📠 04 92 70 13 01 - ✉ courrier@cdg04.fr



CONCOURS INTERNE DE REDACTEUR TERRITORIAL Spécialité Administration Générale

Session 2009

NOTE ADMINISTRATIVE

A partir d'un dossier portant sur le domaine suivant, choisi par le candidat lors de son inscription :

Les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales.

Durée : 3 heures ; Coefficient 4.

SUJET COMPORTANT 24 PAGES (PAGE DE PRESENTATION COMPRISE)

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Mise en garde :

- . Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie : signature, paraphe ou nom, date ou heure, même fictif.
 - . Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
 - . Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé, (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas corrigées

Sujet :

Vous êtes rédacteur territorial au service des finances de la commune de X. En vue de l'élaboration de son prochain budget, le maire vous demande de rédiger, exclusivement à l'aide des documents fournis, une note relative aux emprunts.

Vous devrez mettre l'accent, d'une part sur la réglementation applicable aux emprunts et, d'autre part, sur les conséquences de la crise financière sur l'accès au marché financier.

Document 1 : Extraits du Code Général des Collectivités territoriales - Deuxième partie : La commune [3 pages].

Document 2 : « Les ressources des collectivités locales » - Extrait de « vie-publique.fr » - Portail d'information édité par la documentation française [1 page].

Document 3 : « Les finances des collectivités locales - Etat des lieux » Rapport de l'observatoire des finances locales - Extraits - Juillet 2008 [1 page].

Document 4 : « Les collectivités locales redoutent un assèchement du crédit » - Le Monde - 9 octobre 2008 [2 pages].

Document 5 : « Finances locales : les contrats d'emprunt » La Gazette des Communes - 1^{er} janvier 2007 [4 pages].

Document 6 : « L'heure des comptes » - La Gazette des Communes 10 novembre 2008 [1 page].

Document 7 : « Crise banques et collectivités : la méfiance persiste » La Gazette des Communes - 10 novembre 2008 [1 page].

Document 8 : « Emprunts : le ministère de l'Intérieur envisage d'obliger les collectivités à établir un rapport régulier sur leurs éventuels produits dits structurés, pour les obliger à être plus transparentes » - Maire info 3 novembre 2008 [1 page].

Document 9 : Question écrite de Monsieur Jean-Paul Amoudry (sénateur) du 21 avril 2005 - Réponse écrite du ministère du 4 août 2005 [1 page].

Document 10 : Dossier « Crise financière : un tournant dans la gestion de la dette » - La Gazette des Communes - 3 Novembre 2008 [7 pages].

EXTRAIT DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**Article L2121-29**

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

(...)

Article L2122-22

Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ; (...)

Article L2122-23

Les décisions prises par le maire en vertu de l'article L. 2122-22 sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets.

Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18. Sauf disposition contraire dans la délibération, les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal.

Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal.

Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation.

Article L2331-8

Les recettes non fiscales de la section d'investissement peuvent comprendre notamment :

- 1° Le produit des cessions d'immobilisations dans les conditions fixées par décret ;
- 2° Le résultat disponible de la section de fonctionnement ;
- 3° Le produit des emprunts ;
- 4° Le produit des fonds de concours ;
- 5° Le produit des cessions des immobilisations financières ;

6° Les dons et legs en nature et les dons et legs en espèces affectés à l'achat d'une immobilisation financière ou physique ;

7° Pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dont la population est inférieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les amortissements ;

8° Le cas échéant, les recettes des provisions, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat ;

9° Les surtaxes locales temporaires, notamment celles prévues par la loi du 15 septembre 1942 relative à la perception de surtaxes locales temporaires sur les chemins de fer d'intérêt général, les voies ferrées d'intérêt local, les voies ferrées des quais des ports maritimes ou fluviaux et les services de transports routiers en liaison avec les chemins de fer.

Article L2131-1

- Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. ;

Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Article L2131-2

-Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 ;

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. En sont toutefois exclues :

-celles relatives à la circulation et au stationnement ;

-celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

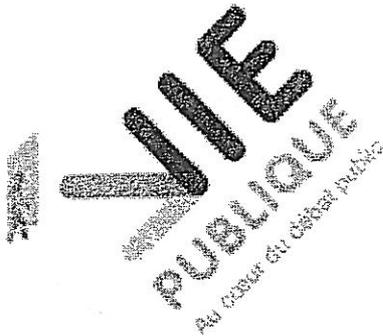
4° Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L. 422-1 et L. 422-3 du code de l'urbanisme ;

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.



Découverte des institutions Finances et action publique Les comptes des collectivités territoriales

Les ressources des collectivités locales

• L'emprunt

L'emprunt est la **troisième ressource** des collectivités territoriales. Elle est en **baisse constante** depuis 1997 et représentait en 2005, 9,7 % des recettes totales des collectivités, soit 15,41 milliards d'euros. Cependant, les estimations pour 2007 (14,42 %), semblent nuancer fortement cette tendance à la baisse.

Les collectivités territoriales disposent d'une autonomie d'emprunt, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas d'autorisation préalable à obtenir avant d'emprunter, mais l'emprunt est exclusivement affecté aux nouveaux investissements.

Pendant les années de forte croissance, les efforts d'équipement des collectivités locales ont été financés par un recours important à l'emprunt. Mais, dès la fin des années 1980, la **baisse de l'inflation** **Perte du pouvoir d'achat de la monnaie qui se traduit par une augmentation générale et durable des prix** a rendu la charge **de la dette très lourde** pour les collectivités locales, ce qui n'a pourtant pas empêché la poursuite du recours à l'emprunt à un rythme soutenu jusqu'en 1992. Les effets de la crise économique ont ensuite incité les assemblées locales à restreindre leurs programmes d'investissement et le recours à l'emprunt qui en découlait. Depuis 1997, les collectivités locales se sont engagées dans la reprise de l'effort d'équipement, mais en faisant davantage appel à leurs fonds propres.

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ETAT DES LIEUX

Rapport de l'observatoire des finances locales juillet 2008

Les emprunts et produits financiers proposés aux collectivités locales et les mécanismes de gestion active de la dette.

L'Acte I de la décentralisation a constitué le point de départ de la libéralisation de l'emprunt. Le recours à l'emprunt, justifié sur un plan économique par la nécessité de faire supporter le coût d'un équipement par l'ensemble des générations qui vont en bénéficier, est motivé en pratique par la nécessité d'optimiser les ressources financières de la collectivité pour financer ses dépenses d'investissement. En effet, le droit budgétaire applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ne leur permet de souscrire des emprunts qu'à hauteur du besoin de financement de la section d'investissement, ce dernier étant calculé en excluant les remboursements en capital des emprunts souscrits qui doivent être couverts par des ressources propres.

D'un point de vue budgétaire, les emprunts contractés par les collectivités locales figurent au compte 16 « Emprunts et dettes assimilées » et principalement au compte 164 « Emprunts contractés auprès des établissements de crédits ».

Il est, cependant, nécessaire de préciser que les montants apparaissant aux comptes 16449 « Opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie » et 166 « Refinancement de dette », bien que figurant parmi les comptes d'emprunts et dettes assimilées, ne participent pas au montant de la dette. Ces deux comptes ont, en effet, vocation à être soldés en fin d'exercice.

Faible progression du recours à l'emprunt en 2007

En plus de l'épargne brute, et des recettes d'investissement, les collectivités locales ont recours à l'emprunt pour financer leurs opérations d'investissement. Toutes collectivités locales confondues, les emprunts s'élèvent à 17,5 Md€ en 2007, en hausse de 2,4% sur un an. En 2006, le recours à l'emprunt avait déjà nettement moins progressé que les années précédentes +5,2% en 2006 contre +14,7% en 2005 et +16,7% en 2004. En 2007, la hausse est sensiblement inférieure à celle des volumes budgétaires (+6,7% pour les dépenses totales). Cette évolution moyenne résulte d'une baisse des emprunts de 7% dans les départements, d'une hausse modérée de 2,2% dans les régions, et de hausses plus fortes dans le secteur communal (+5,2% pour les communes, et +9,1% dans les groupements).

Pour l'année 2008, les départements semblent rester sur cette tendance de faible progression de l'emprunt (+3,4%). Les régions en revanche prévoient à nouveau une forte hausse des recours à l'emprunt (+19,7%) pour financer leurs dépenses d'investissement. Cette hausse prévue de l'emprunt est la conséquence d'une stagnation de l'épargne brute dans un contexte de prévision de hausse des dépenses d'investissement. Cependant ces données sont à interpréter avec prudence car les taux de réalisation des montants d'emprunts inscrits aux budgets primitifs sont très variables.

Enquêtes

Les collectivités territoriales redoutent un assèchement du crédit

LE MONDE | 09.10.08 |

Pour les quelque 40 000 collectivités locales, l'élaboration du budget 2009 s'annonce particulièrement périlleuse. Régions, départements, communes et structures intercommunales sont tenus, contrairement à l'Etat, de voter un budget à l'équilibre. Mais, à l'exception de quelques villes opulentes, l'argent manque partout. Et la crise financière aggrave la situation.

Côté recettes, l'Etat se montre, d'année en année, de plus en plus pingre. Côté dépenses, les transferts de charges de l'Etat s'accroissent, comme celui des 100 000 techniciens et ouvriers de l'éducation nationale vers les départements et les régions ou des 19 000 agents des directions départementales de l'équipement vers les départements. Les frais de personnel de ces collectivités ont, en conséquence, bondi de 8,1 %, en un an, atteignant 52 milliards d'euros. Résultat, elles puisent dans leur épargne et s'endettent pour financer leurs investissements - le recours au crédit leur étant interdit pour couvrir les dépenses de fonctionnement -, et l'encours global est passé de 100 à 120 milliards d'euros, entre 2001 et 2007.

Or, les difficultés de la banque Dexia, principal bailleur de fonds des collectivités, font craindre un assèchement du crédit à court, moyen et long terme. *"Quelques villes et départements, qui avaient pourtant négocié des lignes de trésorerie, voient les fonds leur parvenir avec plusieurs jours de retard, ce qui n'était jamais arrivé auparavant"*, raconte Michel Kopfler, expert indépendant en finances locales.

"De moins en moins de banques répondent aux appels d'offres des collectivités territoriales qui cherchent des crédits et, souvent, Dexia est la seule à le faire, parfois pour une partie seulement des montants réclamés", confie Jacques Descourtioux, directeur général de Finance Active, prestataire spécialisé dans la gestion de dette. Dexia confirme d'ailleurs un afflux inhabituel, depuis juillet, de demandes de crédits, qu'expliquent non seulement l'anticipation de la crise et la crainte de manquer de fonds, mais aussi la défaillance des autres banques habituées à les financer.

Une autre inquiétude naît du renchérissement du crédit provoqué par la hausse générale non seulement des taux interbancaires, mais aussi des marges qu'exigent désormais les prêteurs.

"FUIITE EN AVANT"

Ces facteurs jouent sur les futurs emprunts et ceux en cours, en particulier les prêts dits structurés. Dans les années 2000, les banques se sont livrées à un véritable démarchage auprès

des collectivités pour leur proposer ces types de prêts ou des contrats d'échange de taux, appelés "swaps", et prétendent les prémunir contre les hausses erratiques du coût de l'argent. En réalité, on troque un prêt classique contre un crédit indexé sur des paramètres incontrôlables et imprévisibles, sans lien avec l'activité de l'emprunteur, comme la parité des changes entre diverses monnaies, ou les taux bancaires de pays émergents... "A ce stade, il ne s'agit plus d'une protection, mais de spéculation et d'une fuite en avant", estime M. Kopfler.

La plupart de ces formules sont séduisantes pour des élus, car elles permettent, les deux ou trois premières années, de substantielles économies sur les frais financiers. Mais la contrepartie est une prise de risque qui, depuis 2007, se concrétise au fil des mois. Certaines collectivités voient ainsi le taux de leur emprunt passer, d'un coup, de 3,5 % à 10 %. L'alourdissement des frais financiers était déjà perceptible en 2007, avec une progression de 9,1 %, qui atteint 10 % en 2008.

Ainsi, la ville de Saint-Etienne a accumulé environ 375 millions d'euros de dette, par le biais de 75 crédits, dont 60 % de prêts à risques souscrits sur des durées très longues. Un de ces prêts, de 22 millions d'euros, s'étale ainsi sur trente-cinq ans, avec, pendant les treize premières années, un taux nul, compensé les années suivantes. Un audit de Finance Active, commandité par la nouvelle municipalité, élue en mars, conclut que la ville devrait avoir provisionné 45 millions d'euros pour couvrir l'ensemble des risques pris.

Des organismes HLM, des hôpitaux ont également souscrit de tels crédits dits structurés. La Cour régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a ainsi pointé les mauvaises affaires des hôpitaux de Fréjus-Saint-Raphaël et de Digne, qui se voient reprocher leur "endettement excessif" dans des conditions "risquées et mal maîtrisées".

Isabelle Rey-Lefebvre

Article paru dans l'édition du 10.10.08

Article paru dans la Gazette n°1867 du 01/01/2007

FINANCES LOCALES Les contrats d'emprunt

L'ESSENTIEL Un régime juridique hybride Les contrats d'emprunt souscrits par les collectivités territoriales sont des contrats de droit privé. Mais le statut particulier de l'emprunteur conduit à l'insertion de règles de droit public dans leur régime de passation et d'exécution. Un paradoxe contentieux Ces contrats constituent l'un des paradoxes du contentieux de la légalité des actes des collectivités locales : bien qu'ils ne soient pas susceptibles de faire l'objet d'un déféré, les services préfectoraux peuvent en contester indirectement la légalité. Des techniques de financement privées complexes Générant des risques financiers, les contrats d'emprunts nécessitent la maîtrise de techniques de droit privé tenant au réaménagement de la dette ou de la couverture des risques de taux.

L'emprunt constitue un mode privilégié de financement pour les investissements des collectivités territoriales. Il représente environ 10 % du total de leurs recettes, ce qui en fait la troisième source de financement des pouvoirs locaux après l'impôt et les dotations de l'Etat.

Pour certains spécialistes des finances locales, la présence d'une dette est, en principe, révélatrice, lorsqu'elle est maîtrisée, d'une collectivité bien gérée. L'absence de prêt signalerait, à l'inverse, une collectivité qui n'investit pas de manière suffisante ou dont les taux de fiscalité excessifs, et par conséquent pénalisants pour la vie économique locale, la dispensent de rechercher des financements extérieurs.

On peut bien entendu émettre des doutes quant à la valeur de cette analyse générale. La diversité des collectivités territoriales incite, en effet, à écarter tout modèle préétabli et à envisager séparément chaque situation. En revanche, il paraît possible de mener une analyse juridique générale de l'emprunt, les collectivités étant, sur ce point, soumises à un seul et même régime. Celle-ci peut d'ailleurs se révéler utile, le droit de l'emprunt local étant marqué par une certaine complexité.

Le premier facteur de complexité est la confrontation permanente du droit public et du droit privé : les contrats d'emprunt souscrits par les collectivités territoriales demeurent des contrats de droit privé, mais le statut particulier de l'emprunteur conduit à l'insertion de règles de droit public dans leur régime de passation et d'exécution. Par ailleurs, la nécessité de réduire au minimum le coût de la dette peut conduire l'emprunteur à opérer des choix délicats, aussi bien lors de la négociation du contrat qu'au cours de son exécution. L'originalité de la matière résulte, d'une part, de la nature juridique du contrat (I) et, d'autre part, de la nécessité d'une gestion active de la dette (II).

I. La nature juridique du contrat de prêt

Les contrats de prêt souscrits par les collectivités territoriales demeurent à l'heure actuelle des contrats de droit privé (A). Ils n'échappent pourtant pas à certaines règles de droit public, notamment en ce qu'ils sont soumis à un contrôle plus ou moins direct du représentant de l'Etat (B).

A. Des contrats de droit privé

Si les contrats d'emprunt conclus par les collectivités territoriales remplissent le critère organique du contrat administratif (la présence d'une personne publique parmi les signataires), en revanche, ils satisfont rarement son critère matériel, à savoir, l'association du cocontractant à l'exécution du service public ou la présence de clauses exorbitantes du droit commun. Il est évident qu'un contrat d'emprunt souscrit par une collectivité locale auprès d'un organisme de crédit relevant du secteur privé ne fait pas participer directement ce dernier à l'exécution d'une mission d'intérêt général (1). De plus, les contrats de prêt des collectivités ne contiennent généralement pas de clauses dérogatoires révélant la spécificité de l'emprunteur. La doctrine s'était cependant interrogée, dans les années 80, sur la portée juridique de la clause dite « fiscale », généralement insérée dans les contrats d'emprunt souscrits par les collectivités.

Cette clause, lorsqu'elle figure dans le contrat, stipule que l'assemblée délibérante recourra à une augmentation des taux de fiscalité locale s'il apparaît que les ressources de la collectivité sont insuffisantes pour faire face au remboursement du capital. Selon la Cour de cassation, il ne s'agit pas d'une clause exorbitante : elle ne confère pas « à l'une des parties un avantage de nature différente de celui résultant de toute garantie ou sûreté de droit privé qu'un prêteur est en droit d'exiger en raison de son efficacité » (2). Cette analyse est conforme à celle retenue par le Conseil d'Etat en 1989 au sujet d'un contrat de garantie d'emprunt (3).

Ne remplissant pas les critères traditionnels du contrat administratif, les contrats de prêt souscrits par les collectivités territoriales pourraient, néanmoins, entrer dans cette catégorie s'ils étaient soumis, en vertu d'un texte législatif ou réglementaire, à un régime exorbitant du droit commun (4). Tel serait notamment le cas s'ils étaient soumis au Code des marchés publics (CMP). Selon l'article 2 de la loi dite « Murcef » du 11 décembre 2001 : « les marchés passés en application du Code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs ».

Mais, précisément, les contrats de prêt n'entrent pas dans le champ d'application du Code des marchés publics. La non-soumission de ces contrats au code a d'ailleurs fait l'objet, au début des années 2000, d'un

débat animé opposant la République française à la Commission de Bruxelles.

Selon l'autorité communautaire, la directive 92/50 CE du 18 juin 1992, « portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services, y compris les services financiers », imposait la mise en œuvre de mesures de publicité et de mise en concurrence préalablement à la passation des contrats d'emprunt des personnes publiques. Malgré le recours en manquement introduit en 2004 par la Commission, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) n'a pas eu à prononcer de condamnation contre la France : le 23 février 2005, le Conseil d'Etat rendait un arrêt (5) ATMMP (Association pour la transparence et la moralité des marchés publics) confirmant la position de la Commission européenne. La Haute juridiction administrative annulait les dispositions de l'article 3, 5°, du Code des marchés publics excluant les contrats d'emprunt de son champ d'application, au motif de leur incompatibilité avec la directive de 1992.

La soumission des contrats de prêt au code soulevait cependant quelques inconvénients. Selon le ministère de l'Economie et des finances : « le respect des délais fixés par les procédures de marchés publics prive les collectivités publiques d'une grande partie de la réactivité nécessaire aux opérateurs d'emprunts et est souvent difficile à appliquer lorsqu'il s'agit de couvrir des besoins financiers à court terme » (6).

C'est pourquoi, le gouvernement a annulé sans attendre les effets de l'arrêt ATMMP à travers le décret n° 2005-601 du 27 mai 2005 : ce texte a immédiatement réintroduit dans le Code des marchés publics les dispositions excluant les emprunts de son champ d'application.

Cette décision gouvernementale pourrait apparaître comme une grave méconnaissance de la chose jugée par le juge administratif et de la primauté du droit communautaire. En réalité, la position du gouvernement français est conforme aux exigences de la « nouvelle » directive n° 2004/18 CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fourniture et de services.

Ce texte, qui se substitue à la directive de 1992 dans un souci de clarification et de simplification, exclut de son champ d'application les marchés « concernant des services financiers relatifs à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert de titres ou d'autres instruments financiers, en particulier les opérations d'approvisionnement en argent ou en capital des pouvoirs adjudicateurs, et des services fournis par les banques centrales » (7). Or qu'est-ce qu'un emprunt, sinon une « opération d'approvisionnement en argent » ? Le nouveau Code des marchés publics, en vigueur depuis le 1er septembre 2006, confirme logiquement l'exclusion des contrats de prêt de son champ d'application (8).

Les contrats d'emprunt souscrits par les collectivités territoriales auprès des établissements de crédit sont donc des contrats de droit privé, relevant, en cas de litige, de la compétence du juge judiciaire. Quelques règles de droit public viennent cependant agrémenter leur régime juridique, notamment en ce qui concerne les opérations antérieures à leur signature. Ces règles ont trait au contrôle que les services préfectoraux peuvent exercer indirectement sur la forme et le contenu du contrat.

B. Des contrats de droit privé soumis à un contrôle indirect du préfet

En apparence, les contrats de prêt sont soumis à l'obligation de transmission au préfet : c'est ce qui ressort des articles L.2131-2, 4° L.3131-2, 4° et L.4141-2, 3° du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Ces articles dressent, pour chaque catégorie de collectivité, la liste des actes soumis à obligation de transmission et visent, notamment, les conventions relatives aux emprunts. Cependant, ces textes doivent être interprétés à la lumière des articles L.2131-4, L.3131-5 et L.4141-5 du code, lesquels disposent que les actes de droit privé - notamment les contrats de droit privé - échappent à l'obligation de transmission.

Selon le Conseil d'Etat, les contrats de prêt ne sont soumis à obligation de transmission que lorsqu'ils ont le caractère de contrats administratifs, ce qui est relativement rare (CE, 29 décembre 1995, « SA Natio Energie ») (9). En pratique, cela renvoie principalement à l'hypothèse dans laquelle un contrat de prêt serait conclu entre deux personnes publiques, ce qui conduirait effectivement à présumer de son caractère administratif (10).

Ainsi, le préfet ne peut déférer un contrat de prêt au tribunal administratif en raison de son illégalité. La solution est logique : compte tenu de leur nature de droit privé, ces contrats échappent à la compétence du juge administratif et ne peuvent être contrôlés que par le juge judiciaire. Les services préfectoraux peuvent, en revanche, exercer un déféré contre la décision autorisant la passation du contrat de prêt, qui, elle, est soumise à obligation de transmission.

Cette décision prend généralement la forme d'une délibération de l'assemblée délibérante, à moins que la compétence en la matière n'ait été déléguée à l'exécutif. Lorsqu'ils examinent la légalité de cette décision, les services préfectoraux peuvent exiger de la collectivité qu'elle leur transmette une copie du projet de contrat (11). Ainsi, ils pourront exercer un contrôle sur le document contractuel, et invoquer, le cas échéant, ses clauses illégales pour demander le retrait - ou l'annulation juridictionnelle - de la décision autorisant sa passation.

C'est l'un des paradoxes du contentieux de la légalité des actes des collectivités locales : bien que le contrat de prêt en lui-même ne soit pas susceptible de faire l'objet d'un déféré, les services préfectoraux peuvent en demander une copie et contester indirectement sa légalité, devant le tribunal administratif ou dans le cadre d'un recours gracieux.

Le préfet et le juge peuvent notamment vérifier que le contrat fait bien apparaître le taux effectif global (TEG) du prêt (12) et que celui-ci ne présente pas un caractère usuraire. Selon l'article L.313-3 du Code de la consommation, « constitue un prêt usuraire tout prêt conventionnel consenti à un taux effectif global qui excède, au moment où il est consenti, de plus du tiers, le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les établissements de crédit pour des opérations de même nature comportant des risques analogues [...] ».

Le contrôle de la légalité du contrat peut également porter sur l'affectation du prêt. Les services préfectoraux ne peuvent évidemment pas vérifier l'opportunité des investissements de la collectivité, mais ils doivent, en revanche, veiller au respect du principe de l'équilibre réel du budget, inscrit à l'article L.1612-4 du Code général des collectivités territoriales. Cela implique notamment de vérifier que les emprunts contractés par la collectivité sont bien affectés au financement de dépenses d'investissement nouvelles (acquisition, aménagement ou entretien de biens immobiliers) et non au remboursement des emprunts antérieurs. Certes,

le contrôle de l'équilibre réel est assuré à titre principal lors du contrôle budgétaire, que le préfet exerce notamment sur le budget primitif avec l'appui de la chambre régionale des comptes. Cependant, le contrôle de l'affectation de l'emprunt peut également s'exercer de manière incidente dans le cadre du contrôle de légalité effectué avant la signature du contrat d'emprunt. La nature de droit privé des contrats de prêt ne leur permet donc pas d'échapper totalement aux règles de droit public qui s'imposent aux collectivités territoriales. Ils obéissent à un régime juridique hybride, dans lequel le droit privé reste toutefois largement dominant. L'originalité de ces contrats apparaît aussi dans leur exécution : la nécessité de réduire au minimum le coût de la dette peut conduire les collectivités à opter pour une gestion dynamique de celle-ci. Dans ce cas, un certain nombre de précautions devront être prises dès la signature du contrat.

II. La nécessité d'une gestion active de la dette

La gestion active de la dette vise à réduire le poids des intérêts à verser à l'organisme prêteur et donc à minimiser le coût de l'emprunt. Plus précisément, il s'agit de gérer au mieux les risques liés à la variation des taux d'intérêt du marché.

Une collectivité, qui souscrit un emprunt à taux variable ou révisable, craindra naturellement de voir les taux du marché s'envoler. En sens inverse, une collectivité qui fait le choix d'un taux fixe s'expose au risque de payer un emprunt trop cher en cas de baisse des taux.

Certaines techniques financières permettent de se prémunir, dans une certaine mesure, contre la réalisation de ces risques. L'emprunteur peut, en effet, solliciter un réaménagement de sa dette ou souscrire des contrats de couverture des risques de taux.

A. Le réaménagement de la dette 1. Le remboursement anticipé

Une collectivité qui dispose d'une trésorerie ou d'une épargne importante peut décider de procéder au remboursement anticipé de ses emprunts les plus onéreux. Cependant, la conduite d'une telle opération suppose l'accord préalable de l'organisme prêteur.

En tant que contrat de droit privé, les contrats de prêt sont « la loi des parties », au sens de l'article 1134 du Code civil. Les personnes publiques ne disposent donc pas du pouvoir de résiliation unilatérale dont elles bénéficient dans le cadre des contrats administratifs.

La résiliation anticipée du contrat par l'emprunteur doit avoir été acceptée par l'établissement financier, soit lors de la passation du contrat initial, soit dans le cadre d'un avenant négocié ultérieurement. Il est donc recommandé de négocier une clause en ce sens avant la signature du contrat.

Sur ce point, le régime juridique applicable aux collectivités locales est différent de celui qui s'applique aux particuliers. La faculté de remboursement anticipé existe toujours au profit des particuliers qui souscrivent un prêt, car elle est prévue par la loi (13). Mais cette faculté légale ne bénéficie pas aux collectivités locales.

Cependant, même lorsqu'il est accepté, le remboursement anticipé s'accompagne généralement d'une indemnisation de l'établissement financier prêteur au titre du manque à gagner qu'il subit. Ses modalités sont, elles aussi, définies par les clauses du contrat de prêt. Il est certainement préférable d'opter, lors de la passation de ce contrat, pour le régime de l'indemnité forfaitaire : l'emprunteur s'engage alors à verser une indemnité correspondant, par exemple, à six mois d'intérêts calculés sur le capital restant dû ou à un certain pourcentage de ce capital.

Le régime de l'indemnité actuarielle, plus pénalisant pour l'emprunteur, doit en revanche être évité. Il s'agit d'un système d'indemnisation que l'on pourrait qualifier d'« intégral », visant à compenser la totalité des pertes subies par l'organisme prêteur du fait de la résiliation anticipée du contrat.

On devine sans peine que l'indemnité actuarielle peut se révéler nettement plus coûteuse que l'indemnité forfaitaire, a fortiori si elle intervient bien avant le terme normal du contrat.

2. Le refinancement de l'emprunt

Paradoxalement, le remboursement anticipé peut être utilisé alors même que la collectivité ne dispose pas de l'épargne ou de la trésorerie suffisante pour absorber la totalité du capital restant dû. Ce cas de figure se présente lorsqu'une collectivité, qui supporte le poids d'un emprunt contracté à un taux fixe élevé, souhaite bénéficier de taux plus faibles qui lui sont offerts suite à une inversion des tendances du marché.

Dans cette hypothèse, la collectivité peut souscrire un nouveau prêt auprès d'un organisme tiers, pour un montant équivalent au capital restant dû sur le prêt antérieur. Le capital débloqué au titre du nouveau prêt sera utilisé pour solder définitivement l'ancien prêt. C'est la technique dite du « refinancement de l'emprunt ». La collectivité demeurera redevable de la même dette, mais auprès d'un autre créancier rémunéré sur la base d'un taux d'intérêt plus faible.

Une telle opération n'est juridiquement possible que si le premier contrat de prêt admet dans l'une de ses clauses le principe du remboursement anticipé. De plus, le refinancement de l'emprunt ne doit pas conduire à une méconnaissance du principe selon lequel le remboursement des emprunts antérieurs ne doit pas être couvert par la souscription de nouveaux prêts (14).

Par conséquent, des règles strictes encadrent le refinancement : la souscription du nouveau contrat de prêt doit nécessairement s'accompagner du remboursement anticipé du prêt antérieur. Et le montant de l'emprunt de substitution ne doit pas excéder le montant du capital restant dû au titre du contrat initial. Ainsi, le produit du nouvel emprunt ne peut être utilisé pour financer le paiement d'intérêts ou de frais financiers (exemple : indemnité actuarielle ou forfaitaire).

Les techniques de réaménagement de la dette permettent donc de minimiser le coût de la dette si l'évolution conjoncturelle le permet. Sur le plan juridique, le recours à ces procédés implique que la collectivité ait fait insérer dans le contrat, de préférence lors de sa passation, une clause autorisant le remboursement anticipé du prêt. La collectivité a également la possibilité de souscrire, en complément du contrat de prêt, des contrats de couverture des risques de taux qui vont jouer le rôle d'une assurance contre les variations conjoncturelles défavorables.

B. Les contrats de couverture des risques de taux

Parmi les nombreux contrats se rattachant à cette catégorie, la formule la plus simple est sans doute celle du « CAP ». Il s'agit d'un contrat de garantie de taux plafond, permettant à une collectivité qui emprunte à taux variable de se prémunir contre une augmentation excessive des taux du marché. Lors de la signature du contrat de prêt, la collectivité peut souscrire un « CAP » auprès de la même banque ou d'un autre établissement financier. En vertu de ce second contrat, si les taux d'intérêt du marché augmentent au-delà du taux maximal fixé, la banque cocontractante prendra à sa charge le surcoût qui en résulte pour la collectivité. Le « floor », ou contrat de garantie de taux plancher, repose sur le schéma opposé. Il vise à protéger une collectivité empruntant à taux fixe contre une baisse excessive des taux du marché dans les années suivant la souscription de l'emprunt. Si les taux du marché descendent effectivement en dessous d'un taux plancher défini dans le contrat, la banque cocontractante restituera à la collectivité une part du manque à gagner généré par son emprunt à taux fixe.

Les formules du « CAP » et du « floor » peuvent être combinées pour donner naissance au « collar », ou « tunnel » : cet instrument permet à une collectivité, qui emprunte à taux variable, de maîtriser malgré tout le coût de sa dette, en limitant l'impact des variations des taux, à la hausse comme à la baisse. Le coût réel de l'emprunt varie alors de manière limitée, à l'intérieur d'un tunnel sécurisant. La formule présente un intérêt pour les deux cocontractants : le taux plafond garanti par la banque est offert en échange d'un taux plancher et donc d'une rémunération minimale promise par la collectivité.

Parmi les formules les plus complexes figure le « swap », ou contrat d'échange de taux d'intérêt. Une collectivité, qui emprunte à taux variable, peut chercher à se couvrir contre une hausse des taux du marché en concluant avec un établissement financier un contrat lui permettant d'échanger son taux variable contre un taux fixe. En sens inverse, une collectivité qui emprunte à taux fixe peut souscrire un « swap » qui lui permettra d'échanger son taux fixe contre un taux variable en cas de baisse des taux d'intérêt du marché. L'exécution d'un « swap » ne donne lieu à aucun échange en capital : à chaque échéance du prêt, l'un des deux cocontractants verse à l'autre une somme correspondant au différentiel d'intérêt entre le taux variable et le taux fixe, appliqué au capital restant dû.

La souscription d'un contrat de couverture des risques de taux n'est pas sans inconvénients. En premier lieu, ce choix n'est pas neutre financièrement : une prime doit en principe être versée au cocontractant en contrepartie du service qu'il rend ou qu'il s'engage à rendre le moment venu. De plus, certaines formules telles que le « swap » présentent un caractère spéculatif marqué : alors même que l'échange de taux se révélerait avantageux lors de la mise en œuvre du swap, il peut cesser de l'être en cas d'inversion brutale de la courbe d'évolution des taux d'intérêt du marché.

La décision de recourir à de tels instruments doit être prise par l'assemblée délibérante, à moins que cette compétence n'ait été déléguée à l'exécutif. De plus, la délibération ou la décision autorisant la signature d'un contrat de couverture des risques de taux doit contenir un certain nombre de mentions rendues obligatoires par deux circulaires datées respectivement du 15 septembre 1992 et du 4 avril 2003 : elle doit notamment présenter de façon précise les caractéristiques du contrat, ainsi qu'un bilan coût-avantage de l'opération, lequel sera établi après consultation d'au moins deux établissements financiers compétents et sur la base de plusieurs hypothèses crédibles d'évolution des taux d'intérêt.

Bien que ces contrats ne soient pas soumis au Code des marchés publics (15), le choix final du cocontractant doit être précédé de la mise en concurrence d'au moins deux organismes spécialisés. Des règles de fond s'imposent également, notamment le respect de l'interdiction faite aux collectivités de procéder, sauf exceptions, à des placements rémunérés : si la prime d'assurance versée par la collectivité lui est restituée du fait d'une résiliation ou d'une non-activation du contrat, la somme remboursée ne peut être majorée d'aucun intérêt.

De même, la conclusion du contrat de couverture des risques de taux ne doit pas donner lieu au versement par la collectivité d'une somme remboursable, car de telles opérations pourraient dissimuler des placements financiers (16).

En d'autres termes, la souscription de tels contrats suppose la présence, au sein de la collectivité, d'un personnel qualifié, apte à mesurer et à gérer tous les risques juridiques et financiers liés à ces instruments. La formule du remboursement anticipé, assorti le cas échéant d'un refinancement de l'emprunt, paraît à la fois plus commode et moins dangereuse.

L'exclusion des contrats d'emprunt du champ d'application du Code des marchés publics simplifie dans une certaine mesure leur passation. Mais le régime juridique de ces contrats est tout de même complexe, notamment parce que l'emprunt génère des risques financiers plus ou moins importants qu'il faut prendre en compte. Les collectivités territoriales ont appris à gérer ces risques au moyen d'outils éprouvés dans le secteur privé. La question est de savoir si elles maîtrisent pleinement les risques secondaires que ces outils génèrent eux-mêmes.

RÉFÉRENCES

Directive n° 2004-18 CE du 31 mars 2004, Code général des collectivités territoriales, Code civil, Code de la consommation, Code des marchés publics, Décret n° 2005-601 du 27 mai 2005 Documentation Antony Taillefait, Michel Klopfer,

Article paru dans la Gazette n°1956 du 10/11/2008**L'heure des comptes**

Lorsqu'un directeur financier souhaite acheter un stylo, il est soumis à toute une série de règles et de contrôles ; lorsqu'il veut emprunter des millions d'euros, il dispose d'une liberté totale. Certes, ce paradoxe est énoncé ici de manière quelque peu caricaturale, néanmoins il exprime le malaise ressenti par certains directeurs financiers ou directeurs généraux confrontés à un système sans véritables garde-fous. Il n'est pas question, et dans les colonnes de « La Gazette » encore moins qu'ailleurs, de mettre en cause le principe de libre administration des collectivités. Cependant, la comparaison entre toutes les règles des marchés publics (avec trois contrôles possibles, la préfecture, le comptable et éventuellement la CRC) et une gestion de la dette qui n'est contrôlée par personne démontre qu'il faudrait étudier une évolution des procédures comptables. Ces questions n'ont, semble-t-il, pas été abordées lors de la réunion du 3 novembre entre l'Etat, les banques et les collectivités. Elles sont pourtant essentielles, si l'on veut éviter que les mêmes causes reproduisent, à terme, les mêmes effets. Le code de bonne conduite entre les banques et les collectivités suffira-t-il à régler la question ? Certains regrettent en tout cas que l'Etat n'ait pas confié la coordination de cette mission à un expert du monde local, mais à un inspecteur des finances.

Toutefois, les conséquences de la crise financière sur les collectivités, en ce qui concerne, notamment, la gestion de la dette et les possibilités et conditions d'emprunt, ne doivent pas faire oublier que d'autres répercussions négatives, a priori bien plus importantes, sont à craindre.

Ce sont tous les effets induits en matière de dynamique fiscale, de fiscalité indirecte et d'augmentation des charges sociales liées à la situation économique qu'il faudra ainsi étudier en détail. Or l'anticipation se révèle particulièrement difficile, puisqu'elle dépend de l'ampleur et de la durée de la crise, une donnée par définition complexe à maîtriser. D'où la grande difficulté à établir des budgets locaux précis et la prudence affichée par de nombreux élus et responsables financiers. Si gouverner c'est prévoir, l'année 2009 demandera des qualités de gouvernance particulièrement pointues.

Alain Piffaretti, rédacteur en chef

Article paru dans la Gazette n°1956 du 10/11/2008

Crise Banques et collectivités : la méfiance persiste

Les élus dénoncent des conditions de prêts que la crise ne suffit pas à justifier.

On aurait pu craindre une certaine tension, après les propos accusateurs tenus par des élus dans la presse et par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), au sujet de la présence de produits structurés risqués dans la dette de certaines collectivités. La venue de représentants du conseil général de la Seine-Saint-Denis, ou de la ville de Saint-Etienne, emblématique des villes sinistrées par ces produits, laissait présager une ambiance électrique. Or la réunion des banques et des collectivités, organisée par les ministres de l'Intérieur, - Michèle Alliot-Marie, et de l'Economie, Christine Lagarde, le 3 novembre, s'est déroulée sans accrocs. « Ce n'était qu'une réunion de façade, une mascarade. Les contacts directs, off, sont très fréquents entre Bercy et les banques concernées », faisait remarquer un participant.

Rapport annuel. Les deux parties sont parvenues à un accord : l'élaboration, sous l'égide de l'inspecteur général des finances, Eric Giessler, d'un code de bonne conduite. Le ministère de l'Intérieur a, par ailleurs, demandé aux élus de produire une meilleure information aux assemblées délibérantes sur les emprunts contractés. Un vœu qui n'aurait pas enthousiasmé les élus. Dernière décision prise pour que cette situation, que la place Beauvau ne juge pas désespérée en raison du nombre restreint de collectivités concernées, ne se reproduise plus : chaque année, la DGCL et le réseau du Trésor remettront un rapport sur l'exposition des territoires aux produits risqués. Afin de dénouer les cas problématiques existants, les deux ministres ont demandé aux banques de procéder « au cas par cas » et de tenir l'Etat informé des solutions apportées. Après la tourmente de la crise, alors que les financements à court terme semblent effectivement s'être détendus, la suspicion demeure entre les collectivités et les banques.

Abus. D'autant que certains doutent de l'efficacité d'un code de bonne conduite. « Soit on adopte des mesures obligatoires, réglementaires ou législatives, soit on ne fait rien », analyse un directeur financier. Des collectivités dénoncent, par exemple, le comportement actuel de certains établissements, qui assortiraient leurs prêts, consentis à des taux très élevés, de pénalités de remboursement anticipé également élevées. Des pénalités injustifiées et qui avaient disparu des contrats depuis plusieurs années. Lorsque les taux baisseront, dans quelques mois, les banques réaliseront ainsi de très belles opérations. « Tout se passe comme si les prêteurs, après des années de marge faciales très faibles dues à une concurrence effrénée, souhaitent saisir l'occasion pour augmenter leur marge, sans s'abriter cette fois derrière le subterfuge des produits structurés », estime un DGS.

Les experts territoriaux ignorés

Pourquoi nommer un inspecteur des finances pour présider à la rédaction du code de bonne conduite sur les rapports entre banques et collectivités ? Selon certains observateurs, le gouvernement reste sur des schémas hérités du passé. Une codésignation d'un représentant de l'Etat et d'un expert issu du monde des collectivités aurait été appréciée. D'autant qu'Eric Giessler devra faire la preuve de sa connaissance des rouages des collectivités, nécessaire pour comprendre, notamment, la nature des liens entre élus, banquiers, directions générales et directions des finances. Des liens parfois irrationnels, qui expliquent pourquoi certaines collectivités ont pris des risques inconsidérés contre l'avis étayé de leur direction financière.

Sylvie Fagnart et Jacques Paquier

FINANCES LOCALES

03 novembre 2008

Emprunts: le ministère de l'Intérieur envisage d'obliger les collectivités à établir un rapport régulier sur leurs éventuels produits dits «structurés», pour les obliger «à être plus transparentes»

Emprunts à risques: les réseaux bancaires et les associations d'élus se sont engagés à élaborer sous l'égide des pouvoirs publics une «Charte de bonne conduite»

Les ministres de l'Intérieur et de l'Économie, Michèle Alliot-Marie et Christine Lagarde, ont réuni ce lundi matin les associations d'élus locaux et les principaux réseaux bancaires actifs dans le financement des collectivités territoriales (1) pour parler des conséquences des emprunts par certaines collectivités locales sous forme de produits dits «structurés risqués», ces emprunts dont le taux évolue selon une formule complexe.

Cette réunion a permis, selon un communiqué des ministres diffusé en fin de matinée, de «dresser un diagnostic concernant l'exposition des collectivités territoriales aux produits structurés risqués.» Toujours selon ce communiqué, «les représentants des banques et des collectivités territoriales ont indiqué que les produits structurés risqués représentaient en moyenne une faible part de l'endettement des collectivités territoriales». Michèle Alliot-Marie et Christine Lagarde ont pour leur part «constaté que cet endettement structuré ne présentait pas un risque systémique pour ces collectivités. Les difficultés sont donc concentrées sur un nombre limité de collectivités».

Selon le "Le Figaro" (3/11), peu de données chiffrées existent sur cette question. L'une des seules évaluations viendrait de l'agence de notation Fitch: les collectivités locales, dont la dette totale est de 126 milliards d'euros, détiendraient de 20 à 25 milliards de produits structurés. Pour sa part, interrogée par le quotidien, la société de conseil Finance Active estime que «seule la moitié serait des prêts à risque, dont les taux pourraient s'emballer. Ce manque de précision serait dû à la faiblesse de l'information comptable: les collectivités ne passent pas de provisions en cas de risque sur ces produits et ne détaillent pas dans leur comptabilité les formules de calcul des taux.»

Ce matin, afin de «parvenir à un règlement ordonné des difficultés actuelles», les ministres ont proposé aux réseaux bancaires de «rechercher au cas par cas des solutions individualisées avec les collectivités territoriales qui connaissent des difficultés dans la gestion de produits structurés risqués qu'elles ont souscrits.» Pour permettre à l'Etat d'assurer le suivi de cet engagement, «qu'ils ont accepté», dit le communiqué, les réseaux bancaires se sont engagés à «informer l'Etat sur la mise en œuvre de cette procédure d'ici la fin de l'année.»

Parallèlement, afin de «prévenir l'apparition de difficultés comparables dans l'avenir», les participants à la réunion se sont entendus sur les mesures proposées par le gouvernement:

«- Les réseaux bancaires et les associations d'élus se sont engagés à élaborer sous l'égide des pouvoirs publics un code de bonne conduite qui permettra de consigner les meilleures pratiques des réseaux bancaires et des collectivités en vue d'assurer un financement adapté.

- Cette charte participera pour les collectivités territoriales à une meilleure évaluation et une plus grande responsabilité sur les risques qu'elles assument de prendre. Pour les banques, elle permettra de calibrer l'offre à la situation et aux missions de la collectivité et à ses capacités d'expertise.»

Eric Gissler, inspecteur général des finances, est chargé de «travailler avec les associations d'élus et les réseaux bancaires pour proposer une charte d'ici la fin de l'année.»

Par ailleurs, Michèle Alliot-Marie a proposé de «renforcer l'information des assemblées délibérantes des collectivités territoriales sur l'exposition aux produits structurés risqués.» Elle a également demandé qu'un «rapport annuel des services de l'Etat présente la situation globale des collectivités territoriales s'agissant des produits structurés.»

Il n'y aurait donc pas d'interdiction formelle pour les collectivités locales de recourir aux «emprunts structurés risqués» - qui avaient été autorisés par Dominique Strauss-Khan, alors ministre de l'Économie du gouvernement Jospin.

Toujours selon "Le Figaro", l'administration est, elle, directement mise en cause par certains élus. «Claude Bartolone, le président (PS) du conseil général de Seine-Saint-Denis, a mis en cause le manque de vigilance de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur», précise le quotidien.

Quant à Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France (ADF), lui aussi interrogé par le quotidien, il estime que «l'administration aurait dû alerter les collectivités sur les dangers des produits structurés». Il ajoute que «la Caisse des dépôts (CDC) pourrait intervenir dans les renégociations des prêts toxiques lorsque les collectivités le demandent». Quant au ministère de l'Intérieur, il réfute ces accusations, en soulignant que «l'Etat n'a pas le droit de s'immiscer dans la gestion des régions, départements et communes».

Sur ce point, Philippe Laurent, président de la commission des finances de l'AMF et maire (DVD) de Sceaux, a expliqué au "Figaro" que l'association ne veut pas que «les quelques dérapages sur les produits structurés conduisent à mettre en place des réglementations excessives. Nous tenons à notre libre administration».

(1) Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France, Association des grandes villes de France, Fédération des maires des villes moyennes, Association des petites villes de France, Assemblée des communautés de France, Dexia, Caisses d'épargne, Crédit agricole, Société générale.

MARCHÉS PUBLICS CONCERNANT LES
EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

4 août 2005

Question écrite n° 17257 de M. Jean-Paul Amoudry (Haute-Savoie - UC-UDF) publiée dans le JO Sénat du 21/04/2005 - page 1110

M. AMOUDRY Jean-Paul appelle l'attention de M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur les conséquences de la décision du Conseil d'État du 23 février 2005 annulant l'article 3-5 du code des marchés publics. Il lui indique que cette décision impose désormais aux collectivités locales le recours aux procédures de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics pour l'ensemble de leurs emprunts. Or, selon les élus, qui pratiquent déjà la mise en concurrence des établissements financiers, le formalisme des procédures du code des marchés publics, compromet une gestion réactive des contrats d'emprunts, et nuit à l'intérêt des collectivités locales. C'est pourquoi, il lui demande de bien vouloir lui confirmer la mise en œuvre prochaine de nouvelles règles en la matière, par voie de décret et après transposition de la directive européenne du 31 mars 2004 en droit français. Par ailleurs, il le remercie de lui faire connaître l'échéance à laquelle ces nouvelles dispositions sont susceptibles d'entrer en vigueur.

Réponse du ministère : Economie publiée dans le JO Sénat du 04/08/2005 - page 2086

Par un arrêt du 23 février 2005 « Association pour la transparence et la moralité des marchés publics et autres », le Conseil d'Etat a annulé dans le code des marchés publics, tel qu'issu du décret du 7 janvier 2004 modifié, l'article 3 en tant que dans son 5°, il comporte les mots « les emprunts ou des engagements financiers qu'ils soient destinés à la couverture d'un besoin de financement ou de trésorerie ». En conséquence, à compter du 23 février 2005, les nouveaux marchés concernant les prestations en cause auraient dû être passés conformément aux différentes procédures prévues par le code des marchés publics. Toutefois, le respect des délais fixés par les procédures de marchés publics prive les collectivités publiques d'une grande partie de la réactivité nécessaire aux opérateurs d'emprunts et est souvent difficile à appliquer lorsqu'il s'agit de couvrir des besoins financiers à court terme. Aussi, le décret n° 2005-601 du 27 mai 2005 modifiant le décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics, publié au Journal officiel du 29 mai 2005, tire les conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 février 2005, en permettant d'exclure les contrats d'emprunts du champ d'application du code des marchés publics. Ce décret reprend, pour l'essentiel, les termes en les clarifiant de la directive n° 2004-18 du 31 mars 2004. Il énonce que les dispositions du présent code ne sont pas applicables « 5° Aux contrats qui ont pour objet des services financiers relatifs à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert de titres ou d'autres instruments financiers et à des opérations d'approvisionnement en argent ou en capital, ou des services fournis par des banques centrales ; ». La rédaction de ce nouvel article 3-5 permet donc d'exclure les emprunts du champ des marchés publics. Les marchés relatifs aux emprunts peuvent donc désormais être passés dans les conditions qui prévalaient avant l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 février 2005 susmentionné.

CRISE FINANCIÈRE

Un tournant dans la gestion de dette

■ **Effondrement.** Plus rien ne sera jamais comme avant. «Nous avons assisté à l'effondrement d'un système», constate Olivier Nys, directeur général adjoint de Lyon. Celui du système financier mondial. Mais aussi, sans doute, la fin d'un modèle de financement des investissements des collectivités. Jusqu'ici, la dette de ces dernières était composée à 97% d'emprunts bancaires. Mais deux éléments pourraient modifier ce ratio.

■ **Étau.** Tout d'abord, le manque de liquidités qui asphyxie la planète financière tout entière et qui fait peser sur les collectivités une menace: ne pas parvenir à boucler leurs comptes administratifs cette année. Selon Philippe Laurent, président de la commission des finances de l'Association des maires de France, «leurs besoins sont estimés à 10 milliards d'euros». Pour l'instant, même si l'on assiste à une timide reprise des prêts à court terme, le long terme, vital pour les entités territoriales, est toujours gelé. C'est pour parer à cette éventualité et desserrer un peu cet étau que le gouvernement a demandé à la Caisse des dépôts de débloquer 5 milliards sur ses fonds d'épargne.

■ **Gestion active.** L'autre élément qui pourrait perturber les rapports des collectivités avec les établissements financiers tient à la gestion passée de la dette. Une gestion «active», qui a conduit les premiers à renégocier auprès des seconds leur stock de

dette afin de profiter des conditions extrêmement intéressantes prévalant sur les marchés entre 2001 et 2007. La recherche, par les services financiers des collectivités, de taux d'intérêt toujours plus bas et celle du profit toujours plus haut, par les banques, a conduit à l'émergence de nouveaux types d'emprunt qui semblent aujourd'hui faire peser un danger sur les finances locales: les produits structurés.

■ **Équilibre troublé.** Représentant 25 à 30 milliards de l'encours de dette total du secteur public local, ces emprunts, dits aussi «complexes», pourraient voir leurs taux d'intérêt grimper, au risque de troubler l'équilibre financier, déjà précaire, des collectivités. Selon Patrice Chatard, de Finance active, ces produits appartiennent toutefois au passé. Les banques n'en proposeront plus. Mais pour le nombre, minoritaire, de collectivités concernées, la question des produits structurés se pose encore de façon brûlante. Alors que les marchés boursiers continuent à s'enfoncer dans la crise, comment se débarrasser de ces dettes dangereuses?

■ **Réflexion.** De manière générale, ces deux grands facteurs suscitent une réflexion sur la gestion de dette. Qui pourrait conduire, à terme, à une modification des règles comptables applicables aux collectivités, la M14 et ses petites sœurs. Des monuments du secteur public local que l'on ne modifie toutefois pas d'un trait de plume.

Dossier réalisé par Sylvie Fagnart

Le divorce entre les banques et les collectivités est-il consommé ?

Une méfiance liée aux produits structurés et une crainte associée au manque de liquidités: la crise financière complique les relations entre les collectivités et les banques, à deux niveaux.

«**L**a situation actuelle va générer, dans l'avenir, une certaine méfiance», prévient Olivier Finck, directeur général des services (DGS) de la ville de Saverne (Bas-Rhin). Durant la dernière semaine d'octobre, celui-ci découvrait avec surprise, dans les lignes de crédit de sa collectivité, un second produit intitulé «prêt à taux fixe Prem's» alors que la révélation d'un premier, au début du mois, avait déjà fait sauter le nouveau maire, le député Emile Blessig.

Le principe de ces emprunts est le suivant: la première année, le taux est effectivement fixe (environ 3%). Ensuite, il varie en fonction du rapport entre taux courts et longs, au

prix du marché. Un produit structuré, tout ce qu'il y a de plus classique. Mais dont l'intitulé choque la nouvelle municipalité et son équipe technique. «Ce produit est présenté comme étant à taux fixe, insiste Olivier Finck. D'ailleurs, pour la banque, Dexia en l'occurrence, il s'agit effectivement d'un taux fixe, mais auquel on applique des variations», rapporte-t-il, désespéré face à ces subtilités sémantiques.

Crédit plus cher. L'exemple donne la mesure du fossé qui s'est creusé entre banques et collectivités. Les accusations formulées dans la presse par certains élus alimentent la mauvaise ambiance. Comme la «chaîne de responsabilités», s'étalant de Dexia à son prédécesseur en passant par la Direction générale des collectivités locales, que dénonce le président du conseil général de Seine-Saint-Denis, Claude Bartolone. De telles interpellations publiques font grincer des dents: et si elles servaient de paravent à une future augmentation de la fiscalité?

Banques et collectivités ont-elles jamais formé un couple? «Elles ne se rencontrent qu'une fois par an. Et chacune des parties poursuit un objectif opposé: pour les unes, emprunter au moindre coût; pour l'autre, réaliser le plus de marges», décrit Patrice Chatard, directeur général de Finance active. Selon lui, la période ne signe pas la fin d'une lune de miel car celle-ci n'a jamais existé.

C'est bien l'avis de Denis Courtois, DGS de la communauté de communes du Val d'Amboise. «Je ne m'adresse plus à mon banquier car il ne connaît pas ma collectivité»; lance-t-il. Puis, il explique pourquoi les relations entre les banques

et les collectivités ne peuvent changer: «Ce sont celles-là qui maîtrisent l'information, et même la formation, en matière de gestion de dette. Elles délivrent le discours, au CNFPT comme lors des sessions organisées par les associations d'élus ou de territoriaux.»

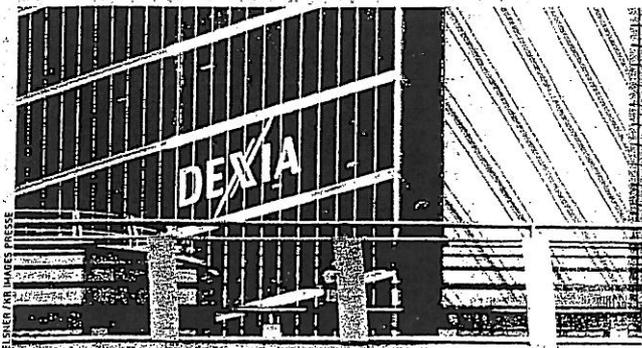
Les unes veulent emprunter à moindre coût et les autres réaliser le plus de marges.

Patrick Chatard, DG de Finance active

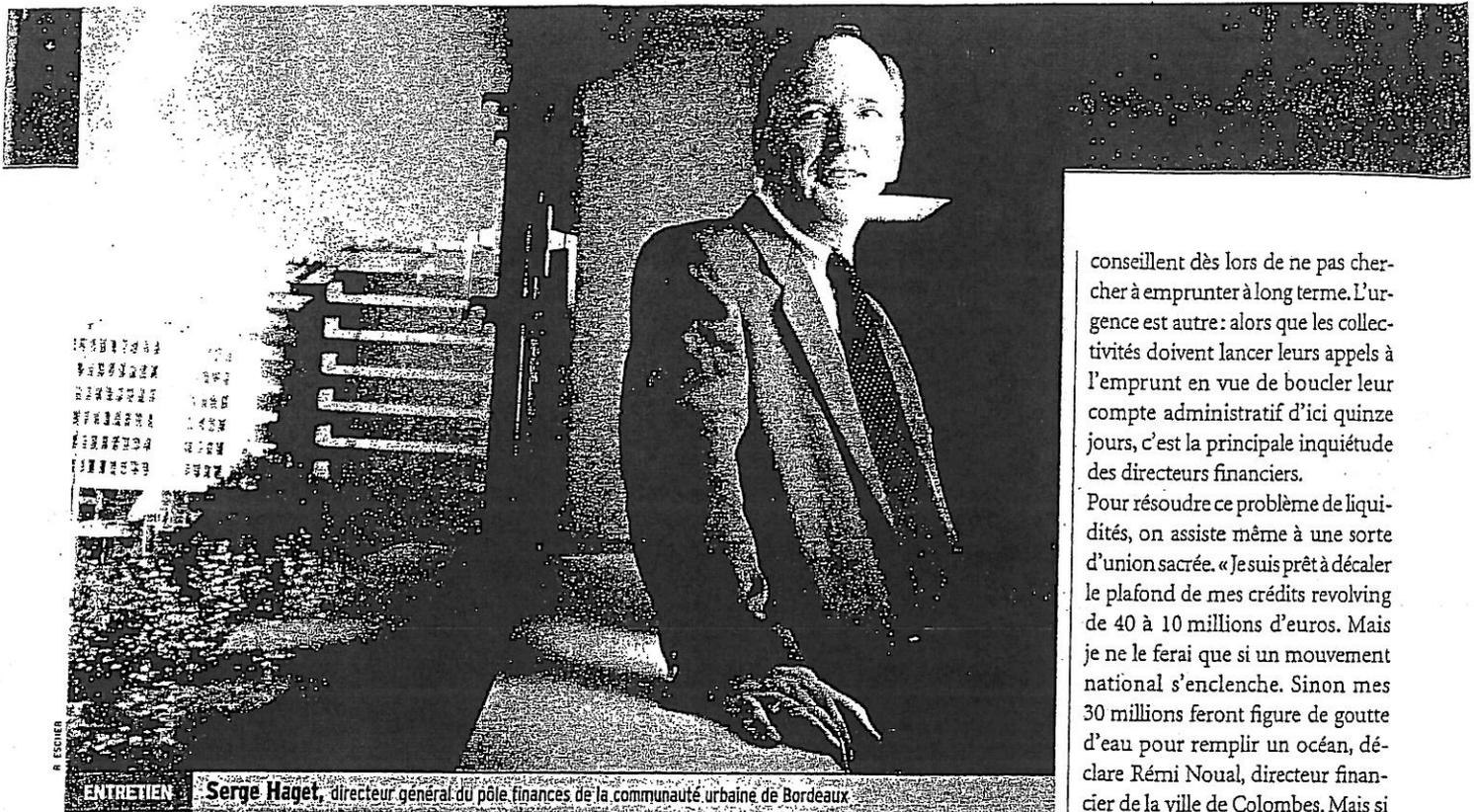
Un aspect de cette relation va toutefois, à coup sûr, connaître un profond changement: le crédit ne sera plus, dans les prochains mois, aussi bon marché qu'il ne l'a été. «Les marges des banques vont augmenter durablement en raison de la moindre concurrence dans le secteur», avertit Patrice Chatard.

Union sacrée. Les acteurs étrangers, tels que la Royal Bank of Scotland ou la Deutsche Pfandbriefbank (Depfa), ne répondent plus, aujourd'hui, aux appels d'offres. Les banques nationales encore présentes, asséchées par le blocage du marché interbancaire, éprouvent des difficultés à répondre aux offres supérieures à 50 millions d'euros dans leur entièreté. D'autant que les administrations locales empruntent sur le long terme et que c'est à cette échéance que les banques ne parviennent plus à se refinancer pour prêter à leur tour. Les spécialistes

Les dates clés de Dexia



- **1987** Création du Crédit local de France (CLF), prenant la succession de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL), établissement public administratif géré par la Caisse des dépôts.
- **1991** Le CLF est introduit en Bourse. Son actionnariat est composé de l'Etat (25,5%), de la Caisse des dépôts (25%) ainsi que d'investisseurs et particuliers français et étrangers (49,5%).
- **1996** Fusion du CLF et du Crédit communal de Belgique, pour donner naissance au groupe Dexia. Le Crédit communal de Belgique, créé en 1860, est l'équivalent du CFL, un organisme chargé de prêter aux collectivités. Ce sont les communes belges qui en étaient actionnaires.
- **Fin septembre 2008** Le cours en bourse de Dexia s'effondre. Les investisseurs craignent ses liens avec Fortis, banque belgo-luxo-néerlandaise, dont la faillite vient d'être évitée (le 28) grâce à l'injection massive de deniers publics.
- **29 septembre 2008** Injection dans le capital de la banque de 6,4 milliards d'euros par les gouvernements belge, français et luxembourgeois.



R. ESCOFFIER

ENTRETIEN Serge Haget, directeur général du pôle finances de la communauté urbaine de Bordeaux

« Les émissions obligataires peuvent connaître un nouveau succès »

La crise va-t-elle modifier le rapport des collectivités à leur dette ?

Les collectivités vont effectivement être amenées à évoluer dans leur façon d'appréhender la dette. Mais dans quel sens ? C'est aujourd'hui difficile à dire.

Devront-elles diversifier davantage leurs sources de financement ?

C'est une évidence. Les collectivités qui se sont professionnalisées et qui gèrent un stock important de dettes le font déjà. Au niveau de l'emprunt bancaire, elles diversifient les prêteurs et les produits. Les émissions obligataires peuvent aussi présenter un regain d'intérêt. Il faut rappeler qu'elles ont toujours existé. Dans les années 70, les communautés urbaines se regroupaient pour lever des fonds sur le marché obligataire. Ce type de financement s'est raréfié en 1986, avec la réorganisation du secteur bancaire et la fin des taux bonifiés (qui, on le constate, font leur retour aujourd'hui), sauf pour les collectivités présentant de très gros besoins, comme l'Île-de-France ou la ville de Paris (*).

Les émissions obligataires nécessitent une procédure plus lourde que le recours à un emprunt bancaire. Il faut trouver un arrangeur et mettre en place une communication financière pour intéresser les investisseurs. Par ailleurs, elles ne peuvent représenter qu'une petite partie des besoins. A la communauté urbaine de Bordeaux, sur un encours de 566 millions d'euros, nous avons, avant l'émission lancée cette année, 52 millions d'euros de prêts obligataires.

L'Association des communautés urbaines (Acuf) s'est lancée dans cette procédure, à votre initiative et celle de son délégué général ?

Cette réflexion s'est amorcée entre 2002 et 2003. Nous avons décidé d'émettre, en 2004, pour 106 millions d'euros ; toutes les communautés urbaines n'étaient pas présentes pour la première émission, mais elles l'étaient pour la deuxième. La structure de l'Acuf a porté l'opération : elle a procédé à la mise en concurrence afin de trouver un arrangeur, un cabinet d'avocats et l'agence qui devait noter l'émission. Même si elle est moins complexe qu'il y a trente ans, l'opération reste assez lourde, du point de vue des formalités à remplir. Il s'agit d'une émission groupée amortissable, mais non solidaire et il faut dire que le marché n'était pas habitué à ce type de produit. Pourtant, depuis, chaque année nous lançons une émission. Cette année, nous avons décidé d'ouvrir cette possibilité au-delà des membres de l'Acuf, en veillant à ne pas dégrader notre signature. Nous cherchons également à mettre sur pied un véhicule d'émission permanent.

Pensez-vous que le marché va suivre et que vous allez parvenir à votre objectif (250 à 300 millions) ?

Après la tourmente financière, le marché obligataire rouvre progressivement et tout va dépendre des conditions. Même si l'on peut retravailler ensuite l'opération, on ne sort pas toujours facilement d'une émission obligataire. D'où la nécessité de profiter de bonnes conditions de marché.

(* La capitale a d'ailleurs lancé, le 23 octobre, une nouvelle émission obligataire de 155 millions d'euros à 13 ans (taux fixe à 4,75%).

conseillent dès lors de ne pas chercher à emprunter à long terme. L'urgence est autre : alors que les collectivités doivent lancer leurs appels à l'emprunt en vue de boucler leur compte administratif d'ici quinze jours, c'est la principale inquiétude des directeurs financiers.

Pour résoudre ce problème de liquidités, on assiste même à une sorte d'union sacrée. « Je suis prêt à décaler le plafond de mes crédits revolving de 40 à 10 millions d'euros. Mais je ne le ferai que si un mouvement national s'enclenche. Sinon mes 30 millions feront figure de goutte d'eau pour remplir un océan, déclare Rémi Noul, directeur financier de la ville de Colombes. Mais si toutes les collectivités effectuaient cette opération, nous pourrions dégager 1 milliard de liquidités pour les banques. » Dès lors, en effet, ces dernières n'auraient plus à garder cette somme mobilisable pour les collectivités qui désiraient tirer sur leur revolving. Récemment, un représentant de Dexia a également plaidé pour cette solution.

Manque de liquidités. En attendant, le gouvernement a décidé, le 20 octobre, de parer à l'éventualité d'un manque de liquidités pour les collectivités en cette fin d'année. Le secteur bancaire a assuré qu'il pourrait mettre 8 milliards sur la table. De son côté, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) mettra à la disposition des collectivités 5 milliards d'euros, pour une durée de vingt ans, sur ses fonds d'épargne. La moitié de ces prêts seront distribués directement par la CDC, l'autre par des banques, via des adjudications, sur le modèle du prêt locatif social. Les besoins des collectivités sont estimés à 10 milliards d'euros, rappelle Philippe Laurent, président de la commission des finances de l'Association des maires de France. Cette initiative devrait donc desserrer le lacet qui aurait pu les étrangler. ■

Produits structurés: quels sont véritablement les risques ?

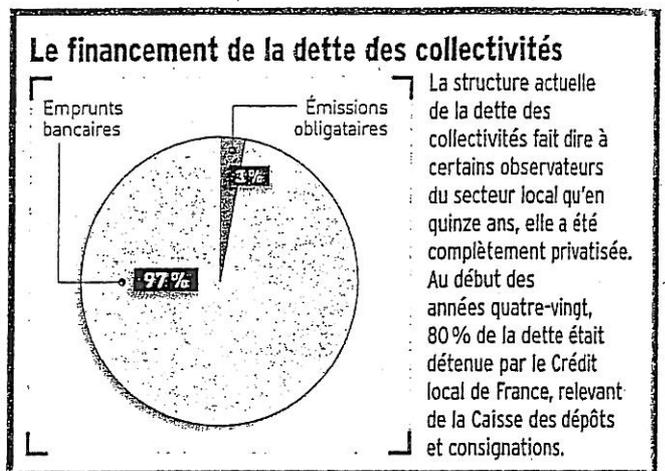
L'apparition d'une crise financière mondiale, qualifiée de « centenaire », fait émerger un débat passionné sur le comportement des collectivités face à leur gestion de dette.

Bien cachés dans les comptes des collectivités territoriales, des produits dits « structurés » ou « complexes » feraient peser une véritable menace sur l'équilibre financier du secteur public local. Explication de texte, en quatre questions, de ces emprunts qui, jusqu'à aujourd'hui, faisaient peu parler d'eux.

Qu'est-ce qu'un produit structuré ?

Définition formelle: un produit structuré est la combinaison d'un prêt classique et d'un ou plusieurs produits dits « dérivés », comme les swaps (qui font basculer l'emprunt d'un taux à un autre) ou les options (dont le taux dépend d'une série d'éléments économiques, tels que la valeur des taux à court ou long terme ou le rapport d'une devise sur l'autre). « L'ensemble est présenté par kit, comme un tout indissociable », précise Michel Klopfer, dirigeant du cabinet Michel Klopfer consultants.

Cédric Grail, directeur général adjoint de la ville de Saint-Etienne, dont la dette est composée à 62 % de tels emprunts (*lire page suivante*) préfère, lui, parler de « produits qui



n'ont pas de sens économique et qui font prendre aux collectivités qui les contractent un risque inconsidéré». Tous les produits structurés ne sont toutefois pas « toxiques ». Mais certains sont particulièrement mis sur la sellette: les emprunts « à effet de levier », tels que les produits à barrière sur des taux de change ou ceux dits « snowballs » (« boules de neige »). Le taux d'intérêt de ces derniers évolue chaque trimestre en fonction d'un certain rapport entre deux indices. Il peut donc augmenter de façon exponentielle. A Saint-Etienne (Loire), on estime que ces produits peuvent conduire à une augmentation de 12 % des taux d'intérêt sur une année, lorsque les marchés sont défavorables.

Le principal reproche formulé à l'encontre des produits structurés, au-delà du fait qu'ils sont déconnectés de la vie économique réelle et, surtout, de l'intérêt général que doivent servir les collectivités, tient à leur opacité. « Le client ne peut pas identifier les différentes composantes du produit, à savoir les options qu'il « achète » et, surtout, les options qu'il « vend » à la banque et qui per-

mettent à cette dernière, si les choses tournent mal, de lui facturer des taux d'intérêt exponentiels et non plafonnés », explique Michel Klopfer.

Pourquoi les banques les ont-elles proposés ?

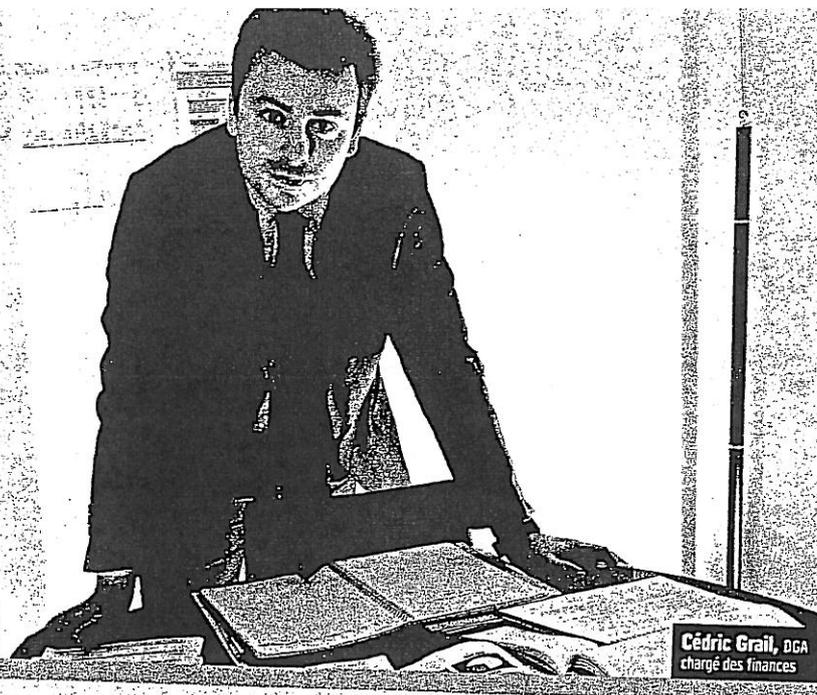
A la fin des années 90, les collectivités se désendettent et, pour financer leurs investissements, sollicitent moins les banques. Par l'effet du jeu de l'offre et de la demande, ces dernières se retrouvent dans la nécessité de réduire leurs marges. Elles proposent alors d'allonger les encours en commercialisant, à la place des produits classiques, les premiers produits structurés.

« L'invention des produits structurés a été le moyen de compenser cette pression commerciale et de doper à nouveau la rentabilité des banques. Là où les produits classiques étaient affublés de marges de 0,02 %, les produits structurés leur offraient 25 ou 50 fois plus », complète Michel Klopfer.

Le secteur bancaire n'est toutefois pas le seul responsable de la multi-

La Caisse d'épargne condamnée

■ Sur les conseils de la Caisse d'épargne de Midi-Pyrénées, un bailleur social, Patrimoine SA languedocienne, avait souscrit, via Ixis, à des contrats « swaps » pour un montant de 20 millions d'euros, censés le prémunir contre l'évolution des taux du Livret A. Le 27 mars, le tribunal de commerce de Toulouse condamnait les deux établissements à verser au bailleur une provision de 600 000 euros de dommages et intérêts pour compenser les pertes subies. Les juges ont estimé que les banques avaient manqué à leur « obligation de mise en garde ». D'autant que les commerciaux de la Caisse d'épargne auraient assuré par écrit que « la stratégie était gagnante à coup sûr ». La banque a fait appel de la décision et aurait renvoyé le commercial chargé de cette affaire. Malgré nos sollicitations, elle n'a pas répondu à nos demandes d'entretien.



Cédric Grail, DGA
chargé des finances

SAINT-ÉTIENNE

La ville emprisonnée dans sa dette



176 000 habitants, Loire

Maire: Maurice Vincent

L'ENJEU

La ville présente un encours total d'emprunts de 390 millions d'euros, dont 62 % sont des produits structurés. Afin de faire face au risque, elle devrait provisionner une somme comprise entre 45 et 60 millions d'euros. Impossible en l'état actuel des finances de la collectivité. La nouvelle équipe dénonce une stratégie de fuite en avant de la part de la précédente municipalité.

«Une dette extrêmement toxique.» En épluchant les lignes d'emprunts contractées par la collectivité au cours des années précédentes, le nouveau directeur général adjoint chargé des finances, Cédric Grail, prend vite la mesure du risque pesant sur les finances de la commune. 62% des 390 millions empruntés relèvent de produits structurés. Parmi eux, des innovations «sans aucun sens économique», juge le fonctionnaire. «Nous "jouons", par exemple, jusqu'en 2042, l'évolution de l'euro contre le dollar», illustre-t-il. Un pari fou sur l'avenir qui, s'il se révèle perdant, fera exploser le taux d'intérêt. Les exemples, comme cet emprunt dont le taux dépend du rapport entre les taux anglais à dix ans et japonais à six mois, peuvent se multiplier à l'envi.

Ne pas prendre de risque. Pour parer ces risques, la commune devrait provisionner entre 45 et 60 millions d'euros dans ses comptes. A titre de comparaison, les dépenses de fonctionnement totales s'élèvent à 260 millions d'euros. Et un point d'impôt rapporte 800 000 euros. «La question est aujourd'hui de savoir qui va payer le prix fort pour assumer les

risques: la commune (et donc les citoyens), les banques ou l'Etat-régulateur?» interroge Cédric Grail. Par ailleurs, le pire n'est jamais certain. «Cela ne nous coûtera peut-être rien, si la conjoncture nous est favorable, mais puis-je prendre ce risque en tant que gardien des deniers publics?»

Etablir une stratégie. Cédric Grail plaide plutôt pour la création d'un «fonds de défaisance» des produits structurés détenus par les collectivités, tel que celui mis en place par l'administration américaine pour rassembler tous les avoirs toxiques des banques. «Le vrai risque pour les collectivités est de rester paralysé sur des positions qu'aucune banque ne voudra renégocier, dans un contexte de restructuration en profondeur du marché bancaire», estime le DGA. La réflexion, au ministère de l'Intérieur, est très éloignée de cette solution. «La dette de Saint-Etienne est constituée d'une pile de swaps. Il est possible de dénouer la situation ligne à ligne, même si cela est long, coûteux et compliqué», indique l'un de ses représentants. C'est le plan B de Cédric Grail: «Etablir une stratégie à trois ou quatre ans de gestion saine de notre dette.»

plication des emprunts complexes dans la dette des collectivités. Au sein de ces dernières, élus et services financiers ont profité de l'occasion pour financer leurs investissements à moindre coût. «Ces produits arrangeaient tout le monde», constate Cédric Grail. Chez Dexia, qui a vendu 75 % d'entre eux aux collectivités, on constate que la «gestion active de la dette» a engendré une économie de 500 millions d'euros sur les frais financiers des collectivités, en l'espace de cinq ans.

Un exemple concret: «Entre 2001 et 2007, j'ai pratiquement divisé par deux le poids de ma dette, qui est passé de 6 millions à 3,5 millions d'euros, déclare Rémi Noual, directeur des finances de la ville de Colombes (Hauts-de-Seine). Un constat à relativiser car mon encours a également baissé, mais c'est

Des produits qui font prendre aux collectivités un risque inconsidéré.

Cédric Grail, DGA de Saint-Etienne

tout de même une gestion active, en l'occurrence des swaps, qui explique ce résultat.» Rémi Noual peut même se targuer d'avoir bénéficié du gain le plus important jamais emporté lors de la renégociation d'une ligne d'emprunt: 800 000 euros! «Soit un point et demi d'impôt», illustre-t-il. Le procédé de renégociation de la dette, au cœur de cette méthode de gestion active, explique en grande partie l'apparition de produits structurés. «C'est la stratégie des petits pas qu'ont mis en œuvre les banques», estime Cédric Grail. Quand les conditions de taux des >

■ ■ ■ emprunts ne s'avéraient plus intéressantes en regard du marché, les banques proposaient de nouveaux produits affichant toujours un taux bonifié (voire complètement irréaliste, toujours par rapport au marché) pour la ou les premières années et grimant ensuite rapidement. «En fait, sous ces conditions, le risque d'emprunter est indolore, puisqu'il est toujours reporté à plus tard», résume Cédric Grail.

Les banques ne se conduisaient nullement comme des organismes de charité, ce qu'elles n'ont d'ailleurs pas vocation à être. «Il y a peu de raisons de s'attendre à "gagner" une renégociation face à une banque, alors même que celle-ci n'est jamais obligée de se prêter à ce jeu. La collectivité a toujours l'impression de faire une bonne affaire en renégociant. Mais si la banque espérait gagner X avec le premier produit, elle renégociera de façon à gagner X + 1», fait remarquer David Diano, directeur au département Finances publiques internationale à l'agence Fitch Ratings.

Quels risques ces produits font-ils peser sur les finances locales ?

Les risques sont très difficiles à évaluer. Le consensus des experts porte à 30 milliards d'euros la valeur globale des emprunts de nature spéculative. Soit 25 % de l'encours total de

Quid du désengagement de l'Etat ?

■ Selon Patrice Chatard, de Finance active, l'heure n'est plus à s'interroger sur les produits structurés. Pour une raison simple: les banques n'en proposeront plus à leurs clients. «Elles ont compris que la commercialisation de ce type de prêts n'était pas sans risque.» Des élus, tels que Philippe Laurent, répètent que le véritable sujet qui menace les finances locales est le désengagement de l'Etat. «On peut regretter que certaines publications, s'appuyant sur les dires de cabinets pourtant censés connaître le secteur public local, mais qui cherchent souvent, en réalité, à "se faire un nom", alimentent le caractère anxiogène de la situation.» En revanche, pour les collectivités concernées, l'actualité reste la gestion de tels emprunts: comment pourront-elles s'en débarrasser si plus aucun acteur financier n'est disposé à les renégocier ?

Dexia se défend d'avoir poussé au crime

Leader sur le marché des collectivités locales, héritière de l'institution finançant ces dernières, à 100% publique jusqu'en 1991, la banque Dexia Crédit local est fréquemment mise sur la sellette, pour ces deux raisons, depuis que sont apparues les difficultés que les produits structurés pouvaient causer aux collectivités.

Gestion active de la dette. La direction de l'institution financière se défend d'avoir la moindre part de responsabilités dans ces difficultés: «Dexia n'a pas inventé les produits structurés. Notre innovation porte sur la gestion active de la dette», déclare Gérard Bayol, administrateur directeur général de Dexia Crédit local. Ce dernier assure que le réseau de la banque s'est toujours interdit de commercialiser les produits les plus toxiques: swaps et snowballs. Des directeurs financiers s'en étonnent, estimant que les produits structurés que Dexia, comme ses consœurs, a commercialisés ces dernières années comportent de facto des swaps. Selon Gérard Bayol, il s'agit uniquement de «proposer des stratégies» aux clients de

Dexia. «C'est-à-dire un certain nombre de mesures d'équilibre qui leur permettent de compenser des évolutions favorables ou défavorables de taux pouvant apparaître dans leurs bilans.» La banque aurait plutôt cherché à innover, dans le sens des préoccupations des collectivités. Gérard Bayol donne un exemple: «Nous avons créé un produit appelé "reverse energy", en partant du constat, fait par les collectivités, du poids de la facture énergétique dans leurs comptes. Le principe est de faire évoluer les taux financiers sur une courbe inverse à celle du prix des matières premières. Vu sa hausse continue, diriez-vous aujourd'hui que c'est mal joué ?»

Selon Olivier Nys, DGA de Lyon, véritable concepteur du produit pour le compte de la Royal Bank of Scotland, il ne s'agit toutefois pas d'un produit structuré, mais d'un «instrument de couverture» car «les collectivités ne peuvent pas acheter des options sur d'autres indices que les taux. Elles ne peuvent donc pas se prémunir contre l'évolution du prix de l'énergie qui représente, par exemple, à Lyon, le premier poste d'achat».

dette des collectivités. Mais seuls 5 à 10 % des emprunts sont à effet de levier: ceux qui font courir le risque le plus important.

Philippe Laurent, président de la commission des finances de l'Association des maires de France et maire de Sceaux (Hauts-de-Seine), chiffre le surcoût pour les collectivités concernées, en matière d'aug-

mentation des frais financiers, à 5 % de leurs dépenses totales. En guise de comparaison, David Diano rappelle qu'en 2007, le total des intérêts qu'elles ont payés sur leur dette était «seulement» de 5 milliards d'euros.

D'un point de vue microéconomique, la situation est très variable, selon la structure de la dette contractée par chaque collectivité. «Elle dépend beaucoup du niveau de technicité des élus et des services financiers. Pour cette raison, les grandes collectivités sont souvent moins touchées», observe David Diano. La Cour des comptes vient de lancer une grande enquête. «Il ne s'agit pas de venir jouer les censeurs, précise la juridiction financière. Mais d'apporter une méthodologie aux collectivités afin qu'elles pointent les risques auxquels elles doivent s'attendre.» Le compte rendu de cette enquête ne devrait pas se faire attendre et pourrait déjà transparaître

dans les observations des chambres régionales des comptes en 2009. «Nous rendrons nos conclusions avant deux ans», assure-t-on à la Cour des comptes.

Existe-t-il d'autres produits risqués dont on ne parle pas ?

Non. «Et les produits structurés eux-mêmes appartiennent au passé», estime Patrice Chatard, directeur général de Finance active. Michel Klopfer, pour sa part, pointe un risque associé: «La détérioration de l'image des collectivités territoriales dans l'opinion publique. Le fait que certaines d'entre elles, certes minoritaires, aient joué au casino avec des fonds publics, en multipliant par sept ou dix les effets sur leur budget de la pente de la courbe des taux, ou en spéculant sur le cours du dollar, peut accréditer l'idée qu'il y a d'autres cadavres dans les placards.» ■

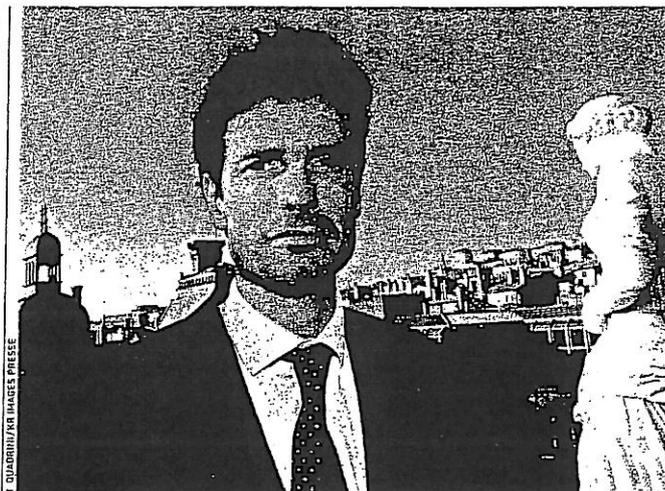
De nouvelles règles pour éviter que l'histoire ne bégaie ?

Les collectivités attendent de l'Etat qu'il les protège de la crise. La solution passe-t-elle par une nouvelle réglementation ?

Les directeurs financiers et spécialistes des finances locales sont unanimes : le recours à l'emprunt par les collectivités françaises est l'un des moins réglementé au monde. « Au point que cette absence de contraintes fait de notre pays l'inventeur des produits structurés », assure Olivier Nys, directeur général adjoint, chargé des finances de la ville de Lyon. Aujourd'hui, les services des collectivités réclament des contraintes. Au ministère de l'Intérieur, on constate que cet « appel au retour de la tutelle » ne correspond pas aux vœux des élus.

Mention des taux d'intérêt. La majorité des acteurs locaux demandent que soit imposée dans les comptes administratifs annuels la valorisation des risques potentiels liés aux options présentes dans les produits d'emprunt dits « structurés ». « Aujourd'hui, les frais financiers de ces emprunts apparaissent à taux fixe pendant la période « protégée », car seul le taux payé sur l'année concernée doit obligatoirement être visible. Ensuite, ils renvoient à un taux variable, mais rien ne permet alors de les distinguer d'un taux variable classique », décrit David Diano, directeur au sein du département Finance publique internationale de Fitch Ratings.

Une analyse que récuse le ministère de l'Intérieur, qui indique que les versions de 1994 et 1997 des normes comptables rendaient obligatoire ce principe de provisions réglementées à amortissement différé. La réforme de 2005 a fait disparaître cette contrainte. « Mais l'opportunité existe toujours. Même si nous constatons que personne ne s'en



TÉMOIGNAGE Olivier Nys, DGA, chargé des finances de la ville de Lyon

« Il faut limiter le champ des possibles en matière d'emprunt »

« Le président de la République a annoncé son intention de provoquer un consensus mondial pour réformer les règles de la finance internationale. Ce qui est vrai à ce niveau l'est aussi pour les territoires français. Depuis dix ans, les dirigeants territoriaux ont été dépassés par l'accélération du temps financier. Chacun voit bien qu'aujourd'hui, le contexte comptable qui s'impose aux collectivités n'est pas en accord avec leurs pratiques. Le cadre comptable du réaménagement de la dette est quasi nul. Rien ne force à valoriser les options attachées aux emprunts complexes dans les comptes administratifs. Seuls les frais financiers de l'année en cours sont indiqués. En d'autres termes, on ne provisionne pas en prévision de ce qui peut arriver. Il faut rendre cela obligatoire. Cela risque d'être difficile car les élus n'accepteront pas facilement de voir leurs comptes administratifs alourdis. Sans compter la pression du lobby bancaire. Il faut limiter le champ des possibles en matière d'emprunt des collectivités locales. »

empare », observe-t-on au ministère. A noter toutefois qu'une règle prudentielle existe : « Les annexes M14 relatives à l'état de dette comportent maintenant la mention des taux d'intérêt, comme le Libordollar, ou des devises, dont le comportement futur peut faire basculer l'indexation du contrat », indique le consultant Michel Klopfer.

Autre contrainte attendue, par certains : l'interdiction faite aux collectivités de contracter des crédits complexes. Pour l'instant, cette éventualité est à l'étude place Beauvau : « Les collectivités, comme les entreprises, ont parfois besoin de souscrire ce type d'emprunts qui peuvent se révéler financièrement intéressants », y affirme-t-on. Le

problème, convient-on au ministère, c'est que les collectivités y ont recours pour des prêts à long terme... Mais là aussi, le respect du principe de libre administration des collectivités locales prime. Il faut d'ailleurs noter qu'une circulaire de 1992 (*) interdit formellement aux entités locales de se livrer à des pratiques spéculatives. « Elle est toutefois facilement contournée par le seul fait d'associer produits d'emprunt classiques et produits dérivés », indique David Diano. Sans compter son caractère obsolète...

Sincérité des recettes. L'Etat n'envisage pas pour l'instant, on le voit, de toucher à ces monuments que constituent la M14 et ses petites sœurs. Ni d'autoriser des mesures d'aménagement dans une perspective à court terme. « Ne pourrait-on pas, cette année, bloquer les emprunts de façade et repasser à la lettre d'engagement des banques à la place des contrats ? » demande Rémi Noual, directeur financier de Colombes. L'objectif poursuivi par ce dernier est de « s'exonérer de provisions obligatoires et éviter de contractualiser avec des marges aujourd'hui très élevées ».

« La parole est aux banques, pas à l'Etat », répond-on au ministère, où l'on souligne que le contrôle budgétaire exige la sincérité des recettes. Le gouvernement s'attache plutôt à tenter de limiter les effets du manque de liquidités. C'est le sens des 5 milliards d'euros mis à la disposition des collectivités. ■

(*) Circulaire n° NOR/INT/B/92/00260/C du 15 septembre 1992 relative aux contrats de risque de taux d'intérêt offerts aux collectivités locales et aux établissements publics locaux.