Les emprunts toxiques : le cas des collectivités locales françaises

* ¹M.Stéphanie DAMAREY

La crise du crédit révélée avec la faillite de la banque Lehman Brothers (crise des subprimes) en 2008 s'est répercutée sur les Etats (crise des dettes souveraines) avec dès 2011, des difficultés rencontrées par certains Etats membres de l'Union européenne et en particulier la Grèce, l'Italie ou encore l'Espagne... La France n'a pas été épargnée. Elle a vu sa note rétrogradée dès janvier 2012².

En cause, son niveau d'endettement qui a dépassé les 1870 milliards d'euros au premier trimestre 2013 et se fixe désormais à 91,9 % de son PIB, soit un endettement de plus de 28 600 euros par français. Essentiellement imputable à l'Etat (1477 milliards d'euros), l'endettement des administrations publiques locales s'évalue à 170,5 milliards d'euros.

Dans sa composition, l'analyse de la dette publique de la France incite à porter une attention particulière aux difficultés qu'ont pu rencontrer certaines collectivités territoriales à raison d'emprunts à haut risque contractés au début des années 2000.

L'emprunt était alors une réponse aux besoins de financement rencontrés par les collectivités territoriales qui ont, avec les lois de décentralisation de 1982³ puis de 2004⁴ et les transferts de compétences qu'elles ont suscités, privilégié cette option de financement – évitant ainsi une hausse des impôts. La Cour des comptes a ainsi pu relever à l'occasion de son rapport remis en juillet 2011⁵ que depuis 2004, l'encours de la dette locale s'était accru de 40,6 % avec une augmentation de 80,4 % pour les régions, de 63,2 % pour les départements, de 18,4 % pour les communes et de 69,2 % pour les regroupements de communes à fiscalité propre.

1 M.C HDR faculté de droit lille 2

2 Rétrogradation opérée par Standard and Poor's en janvier 2012, note passant de « AAA » à « AA+ ».

3 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO 3 mars 1982.

4 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO 17 août 2004.

5 Cour des comptes, La gestion de la dette publique locale, 13 juillet 2011, p. 15.

Dans un souci d'optimisation de la gestion de leur dette, de nombreuses collectivités ont souscrits des emprunts à taux variables – avec des taux d'intérêt très faibles lors des premières années d'amortissement de l'emprunt. En contrepartie, les collectivités locales ont accepté une prise de risque sur une seconde période d'amortissement, beaucoup plus longue avec des taux d'intérêt qui évoluent en fonction de données totalement étrangères à la gestion publique locale – comme les fluctuations des taux de change ou encore la variation des prix des matières premières¹.

Si sur le principe, ce type d'emprunt recèle d'emblée un risque qu'il revient à l'emprunteur d'évaluer au mieux de ses capacités de remboursement, le risque s'est trouvé accentué en raison de produits très complexes offerts par les établissements bancaires (emprunts structurés). Des risques connus et dénoncés avant même que la crise ne prenne les proportions que l'on connaît. Ainsi Michel Klopfer avait, dès avril 2007, préconisé le provisionnement de ces « bombes à retardement² ». Des avertissements demeurés sans suite, Louis Renouard regrettant que ces mises en garde ne soient pas parvenues à sensibiliser les pouvoirs publics³.

La situation s'est trouvée aggravée par l'attitude des établissements financiers confrontée à une contraction du marché des prêts aux collectivités locales suscitée par un désendettement local observé entre 1995 et 2003. Ceci a généré une mise en concurrence des établissements bancaires soucieux de préserver leurs parts de marchés⁴ et a conduit les banques à proposer des produits attractifs avec cette « volonté de nombreuses banques de sacrifier leurs marges à court terme, pour privilégier une stratégie permettant de les démultiplier ensuite, soit dans une seconde partie de la vie de l'emprunt nouvellement contracté, soit par des réaménagements de l'encours existant, proposés à l'initiative du prêteur⁵ ».

1 Bertucci Jean-Yves, L'autonomie financière des collectivités locales à travers les travaux des chambres régionales des comptes, RFFP n° 121, février 2013, p. 140.

2 Klopfer Michel, Il faut provisionner les bombes à retardement sur la dette, La Gazette, 9 avril 2007, n° 1881, p. 8 ; Klopfer Michel et Renouard Louis, Les produits bancaires structurés, La Gazette 22 octobre 2007 n° 1906, p. 58.

3 Renouard Louis, Emprunts structurés : l'avis Commune de Sassenage, Gestion et fin. publ. 2012 n° 10, p. 57.

4 Portal Eric, La dette publique locale en France en 2009-2010 : encours et risques globalement maîtrisés, RFFP n° 115, septembre 2011, p. 177.

5 Portal Eric, La dette publique locale en France en 2009-2010 : encours et risques globalement maîtrisés, RFFP n° 115, septembre 2011, p. 178.

Avec la hausse des taux d'intérêt, ces emprunts structurés ont révélé toute leur toxicité et mis à mal de nombreux budgets locaux incapables de faire face au poids de leur dette.

Avec des responsabilités partagées. Il a pu être considéré « que les banques portent 70 % de la responsabilité en tant que concepteurs initiaux de montages totalement spéculatifs (...), les emprunteurs 20 % en tant que signataires desdits contrats (...) les 10 % restants étant partagé entre des consultants qui ont surfé sur la vague de ces nouveaux produits et l'Etat qui n'a pas pris à temps la mesure du danger¹ ».

Révélee, la situation financière particulièrement délicate de certaines collectivités locales a conduit ces dernières à réagir différemment en fonction de leur situation respective. Certaines ont souhaité et pu renégocier leurs contrats de prêt tandis que d'autres ont préféré ou n'ont pas eu d'autre choix que d'agir en justice afin de limiter les conséquences financières des contrats souscrits. En parallèle, des mesures ont été prises afin qu'il ne soit plus possible pour les collectivités territoriales de compromettre ainsi aussi gravement leurs finances locales.

I - La toxicité des emprunts contractés par les collectivités locales, révélée par la crise financière

Révélee, la situation financière de certaines collectivités territoriales a, à juste titre, suscité de vives inquiétudes et mis en évidence l'incapacité de certains élus locaux – et de leurs services - à gérer au mieux les deniers publics dont ils ont la charge.

Une inquiétude accentuée par le fait qu'il a été, dans un premier temps, difficile de déterminer le nombre de collectivités concernées ainsi que le niveau de toxicité des emprunts qu'elles avaient pu contracter. Ce n'est que depuis 2012 que le Gouvernement a pu apprécier l'ampleur de la situation.

A – Les collectivités territoriales ne gèrent pas toutes en « bon père de famille »

Les difficultés budgétaires rencontrées par certaines collectivités, la perspective de produits financiers attrayants (même si risqués) et donc la possibilité pour un élu local de pouvoir faire état d'une gestion budgétaire avantageuse (notamment à l'approche d'échéances électorales) ont conduit à des prises de risque qui se sont révélées disproportionnées lorsqu'à partir de 2008, ces emprunts souscrits se sont

1 Klopfer Michel, Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ?, Gestion et fin. publ. 2013 n° 5, p. 3.

révélés toxiques.

Ainsi qu'a pu le révéler un rapport d'enquête parlementaire, ces prises de risque ont été rendues possible en raison d'un « manque de vigilance » des élus locaux, d'une « politique commerciale agressive » menée par les établissements financiers et un contrôle « trop limité » et d'une portée insuffisante de l'Etat sur les contrats de prêt conclu par les collectivités territoriales avec ces établissements¹.

Le manque de transparence peut également être invoqué avec un rôle défaillant des assemblées délibérantes – peu armées, par ailleurs, pour apprécier la prise de risque générée par tel ou tel autre contrat de prêt. C'est ce qu'a souligné la Cour des comptes qui a estimé que ces assemblées avaient joué un rôle insuffisant, alors qu'elles n'étaient pas toujours en situation de pouvoir appréhender la nature des opérations de gestion de dette qu'elles ont autorisées². Combiné au rôle défaillant de l'Etat qui n'a pas assez pris en compte les risques induits par les emprunts structurés, diffusés à une large échelle et de manière excessive à certaines collectivités.

Manque de transparence également décelable au niveau des produits financiers proposés aux collectivités territoriales, alors que « l'opacité a joué un rôle essentiel dans le succès de ces produits en atténuant les contraintes de la concurrence dans un contexte de désendettement des collectivités locales réduisant globalement les emprunts nouveaux, ce qui poussait les prêteurs à reconstituer leurs marges pour compenser leurs pertes en volume³ ». A ce sujet, il convient de regretter l'attitude des établissements financiers qui « portent une part de responsabilité dans la situation actuelle pour avoir conçu l'offre d'emprunts structurés et encouragé leur diffusion sans toujours assurer une information suffisante sur les risques associés⁴ ».

Ainsi qu'a pu le synthétiser le Président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, Jean-Yves Bertucci « les clauses les plus dangereuses de ces contrats peuvent, en cas de réalisation de certaines hypothèses, conduire à l'application de taux d'intérêt extrêmement élevés et, une fois souscrits, il n'est pas possible de se

1 Assemblée nationale, Rapport d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, 6 décembre 2011, Doc. Parlementaires 2011, n° 4030.

2 Cour des comptes, La gestion de la dette publique locale, 13 juillet 2011, p. 51.

3 Cour des comptes, Rapport public annuel 2009, Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunts, p. 258.

4 Cour des comptes, La gestion de la dette publique locale, 13 juillet 2011, p. 95.

défaire de ces produits sans régler une très lourde indemnité ou parfois renégocier un nouvel emprunt ou un produit financier encore plus risqué. Attirées par le taux d'intérêt bonifié des premières années du remboursement, ce sont souvent les collectivités connaissant déjà des difficultés financières ou peinant à financer l'ensemble de leurs investissements qui ont eu le plus recours aux emprunts structurés¹ ».

Ainsi appréhendée, la situation, si elle révèle un tel partage des responsabilités, laisse néanmoins un arrière goût particulier que la Cour des comptes a très clairement exprimé à l'occasion de son rapport public annuel 2009 en s'interrogeant sur le fondement « d'opérations consistant à parier avec un banquier sur l'évolution d'indices ou de valeurs économiques sans lien avec l'activité ou le financement de l'emprunteur » estimant cette « démarche spéculative » critiquable². Et indéniablement des risques que les élus locaux n'auraient pas pris s'il s'était agi de leurs deniers personnels et non de deniers publics.

Un piège dans lequel certaines collectivités sont entièrement tombées (et vont peiner à sortir) à l'exemple de la commune de Saint-Etienne. Avec cet épisode croustillant qui prêterait à sourire s'il n'était aussi dramatique, lorsqu'à l'occasion d'une séance du conseil municipal et alors que ce dernier était sollicité aux fins d'autoriser le maire à procéder à des refinancements de contrats de prêts, un conseiller se plaignait du fait qu'« aucun conseiller municipal n'(était) sérieusement en mesure de comprendre précisément ce qu'il vote aujourd'hui ». En réponse, le maire a répliqué : « ce que nous vous proposons, qui permet de mieux gérer les affaires financières de la ville depuis quelques années, c'est simplement une gestion de père de famille » ! Commentant les observations qu'a pu formuler la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes à propos de cette gestion, MM. Rocca, Sindres et Thévenon ont judicieusement accompagné cette citation d'un « sic »... Tandis que l'adjoint au maire en charge des affaires financières avait tenté de persuader cette même chambre « qu'un *boursicoteur* est gagnant » et de s'enorgueillir de ce qu'ils étaient « la preuve que l'ont peut avoir des compétences identiques aux banquiers »... Accablant...

1 Bertucci Jean-Yves, L'autonomie financière des collectivités locales à travers les travaux des chambres régionales des comptes, RFFP n° 121, février 2013, p. 140.

2 Cour des comptes, Rapport public annuel 2009, Les risques pris par les collectivités et les établissements publics locaux en matière d'emprunt, p. 268.

Révélee, la toxicité de ces emprunts a conduit les collectivités territoriales à plus de prudence. Ainsi, en 2009 et 2010, aucun produit complexe n'a été contracté par les collectivités françaises qui ont privilégié des produits présentant peu de risques¹. Une gestion « en bon père de famille » en devenir...

B – L'identification du niveau d'endettement toxique des collectivités territoriales

Lorsque la toxicité de l'endettement de certaines collectivités a été révélée, la difficulté a résidé dans l'identification du niveau d'endettement toxique des collectivités territoriales.

Dans son rapport thématique paru en juillet 2011, la Cour des comptes a d'abord indiqué qu'il était impossible « de savoir, au-delà des montants des encours publiés annuellement par le ministère du budget et l'Insee², de quels types d'emprunts ces encours sont constitués ou d'en connaître la maturité moyenne ainsi que leur ventilation par type de taux d'intérêt³ ».

Difficile donc d'apprécier l'ampleur de la situation. Si la Cour des comptes a pu souligner, à l'occasion de ce même rapport, une solvabilité globalement satisfaisante de la dette locale, il reste que la situation de certaines collectivités territoriales ne pouvait que susciter l'inquiétude.

En parallèle, une commission d'enquête parlementaire créée le 8 juin 2011 a permis d'établir, à l'occasion de son rapport en date du 6 décembre 2011, que l'encours total des emprunts structurés à risque pouvait s'évaluer à 18,8 milliards d'euros pour l'ensemble des acteurs publics locaux, soit 58,6 % de l'encours total⁴.

Pour sa part, France active⁵ a pu établir qu'en 2010, la dette locale pouvait être considérée comme sans risque pour 80 % de ses emprunts. Les 20 % de l'encours restant sont constitués d'emprunts structurés et 5 % de l'encours total de très risqués. Tandis que les Echos ont fait état de 8 968 emprunts structurés à haut

1 Observatoire Finance active de la dette, avril 2010, 26 pages ; Observatoire Finances active de la dette, avril 2011, 18 pages ; Portal Eric, La dette publique locale en France en 2009-2010 : encours et risques globalement maîtrisés, RFFP n° 115, septembre 2011, p. 175.

2 Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

3 Cour des comptes, La gestion de la dette publique locale, 13 juillet 2011, p. 13.

4 Assemblée nationale, Rapport sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, n° 4030, 6 décembre 2011.

5 France active est une association qui a pour vocation de mettre la finance au service des personnes, de l'emploi et des territoires.

risque ont été contractés depuis la fin des années 1990 par des collectivités et des établissements publics locaux (28 février 2012, p. 5).

Il a également pu être relevé que pour certaines collectivités, le risque engendré par les emprunts structurés était d'autant plus important qu'il représentait la quasi-totalité de l'encours de leur dette¹.

Enfin, dans le cadre de son rapport thématique consacré à la gestion de la dette publique locale, la Cour des comptes a pu évaluer l'encours des emprunts structurés souscrits par les administrations publiques locales à 30 à 35 milliards d'euros dont 10 à 12 milliards présentent un risque potentiellement élevé².

Face à cet afflux d'informations parfois non concordantes, le législateur a instauré avec l'article 5 de la loi de finances rectificative du 2 novembre 2011³ l'obligation pour le Gouvernement de remettre au Parlement, avant le 1^{er} juin 2012, un rapport recensant les emprunts structurés conclu entre les établissements de crédit et les collectivités territoriales et organismes publics qui comportent soit un risque de change, soit des effets de structure cumulatifs ou dont les taux évoluent en fonction d'indices à fort risque.

Afin d'assurer également un suivi de cet endettement, la loi de finances pour 2012 a prévu que chaque année, le Gouvernement est tenu de déposer en annexe au projet de loi de finances, un rapport qui comporte une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses ainsi que l'état de la dette des collectivités territoriales⁴.

Sur la base de ces dispositions, le Gouvernement a remis au Parlement, en juillet 2012, un rapport relatif aux « Emprunts structurés des collectivités territoriales et organismes publics, comportant soit un risque de change, soit des effets de structure cumulatifs ou dont les taux évoluent en fonction d'indices à fort risque ». L'inventaire qui y est réalisé, permet d'apprendre que le volume total d'emprunts à risque s'élève à près de 14 milliards d'euros, au sein duquel l'encours réellement volatil s'élève à 6 milliards d'euros. Cet encours se répartit à hauteur de 6 % pour les régions, 24 % pour les départements, 8 % pour les communautés urbaines, 6 % pour les communautés d'agglomération, 1 % pour les communautés de communes et 47 % pour les communes.

1 Marty Frédéric, Les finances locales à l'épreuve de la crise, RLCT 2009 n° 42.

2 Cour des comptes, La gestion de la dette publique locale, 13 juillet 2011, p. 67.

3 Loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

4 Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 108.

A l'examen de ces chiffres, le Sénat a pu relever les différences de proportion entre les chiffres fournis par le Gouvernement dans le cadre de ce rapport et ceux émanant de la Cour des comptes. Il en a conclu que ces différences « démontrent l'urgence de disposer d'outils statistiques permettant d'analyser et de mesurer la part des produits toxiques au sein de l'encours de la dette publique locale » mais néanmoins, que malgré ces « différences – parfois sensibles – des résultats entre la Cour des comptes et le Gouvernement, force est de constater que l'hypothèse d'un risque systémique lié à la souscription de ces emprunts doit être écartée », que « les situations qui apparaissent problématiques se concentrent sur un nombre limité de collectivités territoriales, plus spécifiquement sur les communes de plus de 10 000 habitants¹ ».

Un inventaire d'autant plus nécessaire que les risques encourus ne sont pas nécessairement immédiats. Ainsi, à propos de la ville de Saint-Etienne, la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a pu constater que la gestion de la dette pendant les exercices sous revue n'a pas produit, au jour du contrôle d'effets réellement critiques mais que le danger demeure latent. Ces effets sont, en effet, susceptibles de se produire pendant l'ensemble de la durée d'amortissement de la dette qui atteint, pour certains contrats, trente-cinq ans et ce, en fonction d'éléments de conjoncture parfois très éloignés de la gestion locale à l'exemple de l'évolution de la parité entre le dollar américain et le yen². Des paris pris par la municipalité qui ont conduit la chambre régionale des comptes à pointer cette gestion « casinotière » de la dette³.

Mêmes risques décelés dans la gestion active de sa dette par la région Corse que la chambre régionale des comptes a estimé « complexe et risquée » avec une exposition de la collectivité à des risques de change importants avec des emprunts courants sur trente ans⁴.

Plus ponctuellement, certaines gestions, particulièrement topiques, ont défrayé la chronique. Ainsi le département de la Seine-Saint-Denis qui a dénoncé les emprunts contractés par la précédente équipe politique (Le Monde, 20 octobre 2008, La Seine-Saint-Denis prise au piège des « emprunts toxiques ») ;

1 Sénat, Projet de loi de finances pour 2013 : Relations avec les collectivités territoriales, II. Les collectivités territoriales face à leurs difficultés d'emprunt : l'urgence de solutions adaptées, Avis n° 154 (2012-1013), déposé le 22 novembre 2012.

2 Rocca Pierre, Sindres Gilbert, Thévenon Eric, La commune de Saint-Etienne, Gestion et fin. publ. 2011 n° 7, p. 516.

3 Ibid.

4 CRC Corse, Rapport d'observations définitives - Collectivité territoriale de Corse, Exercices 2001 à 2007, p. 20 et 21.

De même, la commune de Saint-Etienne dont le maire a alerté les services financiers de l'Etat de la situation catastrophique dans laquelle se trouve plongée sa commune (Le Monde, 7 décembre 2010, Dette toxique : le maire de Saint-Etienne alerte Bercy) ;

Ou encore celle de Trégastel dont le maire a assigné pour tromperie la banque Dexia (Le Parisien, Les banques ont ruiné ma ville, 25 mars 2013) ;

La ville d'Angoulême dont le maire – s'inspirant de l'avis Commune de Sassenage¹ - a fait savoir à Dexia Crédit Local que sa collectivité ne lui paierait pas la totalité des intérêts annuels des prêts contractés (Sud-Ouest, Emprunts toxiques : Angoulême ne paiera pas à Dexia la totalité des intérêts annuels, 22 juin 2012 ; Les Echos, Emprunts toxiques : le cauchemar d'Angoulême, 23 novembre 2011) ;

Egalement la commune de Saint-Tropez (Varmatin, Saint-Tropez empoisonné par le prêt toxique, 7 septembre 2011) qui a eu les honneurs du Wall Street Journal (Trouble in paradise, 20 août 2011).

Révélee, cette toxicité de l'endettement de certaines collectivités locales imposait un règlement des difficultés budgétaires rencontrées par ces dernières selon des modalités qui ne pouvaient qu'être adaptées aux cas de toxicité rencontrés.

II – Les modalités de règlement des difficultés budgétaires rencontrées par les collectivités territoriales

Les difficultés financières engendrées par les emprunts toxiques contractés par les collectivités territoriales ont conduit, certaines d'entre elles, à réagir en vue soit de renégocier les contrats de prêts souscrits, soit de manière plus offensive, à agir en justice en reprochant notamment aux établissements bancaires un défaut d'information ne leur ayant pas permis de contracter en toute connaissance de cause.

Pour chaque collectivité concernée, la question se pose de l'attitude à avoir pour gérer au mieux cette situation potentiellement explosive. Michel Klopfer l'a très bien illustré dans son article intitulé : « Que faire sur la dette « toxique » : négocier, assigner ou attendre ? » paru au printemps 2012².

1 Cf. infra

2 Klopfer Michel, Que faire sur la dette « toxique » : négocier, assigner ou attendre ?, Expériences financières locales, n° 55, printemps 2012. Egalement Klopfer Michel, Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ?, Gestion et fin. publ. 2013, n° 5 p. 3.

La logique devrait être celle d'un partage des responsabilité « entre les établissements bancaires qui ont pu mal informer leurs clients, et les collectivités, et notamment les plus grandes d'entre elles, qui ont pu croire à l'existence de produits générateurs de frais financiers aussi réduits, sans risques réels en contrepartie¹ ».

Les collectivités se sont par ailleurs mobilisées au sein de l'Association Acteurs Publics Contre les Emprunts Toxiques (APCET) dont le Président n'est autre que le maire de la ville de Saint-Etienne, Maurice Vincent, qui a succédé à Claude Bartolone, Président du conseil général de Seine-Saint-Denis et actuel Président de l'Assemblée nationale.

A – La renégociation des contrats de prêt

L'une des voies envisagées – et probablement la première envisagée par les collectivités locales – pour gérer leur endettement toxique est celle de la renégociation des contrats de prêt.

Afin de permettre aux collectivités territoriales concernées de renégocier au mieux leur dette a été créé fin 2009 un mécanisme de médiation permettant de s'assurer que le réaménagement proposé par l'établissement financier n'a pas pour effet d'accroître les risques encourus par la collectivité.

Il faut néanmoins être conscient que l'importance des risques que les banques ont fait endosser à leurs clients est telle, que la renégociation emporte nécessairement un coût que l'on peut considérer comme rédhibitoire pour les collectivités territoriales². Ainsi qu'il a été résumé, ce sont essentiellement trois types de réaménagement qui sont proposés aux collectivités territoriales :

- le remboursement anticipé avec paiement d'indemnités. Des indemnités qui atteignent souvent des montants exorbitants, parfois supérieurs au montant de l'emprunt contracté ;
- la transformation du taux pratiqué en taux fixe. Avec des taux proposés qui peuvent parfois dépasser les 15 %... ;
- la sécurisation du contrat sur deux ou trois ans avant un retour à la formule

1 Bellemin Pascal, La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales : analyse critique, RFFP n° 116, novembre 2011 p. 130.

2 Klopfer Michel, Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ?, Gestion et fin. publ. 2013, n° 5 p. 6.

d'indexation. Une solution de court terme qui n'a pour effet que de reporter dans le temps le problème – avec le risque que la situation financière de la collectivité s'en aggrave d'autant¹.

En raison de ce coût, il a pu être conseillé aux collectivités territoriales de prendre sur elles, de « serrer les dents » et de payer les échéances qui se présentent. Il a, en effet, été estimé que le rachat de la volatilité coûtait 22 % du montant du contrat souscrit et que de le conserver pouvait permettre de limiter le coût généré par la toxicité du produit d'emprunt à 15 %².

La renégociation peut néanmoins être envisagée lorsque la collectivité peut se prévaloir d'une emprise juridique sur la banque lui permettant d'envisager une issue positive à un contentieux qu'elle pourrait engager. C'est ainsi que la commune de Saint-Etienne (Le Monde, 7 décembre 2010, Dette toxique : le maire de Saint-Etienne alerte Bercy, Delberghe M. et Charbonnier V.) dénonçant un niveau d'endettement toxique de 70 %, a pu ramener ce niveau à 34 % à fin 2010 en raison de renégociations opérées avec les établissements bancaires.

De même, la commune d'Argenteuil a pu réduire son taux d'exposition au risque en renégociant son encours d'emprunts structurés qui s'évaluait début 2011 à 96 % et avait été réduit à 79 % à l'automne de la même année (Libération, Des villes prises à la gorge, 21 septembre 2011).

C'est en définitive une question de stratégie, celle des banques d'un côté, des collectivités territoriales de l'autre, selon les cartes dont elles disposent et qui les conduisent soit à renégocier soit à agir en justice. Ainsi qu'a pu le relever Michel Klopfer en mai 2013, sur ces « deux ou trois dernières années, de nombreuses négociations ont émaillé le territoire et dans lesquelles les établissements financiers ont cherché à apprécier les risques, face à des emprunteurs qui menaçaient de les assigner ou qui parfois leur avaient déjà envoyé du papier bleu ». Opérant un bilan de ces négociations, Michel Klopfer relevait que les petites communes obtenaient plus facilement gain de cause « d'une part, parce que le risque de voir prospérer une assignation en défaut de conseil est évidemment beaucoup plus probant lorsque les interlocuteurs de la banque sont un maire rural et son secrétaire de mairie ». Le sacrifice financier de la banque reste néanmoins limité car dans ces cas là, les

1 Cotten Michel et Pilcer Sandrine, La question des « emprunts toxiques » des collectivités locales n'est toujours pas réglée, RLCT 2012, n° 75 p. 76.

2 Klopfer Michel, Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ?, Gestion et fin. publ. 2013, n° 5 p. 6.

contrats sont généralement de montants moindres (de l'ordre de 3 millions d'euros). En revanche, s'agissant des grandes collectivités, les négociations s'avèrent être plus âpres : « la stratégie n'est évidemment pas la même et la technique a souvent été de pratiquer des désensibilisations partielles » conduisant à racheter quelques échéances, ce qui coûte moins cher que de raisonner sur la totalité de l'emprunt souscrit¹.

Bien évidemment, au plus la situation juridique de la banque s'avère être délicate, au plus la collectivité locale dispose d'arguments pour renégocier au mieux ses contrats de prêt. Lorsque dans de telles situations, des « arrangements » peuvent être envisagés, ils ne donnent, ainsi que le souligne Michel Klopfer « pas lieu à des communiqués de presse, les parties ayant préalablement signé des accords de confidentialité ».

Et lorsque les renégociations se passent mal ou lorsque les collectivités locales se trouvent confrontées au mutisme de certains établissements bancaires, certaines d'entre elles n'hésitent pas à employer la manière forte à l'exemple de la commune d'Unieux (8 596 habitants) qui a décidé de « modifier unilatéralement » les modalités contractuelles du remboursement du crédit en en plafonnant le taux d'intérêt applicable² ou encore de la commune de Sassenage dont le maire a refusé de mettre en paiement les intérêts en rapport avec deux emprunts structurés³.

En pareille hypothèse, c'est alors la voie contentieuse qui se voit emprunter soit par la collectivité locale elle-même, soit par l'établissement financier.

B – Le contentieux généré par les emprunts toxiques

Les difficultés suscitées par le remboursement des emprunts contractés ont conduit certaines collectivités à réagir vivement. Certaines ont refusé de payer les intérêts en rapport avec les emprunts structurés contractés, d'autres ont décidé d'agir en justice afin d'obtenir réparation du préjudice subi, d'autres encore ont à la fois refusé de payer et agi en justice⁴... Chacune essayant de trouver une issue à la

1 Ibid, p. 6.

2 CAA Lyon, 25 septembre 2012, Commune d'Unieux, BJCL 2012, n° 11, p. 777, concl. Schmerer Cathy, note Martin Julien ; La Lettre du Cadre Territorial, 1^{er} décembre 2010, Dette pourrie : Unieux croise le fer avec Dexia, Poirot J.-C.

3 Renouard Louis, Emprunts structurés : l'avis « Commune de Sassenage », Gestion et fin. publ. 2012 n° 10, p. 56 ; Huet Gaëtan, Emprunts toxique et dépenses obligatoires, BJCL 2012 n° 11, p. 718.

4 Vasseur Jean-Louis et Da Palma Danielle, Les recours contre les emprunts « toxiques », JCP A 2013. 2007 ; Seban Didier et Henon Matthieu, Emprunts toxiques, les recours possibles devant le juge pénal ; Vasseur Jean-

situation catastrophique dans laquelle ces emprunts ne pouvaient que la plonger.

Confrontées à des refus de paiement, les banques ont sollicité le préfet et les chambres régionales des comptes afin que soient mandatés ou inscrits d'office les crédits nécessaires au paiement des échéances de ces emprunts¹. C'est ainsi que Dexia Crédit local a demandé au préfet de l'Isère de mettre en œuvre la procédure de mandatement d'office (art. L. 1612-16 du Code général des collectivités territoriales) afin de contrer le refus du maire de la commune de Sassenage de procéder au paiement des intérêts en rapport avec des emprunts structurés contractés par elle. S'interrogeant sur le caractère obligatoire ou non de la dépense, le préfet a souhaité saisir la chambre régionale des comptes d'Auvergne – Rhône-Alpes qui a estimé que la contestation de la créance était suffisamment sérieuse (le maire ayant notamment assigné la banque auprès du Tribunal de grande instance de Nanterre pour dol et erreurs sur le taux effectif global) pour qu'il ne soit pas reconnu le caractère obligatoire de la dépense². A l'inverse, la chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire a estimé, à propos d'emprunts contractés par la commune de Saumur, que les annuités de l'emprunt constituaient une dépense obligatoire. L'établissement financier avait sollicité le préfet afin d'obtenir de la commune de Saumur le versement d'intérêts supplémentaires par rapport à ce qu'elle avait à payer. La chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire, saisie par le préfet, a estimé que « la contestation de la commune de Saumur au seul motif d'une différence d'interprétation du calcul du taux d'intérêt ne pouvait être considérée comme une contestation sérieuse » et qu'en conséquence, le paiement des intérêts constituait une dépense obligatoire³. Dans le même sens, la CRC d'Auvergne – Rhône-Alpes a considéré, à propos de la commune de Vienne, que la dépense avait un caractère obligatoire au motif que la contestation par la commune des emprunts contractés n'était « ni ancienne, ni constante, ni justifiée par un pouvoir

Louis, Emprunts toxiques, les recours possibles devant le juge civil, RLCT 2012 n° 83.

1 Le Code général des collectivités territoriales offre, en effet, aux créanciers impayés des collectivités territoriales, la possibilité d'engager une procédure de mandatement d'office (faisant intervenir le préfet qui peut donner, en lieu et place de l'ordonnateur, l'ordre de payer au comptable – art. 1612-16 CGCT) et/ou une procédure d'inscription d'office (faisant intervenir la chambre régionale des comptes qui, après avoir constaté le caractère obligatoire d'une dépense, donne l'ordre à la collectivité d'inscrire à son budget les crédits nécessaires à son paiement – art. 1612-5 CGCT). Des possibilités que certaines banques n'ont pas hésité à utiliser afin de s'opposer à des refus de paiement ou à l'inertie de certaines collectivités territoriales.

2 CRC Auvergne, Rhône-Alpes, 31 mai 2012, Commune de Sassenage, Avis n° 2012-115, Gestion et fin. publ. 2012 n° 10, p. 63, note Renouard Louis ; BJCL 2012 n° 11, p. 718, note Huet Gaëtan.

3 CRC Pays-de-la-Loire, 23 octobre 2012, Commune de Saumur, avis n° 2012-14.

que posséderait le maire par délégation du conseil municipal¹ ».

Ainsi que le révèlent ces avis de contrôle budgétaire, l'issue d'une telle procédure n'est pas assurée. Il convient néanmoins de relever que l'orientation générale des avis de contrôle budgétaire tend, le plus souvent, à reconnaître le caractère obligatoire d'une telle dépense. Orientation qui recueille l'assentiment de la doctrine, cette dernière estimant qu'« il n'est pas certain que cette stratégie d'affrontement avec le secteur bancaire se révèle gagnante à moyen terme. En ébranlant la règle de la dépense obligatoire, la chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes (avec son avis Commune de Sassenage) vient fragiliser encore un peu plus l'attractivité des collectivités locales pour le secteur bancaire. La règle de la dépense obligatoire a permis historiquement de sécuriser à moindre coût les prêts aux collectivités locales, le coût d'un crédit dépendant en partie du risque de contrepartie. Or, sa remise en cause risque d'accentuer les difficultés de financement actuelles des collectivités locales² ».

En d'autres circonstances, les banques ont également engagé des contentieux à l'encontre des collectivités qui, de fait, avait refusé de payer les intérêts dus ou modifié unilatéralement les conditions d'exécution du contrat de prêt.

C'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Lyon a estimé qu'une collectivité locale (en l'occurrence la commune d'Unieux) était incompétente pour modifier unilatéralement le taux d'un contrat de prêt signé avec un établissement financier³.

A l'inverse, la Royal Bank of Scotland a été déboutée de sa demande de paiement des intérêts concernant le prêt accordé à la ville de Saint-Etienne au motif que « dès lors qu'il n'est pas contesté que les prêts en cause sont soumis, après une première période de taux fixe, à un taux variable, sans qu'aucun plafond de ce taux ne soit prévu, ce qui contrevient à l'interdiction pour ces collectivités de souscrire à des contrats spéculatifs et renvoie aux conditions de passation de ces prêts au regard notamment de cette contrainte légale et de l'obligation de conseil de la Royal Bank⁴ ».

1 CRC Auvergne, Rhône-Alpes, 24 janvier 2013, Commune de Vienne, avis n° 2013-009.

2 Huet Gaëtan, note sous CRC Auvergne, Rhône-Alpes, 31 mai 2012, Commune de Sassenage, BJCL 2012 n° 11, p. 719.

3 CAA Lyon, 25 septembre 2012, Commune d'Unieux, BJCL 2012, n° 11, p. 777, concl. Schmerer Cathy, note Martin Julien ; La Lettre du Cadre Territorial, 1^{er} décembre 2010, Dette pourrie : Unieux croise le fer avec Dexia, Poirot J.-C.

4 Cour d'appel de Paris, 4 juillet 2012, Société The Royal Bank of Scotland PLC c./ Ville de Saint-Etienne, n° 11/21801.

Plusieurs actions contentieuses ont, par ailleurs, été engagées par des collectivités locales devant le juge judiciaire à l'encontre des banques prêteuses. L'un des moyens avancés a pu concerner le défaut d'information de l'emprunteur et donc le défaut de conseil des banques ou, plus particulièrement, le fait que l'emprunteur ne soit pas un « emprunteur averti »¹. Ainsi qu'il a pu être précisé, la qualification d'emprunteur averti « pourra notamment prendre en compte les structures internes de la collectivité en cause et l'habitude de passer ce type de contrats de prêts présentant de telles clauses de variabilité du TEG² ». Sur ces points, la Cour des comptes a pu apporter un éclairage en estimant que « si les moyens humains et techniques (des collectivités locales) sont sans doute le plus souvent adaptés à une gestion de la dette classique, ils apparaissent insuffisants pour mener une gestion sophistiquée de la dette faisant appel à des produits structurés³ » et, en particulier, s'agissant des comptables publics, elle a pu préciser qu'ils ne sont « pas à même de fournir une expertise indépendante pouvant faire contrepoids aux conseils des banques⁴ ». Par ailleurs, la Cour des comptes a également relevé « des informations exagérément optimistes, voire erronées, (...) données aux emprunteurs, leur garantissant une quasi-absence de risque ou bien que l'évolution de l'index leur serait nécessairement favorable⁵ ».

Dans ces conditions, il n'apparaît pas « inéquitable d'imposer aux prêteurs qui ont abusé de l'asymétrie d'informations dont ils bénéficiaient ou, à tout le moins, n'ont rien fait pour la compenser, de réparer les conséquences de leur comportement⁶ ».

Le département de Seine-Saint-Denis a ainsi obtenu, en février 2013 du Tribunal de grande instance de Nanterre l'application d'un taux d'intérêt plus favorable sur trois de ces prêts en raison de l'absence de taux sur les pré-contrats⁷.

Très logiquement, la décision rendue par le TGI de Nanterre en février 2013 à propos du département de Seine-Saint-Denis a conduit de nombreuses collectivités

1 Pour une présentation de la notion d'emprunteur averti : Marmoz Franck, les emprunts « toxiques » souscrits par les collectivités territoriales, RFFP n° 120, novembre 2012, p. 98.

2 Ibid., p. 98.

3 Cour des comptes, La gestion de la dette publique locale, 13 juillet 2011, p. 62.

4 Cour des comptes, La gestion de la dette publique locale, 13 juillet 2011, p. 54.

5 Cour des comptes, Rapport public annuel 2009, Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt, p. 259.

6 Collet Martin et Eckert Gabriel, Chronique de droit public financier, RFD Adm. 2012, p. 1220.

7 TGI Nanterre, 8 février 2013, Département de la Seine-Saint-Denis c./ Société Dexia Crédit Local, BJCL 2013, n° 2, p. 125, obs. Xavier Cabannes.

à engager une action contentieuse afin de bénéficier du taux légal en vigueur fixé à 0,04 % pour 2013. Tout aussi logiquement, Dexia a fait appel de ce jugement – ce qui a eu pour effet de le suspendre.

Ainsi qu'il a pu être rappelé, trois angles d'attaque juridiques peuvent être envisagés¹ :

- invoquer la nullité du contrat en raison de son illégalité intrinsèque dès lors que les collectivités territoriales ne peuvent souscrire de contrats spéculatifs ;
- obtenir la nullité du contrat pour dol ou engager la responsabilité du prêteur pour défaut de conseil dès lors qu'il revient aux établissements financiers de communiquer à leurs clients les informations leur permettant raisonnablement de comprendre la nature du service et les risques, afin qu'ils soient en mesure de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause ;
- obtenir la substitution du taux d'intérêt légal au taux contractuel en justifiant de l'absence du TEG dans les documents contractuels ou d'erreurs dans sa détermination.

A l'heure actuelle, plus de 80 procédures ont été lancées par des collectivités contre des emprunts structurés qu'elles ont contractés. Le seul département de la Seine-Saint-Denis a engagé 17 contentieux, dont huit contre les banques Dexia, Crédit agricole, Natixis et Depfa. La ville de Saint-Maur-des-Fossés présentant un endettement toxique de 85 % a également assigné en justice cinq banques dont le Crédit agricole et la Société générale (Libération, La Seine-Saint-Denis lance huit nouvelles procédures, 18 juin 2013).

Alors que ces premières décisions rendues par la justice introduisent nécessairement un malaise dans les relations entre les collectivités territoriales et les établissements financiers, le gouvernement a décidé de soumettre, pour l'automne 2013, au Parlement un projet de loi de validation des emprunts toxiques afin que soient entérinés les taux de ces prêts. Selon le communiqué de presse accompagnant

1 Renouard Louis, Emprunts structurés : l'avis « Commune de Sassenage », *Gestion et fin.* publ. 2012 n° 10, p. 60 ; Rocca Pierre, Sindres Gilbert et Thévenon Eric, La Commune de Saint-Etienne, *Gestion et fin.* publ. 2011 n° 7, p. 520 ; Klopfer Michel, Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ?, *Gestion et fin.* publ. 2013, n° 5 p. 4.

ce projet de loi, il est indiqué qu' « *afin notamment de préserver les finances publiques, le gouvernement soumettra au Parlement une disposition législative permettant d'assurer la sécurisation juridique des contrats de prêt en cours aux collectivités locales omettant la mention formelle du taux effectif global et de mieux proportionner les conséquences d'une erreur dans le calcul de ce taux* ».

III – La nécessité d'une prévention des risques financiers

Alors que les difficultés budgétaires générées par ces emprunts toxiques n'en sont encore qu'à leur début, il convient déjà d'en tirer les premiers enseignements et de se prémunir de semblables risques pour l'avenir¹.

Manifestement le recours à de tels emprunts a pu être facilité d'une part, par l'ignorance, la crédulité et même probablement l'inconscience de certains emprunteurs et d'autre part, par l'attitude des établissements bancaires qui ont, sciemment ou pas, sous-estimé les capacités de ces mêmes emprunteurs au regard des montages financiers qui leur étaient proposés et à faire preuve de discernement dans les choix qu'ils opéraient.

Dans ce cadre, il a été souhaité un apaisement des relations qui s'établissent entre les établissements bancaires et leurs clients au moyen de règles de bonne conduite à destination des premiers. Il a également été envisagé d'accompagner les collectivités territoriales à la fois dans leur politique de refinancement – afin de gérer au mieux les difficultés de financement générées par ces emprunts toxiques – mais également de financement à venir en introduisant des modalités de recours à l'emprunt permettant d'offrir des garanties à ces collectivités.

A – L'instauration de règles de bonne conduite à destination des établissements financiers

Les emprunts toxiques contractés par les collectivités territoriales ont mis en évidence un déséquilibre relationnel entre ces dernières et les établissements financiers prêteurs. L'intention a été clairement énoncée par les pouvoirs publics d'encadrer ces relations entre collectivités territoriales et établissements bancaires et d'éviter que ces derniers ne profitent de l'ignorance ou du manque d'expérience des collectivités territoriales.

¹ Eckert Gabriel, Emprunts toxiques des collectivités territoriales : quelles conséquences en tirer ?, AJDA 2011, p. 1712.

Les risques liés aux emprunts structurés ont tout d'abord conduit le ministère de l'économie à rédiger une charte de bonne conduite (Charte Gissler, du nom de l'inspecteur général des finances nommé par le ministère pour proposer une telle charte) soumis à la signature des collectivités territoriales et des établissements bancaires.

Cette charte a vocation à régir les relations contractuelles entre collectivités locales et établissements bancaires. Aux termes de cette charte, les établissements bancaires signataires s'engagent, notamment, à ne plus proposer les produits structurés les plus dangereux et à communiquer aux collectivités territoriales, une classification de chaque emprunt en fonction du risque encouru. La charte prévoit également que l'emprunteur doit toujours être considéré comme un non professionnel financier et impose l'utilisation du français comme langue exclusive des documents.

En parallèle, une circulaire en date du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics¹ a vocation à attirer l'attention de ces derniers sur les risques inhérents à une gestion active de la dette. Au-delà des règles juridiques qui y sont rappelées (rôle et information des assemblées délibérantes, conditions de validité et encadrement des délégations...), la circulaire rappelle les obligations qui sont celles du prêteur à l'égard des collectivités territoriales et de leurs établissements publics :

- obligation de mettre en garde les collectivités sur les risques qu'elles encourent du fait des opérations qui leur sont proposées ;
- obligation de s'assurer du caractère adéquat du produit proposé au vu de la situation financière de la collectivité et de son aptitude à en appréhender les caractéristiques.

La circulaire déconseille aux collectivités territoriales un certain nombre de produits à risques dont les emprunts structurés. En particulier, elle préconise d'écartier certains produits dont les indices sont établis par référence aux matières premières, à la valeur des devises, aux indices des places financières hors OCDE... Elle conseille également aux collectivités de diversifier les composantes de leur encours pour réduire les risques, de privilégier une vision à long terme des produits sur la recherche d'un gain immédiat et à mettre en concurrence les établissements prêteurs.

1 Bellemin Pascal, La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales : analyse critique, RFFP n° 116, novembre 2011 p. 121.

Dans le même sens, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) a rendu un avis le 8 juillet 2011 relatif à l'information comptable des dettes financières et des instruments dérivés des entités à comptabilité publique¹, définissant un socle minimal d'informations comptables qui doivent être portées à la connaissance des emprunteurs, socle repris par les instructions ministérielles budgétaires adoptées depuis lors. Par un autre avis du 3 juillet 2012, ce même conseil a défini des règles d'enregistrement comptable des emprunts contractés afin que puissent être identifiés les risques réellement encourus par l'emprunteur².

Ces mesures de prévention ont, à juste titre, été estimées insuffisantes³. La Cour des comptes elle-même a pu proposer à l'occasion de son rapport thématique de 2011 que certaines recommandations formulées par la circulaire de juin 2010 revêtent un caractère obligatoire et soient, à cet effet, insérer dans le code général des collectivités territoriales comme l'obligation d'un rapport annuel à l'assemblée délibérante sur les opérations conduites au cours de l'année écoulée et la définition du cadre général pour l'année à venir ainsi qu'un encadrement du recours à certains produits à caractère fortement spéculatif ou particulièrement risqués pour les deniers publics⁴.

Parallèlement à ces dispositifs destinés à rasséréner les relations prêteur / emprunteur, ont été envisagées des mesures permettant d'accompagner les collectivités territoriales dans leurs financements par l'emprunt.

B – L'accompagnement des collectivités territoriales dans leurs financements par l'emprunt

Il s'agit d'accompagner les collectivités dans leur politique de financement (nouveaux emprunts à souscrire) et de refinancement (gestion des emprunts

1 Avis n° 2011-05 relatif à l'information comptable des dettes financières et des instruments dérivés des entités à comptabilité publique relevant du Code général des collectivités territoriales, du code de l'action sociale et des familles, du code de la santé publique et du code de la construction et de l'habitation.

2 Avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012 relatif à la comptabilisation des dettes financières et des instruments dérivés des entités à comptabilité publique relevant du code général des collectivités territoriales, du code de l'action sociale et des familles, du code de la santé publique et du code de la construction et de l'habitation.

3 Marmoz Franck, les emprunts « toxiques » souscrits par les collectivités territoriales, RFFP n° 120, novembre 2012, p. 99 et en particulier, p. 102 pour une esquisse de mesures permettant de prévenir mais également de régler les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales en matière d'emprunt. Egalement Bellemin Pascal, La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales : analyse critique, RFFP n° 116, novembre 2011 p. 127 et s.

4 Cf. infra.

toxiques souscrits) par l'emprunt.

Dans ce cadre, plusieurs mesures ont été envisagées afin que ces (re)financements s'opèrent dans les meilleures conditions possibles. Ainsi, la loi de finances rectificative de décembre 2012 a créé un fonds de soutien (doté de 50 milliards d'euros) chargé de venir en « aide aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour lesquels, après des efforts portant sur leurs recettes et leurs dépenses, le coût de refinancement de leurs emprunts structurés, afin d'en diminuer le risque, porterait durablement atteinte à l'équilibre de leur budget ». La procédure susceptible d'être mise en œuvre conduit à faire intervenir la chambre régionale des comptes. Les modalités de ce fond visent, en particulier, à faciliter la conclusion de transactions entre les banques et les collectivités locales ou leurs groupements, sur une base acceptable par l'ensemble des parties.

Pour bénéficier de ce fonds, les collectivités doivent en faire la demande auprès du préfet (avant le 30 septembre 2013) qui saisira pour avis la chambre régionale des comptes territorialement compétente. Celle-ci doit se prononcer sous le délai d'un mois. Les versements sont conditionnés par la signature avant le 31 décembre 2013 d'une convention entre le préfet et la collectivité territoriale, comportant le montant de la subvention et son échelonnement, ainsi que le plan pluriannuel de retour à l'équilibre auquel s'engage la collectivité.

En parallèle, la Société de financement local (Sfil), nouvel acteur du financement des collectivités née en janvier 2013, sur les décombres de Dexia, a été chargée de procéder à la normalisation d'emprunts structurés. Détendue à 75 % par l'Etat, 20 % par la Caisse des dépôts et consignations et 5 % par la Banque postale, la Sfil permet de refinancer au travers de la Caisse française de financement local (CFFL), les prêts à moyen et long terme proposés par la Banque postale. Pour financer ces crédits, la CFFL peut émettre des obligations foncières.

Dans l'exercice de sa mission, la Sfil a hérité de 90 milliards d'euros de prêt déjà consentis à de collectivités, dont 9,4 milliards d'euros de crédits sensibles. L'objectif pour ces derniers est d'accompagner les collectivités dans un processus de désensibilisation de ces prêts et de les faire passer, dans la mesure du possible, à un taux fixe.

Les relations parfois tendues qui ont pu s'établir entre les collectivités territoriales et les établissements bancaires ont, par ailleurs, conduit à la désignation, fin 2009,

d'un médiateur, Eric Gissler – celui là même a qui avait été confié, un an plus tôt, l'élaboration de la charte de bonne conduite. Ainsi qu'il a pu être précisé, « si cette instance de médiation a pu, ici ou là, contribuer à faciliter des accords avec des petites communes, elle n'a toutefois pas pu véritablement peser sur les dossiers les plus compliqués¹ ». A l'inverse, le Sénat a pu relever un bilan positif ayant conduit le Gouvernement à prolonger et renforcer ce dispositif².

Dans le même temps, a été mise en place une cellule interministérielle de suivi des emprunts à risque du secteur local. Cette cellule a pour mission de mutualiser les informations des différents services de l'Etat concernées par les emprunts à risque contractés par le secteur public local, de suivre l'évolution du stock de produits à risque dans l'encours local et de coordonner les mesures prises pour contenir les risques liés à cette partie de la dette locale. Elle réunit chaque trimestre, les représentants des différentes administrations concernées. Ce dispositif a été étendu au niveau départemental avec la création de cellules chargée d'assurer un suivi des collectivités les plus exposées et d'anticiper voire de prévenir les risques de dégradation de leur situation financière.

La crise générée par les emprunts toxiques a également occasionné des difficultés pour les collectivités territoriales pour obtenir les prêts dont elles ont besoin pour financer leurs investissements. Ce sont, en particulier, les communes de plus de 50 000 habitants qui rencontrent le plus de difficultés avec une estimation selon laquelle le volume moyen proposé par les établissements de crédits représente généralement 28 % des volumes demandés, obligeant les collectivités concernées à cumuler plusieurs prêts pour finaliser leur investissement³.

Pour faciliter le financement par l'emprunt, a également été envisagée la création d'une agence de financement des collectivités locales permettant de donner accès aux collectivités territoriales, au meilleur coût, aux marchés financiers⁴. La

*1 Klopfer Michel, Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ?, Gestion et fin. publ. 2013, n° 5 p. 7.

*2 Sénat, Projet de loi de finances pour 2013 : Relations avec les collectivités territoriales, II. Les collectivités territoriales face à leurs difficultés d'emprunt : l'urgence de solutions adaptées, Avis n° 154 (2012-1013), déposé le 22 novembre 2012.

*3 Sénat, Projet de loi de finances pour 2013 : Relations avec les collectivités territoriales, II. Les collectivités territoriales face à leurs difficultés d'emprunt : l'urgence de solutions adaptées, Avis n° 154 (2012-1013), déposé le 22 novembre 2012.

*4 Sénat, Débats parlementaires du 21 mars 2013, à l'occasion de l'examen de l'amendement n° 264 rectifié présenté par le Gouvernement.

question d'une telle création a été significativement explorée avec le dépôt en février 2012 d'une étude de faisabilité.

Un projet qui a vu le jour avec la loi de séparation et de régulation des activités bancaires définitivement adoptée par le Parlement le 18 juillet 2013¹. L'article 35 de cette loi autorise les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à créer leur propre agence de financement. Ainsi que le précise l'article L. 1611-3-2 du Code général des collectivités territoriales, ces collectivités et établissements peuvent créer une société publique revêtant la forme de société anonyme dont ils détiennent la totalité du capital et dont l'objet est de contribuer, par l'intermédiaire d'une filiale, à leur financement. Cette société et sa filiale vont exercer leur activité exclusivement pour le compte des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre actionnaires. Cette activité de financement est effectuée par la filiale à partir de ressources provenant principalement d'émissions de titres financiers. Dénommée Agence France Locale, elle sera installée en octobre 2013.

Dans leur politique de financement par l'emprunt, les collectivités auront probablement appris de leurs déboires. Il s'agit désormais de recourir à l'emprunt en toute connaissance de cause et d'éviter que des risques trop importants soient pris.

A cet effet, l'une des options désormais privilégiées est celle de l'émission d'obligations uniques ou groupées, placées sur les marchés de capitaux permettant de lever des fonds dans de brefs délais et de financer à plus long terme des équipements publics à coûts réduits d'émission². Si elles affectent la libre administration des collectivités, les émissions groupées présentent un avantage indéniable : offrir des taux de 3 à 4 % inférieurs aux prêts classiques. Ces émissions permettent également de contourner les difficultés qui sont apparues avec la crise : la réduction de l'offre bancaire, la chute de Dexia-CL, les limites d'action qui sont celles de la LBP-DL (La Banque Postale – Développement Local) qui est devenue, avec le démantèlement de Dexia, la nouvelle banque des collectivités territoriales (limites tenant aux montants et à la durée des prêts qu'elle peut accorder qui

*1 Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, JO 27 juillet, p. 12530.

*2 Portal Eric, Eléments sur la genèse d'une future « agence publique de financement » des collectivités locales, RFFP n° 112, novembre 2010, p. 207 ; Azi Abdelghani, Emissions obligataires et collectivités publiques, Dr. adm. Novembre 2012, p. 18.

s'avèrent être moindres que ce qu'il était possible d'obtenir auprès de Dexia)...

Le recours à ce financement désintermédié demeure toutefois limité en raison des contraintes qui l'entourent, liées à la notation par une agence, au montant des titres émis et à leur coût¹.

Certaines collectivités ont également opté pour le financement populaire en levant un emprunt sur leurs habitants à l'exemple de la région Pays de la Loire qui, en 2009, a levé 73 millions d'euros à un taux de 4 % sur 6 ans puis 100 millions d'euros en 2012. La région Limousin qui, en 2011, a levé 30 millions d'euros à 4,1 % ou encore l'Auvergne, 21 millions d'euros à 4 %, l'Ile-de-France qui a levé en 2012, 100 millions d'euros et Rhône-Alpes qui, la même année, a levé 150 millions d'euros. Comme il a pu être souligné, ce type d'emprunt suppose un nombre important de souscripteurs². Ceci explique que ce soient des régions qui aient essentiellement eu recours à ce type d'emprunt.

Pour l'essentiel, l'emprunt contracté par les collectivités territoriales demeure donc encore un financement intermédié, c'est-à-dire souscrit auprès des établissements bancaires. En dépit des difficultés rencontrées, 97 % de la dette locale est intermédiée.

Dans le même temps, le souhait a été émis de renforcer l'encadrement des possibilités d'emprunt par les acteurs locaux en « capping » les taux pratiqués. Cet encadrement est déjà appliqué aux établissements de santé depuis le décret du 14 décembre 2011³, il a vocation à être étendu aux collectivités territoriales ainsi que la volonté en a été exprimée à l'occasion du dépôt d'une proposition de loi en février 2012⁴. Parmi les évolutions envisagées avec cette proposition, il est prévu d'étendre les provisionnements pour risques liés à la souscription des produits financiers, de renforcer le contrôle des organes délibérants des collectivités territoriales en imposant, notamment, un débat d'orientation budgétaire sur le pilotage pluriannuel de l'endettement et d'étendre l'obligation de transmission au contrôle de légalité de l'ensemble des contrats d'emprunt.

*1 Saoudi Messaoud, *L'agence de financement des collectivités territoriales : vers une banque publique locale ?*, Gestion et fin. publ. 2012 n° 12, p. 65.

*2 Ibid p. 65.

*3 Décret n° 2011-1872 du 14 décembre 2011 relatif aux limites et réserves du recours à l'emprunt par les établissements publics de santé.

*4 Proposition de loi n° 4382 relative au développement, à l'encadrement et à la transparence des modes de financement des investissements des acteurs publics locaux, Doc. Parlementaire 13^{ème} législature.

Enfin, la loi de séparation et de régulation des activités bancaires contient d'autres dispositions permettant d'encadrer les conditions d'emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements. Parmi elles, le paragraphe I de l'article L. 1611-3 inséré dans le code général des collectivités territoriales qui prévoit que la souscription par une collectivité territoriale d'un emprunt libellé en devises étrangères est soumise à l'obligation de conclure, lors de la souscription de l'emprunt, un contrat d'échange de devises contre euros pour le montant total et la durée totale de l'emprunt. Il est également prévu que lorsque le taux d'intérêt d'un emprunt souscrit par une collectivité est variable, les indices et les écarts d'indices des clauses d'indexation doivent respecter des valeurs maximales fixées par décret en Conseil d'Etat et que les formules d'indexation doivent répondre « à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières ».

Au stade du projet, cette même loi avait également envisagé « une désensibilisation par palier du stock de crédits toxiques¹ » avec la possibilité pour les collectivités territoriales détentrices d'emprunts toxiques, de déroger aux règles de prudentielles prévues par l'article L. 1611-3 en les autorisant à remplacer un emprunt toxique par un autre emprunt structuré mais à la condition que cela ait pour effet de réduire le risque encouru. Une réponse ponctuelle destinée à accompagner les collectivités en difficulté sur chemin de la sortie de crise et à favoriser la renégociation de ces emprunts qui n'a pas été reprise dans le texte finalement adopté.

Ainsi que le laissent apparaître ces précédents développements, nombreuses ont été les mesures envisagées pour accompagner et aider les collectivités locales dans leurs démarches de refinancement et de financement par l'emprunt. Certaines ont trouvé concrétisation, d'autres non... reste à en apprécier, lorsque le temps aura permis un recul nécessaire, l'efficacité. Apprécier également si cet épisode aura produit des fruits suffisants pour écarter toute tentation des élus locaux pour de tels produits financiers.

*1 Sénat, Projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, Titre III Bis – Encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements, Rapport n° 422 (2012-2013), 12 mars 2013.