

Audit citoyen et budget primitif

Patrick Saurin, décembre 2011

Auditer la dette de sa collectivité (et des établissements publics) grâce au droit à l'information

Les conseils municipaux se préparent à voter leurs budgets primitifs. Un tel événement peut être l'occasion pour les collectifs locaux de poser les premiers jalons d'un audit local de la dette publique des collectivités¹, en particulier celles touchées par les emprunts « toxiques », et faire de ce vote un rendez-vous citoyen. *Libération* a établi dans son édition du 21 septembre dernier une carte de France des collectivités, établissements, organismes et associations touchés par les emprunts toxiques commercialisés par Dexia², mais cette liste n'est pas exhaustive car d'autres banques françaises et étrangères ont fait souscrire de tels prêts.

Le budget primitif 2012 doit être voté par l'assemblée délibérante (le conseil municipal) avant le 31 mars 2012 et transmis au représentant de l'Etat dans les 15 jours qui suivent son approbation. C'est un budget prévisionnel qui retrace toutes les opérations de dépenses et de recettes que l'ordonnateur (le Maire) est autorisé à effectuer pour sa collectivité sur la période qui s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012.

D'un point de vue comptable, le budget se présente en deux parties, une section de fonctionnement et une section d'investissement. Chacune de ces sections doit être présentée en équilibre, les recettes devant être égales aux dépenses.

Dans la partie dépenses de la section de fonctionnement, on trouve notamment les intérêts des prêts à payer sur l'exercice. Dans la partie dépenses de la section d'investissement, figure la part de capital de ces prêts à rembourser sur l'exercice. Si la commune réalise un emprunt, il sera inscrit dans les recettes de la section d'investissement.

Les citoyens peuvent accéder aux informations relatives au vote du budget primitif et plus généralement aux informations comptables et financières de leur collectivité de trois façons :

- en assistant au vote du budget. En effet, l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales précise : « Les séances des conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos ».
- en assistant à des réunions publiques de présentation du budget organisées par certaines équipes municipales,
- en allant consulter les documents financiers en mairie ou en se les faisant parvenir par voie électronique (s'ils sont disponibles sous cette forme), ou par la poste (aux frais du demandeur). Selon la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 « toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. Chacun peut les publier sous sa responsabilité. La communication des documents mentionnés au premier alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'Etat, intervient dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui prévoit que L'accès aux documents administratifs

¹ Cette note fait suite au « Livret de l'audit local » accessible par le lien : <http://www.audit-citoyen.org/wp-content/uploads/2011/11/Les-dettes-publiques-locales.-Un-enjeu-citoyen-essentiel.doc>

² Cette carte est accessible par le lien : <http://labs.liberation.fr/maps/carte-emprunts-toxiques/>

s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration :

- a) par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;
- b) sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ;
- c) par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique. »

Lorsque l'on souhaite consulter les budgets, les comptes administratifs, les registres ou les autres documents dans le cadre d'un audit citoyen, il faut avoir préparé préalablement un courrier de demande comportant les mentions suivantes :

« Objet : consultation des documents municipaux (budget primitif, comptes administratifs, état de la dette, état des garanties d'emprunts, délibérations, procès-verbaux, arrêtés municipaux, etc.), en vertu de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales et de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée. »

Ces documents sont à demander à la personne responsable de l'accès aux documents administratifs de la collectivité locale ou de l'établissement public qui a un mois pour les fournir. Le fait de ne pas les communiquer dans ce délai vaut refus. Le demandeur dispose alors d'un délai de deux mois pour saisir la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) dont un référent peut être joint dans chaque préfecture.

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 concerne non seulement les communes et les autres collectivités territoriales (communautés de communes, département, régions, organismes de coopération intercommunale) mais également les établissements publics, notamment les établissements publics hospitaliers, ainsi que les structures de droit privé chargées d'une mission de service public. Ainsi, les membres des collectifs locaux d'audit citoyen de la dette publique ont le droit de prendre connaissance des documents administratifs relatifs à ces personnes morales. L'article 1 de la loi précitée indique :

« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des chapitres Ier, III et IV du présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs. Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres Ier, III et IV du présent titre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. »

Auditer la dette de sa collectivité en quelques questions

L'angle d'attaque ici est circonscrit aux prêts « toxiques » car les réflexions sur la nature légitime ou illégitime des dettes des collectivités ne sont pas assez avancées au sein de notre collectif pour donner lieu à une démarche sérieuse et étayée. Il en va de même pour ce qui est de la pertinence des investissements qui n'est pas abordée ici et qui relève d'une approche spécifique propre à chaque collectivité. Même si la présente approche est limitée, elle offre l'avantage d'identifier une partie de la dette illégitime, la plus visible : les prêts structurés « toxiques » proposés par les banques. Ces

prêts structurés « toxiques » se reconnaissent à 3 caractéristiques essentielles qui peuvent se cumuler :

- des taux supérieurs à la moyenne,
- des taux révisés à partir d'indices spéculatifs (par exemple, les monnaies étrangères),
- des indemnités de sortie (ou soultes) d'un montant très élevé (pour les évaluer il faut se référer aux contrats de prêts et tout particulièrement à l'article précisant les modalités de remboursement anticipé des emprunts),
- des durées plus longues que celles de l'amortissement du bien financé (ou de la durée résiduelle moyenne des prêts refinancés dans le cas d'un réaménagement).

Cette approche offre également l'avantage d'être opérationnelle immédiatement. En outre, des élus peuvent s'associer à notre démarche puisqu'elle va dans l'intérêt de la collectivité, notre objectif étant de faire supporter aux banques la totalité du surcoût de leurs prêts « toxiques ».

Voici quelques exemples de questions à poser aux élus et de premières investigations à réaliser à partir de 3 documents essentiels qui figurent en annexe des budgets des collectivités, l'état de la dette (les hôpitaux ont aussi ce document), l'annexe A2.9³ et l'état des garanties d'emprunts :

- Quelle est la répartition de la dette entre les 3 grandes catégories d'emprunts :
 - Taux fixes
 - Taux révisables ou variables
 - Prêts structurés
- Sur la partie qui nous intéresse, à savoir les prêts structurés, il convient de disposer d'informations complètes. Attention : dans leur présentation, les collectivités distinguent souvent les « prêts structurés simples » (c'est-à-dire non risqués selon elles) et les « prêts structurés à risque » (ceux que l'on appelle les « prêts toxiques »). Pour plus de sûreté dans notre approche, il convient de questionner de la même façon la totalité des prêts structurés, car un prêt considéré aujourd'hui comme « non risqué » peut le devenir par la suite. Dans la mesure où le caractère « toxique » du prêt et ses modalités de fonctionnement ne ressortent pas clairement de l'état de la dette ni des délibérations, la consultation des contrats s'avère le plus souvent nécessaire. Les informations à recueillir pour chacun des prêts structurés sont les suivantes :
 - Montant
 - Nom du prêteur
 - Date de versement des fonds
 - Taux initial
 - Périodicité des échéances
 - Profil de l'amortissement

³ La nouvelle annexe A2.9 (cf. copie à la fin de cette note), rendue obligatoire par la circulaire N° IOCB1015077C du 25 juin 2010 sur « Les produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leur établissements publics » (accessible par le lien : <http://circulaires.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=3>), classe les emprunts structurés en 5 catégories selon leur niveau de risque. Cette circulaire indique qu'un rapport présentant la politique d'endettement de la collectivité doit être présenté chaque année par l'exécutif à l'assemblée délibérante et précise que « la séance du vote du budget primitif apparaît comme un moment particulièrement opportun pour présenter ce rapport à l'assemblée délibérante. » (p. 21).

- Durée
 - Nombre de phases (par exemple, des prêts structurés peuvent comporter 2 périodes : une première phase à un taux fixe bonifié et la seconde à taux révisable sur la base de l'évolution d'un indice) et conditions pour chacune d'elles (durée, taux, etc.).
 - Mode de révision du taux et indice de référence pour la phase au cours de laquelle le taux est révisé périodiquement (par exemple l'évolution de la parité entre l'euro et le franc suisse).
 - Conditions de sortie. Cela nécessite de connaître le montant du capital restant dû au moment de l'audit. En cas de remboursement anticipé, il faut savoir comment se calcule l'indemnité (ou soulte) due à ce titre et quel serait son montant dans l'hypothèse où la collectivité souhaiterait rembourser le prêt à la prochaine échéance. Comme ce n'est qu'une simulation pour avoir une idée de ce coût de sortie, prendre les conditions financières en vigueur au moment de l'audit (par exemple le cours du franc suisse et de l'euro du moment si ces monnaies ont été retenues pour déterminer l'évolution du taux).
 - Quelle a été l'évolution de la charge de l'emprunt structuré depuis sa mise en place. Une bonne façon de s'en faire une idée consiste à noter tous les taux pratiqués à chaque échéance et le montant des échéances correspondantes. On dispose ainsi d'une vision précise de l'évolution des taux et du montant des échéances.
- Cas particuliers d'un prêt structuré qui réaménage un ou plusieurs prêts. De telles opérations de réaménagement de dette qui ont pu être réalisées ces dernières années sont à surveiller car un réaménagement peut dissimuler plusieurs éléments de nature à donner lieu à contestation :
- Un étalement de la dette sur une durée inappropriée. L'objectif ici est de diminuer le montant des échéances du fait de problèmes de gestion ou d'augmentation des frais financiers. Une bonne gestion nécessite que la durée des prêts soit adossée à celle des opérations ou des biens financés. Il convient de vérifier ici si la durée résiduelle moyenne des prêts correspond bien à celle du ou des prêts réaménagés.
 - Le capital réaménagé peut intégrer une ou des indemnités de remboursement anticipé dont le montant peut-être démesuré (il arrive qu'un prêt structuré réaménage un autre prêt structuré), l'allongement de la durée sert ici à gommer le renchérissement des échéances.
 - Les conditions du nouveau contrat, notamment le taux (et ses modalités d'évolution) et le mode de calcul de l'indemnité de remboursement anticipé peuvent se révéler pénalisantes pour l'emprunteur.
- Si la collectivité possède des prêts « toxiques », quelles démarches a-t-elle engagées ou envisagées ?
- Négociation amiable avec l'emprunteur, en détaillant le contenu de l'accord : qu'a obtenu la collectivité ? à quelles prétentions a-t-elle renoncé ?
 - Action en justice.
 - Suspension du paiement des échéances...
- La collectivité a-t-elle inscrit ou envisage-t-elle d'inscrire des provisions dans son budget au titre de ses prêts. Une telle mesure serait le signe que la collectivité possède un ou plusieurs

prêts « toxiques » dont elle essaie d'anticiper l'augmentation de la charge d'emprunt. Les provisions ne sauraient être qu'une mesure provisoire pour la collectivité car dans notre conception c'est à la banque de supporter l'intégralité du surcoût des prêts qu'elle a consentis. La circulaire interministérielle précitée du 25 juin 2010 précise : « Un état annexé au budget primitif et au compte administratif permet de suivre chaque provision constituée » (p. 22).

- Dans la mesure où le caractère « toxique » du prêt ou sa nature de crédit « structuré » ne ressort pas de l'état de la dette ni des délibérations, la consultation des contrats peut s'avérer nécessaire, d'autant que les prêts « toxiques » possédant généralement une première période (souvent de 3 ans) à taux fixe bonifié ne se laissent pas identifier au départ.
- Des prêts « toxiques » figurent-ils dans la liste des emprunts garantis par la collectivité ? Il faut savoir que les collectivités ont la possibilité, à certaines conditions, d'apporter leur garantie à différentes catégories d'emprunteurs (établissements publics, organismes de logement social, associations) mais en cas de défaillance de ces derniers, ce sont les collectivités qui sont appelées en paiement. Pour ce qui est des prêts structurés garantis, il importe de reprendre la même trame de questions que celle détaillée ci-dessus pour la dette propre de la collectivité.

En résumé, notre démarche a pour vocation de :

- Repérer les prêts « toxiques ».
- Identifier ce qui est atypique dans leur déroulement (exemple : brusque évolution des taux, augmentation conséquente des échéances, montant démesurée de l'indemnité de remboursement anticipé, durée inappropriée, indices de révision spéculatifs, etc.)
- Chiffrer les surcoûts auxquels ils donnent lieu
- Préparer un vaste mouvement citoyen, si possible avec les élus, pour faire pression sur les banques prêteuses afin qu'elle transforment ces prêts « toxiques » en prêts classiques (prêts à taux fixe ou prêts à taux révisable) sans surcoût, sans majoration de taux, sans soulte, sans allongement de durée et sans clause léonine ou abusive. Les banques doivent supporter la totalité des surcoûts que leurs produits ont générés pour les collectivités.

À l'occasion de leurs interventions auprès des élus, les collectifs locaux pourraient inviter les conseils municipaux à voter une motion pour un « audit citoyen de la dette », à l'instar de celle votée le 8 décembre dernier par le Conseil Municipal de la Ville de Saint-Germain du Puy⁴.

⁴ Cette motion est accessible par le lien : <http://www.audit-citoyen.org/?p=707>

Annexe 7 - Le modèle de l'annexe à joindre aux maquettes des instructions budgétaires et comptables des collectivités

IV – ANNEXES	IV
ELEMENTS DU BILAN – ETAT DE LA DETTE	
REPARTITION DE L'ENCOURS (TYPOLOGIE)	

Structures	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	indices en euros	indices inflation française ou zone euro ou écart entre ces indices	écarts d'indices zone euro	indices hors zone euro et écarts d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	écarts d'indices hors zone euro
Indices sous-jacents	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits
	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours
(A) Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros
(B) Barrière simple. Pas d'effet de levier	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits
	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours
(C) Option d'échange (swaption)	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros
(D) Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits
	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours
(E) Multiplicateur jusqu'à 5	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros