

5 - Renforcement des règles de transparence demandées par la Ville de Besançon aux établissements bancaires

M. BODIN, Conseiller Municipal Délégué, Rapporteur : La crise financière débutée en 2007 a mis en évidence les dérives du système financier actuel et les effets induits négatifs d'une dérégulation outrancière des marchés financiers.

Les pratiques financières et fiscales déloyales d'Etats ou de territoires refusant l'échange d'information et la coopération fiscale font partie de ces dysfonctionnements, qui portent atteinte à l'efficacité des politiques de développement et de lutte contre les inégalités sociales.

La coexistence des activités «pour compte propre» au poids grandissant et de la gestion des dépôts des particuliers et des entreprises au sein d'une même entité a également été de nature à fragiliser le système bancaire.

Il appartient aux Etats de jouer leur rôle de régulateurs : c'est d'ailleurs le sens donné à la Loi de séparation et de régulation des activités bancaires. Les Collectivités Locales ont un rôle d'exemplarité à jouer à leur niveau, notamment dans leur capacité à contractualiser avec les banques.

I. Le cadre juridique de la signature des contrats d'emprunts

L'article 2 de la Loi n° 82-203 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a supprimé toute forme de tutelle de l'Etat sur les actes des collectivités locales. Cette évolution a notamment conduit à reconnaître leur autonomie financière et la possibilité pour elles, aux termes de l'article L 2336-3 du Code Général des Collectivités Territoriales, de recourir librement à l'emprunt.

Les contrats de prêt ne sont pas soumis au Code des Marchés Publics (article 3 du Code des Marchés Publics). Au sens du droit européen, la dette des collectivités locales fait partie intégrante de la dette publique, soumise aux règles du Traité de Maastricht.

De ce fait, les relations des collectivités avec leurs prêteurs sont aujourd'hui régies par le droit privé et la liberté contractuelle. Cette liberté connaît toutefois des limites, posées par la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités et à leurs établissements publics, venue encadrer les types de produits qui peuvent être souscrits.

Cette circulaire encourage par ailleurs la mise en concurrence la plus large possible lors du recours à l'emprunt, ceci afin de bénéficier des meilleures conditions. Il faut noter que cette recommandation est constante de la part des Chambres Régionales des Comptes.

Pour sa part, la Ville applique cette mise en concurrence depuis de nombreuses années avec pour objectif de retenir les offres les plus performantes financièrement, en accord avec sa stratégie d'endettement, définie depuis 2010 dans le rapport annuel sur la gestion de dette présenté en décembre. Cette mise en concurrence s'appuie sur l'élaboration de cahiers des charges respectant une stricte égalité dans l'accès à l'achat public et en tenant compte des contraintes du secret bancaire et professionnel.

II. Un contexte financier difficile

1. Le contexte financier des prêts aux collectivités

Depuis 2008, on a pu observer une importante diminution du volume des prêts accordés aux collectivités locales, ce qui incite à la plus grande prudence sur une potentielle sélection des partenaires bancaires.

Ce début de pénurie bancaire a de multiples origines : difficultés d'approvisionnement en liquidités des établissements depuis l'éclatement de la crise des subprimes, institutions de nouvelles normes prudentielles et exigences de mobilisations en fonds propres défavorables aux collectivités (réglementation Bâle III), crise des dettes souveraines (Grèce, Espagne, Italie), réorientation des fonds vers des activités plus rémunératrices, restructuration d'établissements, etc.

Sans les interventions de la CDC à la demande du Gouvernement, notamment en 2012 avec le déblocage d'une enveloppe exceptionnelle de 5 Mds d'euros, pour venir financer les investissements des collectivités locales et préserver ainsi leur capacité d'investissement, de nombreuses collectivités auraient connu des difficultés.

Pour la Ville, l'emprunt 2012 a été mobilisé à hauteur des besoins, mais dans des conditions financières moins favorables qu'avant 2008, notamment en termes de marges bancaires (de l'ordre de + 2 % sur certains index) et de commissions de mobilisation.

L'exercice 2013, avec l'arrivée de la Banque Postale sur le marché des collectivités et dans la perspective de la mise en place de l'Agence de Financement des Investissements, s'annonce moins difficile que les années 2011 et 2012, mais la vigilance reste de mise sur le volume des prêts accordés par les établissements traditionnels dans un contexte économique toujours incertain.

2. L'exemplarité des collectivités locales

Il faut rappeler que les collectivités locales jouent un rôle moteur dans le soutien de l'activité économique en réalisant plus de 70 % de l'investissement public. Le financement de ces investissements n'est pas envisageable sans un recours maîtrisé à l'emprunt. Il faut noter d'ailleurs que contrairement à l'Etat, ce financement ne peut être mobilisé que pour la réalisation d'investissements productifs et non pour le fonctionnement courant des collectivités. Rappelons enfin que l'endettement global des collectivités locales est très mesuré, puisqu'il ne représente que 10 % de la dette publique.

Conscientes du problème aigu que peuvent représenter certains emprunts structurés «toxiques» et soucieuses de participer à la lutte contre les dérèglements du marché financier, de plus en plus de collectivités ont souhaité introduire des règles de plus grande transparence dans leurs relations avec les établissements bancaires. C'est le cas de la Ville de Besançon, dans le cadre de la délibération du 8 décembre 2011, qui prévoyait notamment d'élargir les règles de transparence dans ses relations avec les établissements de crédit et de demander aux établissements candidats de satisfaire aux obligations prévues à l'article L 511-45 du Code Monétaire et Financier. Ces dispositions ont été appliquées pour l'ensemble des consultations effectuées depuis.

La lutte contre l'évasion fiscale reste le domaine d'intervention des Etats et des organisations internationales, même si force est de constater la faiblesse de la réglementation internationale, ainsi que l'aspect relativement peu contraignant des modes de fonctionnement des marchés. La Loi sur la Séparation et la Régulation des Activités Bancaires est, à la date d'écriture du présent rapport, en cours d'examen : elle devrait constituer une étape dans la lutte contre les dérives financières et pour une transparence accrue des activités bancaires.

Dans ce contexte, la Ville souhaite se positionner pour renforcer les demandes d'informations concernant les engagements de transparence à ses futurs contractants, dans le cadre des obligations définies par la Loi.

III. Les engagements renforcés du Conseil Municipal

La Ville souhaite renforcer les règles de transparence demandées à ses partenaires bancaires et financiers.

La délibération du 8 décembre 2011 prévoit de demander aux établissements candidats d'avoir satisfait aux obligations prévues à l'article L 511-45 du Code Monétaire et Financier.

En complément, dans le cadre du processus de consultation, il sera demandé à chaque établissement d'indiquer sa situation, ou celle des établissements dont il détient une participation majoritaire, au regard des Etats ou territoires non coopératifs en application de l'article 238-0 A du Code Général des impôts, ainsi que de présenter les procédures et outils dont il serait doté pour lutter contre le blanchiment, la fraude fiscale et la corruption, et pour favoriser l'investissement durable.

Comme par le passé, le choix des partenaires financiers de la Ville s'effectuera après une mise en concurrence la plus large possible, dans le cadre de la délégation accordée au Maire pour accomplir les actes de gestion de dette décrits dans la délibération présentée chaque année au Conseil Municipal.

Par ailleurs, dès lors que la Loi de séparation et de régulation des activités bancaires le permettra, la Ville de Besançon s'engage à demander aux établissements de lui communiquer annuellement leur chiffre d'affaires, leurs effectifs, leurs résultats nets et les impôts qu'ils auront payé pays par pays, ainsi que la situation des organismes bancaires ou financiers au regard de leurs activités dans les Etats ou territoires figurant sur la liste prévue à l'article 238-0 A du Code Général des Impôts.

La Ville de Besançon souhaite ainsi sécuriser ses emprunts, dans le cadre des possibilités conférées par la Loi et dans les limites de son champ d'intervention, et affirmer son attachement à la lutte contre la fraude fiscale, le blanchiment et la corruption, dans le cadre d'une politique volontariste de développement durable.

Propositions

Le Conseil Municipal est invité à décider :

- de confirmer les règles de transparence dans ses relations avec les établissements de crédit, les établissements candidats devant avoir satisfait aux obligations prévues à l'article L. 511-45 du Code Monétaire et Financier, ainsi que l'application des règles éthiques plus contraignantes dès que celles-ci auront été établies par les réglementations nationales et européennes,

- de demander, dans le cadre des consultations, à chaque établissement d'indiquer sa situation, ou celle des établissements dont il détient une participation majoritaire, au regard des Etats ou territoires non coopératifs en application de l'article 238-0 A du Code Général des Impôts, ainsi que de présenter les procédures et outils dont il serait doté pour lutter contre le blanchiment, la fraude fiscale ou la corruption, et pour favoriser l'investissement durable,

- de demander aux établissements bancaires de produire chaque année les informations concernant leur chiffre d'affaires, leurs effectifs, leurs résultats nets et les impôts et taxes acquittés pays par pays, dès lors que la Loi de séparation et de régulation des activités bancaires sera applicable et selon les modalités et formes prévues par celle-ci.

«M. LE MAIRE : Nous avons déjà pris une délibération à ce sujet. Nous allons là encore plus loin et je pense que c'est une bonne chose. Nicolas BODIN pourra répondre aux questions s'il y en a.

M. Philippe GONON : Ce n'est pas un débat polémique du tout, c'est un débat technique. Quand nous serons, que ce soit la Ville, un de ses satellites ou la CAGB, en face de la Caisse des Dépôts, de la Banque Postale, est-ce que vous pensez que nous allons pouvoir travailler en permanence avec ces partenaires quotidiens sur lesquels nous mettons une forme de suspicion ? La Caisse des Dépôts, je le rappelle, c'est l'Etat français et la Banque Postale est quand même un organisme public, la Caisse d'Epargne et le Crédit Agricole sont presque des institutions publiques. Il y a un terme qui me gêne, dans le premier paragraphe de la délibération, quand vous exigez l'application de règles éthiques encore plus contraignantes que celles qui seraient décidées par l'Etat français ou par l'Europe. Je pense qu'à trop vouloir nous risquons de perdre un certain nombre de nos partenaires qui diront que nous avons dépassé les limites. On nous a imposé un certain nombre de contraintes, ils les accepteront puisque c'est la loi, au-delà les accepteront-ils ? Joueront-ils le jeu avec nous ? Est-ce que nous saurons maintenir ces relations de confiance avec des partenaires qui sont fondamentaux pour nous ? Je pense que là nous allons beaucoup trop loin si cette phrase est maintenue en l'état, il y a deux questions qui se posent :

est-ce que nous aurons les compétences pour analyser et déduire les conséquences des données chiffrées que ces établissements vont nous transmettre ? Ensuite, avec quelle fréquence allons-nous analyser ou demander ces données ? Cela se fera-t-il à chaque appel d'offres ? A chaque contrat ?

M. LE MAIRE : Non !

M. Philippe GONON : ... Je reviens car, Monsieur le Maire, la vie d'un établissement n'est pas figée, elle évolue au cours d'une année, vous pouvez avoir des rachats, des ventes, etc. Le périmètre d'un établissement financier quand vous êtes à la Caisse des Dépôts, je vous assure, ça change quasiment tous les matins en Bourse.

M. LE MAIRE : Ce n'est pas le sujet là ?

M. Philippe GONON : Si, on est en plein dedans parce que cela concerne non seulement l'établissement, mais aussi ses filiales qui seraient dans ces paradis fiscaux puisque c'est ça je pense derrière l'appellation qui est dans le texte. Je pense que nous n'avons sans doute pas toutes les compétences pour analyser tous les documents qui vont nous être transmis et en tirer les conséquences et je pense que la fréquence aussi et la multiplication de ces procédures risque de compliquer considérablement notre travail.

M. LE MAIRE : M. BODIN vous répondra. Je vais vous dire une chose, dans le contexte actuel on ne va jamais assez loin en matière de transparence. Il faut être totalement transparent. La Caisse des Dépôts et Consignations ou les grands partenaires conserveront les rapports qu'ils ont avec nous, je ne suis pas inquiet mais je crois que dans le climat de défiance actuel il faut donner des gages de confiance. Cela ne gêne pas et je peux vous dire que j'en ai déjà parlé avec des responsables de ces banques-là, ça ne les gêne absolument pas, au contraire, ça va leur donner des avantages concurrentiels de fournir ces documents alors que d'autres ne pourront pas le faire. Vous savez, je suis tranquille par rapport à la CDC, par rapport à la BEI, ils fourniront les renseignements et puis nous sommes clairs sur ce point.

Mme Catherine THIEBAUT : Nous nous réjouissons de cette délibération puisque nous avons œuvré dans ce sens-là depuis bien longtemps. J'en profite pour dire qu'Eric ALAUZET s'est particulièrement distingué à l'Assemblée Nationale en portant des amendements pour obliger, dès 2014, les banques à la transparence sur l'ensemble de leurs filiales, disposition que le Conseil Européen a décidé fin juin de généraliser en Europe à partir de 2015 pour lutter contre les activités fictives et les paradis fiscaux. Il a aussi porté l'amendement pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale en protégeant les lanceurs d'alerte, en allongeant les délais de prescription à 6 ans et en obligeant les trusts à la transparence. C'est le sens de l'histoire ; maintenant il faut que tout cela se concrétise par des mises en œuvre qui certes nécessitent de nouveaux moyens législatifs mais aussi et avant tout des moyens humains.

M. LE MAIRE : Merci Catherine. Quels sont ceux qui s'opposent à cela ? Quels sont ceux qui s'abstiennent ? 1 abstention».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission n° 1, le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés (1 abstention), décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

Récépissé préfectoral du 15 juillet 2013.