

Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

...
Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.
...

**Réponse conjointe de M. Daniel LECUREUIL, maire
et de M. Jules PERIER, ancien maire**



MAIRIE DE BRÉHAL

Monsieur Frédéric ADVIELLE
Président de la Chambre Régionale des Comptes
21, rue Bouquet
CS 11110
76174 ROUEN cedex

Bréhal, le 09 juillet 2015

Affaire suivie par
Ludovic LEMEE
Directeur Général des Services
dgs@ville-brehal.fr

Nos réf : DL / LL / 2015- 878
Vos réf : DGR-15-1018

LETTRE EN RECOMMANDE AVEC AR

Objet : Rapport d'observations définitives – Commune de BREHAL

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer avoir pris connaissance du rapport d'observations définitives suite à l'examen de la gestion de la commune de BREHAL, pour les exercices 2010 et suivants.

Comme indiqué dans votre dernière correspondance et en application des dispositions de l'article L. 243-5 du Code des Juridictions Financières, je tenais à vous apporter un certain nombre de précisions.

Sur la qualité des comptes et de l'information financière :

L'ensemble du personnel administratif a suivi une formation sur le logiciel de finances et comptabilité (E-Magnus) du 09 au 10 avril dernier. Cette formation avait pour thème la gestion de la dette et des immobilisations. Effectivement, lors du départ de l'agent en charge des Finances en septembre 2012, la transmission d'informations essentielles n'a pas été faite sur le progiciel E-Magnus.

Il apparaît que le logiciel n'avait pas pris en compte un certain nombre de mises à jour notamment en ce qui concerne les ICNE, les restes à réaliser, les renseignements relatifs à la ligne de trésorerie et les engagements hors bilan.

Par ailleurs, des liens entre le logiciel des ressources humaines et celui des finances n'étaient pas établis, ce qui explique, par exemple, que les annexes sur le personnel ressortaient vierges.

Ces erreurs d'écriture sont désormais prises en compte par l'ensemble du personnel administratif actuel et feront l'objet d'une attention rigoureuse à l'avenir.

La chambre a observé les fiches des différents marchés qui ont pour objet de stocker l'ensemble des pièces s'y rapportant. Ces fiches sont effectivement mal renseignées mais cette carence ne remet en aucun cas en question la sincérité des différentes pièces (AAPC, RC, CCAP, CCTP, AE...) ainsi que la légalité des marchés publics. Des consignes ont été données pour l'avenir.

La chambre observe les différentes annexes produites par le logiciel comptable mais non renseignée (exemple : Potentiel fiscal et financier). Nous rappelons que les annexes obligatoires sont celles qui concernent l'équilibre des opérations financières (A6.1 et A6.2), l'état du personnel (C1), la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune de Bréhal (C3.1), la liste des établissements créés (C3.2), les états de la dette (A-.1 à A2.7 au budget primitif et A2.1 à A2.9 au compte administratif). Encore une fois, il apparaît que l'ensemble des champs du logiciel lors de l'enregistrement de certains emprunts n'a pas été renseigné correctement. L'ensemble des prêts de la collectivité a fait l'objet d'une vérification et des corrections nécessaires, notamment dans la classification des emprunts au sens de la circulaire du 25 juin 2010.

En ce qui concerne les travaux de la Mairie, les restes à réaliser n'avaient pas été inscrits en totalité au compte administratif, cependant ils ont été repris dans les crédits nouveaux en 2014 financés par l'emprunt et l'autofinancement. Dès l'exercice 2014, cette situation a été régularisée. Sur le compte administratif 2014, les restes à réaliser effectifs ont été signalés de manière à assurer une fiabilité des comptes présentés à l'assemblée délibérante.

La valorisation des biens de la comptabilité patrimoniale sera assurée à l'avenir puisque le logiciel E-Magnus le permet. L'état des immobilisations de la résidence de la Ferronnerie ne retrace que la présence des biens immobiliers. Il n'y a donc pas lieu, compte tenu de la taille de la collectivité, de pratiquer les amortissements pour ce budget annexe.

Prochainement, il sera proposé au conseil municipal de délibérer sur la durée d'amortissement des différents biens mobiliers, notamment en prenant en considération, l'amortissement des biens de faible valeur sur une durée très courte (1 an).

La dette a fait l'objet d'un échange avec le comptable public dans le but d'harmoniser les montants en comptabilité ordonnateur, en comptabilité du comptable et en accord avec les tableaux d'amortissement des différents prêteurs. Il ressort des écarts mineurs dus à la répartition de la dette sur plusieurs budgets. Des écritures de régularisation seront proposées lors d'un prochain conseil municipal.

S'agissant des ICNE, ceux-ci sont désormais visibles et leur inscription sera faite en 2015.

Sur l'imputation des recettes du service de l'eau dans le budget annexe de l'assainissement, la chambre recommande l'utilisation du compte 455. Nous mettrons en œuvre cette remarque dès 2016, le budget 2015 est d'ores et déjà voté et des rôles ont été émis, empêchant toute régularisation immédiate.

Sur la gestion de la dette de la commune :

Dès le 7 juin 2005, Dexia, partenaire privilégié de la commune de Bréhal, a proposée à la collectivité, qui ne demandait rien, de restructurer plusieurs de ses emprunts pour gérer sa dette de façon active.

Les présentations commerciales de Dexia étaient attractives et la commune de Bréhal, qui n'avait aucune raison de douter de la parole et de la qualité des propositions de son banquier, a transformé les emprunts « classiques » qu'elle détenait en portefeuille par de nouveaux types de produits. Les premiers contrats d'emprunts structurés à risque ont été mis en place en 2005 et ont fait l'objet de restructurations successives en 2006, 2008 et 2009.

Il s'avère que ces présentations commerciales ont fait totalement abstraction des risques financiers liés à ces produits. De fait, Dexia a présenté ces propositions de restructuration comme des solutions sécurisées devant permettre à la commune de Bréhal de profiter « de marges de manœuvres » budgétaires substantielles, estimées par Dexia à 335 265 € en 2005, comme en attestent les différentes propositions commerciales transmises au conseiller-rapporteur.

Séduite par ces propositions de gestion active de son endettement qui semblent ne présenter aucun risque financier, la commune de Bréhal a accepté de restructurer ses emprunts.

C'est ainsi que la Commune s'est vue incitée à adopter une nouvelle stratégie en 2008 intitulée « TOFIX DUAL EUR/CHF » censée « optimiser les frais financiers grâce à un taux fixe plus attractif et sécurisé » et « sécuriser l'emprunt grâce à un taux fixe garanti sur les trois premières échéances ainsi que sur les six dernières et la barrière sécurisée de 1.44% » selon les propos de Dexia.

L'analyse de la présentation commerciale de la banque relative à ce contrat d'emprunt laisse apparaître que ce nouveau prêt est proposé à la commune de Bréhal sur une période de 25 ans et prévoit trois périodes distinctes : deux périodes de taux d'intérêt fixe de 3,86 % durant les trois premières années de sa mise en place et les six dernières années du contrat et durant les 16 années restantes, Dexia propose ce qu'elle qualifie de « passage temporaire en taux fixe haut » qui est en réalité un taux d'intérêt variable complexe structuré avec un réel effet de levier autour de la parité de change EUR/CHF et du cours pivot de 1,44.

Selon Dexia, cette opération ne présente aucun risque financier et doit permettre à la commune de Bréhal d' « optimiser, sécuriser et diversifier » son encours de dette. Dexia insiste également sur le fait que cette restructuration ne « fait courir aucun risque de change » à la commune de Bréhal. Loin d'alerter la commune de Bréhal de la réalité des risques financiers liés à ces opérations, Dexia insiste sur le fait que « la barrière de 1,44 n'a jamais été franchie » et qu'il s'agit là d'une barrière sécurisée. Dexia insiste enfin sur les effets bénéfiques de cette opération de restructuration en indiquant que le taux moyen pondéré de l'emprunt relatif à cette opération passe de 3,98% à 3,86%, que ce « reprofilage » permet de dégager « 631.826 € de marges de manœuvre supplémentaires jusqu'en 2013, que cette somme correspond à une baisse immédiate du recours à l'emprunt du même montant et que cela représente en moyenne près de 105 304 € par an pour les six prochains exercices ».

La présentation par Dexia de « l'impact de l'arbitrage en termes de sécurisation » insiste sur trois éléments : tout d'abord, Dexia précise que la commune de Bréhal profite par cette opération d'une barrière plus sécurisée ; ensuite Dexia précise que grâce à cette opération la commune de Bréhal va bénéficier de ce qu'elle qualifie d'un « taux haut » en baisse de 112 points de base et qui passe de 6,98% à 5,86% (en omettant de préciser qu'à ce taux de 5,86% doit être rajouté 50 % de la variation du taux de change...) ; enfin Dexia insiste sur le fait que la commune de Bréhal va profiter grâce à cette restructuration d'un taux fixe garanti sur les trois premières échéances.

Faisant le bilan global de ces propositions dans un « récapitulatif », Dexia précise que l'arbitrage proposé permet, en substance, de réduire l'exposition au risque de l'endettement de la commune de Bréhal, d'abaisser le taux moyen de la dette, de réaliser des gains budgétaires, de bénéficier du conseil et du suivi de Dexia pendant toute la durée de vie des prêts et de réaliser les opérations proposées sans indemnités. Et ne lui soumet aucune solution pour limiter son risque financier.

Face à ces arguments, la commune de Bréhal est convaincue de la nécessité de restructurer cette opération, ce qu'elle décide par délibération le 26 mai 2008.

Il est essentiel de souligner qu'aucune information ne sera ensuite transmise à la commune de Bréhal par Dexia alors que la crise financière bat son plein. Notamment les 27 et 28 octobre 2008, quand le taux de l'Euro par rapport au Franc suisse passe sous le niveau de 1.44. La banque ne transmet à la commune aucune information particulière.

La commune de Bréhal s'expose donc à un risque budgétaire qui, néanmoins, par ses arguments, ne peut être qualifié de décision unilatérale. En effet, à aucun moment, la commune de Bréhal n'a pu obtenir des engagements de Dexia sur un suivi et un conseil, et ceci, après la période de taux bonifié, et malgré nos nombreuses sollicitations.

Par ailleurs, un jugement récent rendu le 26 juin dernier par le Tribunal de Grande Instance de Nanterre sur une affaire similaire opposant la commune de SAINT CAST LE GUILDO (3 447 habitants) à la société DEXIA, expose que les considérations de la banque « *selon laquelle les collectivités territoriales sont des personnes morales disposant de la liberté d'emprunter dans l'intérêt général de leurs administrés, dans le respect de contraintes budgétaires et comptables précises, n'est pas suffisant pour présumer leur caractère averti qui s'apprécie in concreto* ».

La juridiction ajoute, au regard de la taille de la collectivité et des compétences des élus et agents de cette ville : « *il apparaît, en conséquence, de l'ensemble des éléments que le caractère averti de la demanderesse n'est pas prouvé* », « *qu'il en résulte que la banque avait une obligation d'information et de mise en garde sur l'ensemble des caractéristiques du prêt litigieux, y compris ses aspects les moins favorables de nature à placer la commune en difficulté pour exécuter ses obligations* ».

Il s'agit d'un premier jugement sur le fond qui consolide la commune de BREHAL dans son idée que la collectivité n'a pas obtenu en temps utile tous les conseils qu'elle pouvait attendre de l'organisme prêteur.

Sur l'analyse et les effets sur la situation financière:

La suspension justifiée du paiement des échéances de certains des prêts litigieux :

Le sérieux des arguments financiers et juridiques en faveur de l'illégalité des contrats (qui ont, par la suite motivé l'assignation de Dexia) a permis à la commune de Bréhal de considérer que la créance de Dexia était « sérieusement contestée » et ne présentait donc pas le caractère d'une dépense obligatoire.

De ce fait, le paiement des échéances de certains des contrats litigieux est partiellement suspendu : un paiement et un provisionnement partiel des intérêts sont ordonnés.

Par délibération du 26 novembre 2012, la commune de Bréhal décide de procéder près le Comptable Public à une demande de suspension des échéances du contrat structuré TOFIX DUAL MPH259658EUR indexé sur la parité EUR/CHF et de prendre des arrêtés portant réquisitions du Comptable Public de procéder au paiement partiel d'une échéance du prêt et au provisionnement partiel de son solde (Courrier et arrêté municipal du 27 novembre 2012). Il faut souligner que l'annuité d'emprunt au 1er décembre 2012 s'élève à 500.758,33 € dont 73.809,25 € de capital et 426.949,08 € d'intérêts, soit une différence de 315.417,92 € révélatrice de l'effet cumulé de l'évolution de la parité EUR/CHF et de l'effet de levier compris dans la formule d'indexation.

Le 25 janvier 2013, Madame la sous-préfète de Coutances adresse à la mairie de Bréhal un recours gracieux contre cette décision de suspension du paiement des échéances de l'emprunt TOFIX DUAL.

MPH259658EUR. Par courrier du 25 mars 2013, la commune de Bréhal répond à l'argument présenté par Madame la sous-préfète de Coutances en soulignant le fait que le caractère « sérieusement contesté » de la créance - et partant, son caractère non-obligatoire - n'est pas conditionné à l'engagement préalable d'une procédure au fond et encore moins au prononcé de la nullité du contrat litigieux.

Madame La sous-préfète de Coutances, au regard de nos arguments, ne jugera pas utile de saisir la juridiction administrative.

Le processus de suspension du paiement des annuités de l'emprunt considéré sera renouvelé en 2013 et 2014 ainsi que la fixation de provisions d'un montant certes éloigné du risque budgétaire mais supportable à l'équilibre du budget communal.

Déterminée à préserver l'équilibre menacé de son budget, la commune de Bréhal est également conduite à porter le contentieux en justice pour préserver l'intégralité de ses droits (assignation du 31 janvier 2013 auprès du TGI de Nanterre).

Parallèlement, la commune de Bréhal a pris les dispositions nécessaires pour entamer les négociations avec la banque (SFIL) afin de trouver une solution raisonnée à cette problématique. Un dossier a déposé le 27 décembre 2014 en Préfecture de la Manche dans le but d'obtenir une aide substantielle du fonds de soutien prévu pour venir en aide aux collectivités les plus fortement impactées par les emprunts structurés. Pour la commune de Bréhal, le taux escompté de 40% sur le montant des IRA devrait être en réalité de 62.20% en raison de la nouvelle chute de la parité du 15 janvier 2015 entraînant une forte augmentation des IRA qui s'élèvent désormais à 6 086 000 € (au 30/04/2015) pour un capital restant dû de 2 523 913 €.

La commune de Bréhal travaille activement à cette négociation, en lien permanent avec les services préfectoraux, le CNOS et la Banque. Dans la mesure où la sortie de l'emprunt pourrait être acceptable, cette problématique pourrait être réglée pour le 1^{er} septembre 2015. Néanmoins, la Commune reste à ce jour dans l'attente d'une notification du taux de fonds de soutien.

La perspective sur les différents budgets communaux

La commune de Bréhal a pris des décisions fortes dès le début de cette année, avec une augmentation des tarifs de l'eau et de l'assainissement visant à l'équilibre budgétaire des deux budgets annexes afférents sans avoir recours à une subvention d'équilibre du budget principal (voir délibération du 15 février 2015 portant sur les nouveaux tarifs 2015 des services d'eau et d'assainissement). Le conseil municipal a également décidé, par délibération en date du 13 avril 2015, une augmentation des taux d'imposition de 5%. Aucun recours à l'emprunt nouveau n'est prévu en 2015 et l'ensemble de la politique d'investissement est suspendue (Aménagement du centre bourg, mise aux normes de la station d'épuration et ZAC de la Chênée).

L'exercice 2014 a permis à un retour à l'équilibre budgétaire pour le budget principal. Cela a été possible par le resserrement des dépenses de fonctionnement (charges à caractère général et charges de personnel).

La Commune réfléchit également à toutes les marges de manœuvres financières dont elle pourrait bénéficier dès 2016, notamment sur les charges à caractère général (locations mobilières, entretien des espaces verts).

La Chambre note une augmentation substantielle des charges en personnel de 10% entre 2010 et 2013, expliquée par les majorations des points d'indice dans les différentes catégories, l'instauration

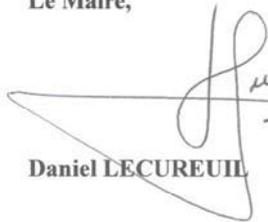
tiens à vous apporter des précisions. Effectivement, la collectivité s'est doté de moyens humains supplémentaires pour s'approcher d'un fonctionnement normal d'une commune touristique de bord de mer sans toutefois atteindre une efficacité totale avec une enveloppe budgétaire qui reste aujourd'hui encore en deçà de la moyenne des dépenses sur ce poste des communes touristiques de bord de mer et de strate démographique équivalente (*données DGCL de 2010*).

Enfin, seule la perspective de sortie des emprunts structurés par la voie de la négociation permettra à la commune de Bréhal de revenir à une politique d'investissement et de développement.

Je reste à votre disposition pour tous les renseignements que vous jugerez utiles.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma plus parfaite considération.

Le Maire,


Daniel LECUREUIL



Le Maire Honoraire,


Jules PERIER