

COUR DES COMPTES

Synthèse du **Rapport public thématique**

Juillet 2011

La gestion de la dette publique locale

Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des organismes concernés sont insérées dans le rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Les spécificités de la dette locale	7
2 Une gestion plus sophistiquée et moins maîtrisée	11
3 Le besoin d'une meilleure gestion des risques . . .	15
Conclusion	18
Recommandations	19

Introduction

La Cour des comptes a consacré un chapitre de son rapport public annuel de février 2009 aux « risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunts ». Elle a fait, à cette occasion, un certain nombre de propositions dont elle a dressé, l'année suivante, un bilan d'application qui montrait que nombre de ses recommandations n'avaient pas été suivies d'effets.

A la suite de ces travaux, très ciblés sur les risques inhérents au développement des produits dits structurés, et dans un contexte d'endettement public croissant qui atteint des limites difficilement franchissables, le présent rapport dresse un bilan global de la situation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière d'endettement, de leurs pratiques, et des évolutions qui apparaissent nécessaires en ce domaine.

Ce bilan s'appuie notamment sur les constats faits à l'occasion de l'enquête lancée sur ce sujet en 2009 par la Cour et les chambres régionales des comptes. Elle a concerné plus de 150 collectivités et établissements publics locaux. ■

1 Les spécificités de la dette locale

L'augmentation de l'encours

Depuis plusieurs années, l'endettement local est à nouveau entré dans une dynamique de forte augmentation. Selon les données publiées par l'INSEE, la dette brute des administrations publiques locales (APUL) atteint 160,6 M€ à la fin de l'année 2010. Si l'on prend pour référence l'encours de la dette figurant au bilan des collectivités territoriales, il s'est accru depuis 2004 de 41 %, avec une augmentation de 80 % pour les régions, de 63 % pour les départements, de 18 % pour les communes et de 69 % pour les groupements de communes à fiscalité propre.

L'augmentation de la dette des collectivités territoriales est lié à un cycle d'investissements important, toutes collectivités confondues, jusqu'en 2009.

En dépit de cette évolution, la part de la dette publique locale dans l'ensemble de la dette publique est restée relativement stable au cours de ces dernières années. En 2010, la dette des APUL représente, selon l'INSEE, 10 % de l'ensemble de la dette publique de la France contre 10,3 % en 2004.

La tendance est identique si l'on rapporte la dette des APUL à la richesse nationale, puisqu'elle représente 8,3 % du PIB en 2010, soit 1,6 point de PIB de plus qu'en 2004, mais 1,1 point de PIB

de moins qu'en 1994, année au cours de laquelle elle avait atteint un point haut à 9,4 % du PIB.

Les collectivités locales autofinancent majoritairement leurs dépenses d'équipement. Le montant global d'autofinancement généré par les collectivités locales en 2010 est d'ailleurs parmi les plus élevés observés depuis 2000 puisqu'il atteint 30,2 Md€. La part de l'emprunt dans le financement de l'investissement local est faible (entre 9 et 15 %) et les collectivités locales disposent d'une bonne capacité de désendettement (3,9 ans).

Cette situation plutôt favorable, conjuguée à une quasi absence de sinistre vis-à-vis des créanciers, explique la confiance manifestée jusqu'ici par les banques, qui sont relativement peu nombreuses à intervenir sur ce marché et qui apportent près de 97 % des produits d'emprunts des collectivités locales. Ils se situent, selon les années, dans une fourchette comprise entre 10 et 20 Md€.

L'encadrement budgétaire

Contrairement à l'Etat, l'ensemble des flux de dette (emprunts nouveaux et remboursements) des collectivités territoriales doit être budgétisé.

Les règles budgétaires, et plus particulièrement l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), mettent au tout premier plan la « règle d'or » selon laquelle l'emprunt est réservé au financement de la seule section d'investissement. En outre, le remboursement du capital doit être assuré tous les ans par des ressources appropriées, essentiellement l'autofinancement. L'emprunt ne peut donc pas servir à rembourser la dette existante.

Ces règles budgétaires sont cependant parfois contournées ou induisent des effets pervers.

Pour réaliser un volume de dépenses d'équipement élevé, des collectivités ont pu ainsi vouloir réduire le montant annuel du capital remboursé. Elles ont alors opéré par le biais d'aménagements visant à alléger les dépenses correspondantes de l'exercice et celles de l'avenir proche, en augmentant la durée de remboursement.

Les pratiques centrées sur une approche trop exclusivement budgétaire des problèmes de dette ont également conduit à l'utilisation de ratios d'analyse financière de la dette inadaptés.

Les règles comptables et de gestion

Les collectivités et leurs établissements publics disposent d'une très grande liberté en matière de souscription de contrats d'emprunts ou de contrats de produits dérivés. Les assem-

blées délibérantes peuvent déléguer à leurs exécutifs la réalisation des emprunts et des opérations financières utiles à la gestion de ces derniers, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change. La réglementation des marchés publics n'est pas applicable à ces contrats.

La liberté d'emprunter accordée aux collectivités locales est souvent présentée comme la conséquence du principe de libre administration des collectivités territoriales. Elle n'interdirait cependant pas, si un intérêt général le justifiait, que cette liberté soit encadrée par la loi.

Le cadre juridique peu contraignant applicable aux emprunts des collectivités locales a rendu l'exercice des contrôles difficile, qu'il s'agisse du contrôle de légalité ou de celui des comptes publics.

Il a, en revanche, permis aux collectivités locales de recourir à un vaste éventail de produits de financement, qui s'est progressivement élargi à des emprunts de plus en plus risqués, dont certains présentent la particularité de minorer transitoirement la charge d'intérêt des emprunteurs et d'opacifier les marges des prêteurs.

L'émergence de la crise financière au cours de l'année 2008 et la découverte de l'ampleur des risques pris par certaines collectivités en matière de gestion de leur dette, ont incité les ministres concernés à réunir fin 2008 les principales associations d'élus et les principaux établissements de crédits intervenant dans le secteur du financement des collectivités locales.

Cette démarche a débouché sur la signature le 7 décembre 2009 d'une « charte de bonne conduite », entre les principaux prêteurs et les associations d'élus locaux. De façon complémentaire, une circulaire interministérielle du 25 juin 2010 a rappelé les règles et les principes applicables à l'emprunt et aux produits de couverture souscrits par les collectivités territoriales.

Ces documents de référence d'une valeur normative limitée ne modifient pas le cadre juridique et comptable applicable à la gestion de la dette des collectivités locales.

Le cas particulier des établissements publics de santé

La dette des établissements publics de santé, qui a plus que doublé depuis 2004 pour atteindre 24 Md€ en 2010, ne fait pas partie de la dette publique locale.

Pour autant, l'examen par les chambres régionales des comptes de la gestion de la dette hospitalière les a conduites à faire des constatations très comparables à celles faites pour la dette des collectivités locales. Ainsi, comme elle le recommande pour le secteur local, la Cour estime nécessaire de mieux associer les conseils de surveillance à la définition de la stratégie d'endettement et au contrôle de la gestion de la dette.

2 Une gestion plus sophistiquée et moins maîtrisée

Un manque de stratégie

Dans un contexte de reprise de l'endettement depuis 2003 et de hausse rapide des taux d'intérêt jusqu'à la fin 2008, la gestion de la dette a pris une importance croissante. Pour autant les acteurs locaux n'en ont pas toujours suffisamment pris conscience.

La définition claire d'une stratégie d'endettement par l'exécutif et sa formalisation dans un document de référence demeurent cependant relativement rares.

Cette carence se double, dans de nombreuses collectivités, d'un développement insuffisant des outils de pilotage financier pluriannuels, tels que les plans pluriannuels d'investissement. La définition d'une stratégie d'endettement, même si elle peut et doit être révisée périodiquement, nécessite en effet d'effectuer des anticipations à un horizon qui ne peut se limiter au court terme.

Les assemblées délibérantes ne sont pas toujours en situation de pouvoir appréhender la nature des opérations de gestion de dette qu'elles autorisent, de vérifier si celles-ci sont bien conclues dans l'intérêt de la collectivité, et de s'assurer, le cas échéant, qu'elles sont cohérentes avec la stratégie globale définie.

L'enquête a également montré qu'un nombre significatif de collectivités terri-

toriales, en particulier des communes de petite taille, mais pas uniquement, avaient mis en place une gestion active de la dette et effectuaient des opérations complexes et risquées, notamment de souscription d'emprunts structurés ou de réaménagements, sur les seuls conseils de leurs banques.

Les comptables du Trésor public sont peu sollicités préalablement aux décisions sur la dette. Au demeurant, ils ne sont pas toujours en capacité d'apporter un conseil répondant aux besoins des gestionnaires locaux dans ce domaine.

Des modalités d'endettement de plus en plus complexes

La gestion de la trésorerie

Les collectivités territoriales sont des correspondants du Trésor. Elles sont tenues de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat. Il est de leur intérêt de limiter le plus possible leur trésorerie, non rémunérée, lorsqu'elle est alimentée par des emprunts. Il s'agit du premier levier disponible pour limiter significativement les charges financières.

Une gestion plus sophistiquée et moins maîtrisée

De nombreuses collectivités s'efforcent de réduire le montant de leur trésorerie, notamment au moyen d'emprunts dits « revolving ». À l'inverse, les chambres régionales des comptes sont souvent conduites à recommander à certaines d'entre elles la mise en place d'une meilleure gestion de leur trésorerie.

Le recours au financement obligataire

Les plus grandes collectivités, tirant parti des dispositions de la loi sur les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001 ont, par ailleurs, développé des financements désintermédiés en émettant notamment des billets de trésorerie directement sur le marché. Compte tenu de leur taille, peu de collectivités locales françaises sont toutefois en mesure d'intervenir sur le marché obligataire. Afin de disposer de la taille suffisante pour émettre, certaines collectivités se sont organisées pour mutualiser leurs besoins de financement sous la forme d'émissions obligataires groupées.

Des progrès insuffisants dans la mise en concurrence

Le marché des prêts aux collectivités locales s'est caractérisé par une diversification de l'offre bancaire avant la crise financière. L'intervention de nouveaux prêteurs a cependant plus contribué à favoriser la diffusion de produits de plus

en plus risqués qu'à permettre aux emprunteurs de mieux comparer les propositions. Elle n'a donc pas réellement permis de mieux faire jouer la concurrence.

Les contrôles menés par les chambres régionales des comptes montrent la persistance trop fréquente de situations dans lesquelles les collectivités territoriales ne font pas suffisamment appel à la concurrence avant de procéder à un emprunt ou à un réaménagement ou, quand elles le font, se limitent à leurs créanciers habituels.

Les collectivités sont aussi confrontées à la difficulté d'opérer des choix parmi des offres bancaires qui sont d'autant plus complexes à départager que les consultations des banques ne s'opèrent pas systématiquement sur la base d'un cahier des charges.

Le développement de l'offre d'emprunts structurés

Le développement significatif des emprunts structurés s'inscrit dans ce contexte. Ces emprunts présentent très souvent la caractéristique d'offrir à l'emprunteur un taux d'intérêt bonifié pendant une première période d'amortissement, en contrepartie d'une prise de risque accrue, pendant une phase ultérieure de remboursement.

Le recours à des indices sous-jacents de plus en plus volatils (marchés des changes, marchés obligataires hors de la zone euro), et de moins en moins négoc-

Une gestion plus sophistiquée et moins maîtrisée

ciables (indices spécifiques à certaines banques) a certes permis de « bonifier » le taux d'intérêt, mais a eu pour contrepartie une prise de risques de plus en plus grande et de moins en moins maîtrisable. Les effets de levier ou les effets cumulatifs ont eu pour conséquence d'amplifier ces risques, justifiant le qualificatif de "toxique" qui est parfois appliqué à certains de ces produits.

De nombreux emprunts structurés ont été conclus dans le cadre d'opérations de renégociations de dettes pouvant se traduire par la prise de positions de plus en plus risquées. Le plus souvent, l'analyse financière communiquée aux organes délibérants des collectivités ne mentionnait qu'une partie des flux réellement générés par ces contrats. Ainsi, le montant de la soulte due pour

quitter la position renégociée n'était généralement pas identifié.

A défaut de disposer de ces informations, les assemblées délibérantes n'ont pu exercer qu'un contrôle limité, ce qui a facilité la diffusion des emprunts structurés et confirme la nécessité de renforcer, à l'avenir, le rôle de ces assemblées.

Certaines collectivités locales ont, par ailleurs, souscrit ce type d'emprunts ou des produits dérivés sans être assurées de détenir en interne une compétence suffisante, notamment pour comprendre le contenu et les conséquences possibles de ces contrats. Si le recours à un conseil peut alors s'avérer utile, il nécessite néanmoins de disposer d'une capacité propre d'analyse des propositions faites par ce conseil.

3 Le besoin d'une meilleure gestion des risques

La nécessaire maîtrise des emprunts structurés

L'enquête menée par les chambres régionales des comptes a montré la diffusion très large des produits structurés, dans toutes les catégories de collectivités, quelle que soit leur taille.

Il est donc regrettable que le constat fait par la Cour dans son rapport public annuel de février de 2009, sur l'absence de données statistiques publiques sur la structure de la dette publique locale demeure, encore aujourd'hui, d'actualité.

On peut estimer l'encours de la dette publique locale constitué d'emprunts structurés entre 30 à 35 Md€, dont 10 à 12 Md€ présentent un risque potentiellement élevé.

Le risque d'une dégradation importante des finances des collectivités concernées ne s'est cependant pas encore véritablement matérialisé, ce qui n'est pas surprenant compte tenu notamment des caractéristiques de ces prêts qui commencent généralement par une période de taux d'intérêt « bonifié ». De plus, en cas de taux très dégradé, le surcoût peut avoir été compensé par la baisse simultanée des taux payés sur les emprunts à taux variable, liée à l'effon-

drement des taux du marché monétaire depuis l'automne 2008. Les risques demeurent toutefois importants en raison de la structure même de ces produits, de leur durée plus longue que les produits classiques à taux fixe et variable, et des indexations fortement volatiles sur lesquelles ils reposent, en particulier lorsqu'il s'agit de parités de change ou d'écarts de parités.

Certaines collectivités se retrouvent d'ores et déjà liées par des emprunts ou des produits dérivés dont elles ne peuvent sortir qu'en acceptant de payer un taux d'intérêt ou une soulte prohibitifs au regard des moyens financiers dont elles disposent. Ces situations demeurent cependant très concentrées. Quelques centaines de collectivités se trouvent durablement exposées à un risque sur une faible partie de leur encours, mais probablement moins d'une centaine sont exposées gravement.

Les risques induits par les emprunts structurés demeurent donc élevés et susceptibles de dégrader sensiblement la situation financière des collectivités les plus exposées.

Il importe dès lors de tirer pleinement les conséquences de cette situation, ce que ne font pas suffisamment la charte de bonne conduite et la circulaire interministérielle du 25 juin 2010. La

Le besoin d'une meilleure gestion des risques

Cour recommande de faire un bilan de l'application de cette charte et d'en revoir les dispositions pour écarter les produits basés sur des écarts d'indices hors zone euro ou comportant des effets de levier. De même, l'admission d'une période de bonification d'intérêts sur une partie de la durée du contrat crée un déséquilibre dans les conditions de son exécution et revient à minorer la charge d'intérêt due à court terme pour la reporter sur les exercices ultérieurs. Cette pratique devrait être proscrite ou neutralisée dans le résultat comptable.

D'autres mesures doivent être prises afin d'améliorer la maîtrise des risques. Il conviendrait ainsi de :

- mettre en place un suivi statistique de la structure de la dette publique locale ;
- rendre obligatoire, dans les opérations de renégociations d'emprunts, la comptabilisation de toutes les soultes et indemnités de réemploi, sans compensation ;
- traduire, sur le plan comptable, les conséquences de l'existence de produits risqués en mettant en place un système de provisionnement obligatoire de ces risques qui devrait, au minimum, avoir pour objet de neutraliser le gain transitoire induit par l'existence d'un taux « bonifié » ;
- renforcer le rôle des assemblées délibérantes en imposant la présentation chaque année d'un rapport sur la gestion de la dette qui servirait de base à un

débat annuel sur ce sujet, couplé avec le vote du budget ;

- améliorer le traitement collectif des cas les plus difficiles mais sans mettre en place une structure de défaisance.

L'anticipation des évolutions du modèle de financement

Au-delà de ces risques induits par la diffusion des produits structurés et qu'il convient donc de traiter, il apparaît que le modèle de financement des collectivités locales est susceptible d'une évolution profonde dont il serait certainement utile de chercher à anticiper dès maintenant les conséquences.

L'accès des collectivités locales au crédit à des conditions très favorables pourrait en effet être remis en cause, compte tenu de la réduction de la concurrence et de l'augmentation des marges bancaires depuis la crise financière, mais aussi des difficultés que connaît actuellement le principal établissement bancaire intervenant sur ce marché. Enfin l'évolution annoncée des normes prudentielles dans le cadre des discussions dites des accords de Bale III risque d'avoir, à terme, un effet important sur le volume et sur le coût du crédit aux collectivités territoriales.

Dans ce contexte, une diversification des sources de financement des collectivités locales devrait être recherchée.

Le besoin d'une meilleure gestion des risques

Le financement obligataire constitue un axe possible de diversification pour les plus grandes collectivités locales mais qui restera probablement limité par rapport aux besoins à satisfaire.

La création d'une agence de financement des collectivités locales pourrait fournir une solution supplémentaire pour diversifier l'offre de financement des collectivités locales, sous réserve que soient respectées les conditions néces-

saires à son bon fonctionnement. Elles concernent son domaine d'intervention, le mécanisme de garantie solidaire des collectivités en faveur de l'agence, le niveau de fonds propres et de réserves de liquidités, le mode de gouvernance et plus fondamentalement sa capacité à respecter les règles prudentielles imposées par les accords de Bâle III.

Conclusion

L'enquête menée par la Cour et les chambres régionales des comptes sur la gestion de la dette publique locale débouche sur un bilan contrasté. Des progrès ont été réalisés par les collectivités territoriales pour améliorer la qualité de la gestion de leur dette, mais ils restent insuffisants.

Les banques 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 encourus.

De son côté, l'Etat 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. La Charte de bonne conduite conclue en décembre 2009 répond sur certains points aux recommandations formulées par la Cour dans son rapport public annuel de février 2009. Elle apparaît néanmoins comme une mesure trop peu contraignante pour permettre de résoudre efficacement les difficultés actuelles et éviter qu'elles ne réapparaissent. Une modification de la réglementation comptable devrait être envisagée pour obliger au provisionnement des risques inhérents à ces emprunts.

Les conditions de financement des collectivités locales après la crise financière et le retrait de plusieurs prêteurs vont probablement évoluer. L'entrée en vigueur des normes bancaires issues des accords de Bâle III devrait modifier les possibilités d'accès des collectivités locales aux financements bancaires. Il convient dès lors d'étudier dès à présent les moyens de diversifier les sources de financement du secteur local.

Améliorer l'information sur les risques de dette :

➔ privilégier l'utilisation des ratios de solvabilité comme la capacité de désendettement qui mesure en années d'autofinancement le remboursement du capital de la dette ainsi que les informations reposant sur la valorisation financière de l'emprunt ou de l'instrument de couverture ;

➔ à l'inverse, prendre garde à l'utilisation des ratios et indicateurs élaborés à partir de l'annuité de la dette (annuité sur recettes réelles de fonctionnement, taux moyen de la dette, capacité d'autofinancement nette) qui conduisent à privilégier la diminution à court terme de l'annuité de la dette, sans tenir compte des risques futurs, en rallongeant la durée d'amortissement et en augmentant le risque financier en général ;

➔ introduire dans la comptabilité des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, des organismes publics de logement social une obligation de provisions pour risque en matière de dette à hauteur, au minimum, pour les contrats prévoyant initialement un taux inférieur au taux de marché, du gain budgétaire artificiel ainsi créé ;

➔ faire obligatoirement apparaître dans la comptabilité des collectivités territoriales et de leurs établissements publics les soultes éventuellement

payées ou reçues lors d'opérations de réaménagement ou lors de résiliation anticipée d'instruments de couverture ;

➔ mettre en place un suivi statistique global de la structure de la dette (notamment en termes de maturité et d'exposition au risque de taux) des collectivités locales et de leurs établissements publics débouchant sur la publication d'un rapport annuel national.

Favoriser la diversification de l'offre de prêts :

➔ systématiser les mises en concurrence des établissements bancaires lors de chaque opération de financement ou de réaménagement, en recourant à une large consultation et en s'appuyant sur un cahier des charges précis ;

➔ rechercher une répartition équilibrée des créanciers bancaires afin de ne pas créer de situation de dépendance vis-à-vis d'un seul établissement ;

➔ étudier et arbitrer la faisabilité de la création d'une agence de financement des collectivités territoriales et s'assurer que ses principes et règles de fonctionnement permettront bien d'offrir aux collectivités territoriales une nouvelle source de financement dans des conditions de concurrence et de sécurité financière pérennes.

Recommandations

Renforcer les moyens de contrôle interne et externe :

→ pour les collectivités les plus importantes (par exemple les communes de plus de 5 000 habitants), accompagner le projet de budget primitif d'un rapport sur la dette, présentant, d'une part, les résultats de la stratégie de gestion de la dette et de la trésorerie du dernier exercice clos ainsi que la stratégie à venir et d'autre part, les caractéristiques de chaque emprunt et contrat de couverture souscrit ;

→ instaurer chaque année, sur la base du rapport susmentionné, un débat d'orientation de la dette devant l'assemblée délibérante qui déterminera la stratégie de gestion de la dette, et le cas échéant, définira à cette occasion la délégation de pouvoir accordée à l'exécutif pour souscrire les emprunts et recourir à des opérations de couverture ;

→ mettre fin aux incohérences entre les textes régissant l'exercice du contrôle de légalité sur les contrats de prêts afin que ces contrats soient clairement soumis à une obligation de transmission au contrôle de légalité.

Aider les collectivités locales en difficultés :

→ mettre en place à destination des petites collectivités souhaitant mutualiser la gestion de leurs

emprunts structurés une cellule de suivi destinée à les aider à identifier et à concrétiser, en liaison avec les banques, des solutions de sortie ;

→ en revanche, ne pas donner suite au projet de création d'une structure de défaisance prenant en charge les emprunts les plus risqués sans que les collectivités qui les ont souscrits en supportent le coût de sortie.

Améliorer les bonnes pratiques dans le recours à l'emprunt

→ en respectant l'interdiction de découvert posée par l'article 26 de loi organique relative aux lois de finances, encourager la gestion en trésorerie « zéro » des collectivités territoriales en renforçant les échanges avec les comptables publics, notamment par la signature de conventions partenariales ;

→ faire le bilan de la charte de bonne conduite qui devait être réalisé après un an d'application et, en tout état de cause, écarter les produits basés sur des écarts d'indices hors zone euro, ou comportant des effets de levier. Modifier en conséquence la circulaire du 25 juin 2010.

