

RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE

Paris, le 13 juillet 2011

La gestion de la dette publique locale

La Cour des comptes rend public un rapport sur la gestion de la dette publique locale.

Dans ses rapports publics annuels de février 2009 et de février 2010 la Cour des comptes a consacré un chapitre aux « risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunts ». À la suite de ces travaux, dans un contexte d'endettement public croissant qui atteint des limites difficilement franchissables, le 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 nécessaire.

Lancée en 2009, l'enquête, réalisée par la Cour et les chambres régionales, a concerné plus de 150 collectivités territoriales et établissements publics locaux.

Les spécificités de la dette publique locale

Une dette en forte augmentation, mais un endettement globalement maîtrisé

Depuis plusieurs années, l'endettement local est à nouveau entré dans une **dynamique de forte augmentation**. 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. Néanmoins, la **part de la dette publique locale dans l'ensemble de la dette publique est restée relativement stable** (10% en 2010).

La part de l'emprunt dans le financement de l'investissement local reste inférieure à 15 %. Les **collectivités locales disposent d'une bonne capacité de désendettement**.

Cette situation plutôt favorable, conjuguée à une quasi absence de sinistre vis-à-vis des créanciers, expliquent la confiance manifestée jusqu'ici par les banques, qui sont relativement peu nombreuses à intervenir et qui apportent près de 97 % des produits d'emprunts des collectivités locales.

Des règles budgétaires contraignantes mais parfois contournées

Contrairement à l'État, l'ensemble des flux de dette (emprunts nouveaux et remboursements) des collectivités territoriales doit être prévu dans les budgets des collectivités. La « **règle d'or** » oblige à ce que l'emprunt soit réservé au financement de l'investissement.

Les 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 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.

Contacts presse :

Denis GETTLIFFE - Responsable des relations presse - Tél : 01 42 98 55 77 - dgettliffe@ccomptes.fr

Dorine BREGMAN - Directrice de la communication - Tél : 01 42 98 98 09 - dbregman@ccomptes.fr

Un cadre juridique insuffisant

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. 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 exercé par les préfets ou des contrôles du ressort des comptables 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 le charge d'intérêts des emprunteurs et d'opacifier les conditions de détermination des 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 pouvoirs publics à réagir. En **décembre 2009**, une « **charte de bonne conduite** » a été signée entre les principaux prêteurs et les associations d'élus locaux. 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.

Une gestion plus sophistiquée et moins maîtrisée

Un manque de stratégie et le rôle insuffisant des assemblées délibérantes

Alors que **la décision de s'endetter résulte souvent de choix politiques structurants**, la définition claire d'une **stratégie d'endettement** par l'exécutif **et sa formalisation dans un document de référence demeurent relativement rares**.

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.

La confusion entre le rôle de prêteur et celui de conseil

La **diversification de l'offre bancaire** avant la crise financière a cependant plus **joué dans le sens de la diffusion de produits de plus en plus risqués** que pour permettre aux emprunteurs de mieux comparer les propositions.

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 accru, pendant une phase ultérieure de remboursement.

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.

L'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes a fait apparaître que **ces opérations complexes avaient souvent été mises en place par les collectivités sur les conseils de leurs banques.**

Le besoin d'une meilleure gestion des risques

La nécessaire maîtrise des emprunts structurés

L'enquête a aussi montré la **diffusion très large des produits structurés**, dans toutes les catégories de collectivités, quelle que soit leur taille.

Le Cour et les chambres régionales estiment 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.**

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 soule prohibitifs au regard des moyens financiers dont elles disposent.

Ces situations demeurent cependant très concentrées.

Il importe 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.

Les évolutions probables du modèle de financement

Il est vraisemblable que **le modèle de financement des collectivités locales va connaître une évolution profonde.** L'accès des collectivités locales au crédit à des conditions très favorables jusqu'à récemment 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. Enfin l'évolution annoncée des normes prudentielles (Bale III) risque d'avoir, à terme, un effet important sur le volume et sur le coût du crédit aux collectivités territoriales.

La création d'une agence de financement des collectivités locales pourrait fournir une solution supplémentaire pour diversifier l'offre de financement des collectivités locales.

Au total, l'enquête de la Cour et des chambres régionales 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, notamment en termes de réflexion stratégique.

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'État 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 donner une image plus fidèle des risques inhérents à ces emprunts.

La Cour formule les principales recommandations suivantes :

- *faire le bilan de la « charte de bonne conduite » et écarter certains emprunts risqués reconnus par cette charte ;*
- *mettre en place un suivi statistique global de la structure de la dette publique locale ;*
- *introduire dans la comptabilité locale une obligation de provisions pour risque en matière de dette ;*
- *encourager la gestion en trésorerie « zéro » des collectivités locales ;*
- *pour les collectivités les plus importantes, accompagner le projet de budget primitif d'un rapport sur la dette et rendre obligatoire l'organisation d'un débat annuel sur la dette au sein de l'assemblée délibérante ;*
- *mutualiser la gestion de la dette structurée des collectivités le souhaitant au sein d'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 ;*
- *systematiser les mises en concurrence des établissements bancaires ;*
- *éviter les situations de dépendance vis-à-vis d'un seul établissement ;*
- *étudier et arbitrer la faisabilité d'une agence de financement des collectivités territoriales.*

[Consulter le rapport et les autres éléments](#)

Contacts presse :

Denis GETTLIFFE - Responsable des relations presse - Tél : 01 42 98 55 77 - dgettliffe@ccomptes.fr

Dorine BREGMAN - Directrice de la communication - Tél : 01 42 98 98 09 - dbregman@ccomptes.fr