

*– Association des maires  
du Territoire-de-Belfort–*

## *Gestion de la dette et de la trésorerie*

*Belfort, le 19 février 2015*

*Intervention de Patrice LALANNE*

*Ancien conseiller du Président du Sénat*

*Consultant – formateur*

# Les étapes du processus de décentralisation

•Le premier acte de la décentralisation fait passer les collectivités locales de « *mineures dépendantes* » en « *majeures de plein exercice* » avec :

- le **transfert de l'exécutif** des conseils municipaux et des conseils généraux du préfet à des assemblées élues au suffrage universel direct (idem pour les conseils régionaux en 1986 et leur première élection au suffrage universel direct),
- la **fin de la tutelle** des actes administratifs *a priori* par un contrôle de légalité du préfet *a posteriori*,
- l'institution de **contrôles budgétaire et financier** par de nouvelles Chambres régionales des comptes (juridictions déconcentrées de la Cour des Comptes),
- la **libéralisation de l'emprunt** : plus de régime d'approbation préalable ni de contrôle *a priori*.

# La libéralisation de la dette locale

- Dès 1976, des **signes de libéralisation** apparaissent avec l'instauration par la Caisse des dépôts et consignations de **prêts globalisés et bonifiés** (711 communes de plus 10.000 habitants en 1978).
- En 1979, toutes les communes de plus de 10.000 habitants bénéficient de ces prêts globalisés de la Caisse.
- **La loi du 2 mars 1982 lève toutes ces contraintes** en libéralisant l'accès des collectivités au financement bancaire.
- **Le montant, le taux, la durée, le prêteur sont désormais librement choisis par la collectivité.**
- A l'instar des autres actes administratifs, la décision du conseil municipal est **exécutoire de plein droit**, dès sa publication et sa transmission au représentant de l'Etat.
- **Au début des années 80, un nouveau marché financier local se met donc en place.**

# Les conditions de l'équilibre financier

- A la différence de l'Etat qui n'a pas adopté de LDF en équilibre depuis 1976, les collectivités doivent voter leur budget en **équilibre réel**, chaque année.
- De plus, les collectivités ne peuvent emprunter que pour assurer le financement de leurs **dépenses d'équipement**.
- En contrepartie de leurs nouvelles libertés financières, **le remboursement de la dette** (frais financiers + capital) **constitue une dépense obligatoire** (articles L 2321-2, L 3321-1 et L 4321-1 du Code général des collectivités territoriales -CGCT).
- Les ressources ne peuvent être majorées arbitrairement, ni les charges minorées (article L 1612-4 du CGCT).
- La règle de l'équilibre s'applique à **tous les documents** budgétaires de la commune (BP, Budgets annexes, DM et compte administratif) et à **chacune des 2 sections** (fonctionnement et investissement).

# Les contrôles de l'équilibre

- La retranscription de la dette répond à **deux exigences** :
  - ✓ En section de fonctionnement, les frais financiers constituent, en vertu de la loi, des dépenses obligatoires (comme les charges de personnel ou le contingent au SDIS),
  - ✓ En section d'investissement, le remboursement de l'annuité en capital doit être assuré par des ressources définitives (à l'exclusion de l'emprunt).
- **Le contrôle de cet équilibre est assuré par les nouvelles chambres régionales des comptes.**
- Ainsi, si le BP n'apparaît pas en équilibre réel, **le préfet saisit le président de la CRC** dans un délai d'un mois suivant la transmission du BP
- La CRC dispose à son tour d'un mois, à compter de sa saisine, pour proposer au conseil municipal **toutes mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre.**
- Ce dernier bénéficie aussi d'un mois pour délibérer sur les propositions du président de la CRC.
- Si à l'issue de cette délibération, il ressort que les mesures adoptées par le conseil municipal sont insuffisantes ou en l'absence de délibération, **le budget est réglé par le préfet.**

## Les contrôles de l'équilibre

- **L'équilibre de l'exécution budgétaire** retracée au sein du Compte Administratif (adopté avant le 30 juin), **est également mesuré par le préfet** :
- **En cas de déficit du CA supérieur à 10% des recettes de fonctionnement dans les communes de moins de 20.000 habitants** (5% dans celles de plus de 20.000 habitants), le préfet saisit le président de la CRC qui dispose d'un délai de deux mois pour transmettre les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre.
- Dans ce cas, le BP de l'exercice suivant est automatiquement transmis par le préfet à la CRC.
- Si cette dernière constate que les mesures prises s'avèrent insuffisantes, elle propose au préfet, dans un délai d'un mois, de nouvelles mesures. Le préfet peut alors régler le budget.
- Il peut néanmoins s'écarter des propositions de la CRC au moyen d'un **avis motivé**.
- Par ailleurs, en cas de **non-respect du délai d'adoption** du BP (au 31 mars) ou de non-inscription de dépenses obligatoires, le préfet peut également saisir la CRC.

# Le rôle central de l'épargne brute

Au cœur de l'analyse financière se trouve le concept d'autofinancement (épargne brute).

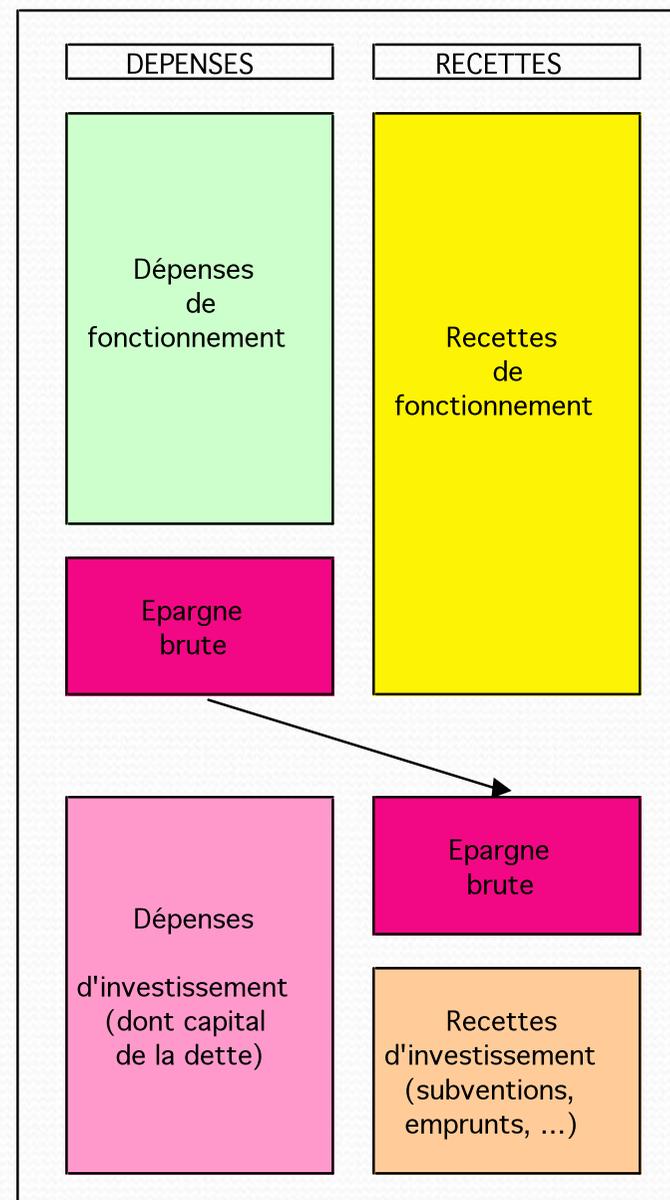
Il correspond au flux de liquidités dégagé par l'activité courante de l'exercice. C'est le solde des recettes réelles de fonctionnement (récurrentes) après règlement des dépenses de fonctionnement.

Il témoigne :

- *de la rigidité de la section de fonctionnement* : un autofinancement élevé soutend une marge d'absorption de nouvelles dépenses de fonctionnement,

- *de la capacité à s'endetter* : l'épargne brute, contribution intrinsèque de la collectivité au financement de sa section d'investissement, trouve son premier usage dans le remboursement des emprunts ; plus elle sera importante, plus une dette élevée sera tolérable

- *de la propension à investir* : dans une proportion qui n'est pas de 1 pour 1, mais plutôt de 1 pour 10 : 1 d'épargne brute permet de couvrir une annuité de 1, soit environ 10 d'emprunt et donc au moins autant d'investissement.



# Les seuils de taux d'épargne

- **Communes et intercommunalités :**
  - ✓ Seuil d'alerte : 7-8%,
  - ✓ Niveau satisfaisant : 10-13%,
  - ✓ Niveau élevé : plus de 15%.
- **Départements** (suite au train de transfert de compétences contenu dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004) :
  - ✓ Seuil d'alerte : 9-10%,
  - ✓ Niveau satisfaisant : 12-15%,
  - ✓ Niveau élevé : plus de 17%.
- **Régions** (même remarque que pour les départements) :
  - ✓ Seuil d'alerte : 15%,
  - ✓ Niveau satisfaisant : 18-22%,
  - ✓ Niveau élevé : plus de 25%.

# La capacité de désendettement

- Il s'agit d'un **agrégat essentiel de l'analyse financière**, issu de la comptabilité privée, qui mesure la capacité de la commune à faire face à ses engagements externes.
- C'est le seul à même de faciliter un **langage commun aux prêteurs, aux agences de notation (si concerné) et à la CRC**.
- Rapportant un stock (capital restant du de la dette au 31 décembre de l'exercice) à un flux annuel (l'épargne brute), **cet indicateur s'exprime en années**.
- *Je* combien d'années la collectivité mettrait à rembourser ses prêteurs si elle lui consacrait la totalité de son autofinancement brut.
- La durée courante d'emprunt étant de **15 ans**, ce niveau de ratio constitue un seuil maximal : **8-10 ans pour les communes**, 4-5 ans pour les départements.
- En cas de crise financière durable et d'abaissement de la durée moyenne des prêts, le seuil devrait être revu à la baisse.

# Décryptage de l'évolution de la dette

- **Il est pertinent d'analyser la dette en variation plutôt qu'en montants d'emprunt.**
- Emprunter 20 et rembourser 15 a strictement le même effet qu'emprunter 30 et rembourser 25.
- La question qu'il convient de se poser : **la structure de financement adoptée conduit-elle à l'endettement ou bien au désendettement de la collectivité ?**
- Ces dernières années, la pratique croissante des renégociations d'emprunt et le développement des produits revolving long terme ont rendu malaisée l'analyse des comptes « *emprunts* » et « *remboursements d'emprunts* ».
- Il paraît opportun de distinguer ce qui relève du remboursement régulier en capital de la dette et ce qui ressort de remboursements exceptionnels dans le cadre d'une politique active de gestion de dette (refinancement, pénalité, consolidation de LT).

# L'apprentissage des responsabilités financières

- **Avant 1986** : Monopole de fait de la Caisse des Dépôts et Consignations (création de la CAECL en 1966)
- **1986** : Ouverture du marché financier aux collectivités locales, entrée de nouvelles banques en crise de liquidité
- **1990** : Première notation AAA d'une région et d'un département : meilleure signature des agences de notation
- **1991** : Emergence du risque de « *surendettement* », mise sous tutelle par les banques de communes fragiles financièrement, signature de protocoles bancaires, ratio Cooke, progression des marges bancaires
- **Milieu des années 1990** : Amélioration de l'image financière des collectivités locales, meilleure visibilité des comptes locaux (loi ATR), opérations de réaménagements de dette, risque moindre pour les prêteurs, forte concurrence
- **2003** : Création de Dexia : 40% de part de marché
- **Années 2000** : Placement de produits structurés
- **2008** : Tous les emprunteurs (grands ou petits) se financent pratiquement au même prix
- Détérioration liée à la crise des « *subprimes* ».

# Une crise de liquidité inédite

**La note de la France a tout récemment été dégradée.**

Celle des collectivités (une quarantaine) le sera automatiquement en tant que « *contreparties sous-souveraines* ».

- **En 2008**, la première crise financière a provoqué un phénomène inédit de crise de liquidité.
- Le renchérissement des conditions de marché, accompagné d'un tarissement du marché inter-bancaire induisent une situation inédite de « *credit-crunch* ».
- De plus, l'impact des nouveaux ratios prudentiels de liquidité sur les bilans des banques (Bâle III) vient conforter les difficultés des collectivités à accéder au financement bancaire.
- Les prêteurs ne considèrent plus les collectivités comme des contreparties sans risques (cf décision de la CRC Rhône-Alpes *a/s* commune de Sassenage),
- Ainsi, le **taux de couverture bancaire** (réponse aux consultations) **a été divisé par 2 en 2012.**
- **A l'été 2011**, la crise des dettes souveraines perturbe à nouveau les marchés.

## Des besoins de financement non couverts

- En 2012, le besoin de financement devrait atteindre **16 à 17 Md€** et même **22 Md€** si l'on ajoute celui des hôpitaux.
- **L'impasse pourrait s'élever à 5 Md€** pour les prêts à long terme et à **2 Md€** pour les crédits court terme.
- Ce niveau inégalé de besoin de financement non satisfait tient compte de l'enveloppe de 5 Md€ de la Caisse des Dépôts (après celle octroyée en 2011) et des prévisions des principaux établissements : 4 Md€ pour BPCE, 3 Md€ pour le CA, 1 Md€ pour le Crédit Mutuel, 1 Md€ pour Société Générale et les banques étrangères et 0,8 Md€ pour les émissions obligataires.
- Il résulte également de la fin de Dexia, de la création de la SFIL et de la reprise des actifs par la Banque Postale.

## Quelles sources de financement alternatives ?

- Face à cette crise du financement bancaire, **le recours au marché obligataire peut-il constituer une solution alternative ?**
- Le financement des entreprises privées est largement assuré par ce biais (c'est la raison d'être initiale des agences de notation dont le but est d'évaluer le risque de défaut d'une contrepartie pour un investisseur).
- En revanche, pour les collectivités locales, selon le rapport sénatorial de juin 2012 de F. ESPAGNAC et A. de MONTESQUIOU, **les obligations ne représentent que 4% du total de leur encours de dette.**
- Ce volume constant mais limité s'explique par l'atomicité des collectivités dont les besoins de financement n'atteignent pas la taille critique (200-500 M€) nécessaire afin d'amortir les frais afférent à ce mode de financement désintermédié : coût de la note, road-show, rémunération des intermédiaires...
- Comme pour le marché des dettes souveraines (AAA), **l'intérêt des conditions de financement obtenues dépend largement de la notation.**
- Notons que **l'Agence France Locale (78 collectivités actionnaires : 35 millions d'euros de capital)** vient tout récemment d'obtenir son agrément de l'ACPCR.
  
- Elle devrait bientôt émettre son premier emprunt obligataire noté AA2 par Moody's.

# Des conditions de financement favorables

- En 2014, les collectivités locales bénéficient à nouveau de **conditions de marché favorables**.
- Déjà constatée en 2013, cette perspective se confirme en retrouvant une offre de crédits excédant leurs besoins.
- Cette situation s'explique par **l'assouplissement** des modalités de distribution de l'enveloppe de 20 milliards d'euros de la Caisse des dépôts et consignations sur fonds d'épargne. La Caisse peut désormais **accompagner toutes les thématiques** sectorielles nécessitant des financements de 20 ans et plus. L'accès est également facilité pour les petites demandes : la Caisse peut répondre à hauteur de 100% au lieu de 50% pour les besoins de financement n'excédant pas 1 million d'euros et à hauteur de 75% pour les volumes compris entre 1 et 2 millions d'euros.
- De plus, la **concurrence accrue des différents acteurs bancaires** (Banque postale et Sfil, BPCE et CA, CM...) va être renforcée avec l'avènement de la nouvelle Agence France Locale, créée par la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation bancaire (750 millions d'euros d'émissions obligataires prévues en 2015).
- Au total, la **recomposition de l'offre bancaire** et la **détente des conditions de marché** facilitent l'accès des communes à un faible coût, desserrant quelque peu la contrainte budgétaire de la baisse des dotations de l'Etat.

## Quelle stratégie de dette aujourd'hui ?

- Globalement, les **communes ont mené à bien des politiques actives de renégociation** de leur encours afin de bénéficier de conditions de marché historiquement basses (pm : l'EURIBOR 3 mois n'excédait pas 0,30% en 2014).
- Elles ont à la fois diversifié leur durée d'endettement (LT /CT) et leur type d'indexation (taux fixes ou révisables). En 2014, les communes ont ainsi réduit la durée moyenne de leurs nouveaux prêts à 9 ans et privilégié les taux révisables à près de 70%.
- L'intérêt financier d'une renégociation s'évalue à l'aune du paiement d'une **indemnité actuarielle** pour les taux fixes LT qui prémunit le prêteur d'un RA (actualisation des flux sur la base d'un placement à venir sur la durée résiduelle du capital).
- Les taux révisables CT (marché monétaire) ne présentent généralement pas de pénalité de RA sauf ces dernières années (% du CRD demandé).
- La concurrence effrénée des établissements a permis de **réduire significativement le niveau des marges** consenties :
  - Euribor + 0,35 % en 1993,
  - Euribor + 0,20 % en 1999,
  - Euribor + 0,03 % en 2007,
  - ....voire négatives aujourd'hui.

## Les emprunts toxiques

- La philosophie d'un produit structuré pourrait se résumer ainsi : « *L'emprunteur bonifie un taux d'intérêt en acceptant de supporter un risque futur. Il se place ainsi en position d'assureur : encaisser une prime immédiate pour couvrir un risque ultérieur* ».
- Aujourd'hui, la Cour des Comptes estime que **l'encours de prêts dits sensibles serait encore supérieur à 10 milliards d'euros**.
- Le retournement des anticipations (notamment sur le franc suisse) et le mix court et moyen termes pour l'indexation induisent des **effets dévastateurs** : des plus grandes collectivités (CG 93) à la plus petite commune.
- En 2009, une « Charte de bonne conduite » (Eric Gissler) a permis de définir **quelques grands principes d'action** à la fois pour les établissements et les prêteurs.
- Certaines collectivités ont pu renégocier par le paiement d'une **soulte**, d'autres ont engagé des **procédures judiciaires** (commerciales et pénales : rappelons que les contrats de prêt sont de droit privé, non soumis au code des marchés publics).
- Créé par la loi de finances pour 2014, **un fonds de soutien pluriannuel doté de 100 millions sur 15 ans**, vise à prendre en charge au maximum 45% de l'IRA.
- L'AMF vient tout juste d'indiquer au ministre du budget que le **montant global du fonds était largement insuffisant** et devait être dédié en priorité aux communes de moins de 10.000 habitants où le risque d'impayé est le plus élevé.

## Vers la fin de l'optimisation de la trésorerie ?

- Le principe de l'obligation de **dépôt non rémunéré** de la trésorerie des communes au Trésor est **ancien** : décret impérial du 27 février 1811, repris dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 et confirmé par la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001.
- Cette unité de caisse illustre à l'évidence la tradition centralisatrice des ressources publiques. L'Etat justifie cette tradition par la garantie d'avance par douzième du produit fiscal et par les charges liées à l'assiette et au recouvrement des impôts.
- De nombreuses collectivités ont lancé des plans prévisionnels de trésorerie (recettes – dépenses journalières avec le receveur municipal) afin de reculer le besoin de mobilisation de l'emprunt budgétaire et en ayant recours à des lignes de trésorerie.
- L'idée étant de **limiter au maximum le coût d'opportunité financière d'une ressource qui ne rapporte pas** alors que la collectivité s'endette à x%.
- Les CLTR ou OCLT ont ainsi permis de consolider budgétairement la ligne de trésorerie par un emprunt budgétaire sur quelques jours afin d'équilibrer la fin de l'exercice.
- Néanmoins, certains de ces **produits ont été unilatéralement dénoncés** par des établissements bancaires, rendant désormais difficile **la trésorerie zéro**.

*– Association des maires  
du Territoire-de-Belfort–*

## *Gestion de la dette et de la trésorerie*

*Belfort, le 19 février 2015*

*Intervention de Patrice LALANNE*

*Ancien conseiller du Président du Sénat*

*Consultant – formateur*