

Le contrôle de l'endettement à long terme des collectivités territoriales

Intervenant : Luc Héritier, Vice-président de chambre régionale des comptes

Introduction : les missions des CRC et la dette

1. Le contrôle des comptes et de la gestion des organismes publics

- Organismes concernés
- Types de contrôles
- Les thèmes de contrôles



Introduction : les missions des CRC et la dette

2. Le contrôle budgétaire

- Le principe de l'équilibre budgétaire
- L'avis de la chambre sur demande du préfet
- Une procédure rapide et motivée

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Partie I : Le lien entre la dette à long terme et l'investissement des collectivités territoriales

I. Le lien entre la dette à long terme et l'investissement des collectivités territoriales

1. L'emprunt, instrument de l'investissement public total

- Jusqu'au début des années 1980 : la nécessaire autorisation de l'Etat pour emprunter
- Les lois de décentralisation : la liberté d'emprunter et trois principes d'équilibre
- Les collectivités territoriales devenues premier investisseur public ... sans endettement massif

I. Le lien entre la dette à long terme et l'investissement des collectivités territoriales

2. Depuis 2014 le lien entre investissement et emprunt est plus complexe à appréhender

- Jusque là il reposait sur le « cycle électoral »
- Cette dynamique s'est enrayée en 2014
- La réaction des collectivités territoriales sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement
- Une nouvelle dynamique des emprunts depuis 2018

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Partie II : L'évolution et les caractéristiques de la dette locale ont constitué un élément essentiel des travaux des CRC

Partie II : L'évolution et les caractéristiques de la dette locale ont constitué un élément essentiel des travaux des CRC

1. Les travaux des CRC ont insisté sur les risques de la dette structurée

a) Les conséquences de la crise financière de 2008 sur les collectivités territoriales

- La crise a mis en évidence le recours des collectivités territoriales aux « emprunts structurés » ou « toxiques » pour financer les investissements
- Une grande liberté de choix favorisant des initiatives très diverses : emprunts traditionnels à taux fixes ou variables ; variété des produits financiers dérivés

Partie II : L'évolution et les caractéristiques de la dette locale ont constitué un élément essentiel des travaux des CRC

1. Les travaux des CRC ont insisté sur les risques de la dette structurée

b) Les CRC et la Cour des comptes (rapport annuel) ont pris la mesure de l'ampleur du phénomène

- La crise de 2008 a joué le rôle de révélateur de la toxicité de ces emprunts : *ville de Saint-Etienne ; département de Seine-Saint-Denis*
- Le niveau global de l'encours : 30 Md€, dont 10-12 Md€ présentant un risque potentiellement élevé (21 % de la dette)
- Produits correspondant à une stratégie commerciale des banques
- Mesures prises tardivement par l'Etat : charte « Gissler » décembre 2009 ; circulaire ministérielle juin 2010)

Partie II : L'évolution et les caractéristiques de la dette locale ont constitué un élément essentiel des travaux des CRC

2. Les axes de contrôle par la CRC de la structure de la dette

a) La gestion active de la dette

- Analyse de la présence de produits structurés dans l'encours de la dette
- Les renégociations fréquentes d'emprunt : *commune de Gourdon (Midi Pyrénées)*
commune de Charleville-Mézières (Champagne-Ardenne)
- Conséquences sur la durée résiduelle de la dette : *commune de Saint-Gaudens*
- Certaines renégociations ont amplifié la part des produits structurés

Partie II : L'évolution et les caractéristiques de la dette locale ont constitué un élément essentiel des travaux des CRC

2. Les axes de contrôle par la CRC de la structure de la dette

b) L'exposition au risque

- Évaluation de la sortie des taux bas : *commune d'Argenteuil (Ile-de-France)*
- Examen de la typologie des contrats (indices sous-jacents et structure)
- Mesure du rapport entre la situation financière et le recours aux emprunts structurés : *commune de Caen (Normandie)*
- Rédaction floue voire illisible des contrats

Partie II : L'évolution et les caractéristiques de la dette locale ont constitué un élément essentiel des travaux des CRC

2. Les axes de contrôle par la CRC de la structure de la dette

c) L'organisation de la collectivité territoriale en matière de suivi de la dette

- Relations entre les organismes prêteurs et les collectivités
- Transparence au sein de la collectivité
- Information des assemblées sur l'état de la dette
- Modalités pratiques mises en place au sein des collectivités

Partie II : L'évolution et les caractéristiques de la dette locale ont constitué un élément essentiel des travaux des CRC

BILAN DES EMPRUNTS A RISQUES (rapport Cour des comptes septembre 2018)

- Une combinaison de responsabilités
- L'Etat a attendu 2012 pour une intervention financière globale
- À la suite de victoires judiciaires de certaines collectivités territoriales, il a mis en place en 2013 un fonds de soutien (3 Md€) sur 15 ans
- Loi du 27 janvier 2014 : obligation comptable de provisionner les risques liés aux emprunts structurés

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Partie III : A travers la dette c'est l'ensemble des risques financiers que les CRC mettent en évidence

Partie III : A travers la dette c'est l'ensemble des risques financiers que les CRC mettent en évidence

Les CRC ont approfondi leur analyse du lien entre la dette des collectivités territoriales et leur situation financière

a) Les objectifs de l'analyse financière des CRC

- Réalisation du programme d'investissement sans compromettre la situation financière ?
- Engagements respectés ou report des charges ou risques sur l'avenir ?

b) A cet effet, la CRC procède à cinq niveaux d'analyse qui impliquent tous un connaissance approfondie de la dette

Partie III : A travers la dette c'est l'ensemble des risques financiers que les CRC mettent en évidence

Les CRC ont approfondi leur analyse du lien entre la dette des collectivités territoriales et leur situation financière

Cinq niveaux d'analyse

- Analyse bilancielle approfondie
- Analyse de la capacité de désendettement
- Analyse des risques
- Analyse des marges de manœuvre
- Analyse des fonctions assignées à la dette

Partie III : A travers la dette c'est l'ensemble des risques financiers que les CRC mettent en évidence

Les CRC ont approfondi leur analyse du lien entre la dette des collectivités territoriales et leur situation financière

1) Analyse bilancielle approfondie

- Le fonds de roulement
- La capacité d'autofinancement
- L'articulation entre fonds de roulement et capacité d'autofinancement

Commune de Chatenay-Malabry (Ile-de-France)

Partie III : A travers la dette c'est l'ensemble des risques financiers que les CRC mettent en évidence

Les CRC ont approfondi leur analyse du lien entre la dette des collectivités territoriales et leur situation financière

2) Analyse de la capacité de désendettement

- Le rapport encours de la dette / épargne brute
- Le profil d'extinction de la dette
- Le rapport annuel du remboursement de l'annuité en capital et des nouveaux emprunts

Commune de Gérardmer (Lorraine)

Partie III : A travers la dette c'est l'ensemble des risques financiers que les CRC mettent en évidence

Les CRC ont approfondi leur analyse du lien entre la dette des collectivités territoriales et leur situation financière

3) Analyse des risques

- La dette consolidée
- Les risques hors bilan
- L'actif de la collectivité

La commune de Rueil-Malmaison (Ile-de-France)

Partie III : A travers la dette c'est l'ensemble des risques financiers que les CRC mettent en évidence

Les CRC ont approfondi leur analyse du lien entre la dette des collectivités territoriales et leur situation financière

4) Analyse des marges de manœuvre : une stratégie financière pertinente ?

- Soutenable au regard de sa situation patrimoniale ?
- Possibilité de continuer de recourir à l'emprunt ?
- Possibilité de recourir à un fonds de roulement ayant atteint un niveau résiduel ?

Commune de Chatenay-Malabry ; commune de Gérardmer

Partie III : A travers la dette c'est l'ensemble des risques financiers que les CRC mettent en évidence

Les CRC ont approfondi leur analyse du lien entre la dette des collectivités territoriales et leur situation financière

5) Analyse des fonctions assignées à la dette

- Accompagner ou augmenter des bases fiscales
- Valoriser des actifs cessibles
- Produire des revenus
- Engendrer des économies

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Partie IV : Un nouvel axe d'examen: la participation des collectivités territoriales au dispositif national de désendettement

Partie IV : Le dispositif national de désendettement des collectivités territoriales est analysé par les CRC

1. Les objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques

- Juillet 2017 : conférence nationale des territoires : participation des collectivités territoriales à la réduction de la dette publique et à la maîtrise des dépenses publiques
- Contrat avec l'Etat sur la trajectoire d'évolution de leurs dépenses
- Loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022 :
 - Évolution maximale des dépenses de fonctionnement : + 1,2 % par an
 - Engagement sur un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement et de besoin de financement
- 322 grandes collectivités concernées (les 2/3 de la dépense locale)
- D'autres peuvent solliciter auprès du préfet la conclusion d'un contrat

Partie IV : Le dispositif national de désendettement des collectivités territoriales est analysé par les CRC

2. Le contenu des contrats

- Objectif contraignant assorti de pénalités : réduction des dépenses de fonctionnement
- Objectif de baisse du besoin de financement des collectivités territoriales
- Objectif de capacité individuelle maximale de désendettement : ratio encours dette/autofinancement :
 - Seuil maximal communes et intercommunalités : 12 années
 - Seuil maximal départements : 10 années
 - Seuil maximal régions : 9 années

Partie IV : Le dispositif national de désendettement des collectivités territoriales est analysé par les CRC

3. Le contrôle actuel de la contractualisation mis en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales concernées

- En 2019, analyse du processus de contractualisation :
 - Traitements différenciés des collectivités territoriales par les services de l'Etat ?
 - Méthodes de calcul, notamment des reprises, homogènes ?
 - Effets de la contractualisation sur la mutualisation des moyens du « bloc communal » ?
 - Retour du contrôle de l'Etat ?
- Années suivantes : analyse de la réalisation et des effets obtenus.

M E R C I

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes