



Le contrôle de la dette publique locale en France





Présentation

- La dette publique locale : un encours encore limité mais une forte évolution depuis 2004

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2004
En milliards d'€	111,5	117,9	125,6	135,5	146,3	155,2	160,6	44%
% total dette publique	10,3	10,3	10,9	11,2	11,1	10,4	10,1	-0,2 pt
% du PIB	6,7	6,9	7	7,2	7,6	8,2	8,3	+ 1,6 pt



Présentation (suite)

■ Les collectivités locales sont libres d'emprunter....

- Liberté pour le choix de l'emprunt (durée, type, instruments de couverture, crédits de trésorerie)
- Liberté de choix du prêteur



Présentation (suite)

■mais sous certaines conditions

- Juridiques (compétence de l'assemblée délibérante qui peut déléguer à l'exécutif)
- Budgétaires et financières :
 - L'emprunt doit être prévu au budget en recette d'investissement
 - La collectivité doit pouvoir le rembourser avec ses propres ressources

Présentation (suite)

■ Interdiction faite aux collectivités locales de placer leurs liquidités :

- Obligation de dépôt des fonds au Trésor Public
- Objectif de trésorerie « zéro » par combinaison emprunts et crédits de trésorerie

Présentation (suite)

- La gestion de la dette locale a fait l'objet de travaux communs des chambres régionales des comptes pour aboutir à un rapport public en juillet 2011
- Le présent exposé s'appuie sur ces travaux et s'organise en trois parties :
 - Les questionnements
 - Les observations
 - Les recommandations

Questionnements

- 1. Approche globale : la dette et la situation financière de la collectivité
 - Niveau d'endettement : comparaisons, évolution
 - Poids du remboursement : coefficient de désendettement
 - Analyse financière prospective

Questionnements (suite)

■ 2. La répartition des compétences et des attributions en matière de gestion de la dette

- Les délégations de compétence de l'assemblée délibérante à l'exécutif : vérifier les termes de la ou des délibérations de l'assemblée délibérante ayant accordé délégation de compétence à l'autorité exécutive pour réaliser les emprunts. Est-elle limitée à certaines catégories d'emprunts ou plafonnée à un montant d'emprunt déterminé ?
- Analyser les modalités de mise en œuvre de cette délégation de compétence : les limites en ont-elles été respectées ? Comment l'autorité exécutive a-t-elle rendu compte à son assemblée délibérante des modalités d'exécution de sa délégation de compétence ?

Questionnements (suite)

■ 2. La répartition des compétences et des attributions en matière de gestion de la dette :

- La fonction support en matière de gestion de dette et de trésorerie
 - Les moyens mis en œuvre par la collectivité elle-même : étudier l'organisation de la direction financière, ses moyens, les attributions de chaque collaborateur en matière de gestion de dette et de trésorerie. S'efforcer d'apprécier les compétences des agents. Vérifier que les différents aspects de la gestion de la dette sont en mesure d'être pris en compte par l'organisation retenue (gestion de l'encours de trésorerie)
 - Le recours à des moyens externes : la collectivité utilise-t-elle les compétences d'un ou de plusieurs conseils externes indépendants ?

Questionnements (suite)

■ 3. La stratégie de recours à l'emprunt

- Vérifier les modalités selon lesquelles sont définis les axes stratégiques de la gestion de la dette : ce thème fait-il l'objet de débats et de rapports spécifiques à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou d'autres débats organisés explicitement lors de sessions de l'assemblée délibérante ?
- Vérifier la prise en compte des objectifs en matière d'optimisation de la trésorerie : quels outils la collectivité a-t-elle mis en place pour gérer sa trésorerie ? Ces outils permettent-ils d'évaluer le besoin de financement au jour le jour ou, à défaut, selon quelle périodicité ? Vérifier l'historique journalier des positions de trésorerie

Questionnements (suite)

■ 3. La stratégie de recours à l'emprunt

- Vérifier la mise en œuvre de la stratégie d'endettement auprès des services gestionnaires de la collectivité : la collectivité a-t-elle explicité, par une instruction ou un document de référence interne, ses objectifs en matière de gestion de dette ? (répartition de l'encours entre taux fixes et variables, répartition de l'encours selon les durées d'amortissement, analyse des besoins en termes de lissage de la charge annuelle future de remboursement des emprunts, etc...). Comment s'assure-t-elle des évolutions des offres disponibles sur le marché des prêts ?
- Mise en concurrence des prêteurs : La collectivité définit-elle des cahiers des charges préalablement à la consultation des établissements de crédit ?

Questionnements (suite)

■ 4. L'analyse de l'encours de dette

- L'analyse de la dette par type d'emprunts
- Le profil d'extinction de la dette : quelle durée, quelle évolution ?
- La « performance » de la gestion de la dette : intérêts/encours ? (détection d'emprunts structurés)
- L'étude de contrats de prêts (renégociation/nouveaux emprunts)

Questionnements (suite)

■ 5. Le « rendu compte » de l'encours de dette et les démarches prudentielles

- Les informations données par les annexes aux comptes et aux budgets
- Le provisionnement des risques

Questionnements (suite)

■ 6. Les garanties d'emprunts et les cautionnements

Mesurer la qualité de la gestion et du suivi de la dette garantie :

- Quelle organisation administrative mise en place par la collectivité pour suivre sa dette garantie ?
- Présence ou non de tableaux de bord consacrés à ce sujet ?
- Recueil effectif par la collectivité de données précises et actualisées (bilan et comptes d'exploitations annuels notamment) sur la situation financière des organismes dont la dette est garantie ?

Principales observations formulées

- **Masquer une situation financière dégradée**
 - Masquer un déficit (restes à réaliser en recettes alors que contrats non conclus),
 - Améliorer l'apparence de la situation financière (augmenter la capacité d'autofinancement nette en repoussant des remboursements).

- **Manque de réflexion stratégique**
 - pas de débat, de formalisation, de prospective,
 - diversification insuffisante des établissements financiers et de la structure de l'encours par type de taux d'intérêt, échéances non correctement lissées,
 - Rôle insuffisant des assemblées délibérantes, mal informées.

Principales observations formulées (suite)

■ Des renégociations coûteuses :

- augmentation de la durée de remboursement pour alléger annuité mais surcoût (indemnités et frais, renchérissement du taux)

■ Confusion rôle du prêteur et du conseil

Souvent, le prêteur principal joue rôle de conseil, recours insuffisant à des conseils indépendants

■ Mise en concurrence souvent absente et cahier des charges imprécis

Principales observations formulées (suite)

■ Prise de risques grandissante avec les emprunts structurés

- Représentent environ 30 % des encours avec des taux passant à 14 % voire 20 %,
- fuite en avant,
- insuffisance de compétences internes

■ Dette garantie insuffisamment surveillée

Principales recommandations

■ Améliorer l'information sur les risques de la dette :

- Privilégier l'utilisation de ratios de solvabilité
- Rendre obligatoires les provisions pour risques en matière de dette
- Mettre en place un suivi statistique national de la structure de la dette locale

Principales recommandations (suite)

■ Favoriser la diversification de l'offre de prêts

- Systématiser les mises en concurrence des établissements financiers
- Rechercher une répartition équilibrée des créanciers bancaires
- Etudier la faisabilité de la création d'une agence de financement des collectivités territoriales

Principales recommandations (suite)

■ Aider les collectivités locales en difficultés

- Mise en place de cellules de mutualisation de la gestion de la dette pour les petites collectivités

■ Améliorer les bonnes pratiques dans le recours à l'emprunt

- Encourager la gestion en trésorerie « zéro »
- Ecarter les emprunts risqués basés sur des écarts de devises hors zones euro ou comportant des coefficients multiplicateurs