

10° Communiquer sur le pacte

Si le pacte est validé par le conseil communautaire, son examen par les conseils municipaux le dotera d'une force supplémentaire. Il peut alors être utile d'en faire une présentation adaptée dans chaque commune de la communauté.

CONCLUSION

Le pacte financier et fiscal ne sera pas en mesure de donner sa pleine mesure si des crispations durables sur des situations acquises et si les enjeux de pouvoir l'emportent sur l'intérêt général du territoire communautaire et de ses habitants. Mais, bien sûr, il ne faut pas faire preuve d'angélisme vu les aléas de la gouvernance communautaire. Une enquête parue en mars 2014 dans la Gazette des communes confirmait d'ailleurs que 15 % seulement des communautés de plus de 10 000 habitants en 2013 disposaient d'un pacte financier et fiscal.

Cette situation devrait cependant être amenée à évoluer au regard notamment des contraintes financières accrues imposées aux communautés et aux communes par la prolongation de la crise économique et sociale et par la très forte diminution des dotations de l'État.

La récente diversification des sources et des outils de l'endettement à long terme des collectivités locales

Éric PORTAL*

RÉSUMÉ

L'offre de financement externe à long terme proposée aux collectivités locales françaises traduit une diversification des outils d'endettement locaux. À cet égard, ils peuvent être classés en trois catégories. Il s'agit des outils de financement intermédiés dont le déclin est relatif (les prêts bancaires) et des outils de financements désintermédiés (par exemple les émissions obligataires) en fort développement ces dernières années. Enfin, des outils de financement hybrides (par exemple les prêts proposés depuis 2015 par l'Agence France Locale) pourraient se développer rapidement dans les toutes prochaines années.

The offer of long-term external financing proposed to French local authorities reflects a diversification of tools for local debt which can be classified into three categories. These include tools for intermediated financing (bank loans) which have seen a relative decline and disintermediated financing tools (for example, bond issues) which have increased sharply over recent years. Finally, hybrid financing tools (for example, loans offered since 2015 by the Agence France Locale) could grow rapidly over the coming years.

* Administrateur territorial hors classe, Docteur en droit, Président du conseil d'orientation stratégique de l'AFIGESE (Association finance, gestion et évaluation des politiques publiques).

Les collectivités locales françaises empruntent pour maintenir un haut niveau de dépenses d'investissement. Ce dernier s'élève à 50 Md€ environ par an. À cet égard, leur endettement progresse régulièrement depuis une dizaine d'années. Ainsi, sur les cinq dernières années, l'endettement local est passé de 124,3 Md€ en 2010 à 141,5 Md€ en 2014¹. Le stock de dette locale a donc accompagné l'effort d'investissement local². Or, sur cette période les collectivités locales ont connu, à la suite de la crise financière de 2009, une crise de liquidité, que l'on peut définir comme un risque d'insuffisance de l'offre de prêts, bancaires essentiellement, par rapport à la demande de prêts des collectivités qui se situe chaque année entre 15 et 20 Md€³. Ainsi, le risque sur les années 2011 et 2012 était que les collectivités ne puissent pas boucler leurs programmes d'emprunt, remettant ainsi en cause leurs programmes d'investissement. Si ce phénomène a pu toucher individuellement certaines collectivités, il est resté marginal car différentes initiatives des pouvoirs publics nationaux et locaux, mais aussi des institutions financières, ont pallié cette insuffisance d'offre de prêts.

Face au resserrement du crédit bancaire, les pouvoirs publics nationaux ont sollicité une offre de prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et ont favorisé l'émergence de la Banque postale comme partenaire financier des collectivités en remplacement de DEXIA disparue entre-temps. Ils ont parallèlement renforcé l'encadrement du recours à l'emprunt par les acteurs locaux. Les collectivités locales ont sollicité d'autres financeurs comme la Banque européenne d'investissement (BEI) ou les marchés obligataires mais surtout ont initié la création de l'Agence France Locale. Enfin, les banques ont cherché à préserver leurs parts de marché notamment en faisant appel au plus fort de la crise de liquidité, en 2012, à des outils de titrisation puis ont progressivement assoupli à partir de 2013 les conditions de prêts rendant leurs propositions plus compétitives. Ainsi la part des financements bancaires dans les emprunts locaux mobilisés en 2010, qui représentaient 90 % des flux d'entrée dans la dette locale, sont-ils passés en 2012 à 43 % de parts de marché, pour revenir aux

1. Cf. Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2015, état des lieux*, 16 juillet 2015, 158 p., p. 58.
2. Pour une situation de l'encours de dette en 2009 et 2010, cf. Éric PORTAL, « La dette publique locale en France en 2009-2010 : encours et risques globalement maîtrisés », in RFFP 2011, 115, p. 169 à 185.
3. Selon que l'on prend les collectivités et leurs établissements publics à fiscalité propre comme l'Observatoire des finances locales ou bien un périmètre plus large comme les APUL identifiés par l'INSEE.

environs de 60 % en 2013 et 2014⁴. Les parts de marché perdues par le secteur bancaire ont été conquises pour l'essentiel par l'offre de la CDC et par le recours à des émissions obligataires.

L'offre de financement externe proposée aux collectivités locales françaises traduit une diversification des outils d'endettement locaux. À cet égard, ils peuvent être classés en trois catégories. Il s'agit des outils de financement intermédiés dont le déclin est relatif (I) et des outils de financements désintermédiés en fort développement ces dernières années (II). Enfin, des outils de financement hybrides pourraient se développer rapidement dans les toutes prochaines années (III).

I. – DES OUTILS DE FINANCEMENT INTERMÉDIÉS EN DÉCLIN RELATIF

Cette catégorie d'outils concerne les prêts bancaires proposés aux collectivités. Il s'agit de prêts accordés par des institutions spécialisées qui servent d'intermédiaires entre le détenteur du capital prêté et l'emprunteur. Ils constituent la part principale de l'encours (stock) des financements externes des collectivités⁵. Ils sont la résultante de la transformation des dépôts gérés par la banque (comptes courants, épargne bancaire hors livret A...) en financements long terme mis à disposition des emprunteurs.

Les produits classiques proposés par les banques, fonctionnent avec des index fixes, positionnement qui suppose que la collectivité s'expose à un éventuel risque de baisse des taux. La collectivité connaît alors à l'avance la charge d'intérêts qu'elle devra payer chaque année. Les taux d'intérêts peuvent être variables⁶, ce qui revient à adopter une exposition au risque diamétralement opposé, à savoir le risque de hausse des taux (inversement la collectivité peut bénéficier de toute baisse des taux). Dans ce cas de figure, la collectivité ne connaît

4. Selon Étienne FAVRE et Vincent JACOB, « L'évolution du marché du financement des collectivités vers une plus grande segmentation », La lettre du financier territorial, n° 298, avril 2015, Fiche technique A, 12 p., p. 3. Cette enquête a été réalisée sur des collectivités locales représentant un stock de dette de 80 Md€, soit plus de la moitié de l'encours total de la dette des collectivités locales.
5. Pour une approche globale, cf. Dominique HOORENS et Marie-Pierre PERETTI, *Les collectivités locales et l'emprunt*, coll. Politiques locales, Dexia Crédit Local de France / LGDJ, 3^e éd., 2006, 116 p. ; Michel KLOPFER, « Gestion de dette et trésorerie », in JurisClasseur des collectivités territoriales, fasc. 2700, 2010, 31 p.
6. Le principal index variable est l'EURIBOR (l'Euro Interbank Offered Rate est la référence du prix de l'argent emprunté sur une durée de 1 à 12 mois sur le marché interbancaire de la zone euro).