



NOTE

MARS 2011

[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)

## TROIS PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE GESTION DE LA DETTE LOCALE<sup>1</sup>

Réforme des collectivités territoriales, remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale : les collectivités locales<sup>2</sup> ont récemment fait l'objet de changements majeurs. Au cœur de la modernisation de l'action publique, elles emploient près de deux millions de personnes, représentent plus de 10 % du produit intérieur brut (PIB) et assurent plus des trois quarts des investissements publics civils de la nation.

La question de la dette des collectivités locales est corrélée à la situation d'endettement massif au niveau national et doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble. Si dans le débat public local la dette est souvent connotée négativement, dans les faits, les collectivités qui se targuent d'être peu ou pas endettées sont la plupart du temps celles qui ont opéré les plus larges coupes budgétaires, ou qui ont augmenté les impôts pour se financer. Un appel à l'emprunt peut permettre d'alléger la charge fiscale et éviter de faire reposer sur le contribuable actuel la charge d'une réalisation destinée à durer plusieurs décennies.

La crise financière de l'automne 2008 a révélé les risques encourus par certaines collectivités à court terme. Elle a surtout remis en lumière la question de l'emprunt, mise de côté depuis les années 1990, à une époque d'inversion des courbes de taux d'intérêt. Le déclenchement de la crise financière et ses conséquences sur la zone euro ont rendu plus complexe l'emprunt dont la souscription est davantage subordonnée aux techniques financières et aux réactions des investisseurs. La gestion de long terme de l'emprunt est, elle, soumise à la situation économique d'ensemble.

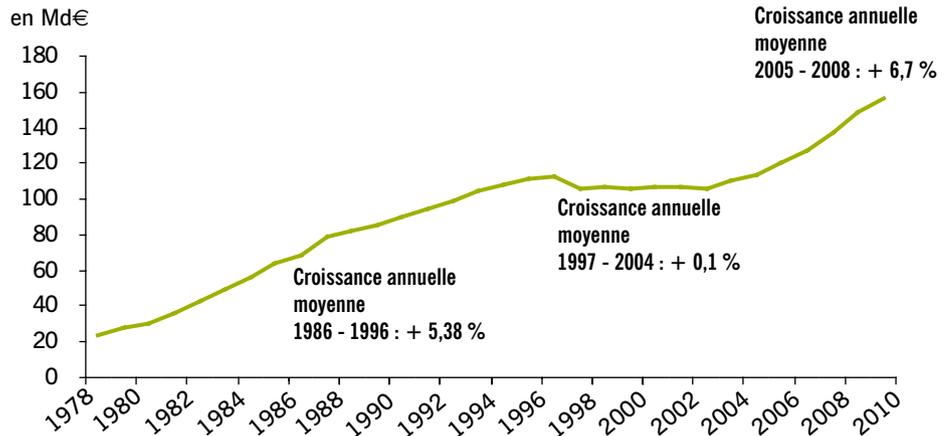
Dans le contexte d'endettement massif de l'État français, les collectivités territoriales portent leur part de responsabilité. Contrôler l'évolution de leurs dépenses et de leur gestion est un enjeu essentiel pour une plus grande maîtrise des finances publiques. Mais le sujet de l'encadrement de la dette locale est sensible : la libre administration des collectivités territoriales est protégée par la Constitution, de sorte que chaque collectivité pourrait considérer comme une atteinte à son autonomie toute tentative d'encadrement, de conception ou de gestion de sa dette.

<sup>1</sup> Note rédigée par Jean-Luc Boeuf et Éric Dussoubs, maîtres de conférences à Science Po

<sup>2</sup> Le terme « collectivités locales » comprend les collectivités territoriales (communes, départements, régions et collectivités désignées par la Constitution) et, d'autre part, leurs établissements publics.

Une croissance de la dette jamais vue depuis les années 1980

Variation de la dette des administrations publiques locales (1986 - 2009)



Source : données INSEE.

### 1. La dette locale : une question renouvelée par la crise financière

La dette des administrations publiques locales<sup>3</sup> n'est pas en hausse constante depuis 1978. Son évolution a connu plusieurs phases :

- entre 1986 et 1996, période de décentralisation et de forte augmentation de la dette locale, sa croissance moyenne atteignait 5,38 % par an ;
- les années 1997-2004 ont été au contraire une période de maîtrise de la dette locale : sa croissance moyenne a été limitée à 0,1 % par an. Ces années sont les seules à avoir vu la dette locale diminuer (en 1997, 1999, 2001 et 2002) ;
- depuis 2006, la tendance s'est inversée. La dette locale augmente à une moyenne de 6,7 % par an : un rythme moyen jamais vu depuis la première moitié des années 1980.

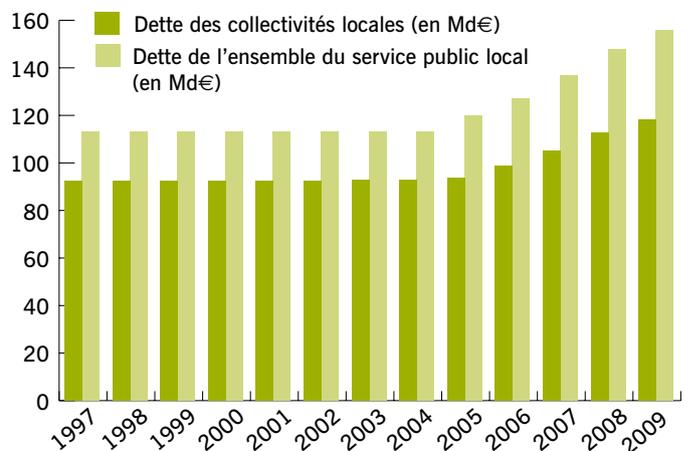
Pour les seules collectivités territoriales (communes, départements, régions et

intercommunalités), l'encours de dette est resté constant jusqu'en 2005 : il représentait 92,35 Md€ en 1997 et 93,7 Md€ en 2005.

À partir de 2006, il a augmenté chaque année, passant de 98,58 Md€ cette année là à 105 Md€ en 2007, pour atteindre 112,57 Md€ en 2008.

En ajoutant les organismes divers d'administration locale, la dette de l'ensemble du secteur public local représentait 113 Md€ en 1996, et autant en 2004. La hausse des années suivantes illustre le même phénomène : 120 Md€ en 2005, 127 Md€ en 2006, 137 Md€ en 2007, 148 Md€ en 2008 et **156 Md€ en 2009.**

Encours de dette des collectivités locales



Source : Direction générale des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Dette des administrations publiques locales (APUL) au sens de la comptabilité nationale, incluant la dette des collectivités territoriales au sens strict (communes, départements, régions, établissements intercommunaux à fiscalité propre), et celle des organismes divers d'administration locale.

Le constat est donc simple : après plus d'une décennie de stabilisation, voire d'une réelle diminution de l'encours en euros courants, la dette des collectivités territoriales est répartie sur un cycle haussier d'une grande ampleur.

Au sein des différentes collectivités, c'est surtout la dette des départements et des régions qui augmente de plus de 10 % en 2008<sup>4</sup>. La dette des communes et intercommunalités est plus stable (elle représente tout de même 73 Md€ en 2008).

Face à ce constat, deux arguments sont souvent avancés pour minimiser l'ampleur de cette hausse :

- En premier lieu, la dette locale aurait déjà pesé plus lourd qu'aujourd'hui dans la richesse nationale. Il est vrai qu'au maximum, elle a représenté 9,4 % du PIB en 1993 et 1994, et 8,2 % du PIB en 2009. Mais ce qui est préoccupant est moins son niveau absolu que la rapidité avec laquelle, sur la période récente, la dette locale a augmenté : elle atteignait 6,8 points de PIB en 2004, et a donc progressé de 1,4 points en cinq ans, soit 43 Md€.
- En second lieu, la dette publique locale ne représenterait qu'une part minime de la dette publique totale (10,5 % en 2009). Il est vrai que depuis 1978, la part de la dette locale dans la dette publique totale n'a cessé de diminuer : elle représentait 33 % de la dette de l'ensemble des administrations publiques en 1980 ! Cela signifie seulement que la dette locale a moins augmenté, en termes relatifs, que la dette de l'État et que la dette sociale depuis 30 ans. La hausse de la dette locale n'en reste pas moins un problème important.

## LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

La taxe professionnelle représentait près du tiers de la fiscalité directe locale en 2009, soit près de 25 milliards d'euros.

*Instaurée par la loi du 29 juillet 1975*, son mode de calcul a été fortement critiqué dès l'origine. Qualifiée « d'impôt imbécile » par les plus hautes autorités de l'État, elle a été réformée quasiment chaque année depuis lors. Elle était composée de deux parts : une part « salaires » et une part « immobilisations ». Au fil des années, s'est opéré un lissage de l'évolution des bases, un plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.

À partir de 1999, a eu lieu un changement majeur : l'assiette de la taxe professionnelle était désormais constituée de la seule valeur locative des immobilisations corporelles nécessaires à l'activité professionnelle, la part « salaires » ayant été supprimée sur cinq ans.

Puis en 2004, le chef de l'État a annoncé son souhait de « suppression totale » de la taxe professionnelle.

Au fil des années, l'État a été amené à compenser en grande partie les allègements consentis chaque année. Ce jeu complexe mobilisait trois acteurs essentiels : l'État, les collectivités – n'assumant pas toutes les conséquences de leurs votes et ayant donc pu voter des exonérations qu'elles ne paieront pas, et les entreprises, qui ont

toujours payé moins que ce qu'indiquait l'état fiscal.

Aujourd'hui, la taxe professionnelle a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET), qui se compose de la contribution foncière des entreprises (CFE) et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

La CFE est exclusivement affectée au « bloc communal », la CVAE est partagée entre le bloc communal, les départements et les régions. Afin d'assurer une parfaite neutralité, l'État a mis en place des transferts de recettes fiscales et a créé des mécanismes de compensation budgétaire.

Avec la suppression de la taxe professionnelle, le niveau de spécialisation des ressources fiscales s'accroît, même si des impôts importants restent partagés entre plusieurs niveaux de collectivité. Le niveau de spécialisation passe de 0 à 38 % :

- pour les régions, la réforme conduit à une spécialisation totale en fiscalité sur les entreprises ;
- pour les structures intercommunales, le mouvement est inverse : elles auront désormais une part importante de fiscalité sur les ménages ;
- pour les communes et les départements, l'équilibre entre fiscalité sur les ménages et sur les entreprises est maintenu dans les mêmes proportions qu'avant.

La dette des départements et des régions a augmenté de 10 % en 2008

<sup>4</sup> La dette des départements est passée de 21,9 Md€ en 2007 à 24,7 Md€ en 2008. Celle des régions est passée de 12,6 Md€ en 2007 à 14 Md€ en 2008.

## Les collectivités locales ne peuvent s'endetter pour des dépenses de fonctionnement

### UNE BRÈVE HISTOIRE DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation a été conçue en France comme un lent processus de modernisation de l'action publique puis d'approfondissement de la démocratie. Si la notion apparaît dans la première partie du XIX<sup>e</sup> siècle, on peut distinguer trois ruptures essentielles.

■ **1790 ou la rupture territoriale.**

Il s'agit d'organiser le territoire de façon rationnelle en mettant fin aux morcellements de l'Ancien Régime, et donc à l'impossibilité de disposer, sur un territoire déterminé, d'une unicité de compétences et de représentation. Les départements sont créés, et serviront à Napoléon de relais pour contrôler les 44 000 paroisses devenues des communes.

■ **1884 ou la naissance de la république des maires.** La loi du 5 avril 1884 fixe le cadre, quasiment inchangé aujourd'hui, du rôle des maires. À l'échelle de sa commune, ce dernier assume des compétences régaliennes (état civil, sécurité...) et met en place des actions de proximité.

■ **1982 ou la fin des tutelles.** Après des décennies de débats, la loi du 2 mars

1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et régions signe la fin des tutelles et le début d'une nouvelle ère. Le préfet n'est plus l'exécutif des départements. Les actes pris par les collectivités locales sont pleinement exécutoires et les régions deviennent des collectivités à part entière.

**30 ans et des centaines de textes après...**

Depuis les années 1980, les réformes se sont poursuivies, avec notamment en 2003 l'inscription dans le premier article de la Constitution du principe selon lequel « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale (...) Son organisation est décentralisée ».

■ **La commune est chargée des compétences de proximité** (état civil, écoles maternelles et primaires...) et de la maîtrise de l'espace (plan local d'urbanisme, permis de construire). L'intercommunalité gère des compétences nécessitant un regroupement telles que les zones d'activité, les transports urbains, les déchets ou encore les équipements sportifs.

■ **Le département s'occupe des publics fragiles de la naissance à la mort** (protection maternelle et infantile, enfance en difficulté, handicapés, revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie), du réseau routier départemental et des collèges.

■ **La région consacre la quasi-totalité de ses budgets à trois compétences : transports express régionaux, formation professionnelle et apprentissage, lycées.**

Les évolutions à venir devront se concentrer sur le citoyen. Le système peut en effet sembler complexe, coûteux et peu orienté vers le service de l'utilisateur. Pour le contribuable, le système est difficilement lisible et insuffisamment redistributif. Pour l'électeur, il privilégie le contact et la proximité.

Les débats des années 2008-2010 ont montré la sensibilité des Français à l'organisation des territoires. Le conseiller territorial, élu au suffrage direct, serait appelé à siéger au conseil général et au conseil régional, et devrait contribuer à rationaliser les choix et les financements des projets dans les territoires.

### L'embellie est aujourd'hui terminée : quelques constats pour l'avenir de la dette

Dans l'avenir, la dette locale devrait poursuivre son augmentation, au moins pour trois raisons :

■ Les compétences transférées aux collectivités territoriales n'ont cessé de s'accroître depuis 30 ans ;

■ Les prélèvements obligatoires locaux ont doublé, passant de 3,5 % PIB en 1982 à 6 % aujourd'hui. Les dépenses locales représentaient 8 % du PIB en 1982, et 11 % aujourd'hui ;

■ Les dépenses de fonctionnement sont amenées à augmenter : la fonction publique territoriale emploie environ 2 millions

de personnes, dont la moitié dans les communes.

**Les collectivités disposent d'une très grande liberté pour s'endetter. Mais elles sont cependant astreintes à une règle d'or : elles ne peuvent s'endetter pour des opérations de fonctionnement.**

L'investissement des APUL représente près de 75 % de l'investissement de l'ensemble

## LES COLLECTIVITÉS ET LES PRODUITS DITS « TOXIQUES »

### Les symptômes de la crise : le merveilleux secret pour emprunter sans payer

Les emprunts structurés sont facilement reconnaissables : ils offrent à l'emprunteur, dans les premières années du contrat, un taux particulièrement attractif, voire dans certains cas, de 0 %. Dit autrement, en contractant un tel emprunt, les collectivités peuvent ne pas payer d'intérêt les premières années.

Dans l'hypothèse extrême où elles opteraient pour un remboursement du capital *in fine*, elles peuvent avoir à ne rembourser, dans un premier temps, ni intérêt ni capital ! C'est la raison

pour laquelle ces produits ont été considérés comme particulièrement alléchants, par certaines collectivités, pour financer à court terme des investissements, à la veille d'échéances électorales, et renvoyer à plus tard le paiement.

### L'acmé : le risque de « *credit crunch* »

La crise financière n'a pas épargné les collectivités locales françaises. Dès la fin 2008, les établissements bancaires, méfiants, ont très fortement ralenti le nombre de prêts octroyés.

La principale crainte ressentie à ce moment là par les collectivités a été de ne pas

pouvoir lever les emprunts votés et nécessaires, et ce pour insuffisance de financement.

Dans un second temps, la découverte de prêts structurés au sein de l'encours de dette des collectivités a provoqué de très forts surcoûts. Soumis à l'extrême volatilité des marchés, ces types d'emprunts souscrits facilement quelques années plus tôt, ont généré des coûts d'intérêt très élevés à l'arrivée des échéances ; ces dernières étant fondées sur des indices « exotiques », c'est-à-dire complexes et peu accessibles aux non-professionnels, dont le retournement s'est révélé particulièrement coûteux pour les collectivités concernées.

Les emprunts structurés étaient particulièrement alléchants pour financer à court terme

des collectivités publiques en France. Les collectivités ne pourront assumer les besoins d'investissement de la nation sans maintenir leur niveau de dépense, d'autant plus qu'un récent rapport de la Cour des comptes<sup>5</sup> publié par l'Assemblée nationale montre que les mesures prises au titre du plan de relance de 2009 (notamment les remboursements anticipés du fonds de compensation de TVA) pour soutenir l'investissement public local ne se sont pas traduites par une hausse de cet investissement, mais ont plutôt permis aux collectivités de renforcer leur fonds de roulement.

Les collectivités ont de plus en plus besoin de financer des dépenses, mais tant pour des raisons politiques que pour des raisons de compétitivité, il est peu envisageable que les prélèvements obligatoires locaux soient encore augmentés, particulièrement

### dans un contexte de réformes financières (dotations) et fiscales (suppression de la taxe professionnelle notamment).

Pour toutes ces raisons, le besoin de financement des collectivités territoriales augmente (8,6 Md€ en 2008, alors qu'il était de 2,4 Md€ en 2004), et sa hausse devrait se poursuivre dans les années à venir – ce qui signifie également une probable hausse de la dette locale.

### La gestion de la dette locale : une question renouvelée par la crise financière

Avant la crise financière déclenchée fin septembre 2008, la dette locale était majoritairement intermédiée, et considérée comme maîtrisée. De fait, la charge de la dette s'est constamment réduite pendant les années 1990, grâce à diverses techniques financières

proposées par les banques conseils des collectivités, allant des plus simples (*swaps*, options) aux plus complexes (produits structurés, synthétisant en général plusieurs options ou contrats). Il est difficile d'évaluer les économies réalisées grâce à ces produits, mais une estimation de 500 M€ a été évoquée.

Récemment, de nombreuses collectivités territoriales, confrontées à une hausse brutale du coût de leurs emprunts<sup>6</sup>, ont tenté de les faire annuler : certaines ont engagé des contentieux, d'autres demandent la médiation de l'administration, d'autres, enfin, demandent la création d'une structure de défaillance publique pour reprendre leurs emprunts. L'encours de dette locale serait constitué à environ 15-20 % de produits structurés.

L'opacité des formules a joué un rôle essentiel dans le succès

<sup>5</sup> Communication de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale, reproduite dans le rapport d'information du 16 septembre 2010 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, relatif au plan de relance.

<sup>6</sup> On peut citer la ville de Saint-Étienne qui a rendu public les exemples suivants : un emprunt dont les intérêts ont augmenté brutalement de 5 % au 1<sup>er</sup> avril 2010 (charge additionnelle de 5 M€), ou une clause de remboursement anticipé de 10 M€ pour un emprunt de 20 M€.

## Ces montages financiers ont méconnu le prix du temps

de ces produits, dans un contexte de désendettement des collectivités locales au cours de la première partie des années 2000. **Ces montages ont permis d'afficher à court terme un endettement particulièrement peu coûteux, une amélioration de l'autofinancement de la collectivité territoriale. Mais en réalité, ils ont simplement méconnu le prix du temps :** qu'il s'agisse des banques conseils ou des collectivités emprunteuses, une convergence d'intérêts s'est installée pour laisser croire que les flux financiers de ces produits étaient équivalents, alors qu'ils étaient simplement déterminés à des moments différents – ce qui a un prix.

Certaines collectivités ont tenté, pour se disculper, de faire porter la responsabilité de ces montages aux responsables administratifs. Il convient cependant de ne pas oublier qu'au-delà de la complexité des formules d'emprunt, ce sont les élus eux-mêmes qui étaient demandeurs de financements faciles, peu coûteux et immédiats, reportant ainsi d'autant plus loin dans le temps le paiement réel des échéances.

**Les collectivités territoriales peuvent tirer deux leçons de cette expérience :** 1) le temps a bien un prix – et la dette a donc bien un coût, qu'il soit immédiat ou différé, et 2) la gestion de la dette est une activité complexe, qui doit être comprise et maîtrisée par l'emprunteur.

### Trois préalables

Encadrer la dette des collectivités territoriales, afin qu'elles participent à la maîtrise des finances publiques, est une nécessité financière. Pour autant, l'indépendance des collectivités

territoriales, protégée par la Constitution, est un obstacle qui ne pourra être levé qu'avec le consentement des élus.

Il est donc indispensable d'arriver à des solutions permettant aux collectivités territoriales d'être gagnantes. Ce principe implique de passer d'un diagnostic macroéconomique assez consensuel sur la nécessité de maîtriser la dette, à une solution concrète permettant de déterminer individuellement l'effort financier de chaque collectivité.

Les initiatives de « *soft law* » (de type code de conduite, lignes directrices, conférences annuelles...) oscillent entre angélisme et autoritarisme implicite. **Même les règles juridiquement contraignantes (« règle d'or ») ne permettent effectivement d'encadrer les finances publiques que si elles sont assorties d'un mécanisme de sanction efficace.** C'est par exemple le cas pour le contrôle budgétaire des collectivités territoriales en France, qui a fait la preuve de son efficacité, mais pas pour la règle d'or britannique<sup>7</sup> ou encore pour le pacte de stabilité et de croissance européen.

Enfin, tout débat portant sur les questions de dette est nécessairement technique et complexe, et parfois difficilement compréhensible par les opinions publiques. Il est donc indispensable de combattre plusieurs idées reçues, et de porter les messages suivants :

- 1) l'emprunt n'est pas forcément mauvais, en particulier s'il finance des investissements rentables en permettant d'abaisser la fiscalité ;
- 2) l'emprunt n'est pas indolore et a toujours un coût ;
- 3) l'emprunt ne résulte pas du

désengagement de l'État, mais bien de décisions de gestion prises au niveau local, qui ont des conséquences financières devant être assumées. Ces messages devront être partagés par les élus, et portés avec leur concours.

## 2. Trois propositions pour maîtriser la dette locale

**Deux conditions sont indispensables pour réussir et rendre cet encadrement acceptable :** faire une pause dans la décentralisation afin d'intégrer complètement les transferts de compétences de la loi du 13 août 2004, et réaffirmer, avec l'aide des élus, les priorités que doivent financer les emprunts locaux.

Indépendamment des contraintes constitutionnelles, trois propositions seraient de nature à renforcer l'encadrement de la dette locale, et à associer ainsi les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des finances publiques. Ces trois propositions impliquent des concessions de la part de l'État et des collectivités territoriales, et se traduiront une fois mises en place par des gains partagés.

### Proposition 1 : Définir un périmètre normé de la dette du secteur public local

Définir un périmètre normé limitant la hausse de la dette locale, serait une mesure de nature à encadrer les dépenses des collectivités territoriales et des divers organismes locaux.

L'objectif de cette proposition n'est pas de remettre en cause la dépense locale, qui est légitime et nécessaire dans son principe, mais de lui fixer des priorités

<sup>7</sup> Au Royaume-Uni, le ratio dette/PIB doit être inférieur à 40 % en moyenne sur un cycle. Cette règle a été très rarement respectée.

cohérentes. Les collectivités territoriales de chaque niveau pourraient déterminer, sur un cadre pluriannuel et pas nécessairement aligné sur les échéances électorales, les axes prioritaires qu'elles financeraient par endettement.

Une fois ces priorités déterminées, une norme d'évolution de la dette locale serait fixée, afin de s'assurer que l'endettement local soit exclusivement utilisé pour des investissements rentables et prioritaires. Une telle démarche aurait également pour conséquence de limiter l'alignement de l'investissement local sur le cycle électoral.

**Proposition 2 : Réglementer plus strictement les conditions d'emprunt**

Les collectivités territoriales peuvent emprunter librement, sans autres limites que celles fixées par le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Contrairement à l'État dont les comptes sont en déficit au premier euro d'emprunt, le recours au financement extérieur est une ressource d'équilibre. Il suffit par exemple d'inscrire en recette de report un contrat d'emprunt pour contribuer à l'équilibre du compte administratif.

Paradoxalement, les collectivités territoriales sont des « investisseurs non professionnels » au sens de la directive MIF<sup>8</sup> : la plupart ne sont pas équipées pour traiter à égalité avec les établissements bancaires. Il est donc proposé d'interdire purement et simplement la souscription de certains produits par les collectivités territoriales, ou inversement, de ne les autoriser à souscrire qu'une liste limitative de produits financiers, fixée

réglementairement, qui exclurait les produits les plus complexes et les plus volatils. Cette mesure n'handicaperait pas le secteur public local : l'Agence France Trésor gère la dette de l'État avec des produits financiers très simples, ce qui ne l'empêche pas de faire preuve d'une grande efficacité et de garantir un coût de la dette maîtrisé. Aller vers des produits plus complexes permet certes d'abaisser les coûts, mais la prise de risque est trop importante pour être assumée.

Si cette solution radicale devait être écartée, la réglementation devrait au moins intervenir sur l'information donnée par l'établissement financier sur le contrat d'emprunt. Un risque insuffisamment perçu par le secteur public local est que plus la bonification de taux initiale est élevée, plus le risque de hausse future du taux est important. La plupart des produits étant construits sur des options vendues par l'emprunteur, il est *minima* indispensable que l'association de l'emprunt à l'option apparaisse clairement à la lecture des contrats.

**Proposition 3 : Mutualiser la dette locale**

Pour renforcer l'expertise dans la gestion de la dette locale et abaisser son coût, les collectivités territoriales doivent gagner en crédibilité financière et en réputation ce qu'elles perdent en renonçant aux produits complexes.

Trois axes sont à privilégier :

- La culture des ratios financiers doit laisser place à celle de l'évaluation de la dépense locale et du rendement des projets financés par endettement.

À l'heure actuelle, une collectivité pourra emprunter

peu cher si ses ratios financiers sont meilleurs que le *benchmark* des collectivités de même niveau. Ces collectivités pourraient emprunter encore moins cher en démontrant la rentabilité de leurs dépenses d'investissement futures, ce qui implique l'embauche, au sein des équipes, de professionnels du calcul économique et du financement de projet.

- La gestion financière des collectivités territoriales et leur capacité à maîtriser leurs risques financiers doivent être développées et rendues publiques.

Les grandes collectivités territoriales qui en ont les moyens pourraient s'engager à appliquer volontairement, comme le font la Caisse des dépôts et consignations ainsi que l'Agence France Trésor, la réglementation sur le contrôle interne applicable aux établissements de crédit<sup>9</sup>. Cela impliquerait par exemple la création au sein des collectivités de services de contrôle interne indépendants, d'indicateurs de surveillance de différents risques (risques opérationnels, de crédit ou de taux, de liquidité...), ou encore de publier certaines de ces informations. Cette proposition pourrait être rendue obligatoire à partir d'un certain volume d'emprunt annuel.

- Enfin, les collectivités territoriales devraient s'engager dans la voie de la mutualisation financière. Au même titre que la création de la zone euro a permis d'abaisser le coût d'emprunt moyen pour l'ensemble des États-membres, la mutualisation de la dette locale permettrait

La mutualisation de la dette locale permettrait d'abaisser le coût de financement des collectivités

<sup>8</sup> La directive sur les marchés d'instruments financiers (MIF) renforce le devoir de conseil du professionnel financier et lui impose notamment des obligations supplémentaires d'information. Pour les clients non professionnels, ces obligations sont renforcées.

<sup>9</sup> Comité de la réglementation bancaire et financière, règlement n° 97-02.

## DETTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES

d'abaisser le coût de financement moyen des collectivités.

**Nous proposons donc la création d'un « service de la dette locale » qui, pourrait être abrité au sein de l'Agence France Trésor pour l'État.** Ce nouveau service serait chargé de proposer aux collectivités qui le souhaiteraient de gérer une partie de leur dette, par exemple dans le cas d'appels d'offre communs lancés pour des projets structurants. Sur

le plan opérationnel, cette proposition ne nécessite pas la création d'une nouvelle structure mais s'appuie sur des outils existants, ayant déjà fait leurs preuves.

\*\*\*\*\*

Les évènements récents ont démontré que la dette locale ne pouvait être composée de produits trop complexes : les collectivités territoriales n'ont pas la capacité technique à les gérer. Dans le même temps, la hausse de la dépense locale et

de la dette locale est amenée à se poursuivre. Le coût de financement de cette dette est donc un enjeu majeur pour les années à venir.

Les trois propositions visant à abaisser ce coût de financement fonctionneront d'autant mieux qu'un nombre important de collectivités territoriales s'engageront dans la voie de la mutualisation du risque et de la maîtrise de la dépense locale par la détermination d'objectifs volontaires et priorités.

### DERNIÈRES PUBLICATIONS



Adapter la formation de nos ingénieurs à la mondialisation



Collectivités territoriales : pour une obligation de rendre des comptes



Vous avez le droit de garder le silence

#### Institut Montaigne

38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris  
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28  
www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

**Directeur de la publication :**  
Laurent Bigorgne

**Conception :** latoutpetiteagence

**Réalisation :** EPBC **Impression :** INV