

Quels financements pour les collectivités ?

Lorsqu'il s'agit de prêter de l'argent à des collectivités, les banques s'avèrent de plus en plus frileuses. Le problème est d'autant plus sérieux, que les dotations de l'Etat sont en baisse. Comment, dans ce contexte, financer les projets ?

Entre crise économique et réforme des collectivités, la règle du jeu a changé, pour les collectivités qui souhaitent financer leurs projets. Les subventions et les aides de l'Etat diminuent, tandis que les banques sont désormais de plus en plus réticentes à accorder des prêts aux communes et communautés de communes. Dans ces conditions, tenir un budget, maîtriser la dette, tout en continuant à investir sans recourir à une hausse trop importante des impôts, relève de la mission impossible...

Yann Le Meur, est professeur associé à la faculté des sciences économiques de Rennes I, et a co-écrit avec Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, l'ouvrage intitulé "Optimiser les finances publiques locales - analyse et prospective". L'entreprise dont il est le Pdg, Ressources Consultants Finances, est l'une des sociétés françaises prépondérantes du domaine de l'expertise en finances locales.



Yann Le Meur

Pourquoi cette frilosité des banques ?

Pourquoi les banques sont-elles devenues frileuses envers les collectivités ?

C'est avant tout un problème de liquidités, qui ne touche pas que les collectivités mais affecte tous les agents ayant un besoin conséquent de financement. En clair, les banques n'ont plus beaucoup de sous ou s'inquiètent de ne plus en avoir demain, tant la conjoncture financière internationale est extraordinairement incertaine.

Les banques traditionnellement tournées vers les collectivités semblent peiner elles-mêmes à se refinancer auprès d'autres banques. Et

comme les collectivités locales sont moins enclines à supporter les

risques de produits financiers que certaines banques transféraient intégralement aux emprunteurs inconsciemment audacieux, cela devient moins intéressant.

Quant au spectre de l'insolvabilité des collectivités, avivé par les discours alarmistes d'élus mettant en évidence la baisse de leurs ressources, cela peut évidemment jouer.

Toutefois, il faut rappeler que pour une collectivité, qui est éternelle, le remboursement d'une sur-dette s'est toujours opéré de la manière suivante : d'abord baisse (immédiate) de l'investissement, donc de l'emprunt, avec à la clé un désendettement progressif lié aux emprunts les plus an-

ciens.

Ensuite, diminution dans le temps des charges de fonctionnement, notamment les compressibles. Enfin, augmentation des impôts.

Ce qui, en règle générale, fait la différence avec un ménage surendetté, c'est que souvent celui-ci fait face à un problème de revenu, soit parce que ce dernier est incertain ou perdu (chômage), soit parce qu'il n'est pas évolutif.

Sauf cas extrême (fermeture ou délocalisation d'une grande entreprise) ou crise économique profonde (ce qui pour l'heure n'est pas à exclure), l'assiette fiscale locale progresse et surtout, les élus ont recours, en cas de besoin, à la pression fiscale.

Reste à savoir jusqu'où cela pourra aller, avant que les contribuables refusent de payer et descendent dans la rue.

L'emprunt des communes, mode d'emploi

Lorsqu'une collectivité souhaite emprunter, comment cela se passe-t-il ? Est-ce comparable à la démarche d'un particulier ?

La démarche est, dans la forme, similaire. Comme le fait un particulier avisé ayant besoin d'un emprunt, une collectivité locale s'adresse à plusieurs banques et compare les offres.

La source du recours à l'emprunt diffère toutefois : un particulier normal n'emprunte pas systématiquement chaque année, il a recours à l'emprunt de manière ponctuelle, pour l'achat d'un bien immobilier, une à deux fois en moyenne

dans sa vie, ou pour certains biens renouvelables tous les trois ou cinq ans (automobile) nécessitant un emprunt de renouvellement d'un emprunt échu.

Si les petites communes fonctionnent un peu comme les ménages (pour financer une salle multifonctions par exemple), les collectivités plus grandes ont en général un besoin d'emprunt global permanent de l'ensemble de leurs investissements (les équipements publics).

L'emprunt est une des valeurs d'ajustement du budget, en concurrence ou en complémentarité avec l'impôt.

La nature de la démarche est

quant à elle différente. Un père ou une mère de famille qui s'endette engage sa vie propre et celle de son foyer. Un élu, conseillé par son directeur financier, n'engage en rien sa propre responsabilité financière mais celle de ses contribuables. Ceux de demain, voire d'après-demain ou même de 10 ans plus tard si les emprunts sont contractés avec des différés ou des impacts à retardement.

Tout juste l'élu engage-t-il sa responsabilité politique si l'opacité et la complexité des montages auxquels il a souscrit permettent opportunément de masquer les effets indésirables de sa décision ou d'en faire porter la responsabilité à des tiers. Au banquier, par exemple (qui porte en tout état de cause sa part de culpabilité en cas de montage risqué).

L'Etat a-t-il un rôle à jouer ?

L'Etat peut-il intervenir pour inciter les banques à prêter, ou se porter garant pour les collectivités ?

L'Etat peut toujours émettre des vœux, inciter verbalement à tout ce que l'on veut. Mais il

n'a pas de prise réelle sur le monde de la finance, ayant renoncé lors de la crise bancaire à nationaliser des banques.

Ce qui aujourd'hui est intéressant, c'est la réflexion en cours sur la constitution d'un organisme public de prêts aux collectivités locales, dont la

Caisse des dépôts serait (ou redeviendrait) le pivot.

Quant à se porter garant, l'Etat souffre déjà assez du poids financier que représente sa prise en charge énorme du paiement, à la place de nombreux contribuables, de leur impôt local (exonérations, dégrèvements). Un Etat en faillite ne va tout de même pas se mettre à proposer aux collectivités locales de s'exposer à leur place aux risques qu'elles-mêmes prendraient.

Quels types de financement ?

Avec de moins en moins de subventions et de dotations, et des difficultés à emprunter, vers quel type de solution les collectivités peuvent-elles se tourner pour trouver des financements ?

Tous les maires ne bénéficient pas du retour sur investissement que Christian Troadec a engendré en créant jadis les Vieilles charrues, association qui subventionne aujourd'hui la commune dont il est devenu le maire.

A défaut de ce flux à front inversé, ou d'opérations ciblées bénéficiant de subventions spécifiques, la pénurie actuelle d'emprunt ne peut être palliée dans l'immédiat par une tombée du ciel de financements externes. Une fois ven-

us les bijoux de famille (cessions, utilisation des excédents capitalisés), tout euro d'emprunt manquant se traduit mécaniquement par une baisse de l'investissement à due concurrence.

Sauf à pouvoir diminuer tout de suite les dépenses de fonctionnement, et donc de personnel, ou de pouvoir augmenter les impôts, ce qui revient dans les deux cas à renforcer l'autofinancement.

Dans le temps, si l'offre de prêt bancaire devait se raréfier durablement ou coûter trop cher, cela engagerait les collectivités qui voudraient ou devraient encore investir à rehausser le niveau de leur autofinancement.

Pour cela, il faudrait pratiquement qu'elles engagent un programme pluriannuel de ré-

duction graduée de leurs charges de fonctionnement afin de générer des économies, calibrées au regard de la pression fiscale maximum qu'elles voudraient faire contribuer à la constitution d'autofinancement.

Ceci étant, on aura toujours besoin de mobiliser un minimum d'emprunt. Aussi, en théorie, les élus locaux tiraient peut-être avantage à ce que soient délimités par le législateur des dispositifs, encadrés et contrôlés, de collecte de l'épargne locale citoyenne (à faible rémunération).

Je ne suis pas sûr que nos meilleurs économistes, qui ne voyaient le développement économique que dans les marchés, la corbeille et le système bancaire, traitant l'idée d'épargne locale de ringarde, localiste ou autarcique, oseraient désormais s'y opposer.

Propos recueillis par Anne-Sophie Nevers-Audran

Quand les banques disent « non »...

Pour illustrer les difficultés rencontrées par les collectivités pour emprunter auprès des banques, on peut citer l'exemple de Malestroit. Le budget de la commune est bien tenu, la municipalité n'a pas de problème d'endettement. Et pourtant, elle peine à trouver des banques susceptibles de lui accorder des prêts sur trente ans. Certaines refusent même désormais de prêter aux collectivités.

Le problème a été évoqué lors du conseil municipal du 30

novembre dernier : « C'est du jamais vu ! Beaucoup de banques disent non pour des prêts sur 30 ans, même sur 15 ans. Nous cherchons à équilibrer le budget 2011, comme prévu lors du budget primitif. » Sur une dizaine d'établissements consultés, seuls deux ou trois ont consenti à faire une proposition à la commune.

De plus, les taux ont augmenté de manière significative, passant de 4,25% à 5,17%, ce qui augmente sensiblement le montant des annuités prévues.

En bref

➤ **Plus de Tp.** La loi de finances 2010 a supprimé la taxe professionnelle que versaient les entreprises aux collectivités territoriales. Les ressources générées par la TP représentaient une part importante des recettes fiscales des collectivités. Elle est remplacée par la Contribution économique territoriale (Cet), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer), et un complément de dotations budgétaires. Pour augmenter leurs ressources, les collectivités n'ont pas vraiment d'autre choix que de faire appel aux ménages et surtout, de compresser leurs charges, en mutualisant davantage leurs équipements et personnels.