

ÉTUDES

1. LES ENGAGEMENTS DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

En organisant des transferts de compétences, les lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 ont mis à la charge des collectivités locales de nouvelles dépenses obligatoires.

Dans le même temps, sous l'influence de la banalisation du crédit, les modes du financement externe des collectivités locales se modifiaient. En effet, là où prévalait une situation quasi-administrative, appuyée sur des emprunts à taux bonifiés, où seuls quelques acteurs traditionnels intervenaient, il existe désormais une vraie économie de marché.

Ainsi les engagements des collectivités locales ont-ils crû de façon régulière ces dix dernières années, tant directement qu'indirectement par le jeu des garanties octroyées à divers entités (syndicats intercommunaux, sociétés d'économie mixtes, établissements publics industriels et commerciaux, voire même associations) plus ou moins éloignés. La prise en compte de ces dernières a pour effet de doubler quasiment l'encours de la dette des collectivités.

Une étude systématique du risque est nécessaire, comme à l'égard de toute autre contrepartie. Il convient, en effet, d'allier à l'analyse financière spécifique une approche juridique particulière, compte tenu des règles applicables aux collectivités locales.

1.1. ANALYSE FINANCIÈRE

Les méthodes d'analyse financière applicables aux collectivités locales ne sont pas fondamentalement différentes de celles que l'on utilise pour l'étude de la situation des entreprises industrielles et commerciales. En revanche, l'information financière de base publiée par ces collectivités est moins complète et souvent plus difficilement accessible. Le projet de réforme de la comptabilité des collectivités locales devrait permettre de pallier, au moins partiellement, ces difficultés.

1.1.1. Les méthodes d'analyse

Il convient de distinguer d'une part, l'étude rétrospective ayant pour objet de porter un jugement sur la situation financière de la collectivité locale et son évolution récente et d'autre part, l'analyse prospective qui tend à évaluer la marge de manoeuvre dont dispose l'emprunteur ainsi que la faisabilité des projets envisagés.

La situation financière d'une collectivité peut être évaluée à partir de la capacité d'autofinancement brute (CAF). Cette dernière peut se définir comme l'excédent des recettes de fonctionnement (impôts locaux, dotations de l'État, produits d'exploitation) sur les dépenses de fonctionnement (frais de personnel, charges d'exploitation générales, subventions accordées, frais financiers). La CAF doit permettre de rembourser le capital des emprunts souscrits et si possible de financer une partie des nouveaux investissements. Ce type d'approche nécessite toutefois que l'on dispose d'une information financière suffisamment complète, ce qui n'est pas toujours le cas. Le recours à certains ratios et surtout leur comparaison avec les moyennes nationales permet de compléter, voire de remplacer le diagnostic précédemment décrit. Les ratios peuvent concerner tout aussi bien l'effort fiscal demandé aux contribuables que la capacité d'épargne, la structure de la dette ou les dépenses par fonctions. Toutefois, les séries statistiques publiées ne sont disponibles qu'avec un délai d'un à deux ans et il est donc difficile de travailler sur les chiffres concernant le dernier exercice.

L'analyse prospective consiste, soit à évaluer la marge globale dont doit pouvoir disposer une collectivité locale, soit à étudier l'économie de l'investissement envisagé en comparant les charges et les recettes que ce projet est susceptible d'engendrer. La situation financière prévisionnelle d'une collectivité doit elle-même être appréciée au regard de trois critères principaux qui sont l'évolution démographique, les perspectives de développement économique et la marge de manoeuvre fiscale dont dispose la collectivité.

Si donc les moyens employés sont assez comparables à ceux qui sont utilisés en analyse financière classique, en revanche, les normes comptables applicables sont très différentes de celles que l'on retient pour les sociétés

1.1.2. Les difficultés inhérentes à l'analyse financière des collectivités locales

Certaines particularités propres à la comptabilité des collectivités locales ainsi que l'importance des engagements souscrits par ces dernières au profit de diverses entités de leur orbite compliquent l'appréhension de la situation financière.

Les collectivités locales ont une approche patrimoniale incomplète ; c'est ainsi que l'enregistrement des amortissements des immobilisations détenues et des provisions destinées à couvrir une dépréciation d'actif ou un risque potentiel, n'est pas systématiquement pratiqué. De même les charges d'exploitation tout comme les intérêts courus peuvent n'être pas comptabilisés s'ils n'ont pas donné lieu à décaissements et ce, même s'ils sont afférents à l'exercice. Le projet de réforme du cadre comptable des communes devrait remédier à la plupart de ces inconvénients. Faisant suite aux révisions déjà intervenues dans la comptabilité des hôpitaux en 1988, des organismes de HLM en 1989, et des services publics industriels et commerciaux en 1990 et 1991, cette réforme devrait rapprocher les principes comptables applicables aux communes de ceux définis par le Plan Comptable Général de 1982.

Il est prévu notamment que les dépenses correspondant à des services faits et les recettes relatives à des droits acquis doivent être enregistrés. De même le principe de l'amortissement obligatoire de toutes les immobilisations autres que les bâtiments et la voirie communale ainsi que celui du provisionnement des risques potentiels ou des dépréciations d'actifs ont été retenus. Il convient de souligner toutefois que cette réforme ne s'applique ni aux départements ni aux régions et qu'elle devrait être mise en place seulement au cours des années 1995 à 1996 pour l'ensemble des communes.

Le second type de difficultés concerne l'analyse des engagements souscrits par les collectivités en faveur de divers organismes situés dans leur mouvance. La consolidation de ces entités est difficilement envisageable dans la mesure où elles ont des obligations comptables et surtout des statuts juridiques très différents : établissements publics, sociétés d'économie mixte, associations,... Toutefois, il est prévu d'intégrer comptablement l'ensemble des budgets communaux (budget principal et budgets annexes administratifs, industriels et commerciaux). Par ailleurs, l'annexe aux comptes administratifs devrait rassembler de façon synthétique des informations sur les bénéficiaires de ces engagements. Il conviendra en tout état de cause, dans le cadre de l'étude d'un dossier de crédit, de recenser l'ensemble des engagements de hors-bilan portés par la collectivité locale puis d'examiner la situation des principaux bénéficiaires.

1.2. ANALYSE JURIDIQUE

La loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises exclut de manière explicite les personnes

morales de droit public de son champ d'application. Ainsi en droit français, la procédure de faillite est inapplicable aux collectivités locales et leurs biens sont insaisissables.

La législation a cependant prévu des procédures spécifiques visant à protéger les créanciers. C'est autour des notions de dépense obligatoire et d'inscription d'office que s'articule cette protection. Mais leur mise en oeuvre n'est pas exempte de difficultés.

1.2.1. La mise en oeuvre des garanties juridiques dont bénéficie un créancier peut être longue voire infructueuse

1. En droit, les créanciers paraissent bien protégés.

Contrairement à une idée, heureusement de moins en moins répandue, il n'y a pas de garantie de l'État sur les dettes des collectivités locales. Cependant, les créanciers d'une collectivité défaillante peuvent avoir recours au Préfet en vue de l'inscription d'office d'une dépense obligatoire définie comme telle par la loi.

Pour les collectivités locales, c'est la loi du 2 mars 1982 relative à la décentralisation qui fixe le caractère obligatoire du remboursement de toute dette liquide, certaine et incontestable dont l'emprunt et les garanties d'emprunt font partie.

Ainsi, en cas d'omission ou de refus d'inscription d'une dépense obligatoire au budget de la collectivité locale, un créancier lésé peut saisir la Chambre Régionale des Comptes (CRC.) qui dispose d'un mois pour adresser une mise en demeure à la collectivité concernée. Si cette dernière n'exécute pas les prescriptions, la CRC saisit le Préfet qui a 20 jours pour régler et rendre exécutoire le budget rectifié en augmentant les ressources ou en diminuant les dépenses facultatives. En revanche, s'il ne procède pas à cette inscription d'office, c'est qu'il estime que la dépense n'est pas obligatoire.

Dans ce cas, le créancier ne peut que recourir au Tribunal Administratif pour demander une annulation de la décision et faire valoir ses droits.

Les créanciers bénéficient de voies de recours et les contraintes juridiques pesant sur les collectivités contribuent à protéger les établissements prêteurs.

2. Les créanciers ne sont pas à l'abri d'un risque d'immobilisation voire de perte d'exploitation.

La première limite que l'on rencontre dans la mise en oeuvre des garanties juridiques est le facteur temps. En effet, la procédure peut être longue car elle met en jeu nombre d'organismes (reconnaissance en justice du caractère exigible de la dette, saisine du Préfet par la CRC en vue du règlement, recours éventuel au juge administratif, etc.).

Dans l'intervalle, la créance reste immobilisée.

Par ailleurs, les limites légales de variation des taux d'imposition peuvent empêcher les autorités administratives de régler le budget en rendant impossible toute création de ressources nouvelles.

De même à long terme, une pression fiscale trop élevée peut induire une fuite des agents économiques, réduisant d'autant la base imposable. Un prêteur à long terme ne peut occulter cet aspect de son analyse du risque de contrepartie.

Enfin, même si cela ne porte que sur un nombre marginal de cas, qui n'en sont que plus spectaculaires, la situation de surendettement de certaines collectivités ne peut que déboucher sur un règlement amiable entre toutes les parties concernées dont l'issue est, dans le meilleur des cas, une perte d'exploitation.

En outre, on ne peut exclure l'hypothèse que les magistrats déclarent qu'une collectivité n'était pas en droit de souscrire un emprunt compte tenu de règles de droit particulières qui s'appliquent aux collectivités.

1.2.2. Par ailleurs, la responsabilité du banquier pourrait être engagée dans certains cas.

1. Les dispositions de la loi Galland visent explicitement à protéger la collectivité locale.

S'inspirant des principes de la réglementation bancaire, la loi Galland du 5 janvier 1988 instaure des ratios limitant les conditions d'octroi des garanties par une collectivité à des sociétés de droit privé.

Ainsi un emprunt d'une personne morale de droit privé peut être garanti au maximum à hauteur de 50 % par une ou plusieurs collectivités. De même les charges de remboursement d'une collectivité ajoutées aux annuités qu'elle a garanties sont plafonnées à 50 % de ses recettes de fonctionnement. Enfin, une commune ne peut consacrer plus de 10 % de sa capacité à garantir au profit d'un même débiteur.

Les nouveaux textes visent à protéger les finances locales et posent clairement le principe que les établissements prêteurs doivent sérieusement évaluer et assumer les risques dont leur rémunération est la contrepartie.

Mais au-delà de cet aspect, on peut s'interroger avec certains auteurs 62(10) sur l'engagement de la responsabilité d'un banquier vis-à-vis d'une collectivité débitrice.

2. Vers l'engagement de la responsabilité du banquier ?

Le problème posé porte sur la transposition des critères applicables au secteur privé pour caractériser le soutien abusif (existence d'un préjudice, caractère fautif du banquier, lien de causalité entre la faute et le préjudice) voire la rupture abusive de crédit. Des concours apportés à des projets hasardeux qui contribueraient à mettre une collectivité en cessation de paiement pourraient fonder l'action d'un contribuable subissant de plein fouet une forte augmentation de la pression fiscale.

Il est à noter qu'aucune jurisprudence ne vient étayer une telle hypothèse. Toutefois, cela doit conduire le banquier à s'interroger sur les moyens de prévenir ce risque. Des initiatives visant à identifier et à centraliser l'ensemble des engagements des collectivités et des organismes rattachés seraient de nature à remédier aux insuffisances actuelles.

1.3. CONCLUSION

L'importance de la surveillance des engagements sur les collectivités locales, pour être efficace, doit répondre à deux caractéristiques essentielles.

Les crédits octroyés à une collectivité et à l'ensemble des organismes rattachés doivent pouvoir être regroupés de façon à suppléer l'absence de consolidation et donner ainsi une image fidèle des engagements portant sur le groupe ainsi constitué. Ce travail nécessite donc de procéder au recensement de tous ces organismes (Syndicats intercommunaux, sociétés d'économie mixte, associations...).

Par ailleurs, il est nécessaire de suivre régulièrement l'évolution de chacune des entités ainsi énumérées ce qui peut être plus long et plus difficile que pour un groupe d'entreprises publiant des comptes consolidés.

Il convient de rappeler enfin que les règles concernant le classement en créances douteuses et litigieuses ainsi que celles qui définissent les conditions de provisionnement s'appliquent aux crédits accordés aux collectivités locales. Les établissements de crédit ne doivent pas perdre de vue à cet égard que le statut juridique des collectivités locales ne supprime pas le risque de contrepartie ; aussi un rééchelonnement ou une restructuration de la dette peuvent-ils conduire à une perte d'exploitation étalée dans le temps. Le principe de prudence pourrait alors conduire à provisionner le manque à gagner au passif du bilan.