

LES RISQUES LIES AUX ENGAGEMENTS FINANCIERS DES COLLECTIVITES LOCALES

Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR)

Communes et régions d'Europe, n° 76

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:
The risks arising from local authorities' financial obligations
ISBN-92-871-4956-9

Publications éditées dans la même série :

L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux, n° 63
ISBN 92-871-3295-5

La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale, n° 64
ISBN 92-871-3543-6

Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations, n° 65
ISBN 92-8713762-5

Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales, n° 66
ISBN 92-871-3828-1

La responsabilité des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions, n° 67
ISBN 92-871-3953-9

Systèmes électoraux et modes de scrutin au niveau local, n° 68
ISBN 92-871-3982-2

La gestion et le financement des transports collectifs urbains, n° 69
ISBN 92-871-4125-8

La gestion du patrimoine immobilier municipal, n° 70
ISBN 92-871-4163-0

*Répercussions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales des limites à l'endettement public national
fixées dans un contexte européen, n° 71*
ISBN 92-871-4456-7

La participation des citoyens à la vie publique locale, n° 72
ISBN 92-871-4478-8

Le rôle des collectivités locales dans le domaine des services sociaux locaux, n° 73
ISBN 92-871-4526-1

*Méthodes d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes
prévisionnelle, n° 74*
ISBN 92-871-4633-0

Services de proximité dans les zones urbaines défavorisées et dans les zones à faible densité de population, n° 75
ISBN 92-871-4791-4

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des éditions, Direction de la communication et de la recherche.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
ISBN 92-871-4955-0
© Conseil de l'Europe, août 2002
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION | 4 |
| PARTIE I – IDENTIFICATION ET RÉGLEMENTATION DES RISQUES | 7 |
| 1. La dette | 7 |
| 2. La gestion de trésorerie | 11 |
| 3. Garanties et cautionnements | 13 |
| 4. Les sûretés | 14 |
| 5. Les prises de participation | 17 |
| PARTIE II – PRÉVENTION ET RÉPARTITION DES RISQUES FINANCIERS | 21 |
| 1. La prévention des risques | 21 |
| A. Les contrôles publics | 21 |
| B. Les contrôles exercés par les organismes financiers | 22 |
| C. Organisation interne de la gestion financière et méthodes de suivi..... | 26 |
| D. L’information des élus et des citoyens | 27 |
| 2. La répartition des risques | 29 |
| A. Le partage des risques entre personnes publiques | 29 |
| B. Les partenariats public-privé | 31 |
| CONCLUSIONS | 34 |

INTRODUCTION

Ce rapport prolonge l'enquête réalisée à la demande du Conseil de l'Europe sur le *Redressement des autorités locales en difficultés financières*. Il a pour objet spécifique d'étudier les risques dont la survenance peut conduire à de telles difficultés.

Toutefois, les risques sont d'une infinie diversité, quant à leur nature et à quant à leurs conséquences, et la prise en compte des risques est une donnée de base de la gestion, pour les collectivités publiques comme pour les entreprises. Il est donc nécessaire de préciser à quels risques il convient de s'intéresser.

Pour les besoins de cette étude, la notion de risque financier peut être définie de la manière suivante : le risque financier se traduit pour une collectivité locale par le fait d'avoir à supporter, au-delà des aléas habituels de gestion, des charges supérieures à ses engagements et à ses prévisions, en raison des circonstances sur lesquelles elle n'a aucune prise¹.

A cet égard une ambiguïté doit être dissipée. S'agit-il d'étudier les risques financiers liés aux décisions que doivent prendre les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences ou seulement de ceux qui sont liés à des engagements financiers ? La première conception est probablement trop large, car elle englobe pratiquement toute la dimension financière de la gestion locale prise dans son ensemble. Par exemple, le risque de dépassement des coûts prévisionnels de la construction d'un ouvrage public important financé sur les ressources budgétaires de la collectivité constitue bien un risque financier, mais ce n'est pas un risque lié à un engagement financier proprement dit ; il en va de même des coûts de maintenance, si l'on songe que de nombreuses décisions d'investissement nécessitent de trouver un équilibre satisfaisant entre le coût initial de l'investissement et les charges que sa maintenance implique en cours d'exploitation. En revanche, il serait trop restrictif de réduire les risques liés aux engagements financiers à l'amortissement de la dette, bien que cette question fasse certainement partie du sujet.

On peut en outre s'interroger sur d'autres types de risques dont les incidences financières pour les collectivités locales peuvent être considérables. C'est le cas des catastrophes naturelles (tempêtes, inondations...), pour les accidents (incendies, émissions de produits toxiques d'origine industrielle...) pour lesquels jouent habituellement les assurances et la solidarité nationale. Mais c'est le cas aussi de l'échec économique d'opérations fondées sur un partenariat avec le secteur privé, lequel supportait en principe les risques financiers, mais dont les conséquences pour la collectivité peuvent conduire celle-ci à en supporter aussi une partie. Le risque naturel ou accidentel n'est pas de nature financière, seules ses implications le sont ; il ne fait pas partie du sujet. En revanche le risque économique induit par une opération engagée par la collectivité, alors qu'elle pensait l'avoir reporté sur le secteur privé ou avoir strictement limité sa participation, est un risque financier lié à un engagement de la collectivité ; bien plus, il peut être lié à une stratégie de prévention des risques financiers.

1. Cette définition est donc plus étroite que celle retenue par Stéphanie Serve, selon laquelle le risque financier « représente un événement incertain dont la survenance sur la situation financière de la collectivité locale, survenance considérée comme l'introduction d'un écart entre les montants prévus et les montants définitifs de ressources et d'emplois », et « s'apprécie au regard de l'évolution anticipée des recettes et des dépenses de la collectivité locale » (L'évaluation des risques financiers des collectivités locales : une comparaison européenne, thèse de doctorat en Science de gestion, université Paris 12, Institut de Recherche en Gestion, 20 décembre 2000, non publiée, p. 12). Nous considérons en effet que certaines incertitudes font partie des aléas normaux de gestion et ne constituent pas vraiment un risque, et d'autre part Stéphanie Serve ne tient pas compte de la nature des circonstances. Elle réintroduit toutefois ces éléments dans son analyse.

Si l'on admet les limites du sujet qui sont ainsi proposées, on retiendra ici comme risques liés aux engagements financiers des collectivités locales les risques liés à l'exécution ou à la non-exécution d'obligations contractuelles, de la part de la collectivité locale ou de ses partenaires, et qui donnent naissance à des dettes supplémentaires ou à la perte de créances, à la charge du budget de la collectivité locale. Cette définition permet de prendre en compte :

- l'endettement et la gestion de la dette;
- les risques liés à des prêts consentis à des tiers (autres collectivités locales, entités dépendantes ou des entreprises privées) ;
- la garantie de la dette de tiers (par exemple des entreprises dont la collectivité locale soutient le développement);
- la participation au capital et à la gestion d'entreprises, associations ou autres structures poursuivant un but d'intérêt général ;
- les conséquences de l'échec de l'entreprise privée chargée de réaliser et/ou d'exploiter un ouvrage et/ou un service placé sous le contrôle de la collectivité locale ou entrant dans son patrimoine.

Les risques qui s'attachent aux prévisions que l'on doit faire pour chaque décision d'investissement ou pour l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service, n'entrent pas tous et en tant que tels dans le champ de l'étude. Entrent dans le champ de l'étude l'endettement nécessaire au financement des investissements, les risques d'exploitation liés à des investissements qui doivent produire des recettes (par exemple, la mise en valeur de terrains en vue de leur revente ou de leur location, les infrastructures de transport), les risques liés aux partenariats public-privé. En revanche, on devrait laisser de côté les risques qui sont inhérents à toute décision, tels que les incidences financières d'aléas géologiques affectant une construction financée seulement sur des ressources budgétaires.

Cette délimitation peut sembler arbitraire en ce qui concerne les investissements dans les infrastructures, qui intéressent l'étude ou non selon la façon dont ils sont réalisés. Mais elle présente deux avantages :

1. elle souligne que l'on s'intéresse aux risques liés à des engagements financiers, directs ou indirects, et non aux décisions, opérations ou circonstances qui en sont à l'origine ;
2. elle conduit à concentrer l'attention sur les problèmes les plus nouveaux de la gestion des finances locales et des investissements des collectivités locales. Ce sont aussi des questions qui retiennent particulièrement l'attention de la Commission européenne, pour les Etats membres ou candidats, dans la mesure où des concours communautaires peuvent être engagés.

L'enquête qui a été menée sur la base du questionnaire établi à partir de cette approche a permis de réunir des informations sur les pays suivants : Belgique (plus précisément : Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale), Chypre, Croatie, Danemark, Finlande, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Russie, Royaume-Uni. On a disposé également de réponses à un questionnaire plus ancien (1999) et plus général (*Les Risques liés aux engagements financiers des collectivités locales et le redressement des collectivités locales en difficultés financières*), ainsi que de réponses au questionnaire séparé sur le *Redressement des collectivités locales en difficultés financières*.

Cette documentation, dont le degré de précision est très variable, a été complétée par l'exploitation des publications accessibles ; toutefois, la littérature à caractère scientifique est relativement peu abondante et dispersée à ce sujet, surtout, concernant les collectivités locales, malheureusement; ces sources ont néanmoins permis de faire référence sur certains points à d'autres pays. Enfin, il n'a pas été possible de recueillir dans le cadre de cette enquête l'avis d'établissements financiers.

Le rapport repose sur l'hypothèse que le problème des risques liés aux engagements financiers des collectivités locales est avant tout celui de la maîtrise de ces risques. Celle-ci fait appel en général à deux catégories d'instruments :

- 1) la réglementation, qui interdit la prise de certains risques ou les soumet à des conditions précises, ce qui suppose une identification préalable des types de risques auxquels les collectivités locales sont particulièrement exposées en raison de leurs compétences et de leurs activités ;
- 2) les instruments ou les procédés relatifs à la prévention des risques, qui portent sur l'évaluation des risques, par des organes de contrôle interne ou externe, et permettent le cas échéant de déclencher des mesures de sauvegarde, et ceux qui ont pour objet de répartir les risques. Les matériaux rassemblés seront analysés sous ces deux aspects.

PARTIE I – IDENTIFICATION ET RÉGLEMENTATION DES RISQUES

De manière générale, la réglementation porte sur les risques suivants : la dette, la gestion de trésorerie, la pratique de la garantie ou du cautionnement, les sûretés et les prises de participation liées à l'activité de la collectivité locale.

1. La dette

L'emprunt est reconnu dans tous les pays comme une ressource indispensable au financement des investissements des collectivités locales, mais aussi comme un risque dans la mesure où l'amortissement de la dette pèse sur les budgets futurs. La banalisation du crédit aux collectivités locales, bien que des organismes spécialisés dans le crédit aux collectivités locales dominant encore, en droit ou en fait, ce marché accentue ce risque, dont elle reporte aussi l'évaluation sur ces établissements. Le risque lié à la dette pèse d'une part sur la collectivité locale débitrice elle-même, dont la solvabilité ou des fonctions essentielles peuvent être mises en cause, et sur les finances publiques de l'Etat dans son ensemble, dans la mesure où la dette des collectivités locales est un élément de la dette publique. Le recours à l'emprunt est donc toujours réglementé, ainsi que la gestion de la dette, mais le degré de liberté des collectivités locales, de même que les domaines auxquels s'applique cette liberté, varient beaucoup d'un pays à l'autre. La réglementation porte en général sur le recours à l'emprunt, plus rarement sur les organismes de crédit aux collectivités locales et sur la gestion de la dette.

La plupart des pays admettent la liberté de recourir à l'emprunt pour le financement d'investissements, mais l'excluent pour le financement des dépenses courantes, sous réserve des crédits de trésorerie qui doivent être couverts sur l'année. Cette solution est parfaitement justifiée, puisqu'elle conduit à étaler le financement d'un investissement en tenant compte de sa durée de vie.

Certains pays adoptent cependant des dispositions plus restrictives, même pour le financement des investissements. Le Royaume-Uni, le Danemark et l'Allemagne opèrent une régulation du volume global des emprunts que peut contracter chaque collectivité. Dans le premier cas, chaque autorité locale peut emprunter dans la limite d'un plafond qui lui est fixé par le gouvernement (*credit approval*). Au Danemark, on fixe chaque année, séparément pour chaque province, un taux global de financement par l'emprunt des investissements immobiliers hors TVA, et pour chaque commune un taux de financement par l'emprunt des investissements réalisés dans les services publics financés par des redevances des usagers ; des dépassements peuvent être autorisés par le ministre de l'intérieur dans les limites qui lui sont fixées. En Allemagne, les lois communales des Länder prévoient que le volume global des emprunts inscrits au budget doit être approuvé par l'autorité de tutelle du Land, laquelle apprécie la capacité financière de la commune d'y faire face¹. Cette solution favorise la régulation globale de la dette publique. En Pologne, la loi sur les finances publiques de 1998 introduit une régulation a posteriori : si le volume de la dette publique, augmenté du montant des paiements prévisionnels des garanties ou cautionnements, dépasse les seuils qu'elle détermine (50, 55 et 60 %), les collectivités locales doivent, selon les cas et comme l'Etat lui-même, bloquer ou réduire le niveau de leur endettement par rapport à leurs ressources totales

1. Il y a des variations selon les Länder.

hors emprunt. En Croatie, la loi annuelle d'exécution du budget fixe le plafond d'emprunt applicable aux collectivités locales, ce plafond ne pouvant excéder 20 % du montant des ressources propres de l'année précédente, et l'exécutif de la collectivité locale ne peut signer le contrat qu'après l'approbation de l'emprunt par le gouvernement sur proposition du ministre des finances. Au Portugal, les emprunts les plus importants sont soumis au visa préalable de la Cour des Comptes. En Norvège, les emprunts des collectivités locales déjà fortement endettées sont soumis à autorisation ministérielle, ce qui concerne en fait un cinquième des communes. En Irlande, l'emprunt est subordonné à l'approbation du ministre, qui contrôle si le recours à l'emprunt est approprié eu égard à l'objet de la dépense et si l'autorité locale a la capacité de le rembourser sans détériorer sa capacité financière.

A l'inverse, certains pays, laissent aux collectivités locales la liberté la plus large quant à l'objet pour lequel elles recourent à l'emprunt ; le financement par l'emprunt de dépenses de fonctionnement n'est donc pas formellement exclu. Dans la plus part des cas, cependant, un contrôle indirect existe. C'est le cas lorsque la loi impose l'obligation de voter ou d'exécuter le budget de fonctionnement en équilibre (France, Pays-Bas, Suède), ce qui équivaut à l'interdiction du recours à l'emprunt pour financer ce type de dépenses. En France, où l'on estime que les collectivités locales bénéficient de l'un des régimes les plus libéraux en matière d'emprunts et de garanties¹, elles ne peuvent cependant recourir à l'emprunt que pour le financement de leurs dépenses d'investissement. En Russie, la réglementation se limite à des ratios : limitation du déficit toléré à 3 % du total des ressources de la collectivité, et du montant des emprunts contractés au cours de l'année budgétaire à 15 % de ce total. En revanche, en Belgique (sauf la Wallonie), en Finlande, en République tchèque comme en Pologne, il n'existe aucune réglementation relative à la nature des dépenses financées par l'emprunt.

Cela étant dit, il ne semble pas possible, en l'état des données disponibles, d'établir une quelconque corrélation entre ces divers types et degrés de réglementation et le niveau du recours à l'endettement dans le financement des collectivités locales et en particulier de leurs investissements. Ainsi la part de la dette dans le financement des investissements représente en moyenne 35 % des dépenses en capital des autorités locales au Royaume-Uni, et 25 % de celles des provinces au Danemark (plafond 2000), 61 % de celles des communes en Norvège, mais seulement 15 % des dépenses d'investissement net des communes en Finlande où pourtant le recours à l'emprunt est totalement libre et 40 % en France, où le recours à l'emprunt pour le financement des dépenses d'investissement est libre.

En revanche, la loi utilise assez peu la définition de ratios prudentiels pour réduire les risques que les collectivités locales peuvent assumer en ayant recours à l'emprunt. Les ratios sont certes utilisés comme instruments d'analyse de la situation financière des collectivités locales (par exemple en France, le ministère de l'Intérieur – Direction générale des Collectivités locales publie des recueils de ratios avec des moyennes, et la loi impose aux collectivités locales de publier certains d'entre eux ; il en va de même en Suède) sans donner lieu à la fixation de ratios légaux. Il existe bien sûr des exceptions, de portée variable, surtout en Europe centrale et orientale. En Pologne, la charge de la dette ne peut dépasser 15 % des ressources ordinaires de l'année ; le même seuil est retenu en République tchèque, mais il n'a pas un caractère légal ; en Croatie, ce seuil est fixé à 20 % sur la base de l'année antérieure ; en Russie elle ne peut représenter plus de 15 % des dépenses de l'exercice, ce qui est plus restrictif. En revanche, à Chypre, le plafond d'endettement est fixé à 250 % des ressources totales, ce que l'on peut considérer comme élevé.

1. Samuel S. Theodore, « Notation des collectivités locales, le diagnostic de Moody's », p. 143 dans : Alain Guengant (dir.), *Analyse financière des collectivités locales*, Paris, PUF, 1995.

Depuis 1995, la loi néerlandaise fait obligation aux communes d'accompagner leur projet de budget d'une analyse des risques, y compris les risques internes ou externes qui ne peuvent pas être quantifiés ; seuls les risques pouvant être quantifiés donnent lieu à des provisions. Cette mesure résulte des insuffisances révélées par l'application de la comptabilité commerciale aux communes depuis 1985, dans la mesure où l'évaluation des actifs et de leur dépréciation n'obéit pas à des règles claires et indiscutables ; les garanties accordées ne figurent pas davantage dans le bilan. Bien que les autorités néerlandaises reconnaissent que les communes aient des difficultés à l'utiliser de manière adéquate, l'analyse de risques accompagnant le budget constitue un instrument qui, dans son principe, mérite d'être donné en exemple, car il invite les élus à avoir un débat sur les risques que représentent les engagements pris ou que la commune s'apprête à prendre.

En ce qui concerne les organismes de crédit aux collectivités locales, la tendance est nettement à la déréglementation. Dans le cadre de la Communauté européenne, la libre circulation des capitaux et les règles de concurrence y conduisent. On est donc passé dans la plupart Etat membres d'une situation de monopole en faveur d'organismes d'intérêt public spécialisés dans le crédit aux collectivités locales à une situation de concurrence et de banalisation de ce crédit. On observe toutefois dans de nombreux pays la prépondérance maintenue des organismes spécialisés. L'évolution la plus caractéristique concerne certainement la France et la Belgique : le Crédit communal de Belgique, créé par les communes qui en étaient les actionnaires, et Crédit local de France, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, ont été privatisés, puis ont formé un seul groupe bancaire, Dexia, en 1996, qui opère désormais sur un marché concurrentiel, sur lequel il conserve cependant une position dominante (en France, 42 % du crédit aux collectivités locales). Mais au Royaume-Uni, le Public Works Loan Board fournit toujours 71,6 % du total des crédits aux autorités locales et il demeure le prêteur en dernier ressort; il en va de même de KommuneKredit au Danemark, de la Banque des Dépôts au Portugal, notamment. En Allemagne, 97 % de la dette des collectivités locales est contractée auprès des caisses d'épargne, qui en sont la propriété, et des banques centrales des Länder (*Landesbanken*). En Europe centrale et orientale de tels établissements demeurent exceptionnels, et cette situation rend en général difficile l'accès au crédit pour les collectivités locales, en dehors des grandes villes ; relevons toutefois en ce domaine le rôle du Fonds national de l'Environnement en Pologne, et la Première banque communale en Slovaquie. La mise en concurrence des organismes de crédit ne semble prévue qu'au Portugal.

Les collectivités locales ont de plus en plus souvent accès au marché international, mais celui-ci ne paraît pas représenter une part significative de leurs ressources en crédits, sauf cas particuliers. Toutefois, les autorités locales irlandaises ne peuvent emprunter que sur le marché national.

L'évolution des conditions du marché et des finances publiques donne de l'importance à la gestion de la dette. De manière générale la renégociation est soumise au même régime que le recours à l'emprunt : elle est libre quand le recours à l'emprunt est libre, et sous contrôle quand tel est le régime du recours à l'emprunt. Toutefois, même quand la renégociation est libre, les opérations spéculatives sont interdites aux collectivités locales.

La banalisation du crédit aux collectivités locales et les progrès des techniques bancaires ont considérablement accru la diversité des produits proposés aux collectivités locales, mais avec eux de nouveaux risques sont apparus. Elles peuvent emprunter à taux révisable ou variable, et non plus seulement à taux fixe ; les contrats de prêt peuvent prévoir des garanties de taux

plafond ou de taux plancher ; elles peuvent passer des contrats d'échanges de taux ; elles peuvent emprunter en devises étrangères, comme on l'a vu. En outre, plutôt que d'emprunter pour le financement d'un projet, les collectivités locales peuvent passer chaque année un contrat pour le financement des investissements de l'année. Dans ce contexte, plus le droit national laisse de liberté aux collectivités locales, plus elles sont susceptibles de prendre des risques importants dans la gestion de la dette¹. L'affaire des contrats d'échange de taux au Royaume-Uni dans les années 1980 en est l'illustration². Dans un tel contrat la collectivité locale prête, par exemple une somme d'argent à une banque à taux fixe, laquelle en échange lui prête la même somme d'argent mais à taux variable ; ainsi se réalise l'échange de taux, les deux opérations s'annulant quant au principal ; bien entendu l'opération peut être conclue en sens inverse. Elle représente pour les deux parties un pari sur l'évolution des taux d'intérêt. Cette technique a permis à nombre d'autorités locales de réaliser des gains importants dans une période où elles étaient confrontées au resserrement de leurs ressources par l'effet des mesures mises en œuvre par les gouvernements Thatcher. A un certain moment un bourg de Londres (*Hammersmith and Fulham London Borough Council*) détenait la moitié du marché mondial des échanges de taux d'intérêt. Mais avec la remontée brutale des taux d'intérêt à partir de l'automne 1988, cette autorité locale s'est rapidement trouvée face à de graves difficultés financières. Le *District Auditor*, chargé du contrôle sur les finances locales a alors engagé des poursuites tendant à faire déclarer ces contrats illégaux et nuls. La Chambre des Lords a jugé, d'une part que le contrat d'échange de taux excédait les limites des pouvoirs conférés par la loi aux autorités locales, et d'autre part que celles-ci ne pouvaient s'engager dans une opération purement financière dont le seul but est de gagner de l'argent ; elle a ainsi déclaré la nullité des contrats d'échange de taux, et elle a également déclaré nulles les transactions qui avaient été entreprises après les poursuites engagées par le *District Auditor*, au motif que l'autorité locale ne pouvait transiger sur un contrat nul parce qu'elle n'avait pas le pouvoir de le passer. Cet arrêt faisait supporter les pertes, selon les contrats, tantôt par les banques, tantôt par les autorités locales (*Westminster City Council, Glasgow City Council*), mais le rétablissement de la confiance dans les autorités locales sur le marché financier impliquait un sacrifice de la part de celles-ci et du gouvernement. En France, une circulaire de 1992 a alerté les collectivités locales contre les risques de ce type de contrat et son illégalité probable en raison de son objet purement financier. Cet exemple met en lumière les risques qui peuvent résulter de la transposition inappropriée de techniques financières du secteur privé à la gestion financière des collectivités publiques, car ces risques, lorsqu'ils se réalisent, se reportent toujours sur les contribuables. En outre, même sans pari spéculatif le recours à ces techniques nécessite un personnel hautement spécialisé, que seules les plus grandes collectivités peuvent espérer recruter.

Les organismes de crédit ont développé des alternatives au prêt classique qui ont pris une certaine extension dans les affaires privées et que l'on a introduit également dans le financement des équipements publics par les collectivités locales, dans la mesure, tout au moins, où la loi n'y fait pas obstacle. Il s'agit notamment du *leasing* et du *factoring*. Rappelons que dans le *leasing*, il s'agit d'un contrat entre celui qui finance une chose, dont il reste propriétaire, pour l'usage d'un autre qui lui paie un loyer couvrant le financement de la chose et peut exercer une option d'achat de la chose au terme du contrat pour le solde de la valeur convenue ; le *factoring* est le contrat par lequel un organisme financier achète les

1. Pour une présentation générale de ces techniques, voir : Joël Bourdin (2001), *Les finances communales*, Paris, Economica, p. 255s.

2. Martin Loughlin (1990), « Innovative financing in local government : the limits of legal instrumentalism », *Public Law*, automne, p. 372-408 (voir la deuxième partie dans le numéro de l'hiver 1991) ; John Bell (1992), « Les difficultés financières des collectivités locales en Grande-Bretagne : l'arrêt *Hazell vs Hammersmith & Fulham LBC* », *RFDA*.1992.80 ; voir l'arrêt : [1991] AC, 2 WLR 372.

recettes à venir d'un tiers, ce qui permet à celui-ci de recevoir les ressources qui lui permettront de financer les investissements nécessaires pour générer les recettes cédées, et qu'il faudra verser aux échéances convenues. Ces contrats ont en commun de transformer une dépense en capital en dépense de fonctionnement et de fausser le bilan de la collectivité locale. Bien qu'on dispose d'insuffisamment d'informations sur ce sujet, il semble que les collectivités locales puissent y recourir dans les pays qui réglementent le moins les dépenses de celles-ci ; dans d'autres pays, en revanche, ces techniques bancaires font l'objet d'une réglementation restrictive en ce qui concerne les collectivités locales. En France, les contrats de leasing ou crédit-bail, sont permis aux collectivités locales pour le financement d'ouvrages ou d'équipements dans le domaine des économies d'énergie (loi du 15 juillet 1980), et d'activités assujetties à la TVA (loi de finances pour 1987) ; mais le crédit-bail ne doit être utilisé qu'en dernier ressort, ne pas dépasser dix ans et le fournisseur doit être choisi après mise en concurrence¹. En Allemagne, le recours à ces techniques de financement est également sous contrôle du gouvernement du Land, car selon la loi du Land le plafond d'endettement approuvé vaut pour tous les paiements de la commune qui sont assimilables au remboursement de la dette². Ces modes de financement de dépenses, qui sont en réalité des dépenses d'investissement, ont pour effet de masquer la situation financière réelle de la collectivité locale, puisqu'une partie de son endettement apparaît sous la forme de dépenses de fonctionnement (loyer) ou comme une avance sur des recettes ordinaires (*factoring*), et d'exposer la collectivité locale à des frais financiers plus élevés que ceux d'un emprunt classique, au moins dans la plupart des cas³.

2. La gestion de trésorerie

La trésorerie peut être définie comme les fonds en attente d'emploi, et qui permettent à la collectivité locale de faire face à tout moment aux dépenses qui lui incombent⁴. Du point de vue des risques, la trésorerie peut être envisagée du point de vue du dépôt des fonds, de leur placement et des flux.

Aujourd'hui, il semble que dans la plupart des pays européens les collectivités locales soient libres du dépôt et de la gestion de leur trésorerie ; toutefois, des contraintes peuvent s'imposer à elles en ce qui concerne les placements afin d'éviter qu'ils ne soient exposés à des risques dont la réalisation mettrait en péril la solvabilité de la collectivité locale.

Parmi les pays étudiés, ceux qui laissent aux collectivités locales la plus grande liberté sont l'Irlande, le Royaume-Uni, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, la Croatie, la Pologne, la République tchèque. Dans ces pays, les collectivités locales sont libres du choix de la banque où elles déposent leurs fonds, rien ne leur interdit d'avoir différents comptes, au moins lorsqu'ils ont un objet déterminé, et elles sont libres du placement de leurs fonds libres. Toutefois, la loi leur impose une gestion prudente. En République tchèque, les subventions peuvent être liées à la condition d'être placées sur un compte spécial. Curieusement, le choix de la banque qui accueille les dépôts de la collectivité locale ne paraît pas être obligatoirement soumis à une procédure de mise en concurrence, sauf en Pologne.

1. G. Marcou, « L'expérience française de financement privé... », *op. cit.* p. 92-93.

2. Manfred-Jürgen Matschke/Thomas Hering, *Kommunale Finanzierung*, Munich/Vienne, Oldenburg, 1998, en particulier p. 155-173.

3. *Ibid.* en particulier p. 169 et 173.

4. Joël Bourdin, *op. cit.* p. 326s.

Dans d'autres pays, les collectivités locales sont libres en ce qui concerne le dépôt de leurs fonds de roulement, mais leurs placements sont réglementés. Ainsi au Danemark, ces placements sont limités aux obligations et aux certificats d'investissement. Au Portugal, les placements sont limités aux valeurs (actions ou obligations) du secteur public local. A Chypre, une commune ne peut placer ses fonds disponibles qu'en titres d'Etat.

Enfin, dans un troisième groupe de pays, non seulement le placement mais aussi le dépôt des fonds libres est réglementé. En Belgique, le receveur a l'obligation de déposer les fonds disponibles sur des comptes courants de l'Office des chèques postaux ou d'organismes publics de crédit, à l'exception de ceux qui proviennent d'emprunts et qui peuvent rester en dépôt auprès de l'établissement prêteur. Les placements ne peuvent être réalisés qu'en titres émis par des institutions publiques ou privées de droit belge ; en pratique Dexia gère la plupart de ces placements.

A cet égard, le système français est le plus réglementé. Les collectivités locales sont tenues de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités, et cette obligation est associée aux conséquences suivantes : chaque collectivité locale a un compte unique, et ne peut entretenir aucun compte de dépôt dans un organisme tiers ; selon le principe de l'unité de caisse il est fait masse de tous les mouvements de fonds ; il est interdit aux collectivités locales d'avoir une trésorerie négative, le comptable public devant refuser tout paiement pour lequel la trésorerie disponible serait insuffisante ; seul le comptable public, comptable direct du Trésor, a le pouvoir de manier les fonds. Enfin, le dépôt au Trésor est gratuit. Ces règles interdisent en principe aux collectivités locales de consentir des prêts ou des avances ou d'effectuer des placements, sauf dérogation, en dehors des fonds provenant de ressources extraordinaires (aliénations, libéralités...) ; ces placements ne peuvent être effectués qu'en bons du Trésor ou en emprunts d'Etat ou garantis par l'Etat. En contrepartie, cependant, le Trésor assure le recouvrement des impôts locaux, et verse à chaque collectivité le produit voté ; c'est donc l'Etat qui supporte les risques de non-recouvrement. En outre, les impôts directs sont versés par douzième, quel que soit le rythme de leur recouvrement (en fait, il est annuel, sauf dans les cas où le contribuable a pu opter pour le paiement mensuel), et par trimestre pour les impôts indirects. Le principal concours de l'Etat aux communes, la dotation globale de fonctionnement (DGF), est également versé mensuellement, sous réserve de la régularisation de fin d'année. Un moment critiqué comme contraire au principe de la libre circulation des capitaux, ce système ne l'est plus guère aujourd'hui ; en particulier il est consolidé par les nouveaux articles 101 et 102 du traité relatif à la Communauté européenne, et le règlement du Conseil du 13 décembre 1993, qui laissent l'obligation de dépôt au Trésor des fonds propres des collectivités publiques en dehors des prohibitions qu'ils établissent¹. En outre, les collectivités locales peuvent obtenir des avances gratuites du Trésor, de manière exceptionnelle et dans la limite d'un plafond, et au-delà à un taux très bas (3,5 % pour une durée maximale de deux ans, également dans la limite d'un plafond). Ce système présente en fait de très grands avantages : pour les collectivités locales il sécurise leurs ressources fiscales et leur trésorerie, et pour l'Etat il accroît la masse des mouvements de fonds sur lesquels peut s'opérer la gestion de la trésorerie, réduisant ainsi les besoins d'emprunts à court terme. L'Italie connaît un système peu différent, surtout depuis la loi du 29 octobre 1984 instituant le système de la trésorerie unique des entités et organismes publics.

Toutefois, les collectivités locales ayant alors intérêt à réduire leur fonds de roulement dans la mesure où leur dépôt n'est pas rémunéré, on a vu se développer des techniques de gestion orientées vers l'objectif symbolique de la « trésorerie zéro », sur la base du calcul selon lequel

1. Joël Molinier, « Les contraintes et potentialités financières au regard de l'Union européenne », *Revue française de Finances publiques*, 1995, n° 49.

des emprunts à court terme pour couvrir des déficits de trésorerie de courte durée peuvent être moins onéreux que le « manque à gagner » des fonds disponibles non rémunérés.

Dans les pays où les collectivités locales sont entièrement libres de leurs dépôts dans les banques privées, on peut se demander si un système particulier d'assurance ou de réassurance ne serait pas utile pour faire face au risque de faillite bancaire. Cette question se pose notamment dans les pays dont le système bancaire est récent et fragile.

3. Garanties et cautionnements

La garantie et le cautionnement sont des modes d'intervention auxquels les collectivités locales sont d'autant plus tentées de recourir qu'ils paraissent n'impliquer aucune dépense pour le budget de la collectivité, tandis qu'ils améliorent le crédit du bénéficiaire auprès des organismes financiers. Mais si les risques ont été mal évalués ou en cas de circonstances imprévues entraînant l'insolvabilité du bénéficiaire, la dette est transférée sur la collectivité. C'est pourquoi l'octroi d'une garantie ou d'un cautionnement est souvent soumis à certaines conditions ou limites. On observe cependant en ce domaine des solutions très contrastées. Certains pays ont adopté un régime très libéral : les collectivités locales peuvent librement garantir ou cautionner les obligations de tiers, et le montant de ces engagements n'entre même pas en ligne de compte dans le calcul du montant de leur dette. C'est le cas au Royaume-Uni, en Suède, en Finlande et en République tchèque. En Finlande, cependant, la pratique autorise le recours à la garantie ou au cautionnement pour soutenir l'emploi dans les communes à fort taux de chômage, seul un conseiller municipal pouvant saisir le tribunal administratif pour le faire annuler ; dans la plupart des cas, cependant, les bénéficiaires sont des organismes exploitant des services publics locaux, à caractère économique ou social, et notamment des organismes de logement social. En Suède, le logement est de loin le principal bénéficiaire de ce type d'aide (au total près de 18 000 SEK sur un montant de 21 773 SEK par habitant en moyenne).

Dans beaucoup de pays, le recours à ce mode d'intervention est limité explicitement au domaine des services publics ou d'intérêt général. En Irlande, les autorités locales ne peuvent garantir que les organismes dont l'activité est susceptible d'être bénéfique pour la communauté. En Belgique, les collectivités locales peuvent garantir les emprunts des organismes à caractère social (ASBL, centres publics d'aide sociale, hôpitaux publics...). En Norvège et au Danemark, les collectivités locales sont libres de garantir les obligations de tiers, à l'exception des entreprises commerciales ; elles apportent donc en fait leur garantie aux entreprises publiques locales et aux organismes sociaux. En France, la loi encadre le niveau des engagements de cette nature par des ratios fixés par voie réglementaire, mais soustrait à leur application les garanties ou cautionnement accordés aux organismes de logement social ou bénéficiant de prêts aidés par l'Etat (communes), ainsi qu'aux œuvres ou organismes d'intérêt général (départements et régions). En Croatie, une collectivité locale peut garantir seulement les emprunts des institutions ou entreprises dont elle détient la propriété ou dont elle contrôle la majorité du capital.

D'autres pays contrôlent le niveau des engagements de garantie ou de cautionnement des collectivités locales en les assimilant à la dette de celles-ci, de sorte qu'ils diminuent à concurrence leur capacité d'endettement. C'est le cas en Croatie, au Danemark, en France, où la loi prévoit que la somme des annuités garanties ou cautionnées et des annuités de la dette propre de la collectivité locale ne peut dépasser un pourcentage fixé par décret du total des recettes de la section de fonctionnement (Code général des collectivités territoriales : articles L. 2252-1, 3231-4 et 4253-1, notamment), en Russie (un pourcentage – 5 % – des

dépenses de la collectivité). En Pologne, les engagements de garantie et de cautionnement sont pris en compte dans le déclenchement des seuils d'alerte en matière d'endettement que définit la loi de 1998 sur les finances publiques.

En revanche, peu de pays semblent interdire totalement aux collectivités locales ce type d'intervention. C'est cependant le cas du Portugal et de Chypre.

Le contrôle du volume des engagements de garantie et de cautionnement nécessite la transparence sur ces engagements. Dans les pays qui ont rapproché la comptabilité des collectivités locales de la comptabilité commerciale, ces engagements ne sont pas assimilés à la dette de la collectivité, et ne sont pas inscrits avec elle au passif du bilan ; en revanche ils figurent dans la catégorie des engagements hors budget, sous le bilan et donnent lieu à une note explicative ou à une analyse dans le rapport annuel (Belgique, Suède, Finlande, Irlande).

De ce qui précède, on peut déduire que les collectivités locales les plus exposées sont celles qui peuvent librement garantir des obligations de tiers, mais sur lesquelles ne pèse aucune obligation précise de publicité ou de transparence en direction du public.

4. Les sûretés

Les sûretés permettent de garantir au créancier le remboursement de la dette sur des biens appartenant au débiteur en cas de défaillance de celui-ci. Les sûretés facilitent l'accès au crédit, mais elles exposent les biens du débiteur. Or, lorsque le débiteur est une collectivité publique, ses biens sont en principe, et en tout cas les plus importants, affectés à l'exercice de compétences légales. Il en résulte que celles-ci peuvent être compromises en cas de défaillance de la collectivité publique si des sûretés ont été consenties, même si en pratique le recours à l'impôt et la pérennité des collectivités publiques rendent ce risque peu probable. En ce qui concerne les collectivités locales, on peut opposer deux groupes de pays, selon qu'ils admettent ou non que des sûretés soient consenties sur des biens immobiliers qui sont la propriété de ces collectivités. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, cette opposition ne correspond pas à celle des régimes de propriété selon la nature juridique, publique ou privée, de la personne propriétaire.

Ainsi, au Royaume-Uni, pays de *common law* (sauf en Ecosse), où le régime de la propriété est unique, même si le régime du trust en autorise un dédoublement au profit du bénéficiaire du trust, les autorités locales ne peuvent pas engager leurs biens pour garantir un emprunt, et leur dette n'est garantie que par le flux de l'ensemble de leurs revenus. A l'inverse, en Irlande, également pays de *common law*, rien n'interdit aux autorités locales de consentir des sûretés sur leurs biens, et rien ne s'oppose à la saisie judiciaire de ces biens en cas de défaillance, bien qu'il soit hautement improbable qu'une autorité locale se trouve dans une situation telle qu'elle ne puisse faire face aux remboursements d'un emprunt, et en tout cas, cela ne semble pas s'être jamais produit. En Norvège, en Finlande et au Danemark, les collectivités locales peuvent consentir des sûretés sur leurs propriétés, dans la mesure où aucune disposition juridique ne leur interdit de le faire, et de même rien ne s'oppose à la saisie de ces biens en cas de défaillance de la collectivité. Toutefois, au Danemark ces sûretés ne sont pas demandées car le pouvoir fiscal très étendu des collectivités locales suffit à garantir les emprunts qu'elles contractent, tandis qu'en Finlande et en Norvège, pour la même raison, de telles sûretés sont considérées comme sans risque si elles sont accordées, et il n'existe aucun cas cité où la défaillance d'une collectivité aurait conduit à la perte de certains de ses biens.

Dans les pays de tradition romaniste, en revanche, la distinction entre le domaine public et le domaine privé conduit à interdire l'engagement des propriétés du domaine public comme sûretés pour garantir les obligations contractées. Le principe fondamental demeure l'inaliénabilité des biens du domaine public, et ce principe, qui se rattachait autrefois aux privilèges de la couronne, se justifie à l'époque moderne par l'affectation de ces biens aux fonctions que doit remplir la personne publique. Rien ne s'oppose en revanche à ce que soit engagés des biens du domaine privé. Tel est le cas en Belgique, France, en Italie, en Espagne, au Portugal.

Toutefois, au cours des dernières années, la règle a été assouplie, soit pour faciliter la mise en valeur des dépendances du domaine public, dont les principes traditionnels négligent la valeur patrimoniale, soit pour établir une égalité de traitement, au moins formelle, entre personnes publiques et personnes privées au regard des garanties relatives à leurs obligations. Ainsi, en France, la loi du 5 janvier 1988 (Code général des collectivités territoriales : articles L.1311-2 et suivants) permet aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de consentir à une personne privée un bail emphytéotique (de 18 à 99 ans) sur une dépendance de leur domaine public ou privé en vue de l'accomplissement d'une mission de service public : le droit réel qui en résulte assure au preneur la propriété des ouvrages qu'il y édifie ; ce droit réel et ces ouvrages sont alors susceptibles d'hypothèque, mais seulement pour des emprunts destinés à financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages, ce qui facilite l'accès du preneur aux crédits bancaires. Mais la collectivité territoriale reste l'ultime garant : le montant de ces emprunts est pris en compte dans le calcul du montant des garanties et cautionnements qu'elle est autorisée à consentir à une personne privée, et en cas de mise en jeu de l'hypothèque, elle a le choix entre autoriser la cession du bien hypothéqué ou assumer la charge de la dette ; c'est pourquoi le contrat constituant l'hypothèque demeure soumis à son approbation¹. Le recours à ces dispositions est devenu assez courant sans être très répandu². Le droit italien reste plus traditionnel, mais d'un autre côté l'interprétation des dispositions du code civil relatives aux biens publics laisse ouverte la possibilité de l'aliénation de biens indisponibles ou de la constitution de droits réels en faveur de tiers sur de tels biens si leur affectation n'est pas mise en cause³ ; mais il ne peut s'agir là que de cas plutôt exceptionnels. En Espagne, si la loi a assoupli les règles applicables au domaine de l'Etat, en ce qui concerne les concessions d'occupation, les concessions de travaux et la possibilité de paiement de l'exploitant par l'administration (loi 13/1996 de mesures fiscales, administratives et d'ordre social, modifiant notamment la loi sur les routes), le régime de la domanialité publique n'a pas connu d'allègements substantiels, notamment en ce qui concerne les biens des collectivités locales (loi 7/1985 sur les bases du régime local : article 80 ; décret royal 1372/1986, sur les biens des collectivités locales), malgré de nombreuses critiques doctrinales⁴. Quoi qu'il en soit, aucune des évolutions réalisées ou envisagées ne remet en cause le principe de l'inaliénabilité du domaine public en fonction de son affectation. Remarquons que ce problème ne se pose pas en *common law*, en raison de l'admission de

1. Pour plus de détails, voir en particulier : Jean-Bernard Auby, « Un précédent : le droit réel conféré aux occupants du domaine public des collectivités territoriales », *JCP éd. notariale et immobilière*, 13 septembre 1996, n° 37 ; Christian Lavialle, « Délégation de service public et domanialité publique », *Droit administratif*, février 1998, p. 6 ; G. Marcou, « L'expérience française de financement privé des infrastructures et des équipements », *Annuaire des collectivités locales 1999*, GRALE, Paris, Litec, notamment p. 87. La constitution de droits réels sur le domaine de l'Etat, régie par les modifications introduites par la loi du 25 juillet 1994 au code du domaine de l'Etat, repose sur des modalités tout à fait différentes.

2. Une centaine de cas en 1996.

3. Rocco Galli, *Corso di diritto amministrativo*, Padoue, CEDAM, 2^e éd. 1996, p. 343.

4. Alberto Ruiz Ojeda, *Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos. Un estudio del caso francés y análisis comparativo de la reciente regulación española*, Madrid, Marcial Pons, 1999 ; Francisco Javier Jiménez de Cisneros, *Obras públicas e iniciativa privada*, Madrid, ed. Montecorvo, 1998.

baux à très long terme (*leases*), qui sont assimilés à des droits de propriété, et qui peuvent eux-mêmes donner lieu à la constitution de sûretés.

Le droit allemand connaît une notion plus globale de la propriété des collectivités locales, semblable dans sa conception à celle de l'Etat (la Fédération ou le Land) au travers de la notion de patrimoine (*Vermögen*), lequel réunit des biens immobiliers et mobiliers, que l'on classe souvent en fonction de leur consistance, et dont les plus importants sont les biens affectés aux missions qui incombent à la collectivité locale (*Anlagevermögen*). Le droit allemand ne distingue pas entre domaine public et domaine privé, mais d'une part il interdit la constitution de toute sûreté sur les biens de la collectivité sauf autorisation de l'autorité de tutelle du Land, et d'autre part la collectivité locale ne peut acquérir que les biens nécessaires à l'exercice de ses missions, et ne peut aliéner que ceux qui ne lui sont plus nécessaires, sous le contrôle de l'autorité de tutelle du Land, sous la forme d'une déclaration ou d'une autorisation formelle selon les cas¹.

On doit en rapprocher certaines évolutions du droit allemand et du droit belge qui, dans une logique de réforme du contentieux et des garanties d'exécution des condamnations pécuniaires prononcées contre l'administration publique, permettent sous certaines conditions la saisie de biens qui sont la propriété de personnes publiques. Rappelons que dans ces deux pays, le contentieux des droits relève en principe du code civil et des tribunaux ordinaires. Toutefois, en Allemagne la saisie est subordonnée à l'autorisation de l'autorité de tutelle (du Land) qui vérifie que les missions de la collectivité locale ne seront pas compromises, et en Belgique, selon une loi de 1994, il appartient aux administrations d'établir une liste de leurs biens saisissables ; à défaut ou si cette liste est trop réduite, les biens qui ne sont manifestement pas nécessaires à leur mission ou à la continuité du service public pourront être saisis. En pratique ces dispositions ont un caractère plutôt symbolique et ne trouvent guère à s'appliquer.

Par contraste, l'engagement des biens des collectivités locales dans les pays d'Europe centrale et orientale est fort peu encadrée. En République tchèque, la loi ne fixe actuellement aucune limite à la constitution de sûretés sur les biens des communes, et en cas de défaillance de la commune la saisie des biens n'est soumise à aucune condition ni procédure particulière. L'Etat peut seulement fixer des conditions à l'utilisation des biens transférés gratuitement aux communes ou limiter le droit de celles-ci d'en disposer. En Pologne, également aucune limite légale n'existe à la constitution de sûretés sur les biens des collectivités locales ; tout est laissé à la volonté des parties ; il est tout à fait possible de constituer une hypothèque pour garantir un emprunt consenti à une collectivité locale, et les voies d'exécution peuvent être exercées dans les conditions du droit commun en cas de défaillance de la commune débitrice. La situation est identique en Croatie : les collectivités locales, qui ont la qualité de personnes publiques, sont dans la même situation qu'un propriétaire privé, au regard de la loi sur les obligations civiles (53/91) et de la loi sur la propriété (91/96), lorsqu'elles accordent des sûretés sur leurs biens. Il en va encore de même en Russie, par l'effet conjugué des dispositions de la loi sur les bases de l'autonomie locale de 1995, selon laquelle les collectivités locales disposent librement de leurs biens, et des dispositions du code civil (article 126) sur la base desquelles la collectivité locale est responsable sur ses biens des obligations auxquelles elle est tenue. On reconnaît en ce domaine la rupture avec le modèle administratif des anciens Etats socialistes, mais aussi la perte de la continuité avec les systèmes juridiques et administratifs qui en avait précédé l'introduction. Pour le moment on

1. Alfons Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2^e éd. 1996, n° 700 à 705 ; pour plus de détails, voir : Weiß, *Erwerb, Veräußerung und Verwaltung von Vermögensgegenständen durch die Gemeinden*, 1991.

ne peut citer aucun cas où ce risque se soit produit, mais on doit souligner que, de manière générale, la situation financière des collectivités locales est beaucoup plus précaire dans ces pays qu'en Europe occidentale, ce qui est la conséquence de la situation économique générale malgré les progrès réalisés, et que le niveau de leurs ressources propres, et en particulier le niveau des ressources fiscales propres, est très bas. Comme on a pu le remarquer à propos des pays nordiques, où l'état du droit n'est pas très différent, la capacité fiscale garantit au contraire la solvabilité des collectivités locales, tandis qu'à Chypre, où la capacité fiscale des collectivités locales est faible, la constitution de sûretés est soumise à l'approbation du ministère de l'intérieur. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, entre des transferts (qu'il s'agisse de dotations ou de la participation au produit d'impôts partagés) qui couvrent à peine les dépenses obligatoires, et des ressources propres qui n'autorisent qu'une marge de manœuvre très étroite, on ne peut exclure que puissent se produire des situations de crise conduisant à la perte de certains biens, à moins que l'Etat n'intervienne de fait comme garant en dernier ressort.

5. Les prises de participation

Dans la mesure où les collectivités locales s'engagent dans des activités économiques elles sont conduites à assumer certains risques liés aux aléas du marché. C'est en particulier le cas lorsqu'elles créent des entreprises ou prennent des participations dans des entreprises, et c'est pourquoi de telles activités sont en général réglementées et doivent répondre à un intérêt général se rattachant aux missions qu'elles doivent assurer.

Les pays européens présentent des profils très contrastés en ce qui concerne la gestion des services publics locaux : non seulement parce que leur nombre dépend des compétences des collectivités locales, mais aussi parce que le poids du secteur public et celui du secteur privé varient beaucoup d'un pays à l'autre, malgré la progression générale de la participation du secteur privé dans tous les pays. Dans les pays scandinaves, l'Allemagne, et même le Royaume-Uni le secteur public local reste largement prépondérant ; au Royaume-Uni, les privatisations ont touché surtout les services publics dont la gestion relevait d'organismes publics soustraits au contrôle des autorités locales ; la part du secteur privé est plus importante au contraire en France ou en Belgique. On manque malheureusement de données homogènes pour faire une comparaison systématique, qui serait instructive¹.

Toutefois, si l'on s'intéresse aux risques financiers auxquels sont exposées les collectivités locales, ceux-ci tiennent davantage à la nature des activités qu'à leur mode de gestion. La gestion des services publics locaux est moins risquée que les interventions tendant à soutenir le développement économique, par exemple en aménageant des terrains ou un quartier destinés à accueillir des promoteurs immobiliers ou des entreprises industrielles. Les unes comme les autres entrent pourtant dans les missions d'intérêt général des collectivités locales. A cet égard, le critère du but d'intérêt général est d'une bien faible valeur du point de vue de l'exposition aux risques ; sa valeur est avant tout éthique et politique : c'est cet objectif qui légitime l'intervention publique, même si elle échoue.

Au Royaume-Uni, les initiatives des autorités locales se sont parfois heurtées au principe qui limitait la compétence des autorités locales aux pouvoirs qui leur avaient été conférés par la loi. Mais depuis les lois de 1991 et 1998 en Irlande, et celle de 2000 au Royaume-Uni, les autorités locales ont la liberté de prendre toute initiative tendant à promouvoir le bien-être de la communauté dans ses différentes dimensions, et comme le dit la loi britannique, « économique, environnemental et culturel ». Cela ne doit pas faire oublier qu'elles avaient

1. On trouve cependant une vue d'ensemble dans : D ; Lorrain/G. Stoker (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.

pu, depuis longtemps, au Royaume-Uni, créer sur la base de dispositions diverses et notamment sur la base de la loi de 1970, *Local Authorities (Goods and Services) Act*, un très grand nombre d'entreprises, qui ont le cas échéant offert aussi leurs services aux autorités locales voisines, ce qui leur permettait d'exploiter leurs capacités excédentaires. En Irlande au contraire, le rôle de l'Etat ou des organismes du secteur public placés sous son contrôle, a été prépondérant ; même si les autorités locales peuvent créer des compagnies, la pratique en est limitée. Au Royaume-Uni, la loi ne règle pas le niveau de la participation de l'autorité locale au capital ; toutefois, depuis 1995 (*Local Government and Housing Act 1989*, et *Local Authorities (Companies) Order 1995 – SI 1995/849* modifié), on distingue entre les sociétés réglementées et les autres. Les sociétés réglementées sont celles dans lesquelles l'autorité locale domine le capital ou est en mesure d'exercer une influence déterminante, et dans ce cas les emprunts contractés par cette entreprise sont comptabilisés avec la dette de l'autorité locale ; au contraire, dans la société non réglementée, les partenaires privées supportent tous les risques et les emprunts constituent seulement une dette propre de la société ; il faut y voir une forte incitation à rechercher des partenariats dans lesquels les autorités locales n'ont qu'une participation minoritaire. L'article 137 de la loi de 1972 (et son équivalent dans la loi de 1973 sur l'Ecosse) donnait aux autorités locales un pouvoir discrétionnaire très large pour toute dépense qui serait dans l'intérêt de tout ou partie de leurs habitants, mais plafonnait strictement cette liberté (3,50 livres par habitant) ; cette disposition ne s'applique plus aux autorités locales principales, mais reste en vigueur pour les conseils de paroisse (parish councils).

Dans les autres pays, les conditions d'intervention des collectivités locales sont plus étroitement limitées par la référence à l'intérêt public, défini de manière plus étroite par rapport au marché¹. En Suède, où il existe un vaste secteur public local, et où de nombreux services publics locaux à caractère économique sont gérés par des sociétés qui sont la propriété des collectivités locales, les interventions des collectivités locales en faveur d'entreprises déterminées sont exclues ; la jurisprudence fixée depuis le XIX^e siècle sur ce point a été consacrée par les dispositions de la nouvelle loi de 1991 sur les collectivités locales. Il en va de même en Finlande, où cependant l'intervention du législateur n'a pas été nécessaire ; l'intervention porte essentiellement sur l'environnement de l'activité économique. Toutefois, en Suède, les collectivités locales sont responsables de la gestion des fonds de retraite de leurs agents, c'est-à-dire des placements qui doivent assurer le paiement des retraites sans imposer des coupes dans le budget courant ; chaque collectivité locale définit ici les risques qu'elle accepte de prendre. On peut penser qu'il s'agit là d'une prise de risque importante à l'échelle d'une collectivité, plus surprenante encore que si la gestion était organisée à l'échelle des fonds de retraite de l'ensemble des agents. Au Danemark, la loi est plus restrictive : il est interdit aux collectivités locales de s'associer avec des capitaux privés dans une société, à moins que l'acquisition d'un savoir-faire ne le justifie ; la création d'une société de droit privé n'est possible, éventuellement avec d'autres collectivités locales, que pour gérer des services obligatoires. A l'inverse, en Norvège, les collectivités locales jouissent d'une liberté surprenante en ce domaine, seuls certains secteurs comme la banque et les assurances leur étant fermés ; leurs intérêts vont ainsi du logement aux chantiers navals (ces derniers étant plutôt exceptionnels, comme on l'imagine) en passant par l'exploitation de carrières. Toutefois, depuis 1993, elles ne peuvent plus garantir les obligations de telles sociétés.

1. Pour une comparaison sur six pays, voir G. Marcou, « Local government and economic development », p. 191-235 dans : G. Marcou/I. Verebelyi (eds) (1993), *New trends in local government in Western and Eastern Europe*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives (diff. Bruylant).

En France comme en Allemagne, en dehors des services publics obligatoires, la création par les collectivités locales de services publics à caractère industriel et commercial, ou économique, n'est admise qu'en cas de carence de l'initiative privée. Selon la jurisprudence administrative française, depuis le début du XX^e siècle, il faut qu'un intérêt public local s'attache à la satisfaction d'un besoin auquel l'initiative privée ne répond pas par une offre appropriée¹. En Allemagne, il faut que l'entreprise communale soit en rapport avec les capacités de la commune et que le but d'intérêt public ne puisse pas être mieux satisfait, et de manière plus économique, par l'initiative privée. Cette doctrine, a été introduite par la loi communale de 1935, pour contrecarrer le développement important des initiatives économiques des communes sous la République de Weimar ; ces initiatives avaient conduit nombre d'entre elles à de graves difficultés financières. Les termes de la loi de 1935 ont été repris après la guerre avec des variantes dans les lois communales des Länder². Les conditions de la formation de sociétés d'économie mixte diffèrent, en Allemagne et en France, dans les modalités, sinon dans l'orientation générale. A la différence de la loi française, la législation allemande n'impose pas une participation majoritaire des collectivités locales ; mais celles-ci doivent conserver le contrôle de la société, sinon elles se déchargeraient illégalement sur un organisme privé d'une mission qui leur incombe³. D'autres pays européens ont suivi des évolutions semblables, notamment la Belgique et le Portugal. En Belgique, les communes peuvent créer aussi bien des régies à caractère économique que des sociétés commerciales soumises à la loi sur les sociétés commerciales ou des associations dans l'exercice de leurs compétences ; leurs interventions ont pu s'étendre au secteur du crédit, comme le montre l'exemple du Crédit communal de Belgique. Comme en Allemagne, si les communes délèguent à un tel organisme certaines de leurs compétences, elles doivent s'en assurer le contrôle. Mais le contrôle formel des collectivités locales ne suffit pas à éviter les risques, comme le montrent de nombreux exemples dont les cours des comptes font régulièrement la chronique ; en particulier la diversification des activités des caisses d'épargne et des banques des Länder en Allemagne a révélé les risques que cela pouvait comporter pour les collectivités publiques qui en sont propriétaires, et peuvent avoir à en supporter les pertes avec leur budget. Cette responsabilité complète a soulevé des objections, étant considéré qu'elle pouvait représenter une entrave à la libre concurrence. Conformément aux suggestions de la Commission européenne, la responsabilité sera beaucoup diminuée à l'avenir.

Dans les pays de l'Europe centrale et orientale, la situation est caractérisée par la persistance plus ou moins marquée des anciennes structures de gestion. La Pologne est sans doute le pays qui s'en est le plus éloigné, et les conditions dans lesquelles une commune peut exercer une activité économique ne sont guère différentes de celles que l'on a évoquées pour l'Allemagne ou la France ; toutefois, selon la loi polonaise le niveau de chômage dans la commune peut justifier la participation de celle-ci à une activité d'entreprise au-delà des services d'utilité publique (loi du 8 mars 1990 modifiée, article 9). Néanmoins, la finalité d'une telle initiative doit rester la satisfaction des besoins collectifs. En revanche la liberté d'intervention des départements (*powiat*) et des régions (*voïvodies*) est limitée aux services d'utilité publique, y compris pour la création de sociétés ; pour la voïvodie s'y ajoutent les actions de promotion, d'éducation et d'édition en faveur du développement de la voïvodie. Mais en République

1. La littérature est considérable en France sur ce sujet : on renverra seulement à Jean-Claude Douence et autres, *L'action économique locale, décentralisation ou recentralisation*, Paris, Economica, 1988 ; « L'action économique locale », *AJDA*, 1992, numéro spécial, avril, p. 68-76 ; « Le droit de l'action économique locale à l'épreuve du partenariat », *Revue d'économie financière*, numéro spécial 1995, « Partenariat public-privé et développement territorial », sous la direction d'Isabelle Chatric et Jean-Michel Uhaldeborde.

2. Certaines lois, comme celle du Bade-Wurtemberg, n'ont pas repris la condition relative à l'initiative privée ; mais la jurisprudence paraît négliger ces nuances.

3. Pour plus de détail, voir : G. Marcou, « Les modes de gestion des services publics locaux en Allemagne, et le problème de l'ouverture à la concurrence », *Revue française de droit administratif*, 1995, n° 3, p. 464-496.

tchèque les communes peuvent créer des entreprises commerciales sans autre limitation que l'obligation du recours à la forme de la société anonyme, et de concourir à la constitution du capital social. En Russie, la loi pose le principe inverse, et les collectivités locales ne peuvent en principe participer à des sociétés commerciales, à moins que la loi n'en dispose autrement ; en réalité elles conservent la gestion de nombreuses entreprises malgré la transformation de celles-ci en sociétés soumises à la loi sur les sociétés commerciales. Les élus locaux y voient souvent une source de revenus potentiels, et les bénéfices de certaines compensent un peu les pertes imputables à d'autres. Dans ce contexte, il n'est pas facile de tracer les limites de l'intervention communale, et on a vu quelles incertitudes elles comportaient encore dans certains pays d'Europe occidentale. Néanmoins, les collectivités locales réduiraient leurs risques financiers si elles parvenaient à mieux distinguer les services publics des activités relevant de la seule liberté économique.

PARTIE II – PRÉVENTION ET RÉPARTITION DES RISQUES FINANCIERS

Etant donné l'encadrement juridique dans lequel les collectivités locales sont conduites à affronter certains risques financiers liés à leur activité, le traitement de ces risques peut être analysé sous deux aspects essentiels : *la prévention des risques* et *la répartition des risques*. La prévention procède d'un ensemble de contrôles et de pratiques de gestion tendant à éclairer la décision publique, et à éviter les engagements qui exposeraient la collectivité à des risques trop importants. La répartition des risques a pour objet d'en reporter une partie sur des partenaires de la collectivité locale ou sur les usagers ; mais il faut souligner d'emblée qu'elle implique aussi bien souvent que les collectivités locales partagent les risques d'investissements privés que leurs projets visent à mobiliser, si bien que le partenariat public-privé est lui-même porteur de risques trop souvent négligés pour les collectivités locales.

1. La prévention des risques

Les contrôles publics auxquels les collectivités locales sont soumises peuvent contribuer à la prévention des risques, s'ils sont organisés de manière à pouvoir les apprécier. Dans certains pays, les banques qui apprécient la capacité des collectivités locales à faire face à leur dette, et les agences de notation, peuvent jouer aussi un rôle dans la prévention des risques ; mais à cet égard, on rencontre des pratiques et des jugements très contrastés selon les pays. L'organisation de la gestion et la mise au point de techniques d'analyse de la situation financière des collectivités locales peuvent aussi constituer une méthode efficace de prévention. Enfin, l'information des élus et des citoyens, réglée par la loi, favorise aussi la prévention de certains risques en permettant au contrôle politique de s'exercer.

A. Les contrôles publics

On a déjà rencontré les contrôles qui s'appliquent aux différents types d'opérations pouvant exposer les collectivités locales à des risques financiers. Dans certains cas, le contrôle a pour objet d'empêcher que la dette des collectivités locales ne fasse croître indûment la dette publique dans son ensemble (notamment au Royaume-Uni et en Allemagne) ; dans la plupart des cas, cependant, son but est d'empêcher que la collectivité locale ne s'endette au-delà de ses capacités de remboursement ou ne s'engage dans des opérations économiques trop risquées. Toutefois, l'objet de ce contrôle n'est pas en général clairement défini, et rien n'indique qu'il soit exercé sur la base d'une véritable appréciation économique et financière, pour laquelle une expertise appropriée doit être disponible dans les services chargés du contrôle.

Cet objectif apparaît cependant dans la législation de certains pays et on peut identifier des institutions capables de l'exercer. En Allemagne, l'autorité de contrôle du Land vérifie la compatibilité avec les capacités financières de la commune du montant de la dette qu'elle prévoit de contracter, ainsi que des initiatives économiques qu'elle envisage, qu'il s'agisse de la création d'entreprises ou de prises de participation¹. En France, le préfet exerce sur les décisions des sociétés d'économie mixte locales un contrôle tendant à protéger les finances

1. Par exemple dans les lois communales de Basse-Saxe (paragraphe 108) et de Bade-Wurtemberg (paragraphe 102), on trouve la condition de légalité suivante : « 2. die Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und zum vorrausichtlichen Bedarf stehen ».

des communes actionnaires ou garantes : les délibérations du conseil d'administration ou de surveillance de la société ainsi que les contrats de maîtrise d'ouvrage ou les concessions d'aménagement sont transmis dans les quinze jours de leur adoption au préfet, qui saisit la chambre régionale des comptes s'il estime qu'une délibération est de nature à augmenter gravement la charge financière d'une ou plusieurs collectivités locales, ou le risque encouru par celles qui ont apporté leur garantie à un emprunt de la SEML. La chambre régionale des comptes communique son avis dans un délai d'un mois au préfet, à la SEML et aux assemblées délibérantes des collectivités locales concernées (Code général des collectivités territoriales : article L.1524-1). On voit qu'il ne s'agit pas ici d'un contrôle de légalité mais d'un dispositif d'alerte faisant appel à l'expertise financière des chambres régionales des comptes. Il en va de même de la faculté ouverte au préfet de soumettre à la chambre régionale des comptes les conventions de délégation de service public, qui lui sont obligatoirement transmises par les collectivités locales au titre du contrôle de légalité (article L.1411-18). Ces dispositions complètent celles relatives au contrôle budgétaire, qui font également appel aux chambres régionales des comptes, et à l'information budgétaire et financière (voir *infra*). Au Royaume-Uni, le *district auditor* peut aussi alerter les autorités locales des dangers que peuvent comporter certaines décisions ; il saisit le juge si ces décisions excèdent les pouvoirs qui leur sont conférés.

En Pologne, il existe également des chambres régionales des comptes (loi du 7 octobre 1992); elles donnent un avis, en cas de déficit d'exécution, sur la possibilité de le financer et sur la régularité des prévisions relatives à l'endettement de la collectivité locale ; un avis négatif impose à celle-ci un réexamen du budget correspondant. Les chambres régionales des comptes émettent aussi un avis sur le projet de délibération sur l'état du patrimoine de la collectivité. Enfin, si une collectivité locale prévoit de contracter un emprunt, de demander un crédit ou d'émettre des obligations, la chambre régionale des comptes donne un avis sur sa capacité de rembourser l'emprunt ou de racheter les obligations émises ; cet avis est destiné aux banques ou aux autorités de marché ; on peut toutefois estimer que dans ce dernier cas il y a là une inversion des rôles, car une telle intervention n'a plus pour objet de protéger les finances publiques.

En Croatie, la Cour des comptes (audit office) recherche et révèle les irrégularités de gestion et les cas de mauvaise gestion, mais son intervention n'est pas orientée vers la prévention des risques. En revanche, la loi sur le budget fait obligation aux collectivités locales d'organiser le contrôle interne, auquel incombe l'évaluation des risques. De plus, selon la loi sur l'exécution du budget, les collectivités locales doivent rendre compte deux fois par an, pour chaque emprunt, de l'accomplissement de leurs obligations au titre du remboursement de la dette et de l'utilisation des fonds conformément à la destination du prêt.

B. Les contrôles exercés par les organismes financiers

La liberté accrue généralement reconnue aux collectivités locales et la banalisation du crédit aux collectivités locales permettent de s'attendre à ce que les organismes financiers exercent eux-mêmes, et pour leur propre sécurité, un contrôle de la situation financière des collectivités locales à la recherche de crédit. On rencontre cependant des pratiques contrastées. La principale variable paraît en fait très simple : elle distingue les pays dans lesquels, en dépit de la banalisation, des organismes spécialisés conservent une position très hégémonique sur le marché du crédit aux collectivités locales et les autres.

On observe ainsi que les banques jouent un rôle négligeable en Allemagne, en Belgique, aux Pays-bas, au Danemark, et même au Royaume-Uni où l'évaluation de la situation financière des autorités locales par les banques existe mais ne retient guère l'attention. Dans ces pays, les organismes spécialisés assurent entre les trois quarts et la quasi-totalité du crédit aux collectivités locales. Toutefois, l'intervention marginale des banques commerciales peut changer les règles du jeu ou tout au moins les mettre en question. En Allemagne, des collectivités locales qui connaissent de graves difficultés financières, peuvent cependant obtenir du crédit, qui est garanti par la banque centrale du Land, puisque l'on considère que les collectivités locales, faisant partie intégrante du Land, bénéficieront toujours de son soutien en dernier ressort. Il faut noter pourtant que certaines banques commerciales doutent de la solidité d'une telle garantie et de l'obligation du Land de financer les dettes des collectivités locales défailtantes, problème qui se pose essentiellement dans les nouveaux Länder. Mais à l'inverse, une telle interrogation permet de douter que beaucoup de collectivités locales se tournent vers les banques commerciales pour obtenir du crédit.

Dans d'autres pays en revanche, où le crédit aux collectivités locales est un marché plus concurrentiel, le contrôle exercé par les banques sur la situation financière de la collectivité emprunteuse est plus visible. En Suède, en dépit du pouvoir fiscal très important des collectivités locales, on sait que des banques ont refusé d'accorder des prêts à des communes dont elles estimaient l'endettement trop élevé, alors qu'au Danemark le même pouvoir fiscal est considéré comme assurant en toute hypothèse la solvabilité de la collectivité locale et rendant superflu une analyse de risque. En Norvège, mais aussi en Pologne, les banques qui apprécient la solvabilité d'une collectivité locale emprunteuse se réfèrent à l'appréciation de l'autorité publique : l'approbation du gouvernement en Norvège (signe de fragilité qui conduit à des conditions moins favorables) et en Croatie, l'avis de la chambre régionale des comptes en Pologne, comme on vient de le voir. En Finlande, elles se fondent sur le bilan de la commune et les notes d'information qui l'accompagnent ; mais elles peuvent aussi se référer aux évaluations publiées par le Centre de statistiques du ministère de l'Intérieur, l'Association des autorités locales et régionales ou des instituts de recherche. En dehors de ces critères, et dans les autres pays, les banques analysent les risques comme elles le font pour tout emprunteur, mais en général les collectivités locales, comme les autres organismes publics, bénéficient d'un diagnostic plus favorable fondé sur le constat que la collectivité locale ne pourra pas être mise en faillite. Néanmoins, on observe qu'en général on applique aux créances des banques sur les collectivités locales un ratio de solvabilité Cooke compris entre 0 et 20 %, alors qu'il est de 0 pour les Etats et de 80 % pour les entreprises. L'existence d'un coefficient spécifique témoigne de la perception d'un niveau de risque spécifique¹.

Ces évaluations n'ont pas permis d'éviter des situations de crise, comme on peut en rencontrer dans divers pays, et qui révèlent une sous-estimation par les organismes prêteurs des risques financiers des collectivités locales. On connaît en France ces dernières années, les crises des villes telles Angoulême et Briançon ou celles des communes de montagne qui ont contracté des engagements trop lourds pour le développement de leurs équipements touristiques. Les limites que comporte l'augmentation de la pression fiscale conduisent à la renégociation de la dette, ainsi qu'à des retards dans le paiement effectif des échéances, alors même qu'elles ont été inscrites au budget comme dépenses obligatoires². Ces exemples sont marginaux mais on pourrait en trouver dans d'autres pays également où les collectivités locales ont une liberté comparable sur le plan financier. Avec l'internationalisation du crédit aux collectivités locales, les établissements de crédit sont amenés à prêter à des collectivités locales étrangères, pour lesquelles ils ont une moins bonne connaissance de l'environnement dans lequel elles

1. S. Serve, *op. cit.* p. 3.

2. Samuel S. Theodore, *op. cit.* p. 146.

évoluent, ce qui les expose davantage au risque résultant de possibles difficultés financières de la collectivité locale emprunteuse.

L'un des facteurs de risque les plus importants résulte de la difficulté de disposer pour les collectivités locales d'une consolidation des comptes intégrant les comptes, et donc les risques, des multiples organismes satellites, de statuts divers qui, dans tous les pays, sont créés par les collectivités locales et sont placés dans leur dépendance¹ ; cela inclut aussi bien les multiples établissements publics de coopération dont sont membres les communes et auxquels est déléguée la responsabilité de nombreuses compétences, que des organismes opérateurs comme les sociétés d'économie mixte locales. En France, la loi du 6 février 1992 a rendu obligatoires la publication de tableaux de synthèse des comptes administratifs des établissements publics de coopération dont les communes font partie, et la présentation consolidée des résultats du budget général et des budgets annexes, ce qui est un progrès (Code général des collectivités territoriales : article L.2313-1), mais tous les organismes satellites ne sont pas exploités sur la base d'un budget annexe. S'y ajoute la publication des concours aux associations, des derniers bilans certifiés conformes des organismes dans lesquels la commune détient une partie du capital ou au bénéfice desquels elle a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 francs ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme bénéficiaire, et de l'encours des emprunts garantis (*ibid.*). En Suède, la loi impose depuis 1992 aux communes une présentation consolidée des comptes incluant les sociétés de logement et les sociétés d'énergie (au prorata de la participation communale), ce qui aboutit à un périmètre de consolidation efficace en termes d'évaluation de la situation financière de la commune². La législation allemande n'impose pas non plus la présentation de comptes consolidés; toutefois, il existe souvent un regroupement économique des différentes entreprises publiques exploitant des services publics locaux. En dehors de ces cas, la consolidation des comptes paraît absente, ce qui nuit à l'appréciation des risques.

De plus, la tendance, encouragée par la vogue du *new public management*, à externaliser de nombreuses fonctions ou à les organiser selon un schéma d'entreprise, permettant d'individualiser leurs recettes et leurs coûts, conduit à une fragmentation des services communaux qui pourrait rendre plus difficile l'appréciation de la situation financière globale de la commune. A la limite, les progrès réalisés pour améliorer la gestion de chaque service pourraient rendre plus difficile le pilotage de l'ensemble.

Enfin, on voit se développer de puis quelques années la pratique de la notation financière (*rating*) des collectivités locales, comme c'est déjà le cas depuis plus longtemps aux Etats-Unis où les collectivités locales ont l'habitude de recourir à l'appel public à l'épargne sous la forme d'émissions d'obligations, qui, aux Etats-Unis, bénéficient d'un régime fiscal attractif³. La notation exprime une évaluation financière portant sur la plus ou moins bonne qualité de la signature de la collectivité locale qui désire émettre des valeurs. La notation n'évalue pas seulement le risque d'une défaillance éventuelle, peu probable, de la collectivité emprunteuse, mais aussi le risque de liquidité qui pèse sur certaines collectivités locales ; le marché prend en compte aussi ce risque. La note attribuée par un cabinet indépendant constitue une référence pour les investisseurs ; elle porte toutefois sur l'émission envisagée, au regard de la situation financière de la collectivité, plutôt que sur la collectivité elle-même

1. Voir sur ce problème, qui est posé depuis déjà longtemps : Jean Bouinot, *La nouvelle gestion municipale*, Paris, Cujas, 1977 ; J. Dupuis, « Consolidation des comptes des collectivités locales et contrôle de gestion », *Revue française de finances publiques*, 1991, n° 34.

2. S. Serve, *op. cit.* p. 74.

3. E. de Bodart, « La pratique de la notation des villes aux Etats-Unis », *Revue française de Finances publiques*, 1990, n° 30.

dans un sens plus général. Bien que la notation soit de nature à améliorer le crédit de la collectivité locale auprès des banques, elle n'a réellement d'intérêt que pour les collectivités qui ont recours à l'émission d'obligations¹. Ce mode de financement n'est pas pratiqué dans tous les pays européens : il paraît absent en Belgique, au Danemark, au Portugal, en Pologne (où pourtant certaines villes ont émis des obligations). Il se rencontre le plus fréquemment en France, en Espagne, en Italie et en Suède, ce qui explique que la notation y est plus fréquente que dans les autres pays². Malgré cela, le nombre de cas de notation restent relativement peu nombreux³. Dans d'autres pays, où les collectivités locales préfèrent recourir à l'emprunt bancaire, en particulier au Royaume-Uni, en Norvège, en Allemagne, en République tchèque, seules quelques-unes ont sollicité une notation. Néanmoins, la pratique de la notation de référence, c'est-à-dire de celle qui n'a pas pour objet de soutenir une émission obligataire mais de résumer un diagnostic de la situation financière d'une collectivité locale ayant recours à l'emprunt bancaire, a tendance à se répandre en Europe.

L'étude approfondie réalisée par Stéphanie Serve sur les techniques de notation dégage plusieurs conclusions intéressantes. Un petit nombre de critères permettent d'apprécier effectivement le niveau de risque, mais la note ne révèle pas des informations nouvelles puisqu'elle exploite des données publiques. Les écarts de classement entre les agences attirent cependant l'attention sur l'omission de certaines variables. L'auteur montre qu'il est possible d'améliorer la valeur prédictive de la notation en combinant des variables socio-économiques aux indicateurs financiers et fiscaux. Elle estime possible d'élaborer des vecteurs de risques comparables pour les pays d'Europe centrale et orientale, ce qui permettrait d'anticiper les risques de défaillance financière⁴.

Toutefois, la notation soulève une question de fond, même si l'on doit admettre qu'en cas d'émission d'obligations il est normal que les collectivités locales se soumettent aux mêmes règles que les autres émetteurs. En effet, la diffusion de cette pratique conduit les banques à classer les demandes de financement des collectivités locales en fonction des critères du marché financier et non en fonction des besoins que ces financements doivent assurer, et à renchérir le crédit pour les collectivités qui pourraient pourtant en avoir le plus besoin. Une telle évolution ne pourrait conduire à terme qu'à la restauration d'un système de crédit privilégié pour les collectivités locales, au moins pour celles dont la situation financière serait la moins favorable.

Pour l'éviter des stratégies délibérées sont apparues dans plusieurs pays ; leur but est de parvenir à ce que, de manière globale, toutes les collectivités locales aient accès à la même notation. Aux Pays-Bas, elle résulte de l'ensemble des règles qui entourent le recours à l'emprunt par les collectivités locales, et qui visent à éliminer les risques pouvant en résulter, et du fait que la banque centrale applique un risque zéro aux prêts consentis aux collectivités locales ; corrélativement, les agences de notation accordent un triple A aux établissements de crédit spécialisés dans le crédit aux collectivités locales ou aux organismes qui en dépendent⁵. Au Royaume-Uni, le même objectif est poursuivi. La fonction de prêteur en dernier ressort du Public Works Loan Board y contribue, puisqu'elle assure les autorités locales de trouver du crédit et protège le prêteur contre la défaillance de l'emprunteur ; pour les grandes

1. Voir Michel Bouvier, *Les finances locales*, Paris, LGDJ « Systèmes », 6^e éd. 1999, p. 166.

2. S. Serve, *op. cit.* p. 74.

3. Selon Stéphanie Serve, 52 notations effectuées par l'agence Standard and Poor's en 1998, dont 13 en France, 11 en Espagne, 12 en Italie, 10 en Suède ; la même année, l'agence Moody a effectué 26 notations en Europe occidentale, dont 7 en France, 10 en Espagne, 6 en Italie et 2 en Suède (*op. cit.* p. 236 et 238).

4. Thèse précitée, p. 202-269.

5. The creditworthiness of Dutch municipalities, ministère de l'Intérieur, ministère des Finances du royaume des Pays-Bas, La Haye, 1999, notamment p. 6 et 21.

collectivités qui empruntent sur le marché, la Treasury et la Banque d'Angleterre orientent la notation par leurs propres appréciations et commentaires. En France, le système d'alerte mis en place par l'Etat s'apparente à une notation publique, dont il resterait à apprécier l'influence sur les agences de notation.

C. Organisation interne de la gestion financière et méthodes de suivi

C'est d'abord à chaque collectivité d'organiser la fonction finance au sein de ses services de manière à ce que la gestion évite de l'exposer à des risques excessifs. La diversification des instruments financiers et la complexité des opérations relatives à l'aménagement urbain ou à la réalisation des infrastructures exige des qualifications spécifiques et la prise en compte effective de l'évaluation des risques dans la préparation de décisions. La Commission européenne attache de l'importance aux progrès réalisés dans cette direction dans les pays qui bénéficient de ses concours financiers. On ne dispose sur ce sujet que d'indications assez générales, mais elles suggèrent que cette fonction est mieux prise en compte. On le relève notamment en Irlande, en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, au Danemark, en Norvège, en Finlande, en Pologne, en Croatie, où la loi l'impose aux collectivités locales, à la fois au sein des services de la collectivité et par le recours à des consultants spécialisés. En revanche, cette fonction n'apparaît guère en Belgique, au Royaume-Uni, en République tchèque, en Russie, d'après les réponses qui ont pu être recueillies.

Des progrès en ce domaine supposent à la fois une orientation et un soutien donnés par l'Etat, une conscience plus grande de l'enjeu de la part des élus locaux et des actions de formation appropriées en direction des cadres des services financiers des collectivités territoriales¹.

Une contribution importante de l'Etat ou des associations de collectivités locales à l'amélioration de la gestion des risques peut être d'élaborer et de proposer des outils de suivi et d'analyse de la situation financière qui, étant utilisés par toutes les collectivités ou la plupart d'entre elles, permettent de repérer les évolutions anormales.

En France, l'analyse financière fondée sur la méthode des ratios a été beaucoup développée sur la base des séries de ratios élaborées par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et qui donnent lieu à la publication chaque année de Guides de ratios, avec les valeurs moyennes de ces ratios par classe démographique de communes, par région, en distinguant encore selon la situation des villes isolées, des villes centres et des villes satellites (tout au moins pour les communes de plus de 10 000 habitants). En dehors des deux ratios relatifs au volume budgétaire par habitant, on distingue cinq séries de ratios qui se rapportent respectivement : au service rendu (5 ratios, par exemple les dépenses réelles de fonctionnement par habitant), aux recettes de fonctionnement et à la capacité d'épargne (18 ratios, par exemple les recettes réelles de fonctionnement par habitant, et le produit des quatre impôts directs rapporté au potentiel fiscal), à l'effort d'équipement et de financement (11 ratios, par exemple les dépenses d'équipement brut par habitant), à la charge de la dette (10 ratios, par exemple annuité de la dette hors réaménagement sur capacité courante de financement), et enfin à la marge de manœuvre et à la gestion des fonds (5 ratios). Ces derniers sont ceux qui éclairent le mieux la situation de la commune, du point de vue de l'action publique. La publication de ces ratios permet aux communes de se situer par rapport aux situations moyennes et d'analyser les causes des écarts. Elle alimente aussi le réseau d'alerte mis en place par l'Etat (Direction de la comptabilité publique du ministère des Finances) pour détecter rapidement les situations à risques, et déclencher les interventions

1. René Verstraete, « Besoins de formation à la gestion financière des cadres territoriaux », p. 227-241 dans : Alain Guengant, *op. cit.*

nécessaires. Ce dispositif paraît unique en son genre en Europe. Il repose sur quatre ratios : la marge d'autofinancement, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, la rigidité des charges de structure et le niveau d'endettement. Ces ratios donnent lieu à une comparaison avec seuils d'alerte définis au niveau national et qui peuvent être modulés par classe démographique : lorsque trois seuils sont franchis, la situation est jugée « critique », et « très dégradée » les quatre seuils sont franchis. La Direction générale des collectivités locales ajoute trois ratios pour les communes de plus de 10 000 habitants. Le diagnostic débouche sur une notation par lettre, qui est communiquée aux maires des communes concernées¹.

Les limites de la méthode des ratios sont certes connues : elle ne saisit pas les données financières hors budget, sauf de manière partielle et indirecte au travers des transferts de la section de fonctionnement, des subventions d'équipement et des annuités d'emprunts garantis ; elle ne reflète pas les situations particulières liées à la population d'une commune (population saisonnière, structure démographique) ; elle donne une vue instantanée mais ignore les évolutions. Elle peut néanmoins être complétée dans une certaine mesure à partir des ratios eux-mêmes par des analyses temporelles, et surtout de l'analyse détaillée des ratios relatifs à la marge de manœuvre. Certains ratios ont en outre valeur légale : ce sont ceux, au nombre de 11, qui doivent obligatoirement être publiés par toute commune de 3 500 habitants et plus avec les documents budgétaires (Code général des collectivités territoriales : article R.2313-1). La République tchèque semble s'orienter dans cette direction, avec la définition de critères devant servir de base à l'appréciation de la situation financière de la commune pour l'attribution de subventions.

Il est courant d'établir des indicateurs de suivi de la situation financière des collectivités locales, qui servent de base à diverses décisions les concernant, et certains peuvent avoir une portée juridique. Mais il ne semble pas que d'autres pays, dans le champ de l'étude, utilisent une méthode de suivi des situations financières fondée sur un ensemble de ratios défini de manière uniforme sur le plan national.

D. L'information des élus et des citoyens

Le débat démocratique est aussi un moyen de prévenir les risques financiers en donnant l'occasion aux critiques de s'exprimer et de poser des questions au sujet des décisions qui peuvent exposer les finances d'une collectivité locale. Cela suppose l'accès à l'information financière et la publication des informations pertinentes. A cet égard, la publicité des documents budgétaires est assurée aujourd'hui dans tous les pays, mais au-delà de ce minimum, les dispositions légales paraissent en général insuffisantes.

L'une des approches les plus intéressantes est celle des Pays-Bas. Dans ce pays, on a introduit dans les collectivités locales une comptabilité proche de celle des entreprises, et depuis 1995, le bilan présenté au conseil municipal doit être accompagné d'un rapport sur les risques financiers, qui doit en particulier analyser les risques qui n'apparaissent pas dans les chiffres portés au bilan ; ces risques ne peuvent pas toujours être quantifiés mais ils sont susceptibles d'affecter la situation financière de la collectivité locale. Toutefois, seuls les risques quantifiables appellent la constitution de provisions. En pratique, l'utilisation de cet instrument rencontre des difficultés, mais le ministère de l'Intérieur et les autorités provinciales, qui sont chargés du contrôle sur les communes, ont pour objectif de développer la capacité des communes à gérer leurs risques.

1. S. Serve, *op. cit.*, p. 76s.

En France, c'est plutôt dans le domaine de l'information ou de la transparence que des progrès ont été réalisés, notamment depuis la loi du 6 février 1992. Les informations mises à la disposition du public sont définies de manière détaillée par la loi ; ce sont celles qui permettent de former un jugement sur la gestion et sur la situation financière de la commune. Il est important en effet de ne pas laisser à la discrétion de l'autorité locale le choix des informations qu'elle publie, et qui pourrait aisément orienter le jugement des citoyens comme des élus locaux. Selon l'article L.2313-1 du Code général des collectivités territoriales, les documents suivants doivent accompagner les documents budgétaires mis à la disposition du public :

- des « données synthétiques sur la situation financière de la commune » (ce sont les ratios de l'article R.2313-1, ainsi que le nombre des résidences secondaires dans les communes touristiques ou thermales) ;
- la liste des concours attribués par la commune aux associations (en nature ou sous la forme de subventions) ;
- la présentation consolidée des résultats du dernier exercice connu du budget général et des budgets annexes ;
- des tableaux de synthèse des comptes administratifs des établissements publics de coopération intercommunale dont la commune est membre ;
- le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou dont elle a garanti un emprunt ou auxquels elle a versé une subvention ;
- un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune, avec leur tableau d'amortissement ;
- les comptes et les documents annexes que les délégués de service public sont tenus de produire à l'autorité délégante ;
- le tableau des acquisitions et cessions immobilières.

Un décret a précisé le contenu des différentes notions budgétaires et comptables qui servent de base à la confection de tous ces documents.

Au Royaume-Uni, c'est plutôt sur les performances dans la gestion des services que les efforts ont été portés. L'Audit Commission a développé systématiquement le *benchmarking* entre les autorités locales, et le suivi des indicateurs de gestion qui ont été mis en place sur la base des « chartes du citoyen » des différents services, mais cela n'intéresse les risques financiers que de manière incidente. En revanche, la publication des indicateurs de performance est devenue une obligation majeure des autorités locales. En mars de chaque année, celles-ci doivent publier leur « best value performance plan », qui doit donner un contenu concret à la responsabilité des gestionnaires locaux devant les citoyens. A la fin de 2001, on attend la publication d'un nouveau Livre Blanc dont l'objet sera de proposer des moyens pour renforcer la responsabilité (*accountability*) des gestionnaires locaux.

En Croatie, le ministère des finances publie sur son site web des données statistiques sur les finances locales, y compris des données détaillées sur les différentes collectivités locales individuellement.

2. La répartition des risques

Une façon classique de réduire les risques consiste à les répartir entre plusieurs parties dans le cadre d'une coopération. Cela correspond à la pratique du « tour de table », habituelle dans les affaires privées, mais qui est devenue courante aussi dans l'action publique dans beaucoup de pays. Le succès du « partenariat », entre personnes publiques ou avec des entreprises privées en est l'expression. On ne doit pas se tromper sur le sens de ce vocable : le partenariat est une expression consensuelle, elle suggère l'harmonie entre les « partenaires » ; mais il implique aussi la solidarité entre les partenaires, et cette solidarité peut aussi être un risque pour les collectivités locales.

Mais une partie des risques peut aussi être reportée sur les usagers, s'ils sont captifs, ou sur l'Etat, s'il intervient de fait comme garant en dernier ressort en cas de difficultés financières exceptionnelles des collectivités locales. Toutefois l'analyse de la tarification des services publics sous l'angle des risques nécessiterait des informations plus précises sur la réglementation et les politiques tarifaires. On devrait s'interroger aussi sur le rôle que peuvent jouer les assurances, mais les données sont ici insuffisantes. Quant au rôle de garant en dernier ressort que peut jouer l'Etat, il est traité dans le rapport sur les *Risques financiers*.

On ne traitera donc ici que du partage des risques entre personnes publiques et du partenariat public-privé.

A. Le partage des risques entre personnes publiques

Le partage des risques s'opère au travers des diverses formes de coopération, horizontale ou verticale, entre collectivités locales qu'autorise la législation de chaque pays. Cette coopération permet une coordination de l'action et la mise en commun de moyens, ce qui implique un partage des coûts ; les risques sont ainsi répartis entre les parties à la coopération. Le syndicat de communes, quel que soit le nom qu'il porte, est la forme la plus simple et la plus classique de répartition des risques ; il est particulièrement utile dans les pays qui connaissent un degré important de fragmentation territoriale de l'organisation communale. Mais on rencontre aussi des organismes à statut de société commerciale, dont les collectivités locales sont les actionnaires, et supportent donc le risque de l'entreprise sur leur budget au prorata de leur participation. Ce type de coopération est trop connu pour appeler ici de longs développements. On notera cependant qu'il semble relativement peu développé dans les pays d'Europe centrale et orientale caractérisés par un nombre élevé de petites communes, et où il serait utile de le promouvoir davantage (République tchèque, Hongrie, Slovaquie), et que son développement est parfois la conséquence indirecte de mesures qui avaient d'autres objectifs : ainsi, en Norvège, le développement d'accords de coopération financière entre communes s'observe depuis qu'elles ne peuvent plus garantir leurs entreprises, en raison d'une loi de 1993 ; une solution alternative consiste à établir une coopération financière qui mutualise et étale les risques des différentes entreprises.

Plus intéressant et plus neuf est le développement de la coopération contractuelle, portant sur un programme ou sur un projet particulier, et le cofinancement de celui-ci entre plusieurs personnes publiques. Surtout à l'égard de projets importants, coûteux et par nature aléatoire, cette procédure révèle de nombreux avantages, au-delà de la coordination des décisions¹ :

1. Pour une analyse juridique et politique, voir : G. Marcou, « La coopération contractuelle, la ville et le droit », p. 47-155 dans : G. Marcou/F. Rangeon/J.-L. Thiébault (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris L'Harmattan, 1997, et Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po,

- du point de vue économique, c'est une réponse souple à l'existence d'indivisibilités, de complémentarités ou d'externalités réciproques relatives à l'offre de certains biens dans un périmètre donné ; il s'agit d'un mode négocié (d'une certaine manière) de partage des coûts ;
- du point de vue politique, le contrat sécurise les financements, dans la mesure où le résultat de la négociation est plus difficile à remettre en cause qu'une décision de financement unilatérale ; il révèle les préférences à travers des intérêts qui se manifestent pour y participer. Enfin, la coopération contractuelle élève le seuil de risque acceptable par chacune des parties, ce qui rend possible à plusieurs ce qui ne l'aurait pas été par chacune des parties prises isolément.

Cette technique a été développée en France à une large échelle à partir des contrats de plan Etat-région, eux-mêmes prolongés par des contrats particuliers relatifs à des opérations déterminées. Elle a trouvé son application pour le financement de grands équipements, en dehors des contrats de plan comme la gare en centre ville du TGV Nord à Lille, ou intégrés dans le contrat de plan comme le projet de redéveloppement urbain de Marseille, qui s'appuie lui-même sur deux projets importants et de long terme, le « grand projet de ville », qui traite les quartiers dégradés de plusieurs arrondissements, et Euroméditerranée, qui donne son nom à l'établissement public chargé de la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement, qui cofinancé par l'Etat, la ville, la région et, depuis peu le département ; le président en est le premier adjoint au maire de la ville tandis que le directeur général un fonctionnaire nommé par l'Etat.

D'autres pays se sont orientés de manière pragmatique vers des procédures de même nature. C'est le cas des accords de programme et des conventions prévus par la loi 142/1990 en Italie (articles 24 et 25)¹, notamment pour la réalisation d'infrastructures ou d'opérations d'aménagement, les accords sectoriels et les plans ou programmes conjoints de l'Etat et des communautés autonomes en Espagne, prévus par la loi 30/1992 sur le régime des administrations publiques et de la procédure administrative commune (articles 5 et 7) ; on peut en rapprocher les « missions communes » de la Fédération et des Länder prévues par l'article 93.a de la Loi fondamentale et les « conventions contractuelles » relatives à la mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire qui se développent en Allemagne, sans base légale explicite, et dont certains peuvent comporter des cofinancements². La loi polonaise du 12 mai 2000 sur le développement régional a également prévu la signature de contrats de développement régional entre l'Etat et les voïvodies (régions), fixant les programmes et les financements engagés par les parties, sur le modèle des contrats de plan français, mais elle leur donne un cadre juridique plus détaillé ; une première expérience avait été faite avec le contrat signé en 1995 pour la région de Katowice.

1999 ; pour une approche sociologique et économique, voir : Marc Leroy, *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, Paris, L'Harmattan, 2000, et Guy Gilbert/Jean-Claude Thoenig, « Les cofinancements publics : des pratiques aux rationalités », *Revue d'économie financière*, n° 51, janvier 1999, p. 45-78.

1. Paolo Sabbioni, « Les accords entre administrations dans le système juridique italien », p. 317-346, dans : G. Marcou/F. Rangeon /J.-L.Thiébault (dir.), *op. cit.*

2. Willy Spannowsky, *Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen*, Bonn, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Forschungen n° 93, 1999.

B. *Les partenariats public-privé*

Le partenariat public-privé est une notion complexe dont l'ambiguïté explique en partie la faveur. On ne sait jamais, en effet, s'il s'agit d'un nouveau vocable pour désigner des pratiques qui ont existé depuis des décennies ou s'il s'agit d'exprimer une nouvelle philosophie des relations entre la puissance publique et les entreprises privées dans l'exercice de responsabilités qui incombent à la première ; on ne sait pas toujours davantage s'il s'agit d'une autre forme de privatisation ou d'un moyen pour la puissance publique de conserver les pouvoirs essentiels. On ne dispose pas d'une définition satisfaisante de ce qu'il est, en dehors du fait qu'il suppose une coopération, une certaine durée et que les partenaires en attendent des résultats qu'ils n'auraient pu obtenir seuls.

On ne peut que prendre acte de ces ambiguïtés, que l'on ne peut se fixer l'ambition de résoudre dans ce rapport. On ne s'intéresse ici au partenariat public-privé, du point de vue des collectivités locales, que sous l'angle des risques financiers. Le partenariat public-privé est en effet souvent présenté comme la voie à suivre pour améliorer le niveau des équipements et la qualité des services tout en diminuant les charges pour les budgets publics. Ces objectifs seraient atteints grâce à la plus grande efficacité de la gestion privée et par le report des risques sur les partenaires privés. Par exemple, au Royaume-Uni, le rapport explicatif (« *explanatory note* ») du ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions intitulé *Local Government and the Private Finance Initiative* expose que les mesures tendant à faciliter le recours par les autorités locales au PFI et à d'autres formes de partenariat visent à promouvoir l'investissement privé dans la réalisation des infrastructures nécessaires aux services publics sur la base d'une « prise de risque », et d'améliorer le rendement (*value for money*) en allouant les risques à ceux qui sont les mieux en mesure de les assumer, dans le secteur public ou dans le secteur privé¹. L'une des fonctions que remplit tout contrat, et le partenariat repose sur des contrats, est de répartir les risques entre les parties.

Toutefois, la source de l'ambiguïté vient du fait, comme l'a très bien montré Jean-Michel Uhaldeborde, que si le partenariat public-privé résulte de stratégies coopératives du côté de la puissance publique comme du côté des entreprises, il fait naître aussi des comportements non coopératifs². C'est le cas lorsqu'il existe un déséquilibre de pouvoirs entre l'entreprise privée et la collectivité locale et que la concurrence est limitée ; le déséquilibre résulte notamment de l'asymétrie d'information qui existe entre les partenaires. Pour y remédier, il faut que le cadre juridique du partenariat, par la politique des prix et par les conditions de contrôle et d'audit, conduise les entreprises à communiquer les bonnes informations. La création en 1995 par l'Association des maires de France d'une association de conseil aux collectivités locales (Service public 2000) pour les assister dans leurs relations avec les grands groupes allait dans la bonne direction. Mais une relation équilibrée suppose aussi une volonté politique ; or, celle-ci a souvent fait défaut. En France, où les collectivités locales délèguent depuis longtemps à des entreprises privées la gestion de la plupart des services publics industriels et commerciaux, les élus ont eu tendance à considérer qu'ils n'avaient plus la responsabilité du service³, alors même que la loi et la jurisprudence leur reconnaissent des pouvoirs étendus d'orientation et de contrôle ; au mieux, la négociation des contrats a été une façon de procurer à la collectivité des ressources supplémentaires en

1. Publié le 22 septembre 1998, accessible sur le site web du DETR : <http://local-regions.detr.gov.uk/pfi/2.htm>

2. Jean-Michel Uhaldeborde, « Partenariat public-privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique », p. 65-79 dans I. Chatrie/J.-M. Uhaldeborde (dir.), « Partenariat public-privé et développement territorial », *Revue d'Economie financière*, numéro spécial, 1995.

3. Dominique Lorrain, « Le modèle français de services urbains », *Economie et Humanisme*, n° 312, p. 39-58.

obtenant le versement de droits d'entrée importants, ce qui conduisait à fixer les tarifs au-dessus du coût du service rendu, une pratique condamnée par le juge administratif, dans la mesure du moins où il en était saisi.

En outre, si le contrat reporte les risques sur l'opérateur privé, encore faut-il que la responsabilité politique de la collectivité locale ne l'oblige pas à accepter le retour des risques en cas de défaillance de l'opérateur ou de changement de circonstances¹. En effet, si le contrat répartit les risques, la fonction, elle, par sa nature, produit parfois une solidarité entre la collectivité locale et l'opérateur privé. En principe un contrat de délégation de service public prévoit l'exploitation, et le cas échéant les investissements initiaux, aux frais et risques du délégataire (traditionnellement le concessionnaire) ou seulement aux risques partiels de celui-ci, en fonction des charges ou des garanties que la collectivité publique accepte de prendre à son compte. Dans bien des cas on aboutit en fait à un partage négocié des charges et des risques, en fonction de la nature du service (tel que ses conditions sont définies par la collectivité publique) et du marché. Mais les circonstances peuvent remettre en cause ce partage au détriment de la collectivité, si elles affectent l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service dont l'interruption ne peut être acceptée ; la collectivité peut être alors amenée à accepter des charges qui auraient dû incomber au délégataire ou à ses financeurs. La solidarité entre les partenaires, pour le maintien du service, prévaut sur la stricte imputation des risques en fonction des termes initiaux du contrat. A défaut, la collectivité est conduite à reprendre à sa charge l'exploitation. Ces difficultés, et la crise d'un certain nombre de concessions de services publics sous la III^e République, expliquent la tendance à la « publicisation » des concessionnaires que l'on a pu observer après la guerre, au moins dans certains secteurs.

Le cas de la concession du boulevard périphérique de Lyon est exemplaire : elle a été mal acceptée par les usagers qui en ont contesté le principe et le niveau des péages, puis ont obtenu du juge administratif l'annulation de la concession pour non-respect de la directive communautaire sur les conditions de passation des marchés de travaux ; au bout du compte la communauté urbaine de Lyon a dû racheter la concession et supporte à la fois l'indemnisation du concessionnaire et l'amortissement de l'investissement ; bien entendu, on ne pouvait pas fermer l'ouvrage à la circulation... De même, la liaison par métro automatique Orlyval entre la ligne sud du RER parisien et l'aéroport d'Orly a fait l'objet d'un contrat de concession pour sa construction et son exploitation, sur la base d'un financement de projet sans recours. Malheureusement, les erreurs des prévisions de trafic ont été telles que l'exploitation condamnait le concessionnaire à la faillite moins d'un an après l'ouverture de l'ouvrage. La sortie de crise équivaut à une nationalisation, la RATP ayant repris l'exploitation dans son propre réseau, tandis que la région Ile-de-France acceptait de financer la moitié des dépenses annuelles d'investissement nécessaires à cette exploitation. Dans ce cas, ce sont les banques qui ont le plus perdu, devant renoncer à la plus grande partie de leurs créances contre une aléatoire participation aux produits d'exploitation à partir d'un certain seuil.

Ce dernier exemple est particulièrement intéressant : le financement de projet (*project financing*) paraît en théorie bien adapté au financement d'ouvrages en concession, puisque l'exploitation garantit ensuite des revenus prévisibles qui pourront assurer le remboursement de la dette ; le prêteur renonce alors à la constitution de sûretés réelles, d'ailleurs en principe impossibles sur des biens incorporés au domaine public. Toutefois ; le financement de projet est peu connu et peu pratiqué au niveau des collectivités locales en Europe, d'après les réponses au questionnaire. On voit bien aussi que les exemples cités sont de nature à inciter les banques à la prudence, comme d'ailleurs l'exemple du tunnel sous la Manche, dont la

1. Pour plus de détails, voir : G. Marcou, « L'expérience française de financement privé des infrastructures... », *op. cit.*, notamment p. 94s.

concession d'Orlyval s'inspirait directement. C'est ainsi que pour Patrick Ponsolle, ancien directeur d'Eurotunnel, « la relance effective des partenariats public-privé suppose, en réalité, une mobilisation accrue des financements d'origine publique » et il donne pour exemple la construction de la ligne à grande vitesse entre Folkestone et Londres, qui sera couverte à plus de 50 % par de fonds publics¹. Autrement dit, pour les industriels et les banques, il ne s'agit pas avec le partenariat public-privé de reporter tous les risques sur les partenaires privés, il s'agit au contraire de définir clairement quels risques et quelles charges sont supportés par la puissance publique et lesquels par les partenaires privés. Il en résulte que pour les collectivités locales le partenariat public-privé n'est pas une façon d'éviter les risques, c'est une autre façon de les définir et de les assumer.

Ceci est particulièrement vrai dans les grandes opérations d'aménagement urbain, qui supposent une certaine solidarité entre la puissance publique et les promoteurs publics ou privés, pour le meilleur et pour le pire. Les difficultés du projet d'aménagement du quartier de Berlin-Adlershof, depuis 1990, en sont l'illustration. Il s'agissait développer, à l'horizon 2005, un nouveau quartier consacré à la science et à la technologie, avec une vaste zone d'activité, une « cité des médias », des surfaces consacrées au logement, un campus scientifique pour l'université Humboldt, et un parc paysager. Le Land de Berlin s'est doté des moyens de conduire ce projet en créant des sociétés d'aménagement, dont il assumait la direction, pour la conception et la maîtrise d'ouvrage, et il a contracté les emprunts nécessaires au financement des travaux, le remboursement devant être assuré par la revente aux promoteurs des terrains. Mais bien entendu un tel projet n'avait de chances de réussir que s'il intégrait les perspectives d'investissement du secteur privé, dont les représentants ont participé dès le début à la conception du projet. La solidarité qui en résultait rendait difficile tout repli au moment où la conjoncture était devenue défavorable et rendait illusoire de couvrir la dette par la commercialisation des terrains ; une partie importante de la dette était ainsi reportée sur le budget du Land de Berlin. Les mesures limitées destinées à réduire la charge budgétaire qui en résultait ont été vivement critiquées par les promoteurs qui s'étaient engagés. Comme l'écrivent Hartmut Häussermann et Katja Simons, la politique des grands projets est aussi une « politique des grands risques » ; non seulement elle est exposée aux changements de conjoncture, mais elle repose sur une « communauté de destin de représentants d'intérêts hétérogènes » qui se caractérise par une grande inertie. La difficulté de remettre en cause en fonction de l'évolution du marché un projet qui engage en fait la responsabilité politique des dirigeants élus de la ville et en fonction duquel les investisseurs privés ont pris des risques conduit à reporter sur le budget public les pertes qui en résultent².

Pour la collectivité publique, des difficultés de ce type se traduisent toujours en dernier lieu par un alourdissement de la dette. Ce n'est donc en définitif que par l'encadrement de la dette que l'on peut fixer des limites à la prise de risques. Mais il serait tout aussi contre-productif d'exclure la prise de risque par les collectivités locales, car cela conduirait à interdire en fait les initiatives en faveur du développement, ou à les réserver à l'Etat lui-même, ce qui irait à l'encontre de la liberté généralement reconnue aux collectivités locales de promouvoir leur territoire. Mais il n'est peut-être pas justifié que la puissance publique fonctionne alors comme l'assureur des investisseurs privés. Au contraire, c'est le sentiment, même non exprimé, qu'une garantie publique jouera toujours, dans la mesure où la collectivité publique est politiquement engagée, ce qui peut conduire le secteur privé à accepter des risques qu'il n'aurait peut-être pas pris dans un pur contexte de marché.

1. Patrick Ponsolle, « Le financement privé des infrastructures », *Revue d'économie financière*, n° 51, janvier 1999, p. 134.

2. Hartmut Häussermann/Katja Simons, « Die Politik der großen Projekte – eine Politik der großen Risiken ? », *Archiv für Kommunalwirtschaft*, 2000, n° 1, p. 56-71.

CONCLUSIONS

Les observations qui précèdent permettent de dégager deux observations essentielles. D'une part, les dispositions en vigueur relatives à la réglementation ou à la gestion des risques sont souvent décalées par rapport à l'évolution des risques que les collectivités locales sont susceptibles de prendre, et reflètent souvent des préoccupations anciennes ou traditionnelles du système de contrôle des finances locales. La comparaison révèle que les domaines ou les risques auxquels s'appliquent ces contrôles diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre, sans que l'on puisse y trouver une autre rationalité autre que l'évolution historique. Dans certains cas la réglementation paraît lacunaire et exposer les collectivités locales à des risques, bien que les pratiques en usage aient le plus souvent évité que ces risques ne se réalisent. D'autre part, cependant, les collectivités locales apparaissent en général très prudentes et les nouveaux risques qui sont liés à des modes nouveaux de réalisation et de financement de certaines de leurs activités se rencontrent assez rarement car les collectivités locales y ont peu recours. En dehors d'exemples remarquables, la plupart des collectivités locales restent fidèles aux modes de gestion et de financement auxquels elles sont habituées. Pourtant les politiques nouvelles faisant appel au partenariat public-privé, pour le financement d'infrastructures ou pour l'aménagement urbain, peuvent générer des risques importants dont certains exemples, dans les pays d'Europe occidentale, montrent qu'ils sont mal maîtrisés.

On peut en déduire un certain nombre de principes généraux, dont beaucoup sont déjà appliqués dans divers pays sans l'être dans tous, et qui peuvent se traduire par des règles juridiques assez différentes. En particulier, il faut tenir compte de l'ensemble des règles en cause dans un pays, un même effet pouvant être atteint au travers de combinaisons très différentes.

1. Les dépenses courantes doivent être financées sur des ressources permanentes, en dehors du recours à des avances de trésorerie et à des emprunts à court terme dans des cas exceptionnels, et le recours à l'emprunt doit être réservé au financement des dépenses d'investissement.
2. Le recours à des techniques de financement qui ont pour effet de masquer l'endettement de la collectivité locale doit être exclu ; toutes les techniques de financement doivent être soumises à des conditions qui rétablissent la transparence de sa situation financière ou en cantonnent les risques.
3. Dans la mesure où les sûretés réelles peuvent porter atteinte aux missions des collectivités locales, notamment parce qu'elles portent sur les biens affectés à l'exercice des compétences des collectivités locales, elles doivent être exclues, au moins dans les pays où leurs ressources propres sont faibles et peu évolutives.
4. La liberté du recours à l'emprunt pour le financement des dépenses d'investissement peut être d'autant plus grande que les ressources propres sont proportionnellement importantes et évolutives.
5. La présentation du budget et des comptes doit donner une vue aussi complète et réaliste que possible de la situation financière de la collectivité locale. Cela implique que l'on progresse vers l'établissement de comptes consolidés, intégrant les résultats et faisant apparaître les risques des divers organismes satellites, ainsi que les engagements en leur sein de la collectivité locale.

6. La présentation du budget devrait s'accompagner d'une analyse des risques financiers auxquels la collectivité locale est exposée, les risques chiffrables donnant lieu à la constitution de provisions, le degré d'exposition aux risques non chiffrables devant être estimé.
7. Dans les pays où les collectivités locales sont libres de leurs dépôts, un système d'assurance ou de réassurance devrait protéger les collectivités locales contre la perte d'une partie de leurs avoirs en cas de faillite de leur banque.
8. Les engagements de garantie ou de cautionnement doivent être publiés, en distinguant les engagements de l'exercice, l'encours et les charges résultant de la mise en jeu de ces garanties ; la limitation de ces risques par des ratios prudentiels est à recommander.
9. Dans la mesure où elles exposent les collectivités locales à des risques financiers importants, la création ou la gestion d'entreprises économiques, ou les prises de participation dans de telles entreprises doivent être en principe limitées aux activités de service public, ou aux situations où la détérioration brutale de la situation économique et de l'emploi justifie une intervention publique exceptionnelle et temporaire ; elles ne devraient pas avoir pour but de procurer à la collectivité locale des ressources financières supplémentaires, lesquelles ne peuvent avoir normalement qu'un caractère incident ou accessoire.
10. Les placements spéculatifs doivent être exclus.
11. Afin de concilier la protection des finances publiques et l'autonomie des collectivités locales, la législation devrait préférer, toutes les fois où cela paraît possible, la définition de procédures d'alerte aux mécanismes de tutelle, et la régulation globale au contrôle individualisé des opérations.
12. Il convient de favoriser la mise en place de systèmes de suivi et de ratios, dont les plus importants doivent être rendus publics, afin de favoriser la comparaison entre les situations financières et l'analyse des écarts et ainsi la prévention des risques. Ces informations nourriront aussi le débat dans les instances délibérantes sur l'opportunité de certains engagements, soutiendront le contrôle de l'opinion publique et assureront une base objective au contrôle exercé par les pouvoirs publics.
13. Il convient que les collectivités locales se dotent, individuellement ou collectivement, de l'expertise nécessaire à la gestion des risques liés à leurs engagements financiers : cette expertise peut faire appel à la formation des cadres financiers des administrations locales, aux services de l'Etat ou à des organismes publics d'audit indépendants (par exemple des chambres régionales des comptes), aux associations de collectivités locales, et au secteur privé sur la base de marchés.
14. La coopération horizontale et verticale entre collectivités publiques doit être encouragée pour faciliter la réalisation de projets importants, de manière à en mutualiser les charges et les risques, surtout dans les pays dont l'organisation territoriale est plus fragmentée.

15. Dans les partenariats public-privé, il convient de veiller à un partage réaliste des risques ; en particulier, une garantie publique explicite est préférable lorsque la nature de l'ouvrage ou du service est telle que la collectivité locale peut difficilement en abandonner le sort à l'exploitant ; il convient aussi d'éviter que l'intervention publique se transforme en garant d'investissements privés hasardeux.

Sales agents for publications of the Council of Europe
Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
 AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
 Tel.: (61) 3 9417 5361
 Fax: (61) 3 9419 7154
 E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au
 http://www.hunter-pubs.com.au

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
 50, avenue A. Jonnart
 B-1200 BRUXELLES 20
 Tel.: (32) 2 734 0281
 Fax: (32) 2 735 0860
 E-mail: info@libeurop.be
 http://www.libeurop.be

Jean de Lannoy
 202, avenue du Roi
 B-1190 BRUXELLES
 Tel.: (32) 2 538 4308
 Fax: (32) 2 538 0841
 E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
 http://www.jean-de-lannoy.be

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
 5369 Chemin Canotek Road
 CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
 Tel.: (1) 613 745 2665
 Fax: (1) 613 745 7660
 E-mail: order.dept@renoufbooks.com
 http://www.renoufbooks.com

CZECH REP./RÉP. TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
 Ceskomoravska 21
 CZ-18021 PRAHA 9
 Tel.: (420) 2 660 35 364
 Fax: (420) 2 683 30 42
 E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
 Fiolstaede 31-33
 DK-1171 KOBENHAVN K
 Tel.: (45) 33 13 72 33
 Fax: (45) 33 12 54 94
 E-mail: info@gaddirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
 Keskuskatu 1, PO Box 218
 FIN-00381 HELSINKI
 Tel.: (358) 9 121 41
 Fax: (358) 9 121 4450
 E-mail: akatilaus@stockmann.fi
 http://www.akatilaus.akateeminen.com

GERMANY/ALLEMAGNE**AUSTRIA/AUTRICHE**

UNO Verlag
 Am Hofgarten 10
 D-53113 BONN
 Tel.: (49) 2 28 94 90 20
 Fax: (49) 2 28 94 90 222
 E-mail: bestellung@uno-verlag.de
 http://www.uno-verlag.de

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
 Mavrokordatou 9
 GR-ATHINAI 106 78
 Tel.: (30) 1 38 29 283
 Fax: (30) 1 38 33 967
 E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
 Hungexpo Europa Kozpont ter 1
 H-1101 BUDAPEST
 Tel.: (361) 264 8270
 Fax: (361) 264 8271
 E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
 http://www.euroinfo.hu

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
 Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
 I-50125 FIRENZE
 Tel.: (39) 556 4831
 Fax: (39) 556 41257
 E-mail: licosa@licosa.com
 http://www.licosa.com

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
 PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
 NL-7480 AE HAAKSBERGEN
 Tel.: (31) 53 574 0004
 Fax: (31) 53 572 9296
 E-mail: lindeboo@worldonline.nl
 http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
 PO Box 84, Blindern
 N-0314 OSLO
 Tel.: (47) 22 85 30 30
 Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
 im. B. Prusa
 Krakowskie Przedmiescie 7
 PL-00-068 WARSZAWA
 Tel.: (48) 29 22 66
 Fax: (48) 22 26 64 49
 E-mail: inter@internews.com.pl
 http://www.internews.com.pl

PORTUGAL

Livraria Portugal
 Rua do Carmo, 70
 P-1200 LISBOA
 Tel.: (351) 13 47 49 82
 Fax: (351) 13 47 02 64
 E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
 Castelló 37
 E-28001 MADRID
 Tel.: (34) 914 36 37 00
 Fax: (34) 915 75 39 98
 E-mail: libreria@mundiprensa.es
 http://www.mundiprensa.com

SWITZERLAND/SUISSE

Bersy
 Route de Monteiller
 CH-1965 SAVIESE
 Tél.: (41) 27 395 53 33
 Fax: (41) 27 395 53 34
 E-mail: jprausis@netplus.ch
 Adeco – Van Diermen
 Chemin du Lacuez 41
 CH-1807 BLONAY
 Tel.: (41) 21 943 26 73
 Fax: (41) 21 943 36 05
 E-mail: mvandier@ip-worldcom.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
 51 Nine Elms Lane
 GB-LONDON SW8 5DR
 Tel.: (44) 207 873 8372
 Fax: (44) 207 873 8200
 E-mail: customer.services@theso.co.uk
 http://www.the-stationery-office.co.uk
 http://www.itsofficial.net

**UNITED STATES and CANADA/
ÉTATS-UNIS et CANADA**

Manhattan Publishing Company
 468 Albany Post Road, PO Box 850
 CROTON-ON-HUDSON,
 NY 10520, USA
 Tel.: (1) 914 271 5194
 Fax: (1) 914 271 5856
 E-mail: Info@manhattanpublishing.com
 http://www.manhattanpublishing.com

FRANCE

La Documentation française
 (Diffusion / Vente France entière)
 124 rue H. Barbusse
 93308 Aubervilliers Cedex
 Tel.: (33) 01 40 15 70 00
 Fax: (33) 01 40 15 68 00
 E-mail: vel@ladocfrancaise.gouv.fr
 http://www.ladocfrancaise.gouv.fr

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
 Palais de l'Europe
 F-67075 Strasbourg Cedex
 Fax: (33) 03 88 52 91 21
 E-mail: librairie.kleber@coe.int