

Le crédit aux villes et le crédit des villes dans la France des années quatre-vingt

Jean BOUINOT

*Professeur des Universités
Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris-Val-de-Marne*

164

En 1988, l'ensemble des collectivités locales françaises devraient dépenser autour de 540 milliards de francs, l'encours de leur dette propre étant de l'ordre de 450 milliards. À elles seules, les communes représentent 70 % des dépenses locales, le budget d'une ville de 100 000 habitants approchant le milliard. Ces chiffres ne sont du reste que des estimations, car la connaissance statistique des finances locales souffre de deux insuffisances : d'une part, les résultats définitifs détaillés de l'activité financière des collectivités locales sont établis avec beaucoup de retard ; c'est ainsi que la Direction de la Comptabilité Publique a publié en mai 1988 les données relatives à l'exercice 1986 pour les communes de moins de 10 000 habitants¹ ; d'autre part, les comptabilités des communes, des départements et des régions ignorent les techniques de la consolidation, alors même que les grandes villes en particulier investissent et gèrent nombre de servi-

ces publics par le truchement d'une galaxie de satellites, SEM, concessionnaires, etc. ; d'où des synthèses statistiques minorées en volume et biaisées en structure dans des proportions inconnues.

Malgré ces lacunes, les chiffres disponibles laissent clairement entendre l'enjeu que représente l'endettement des communes à l'heure où il s'agit d'assurer la compétitivité des villes françaises face à l'échéance 1993. Nous nous proposons de procéder à un examen critique de la littérature existante pour voir dans quelle mesure on peut répondre aux trois questions suivantes : quels ont été les facteurs d'évolution des pratiques d'endettement sur le passé le plus récent, quelle est la logique des décisions d'endettement aujourd'hui, est-ce que sur le futur l'octroi du crédit aux villes ne passera pas par une estimation de plus en plus serrée du crédit des villes conduisant à l'instauration du rating en France ?

LES FACTEURS D'ÉVOLUTION SUR LE PASSÉ : UNE NOUVELLE DONNE

Depuis le tout début de la présente décennie, les villes subissent de multiples pressions dans le sens d'une gestion plus rigoureuse et plus active de leur endettement. Au total, on peut dénombrer quatre séries de facteurs d'évolution qui ont pour nom respectivement la tension financière, la décentralisation des affaires publiques, l'intervention économique locale, la « privatisation » des services publics.

L'expression de tension financière des villes est une notion qui, curieusement, a été précisée avant tout par un sociologue de Chicago, Terry Nichols Clark, notamment dans son ouvrage « L'argent des villes »². À partir d'observations comparatives³, T.N. Clark distingue trois approches.

La première impute la tension financière d'une ville au déclin de sa base économique, donc de son potentiel fiscal (exemple des vieilles villes industrielles du Nord et de l'Est de la France). La seconde approche adopte le point de vue des agences de rating et assimile le niveau des tensions financières au risque de défaillance dans le remboursement des emprunts. La troisième prend en considération les causes de la politique d'emprunt et raisonne en terme d'adaptation de la politique de dépense de la ville à la richesse de son territoire.

La dernière perspective, dont l'originalité le cède à la pertinence, n'a guère inspiré la production méthodologique de l'administration française. Le guide d'analyse financière de la Direction générale des Collectivités locales⁴ n'a pas connu de change-

ment en profondeur depuis les années soixante-quinze et en reste à proposer des ratios à vision limitée du type dette par habitant. De même, la multiplication des modèles de prévision des capacités financières pour la gestion d'une commune s'est rapidement essouffée⁵. On peut toutefois se demander si le relais de l'imagination n'a pas été pris par les sociétés privées de conseil en gestion, peu enclines évidemment à publier dans le détail leur fonds de commerce⁶.

La décentralisation des affaires publiques, engagée véritablement avec la Loi Defferre du 2 mars 1982, a fait rentrer de plain-pied les collectivités locales dans un paysage financier de droit commun en faisant sauter la règle du taux d'intérêt plafond, fixé mensuellement par l'État⁷. Cet allègement de la tutelle complétait la réforme de globalisation des emprunts de 1979, qui avait entraîné la suppression de la liaison subvention-emprunt, i.e. la règle subordonnant l'éligibilité d'un emprunt auprès du groupe CDC à l'octroi préalable d'une subvention de l'État. Autant de mesures de banalisation du crédit aux collectivités locales accélérées par le déclin des ressources collectées sur le livret A, ce qui a contraint la CDC à abandonner l'octroi de prêts à des taux privilégiés.

Les villes françaises seraient totalement entrées dans l'ère de la libéralisation du crédit si deux verrous n'avaient été conservés. En premier lieu, une collectivité locale française ne peut pas, en principe, emprunter pour rembourser ses emprunts⁸. En second lieu, elle doit déposer obligatoirement ses fonds libres, sans rémunération, au Trésor, suivant une règle posée par l'article 4 du décret impérial du 25 février 1811. Le Trésor

165

1— Direction de la comptabilité publique : « Les finances du secteur public local — communes de moins de 10 000 habitants —, statistiques des comptes pour 1986 », imprimerie nationale, mai 1988, 153 p. Pour des résultats rapides sur les différentes strates démographiques de communes, on peut toutefois se reporter à l'enquête sur les budgets primitifs 1988 et sur les comptes administratifs 1987 de la base de données FINHLOC (Éditions Techniques, juin 1988).

2— Terry Nichols Clark et Lorna Crowley Ferguson : L'argent des villes, Paris, *Economica*, 272 p., 1988. Il s'agit d'une véritable adaptation et non d'une simple traduction de *City Money* (New York, Columbia University Press, 1983).

3— En 1982, T.N. Clark a lancé un programme de recherche comparative — sans précédent par son ampleur — sur l'austérité fiscale et l'innovation urbaine couvrant 36 pays dont la France.

4— Voir le Guide des ratios des communes de plus de 10 000 habitants, publication annuelle de la Direction générale des Collectivités Locales diffusée par la Documentation française. Cette publication comporte un chapitre final de méthode sur l'utilisation des ratios pour l'analyse financière.

5— La publication de référence reste la « Note de méthode relative aux prévisions d'évolution des situations financières des collectivités locales pendant le VI^e plan » (Direction de la Comptabilité publique, Direction générale des Collectivités Locales, INSEE, 89 p., avril 1970).

6— À l'appui de cette appréciation, on citera l'article de Joseph Carles et Pierre Fabre : « Les collectivités locales en quête de partenaires financiers », *Revue Banque*, n° 478, pp. 1142-1148, décembre 1987.

7— Le taux d'intérêt plafond était une barre limite au dessus de laquelle une collectivité locale ne pouvait contracter un emprunt. Bien entendu, de nombreux procédés avaient été imaginés dans la pratique pour contourner cette règle.

8— Sur ce point, voir Jean-Louis Gousseau, fascicule emprunts du Juris-classeur Collectivités locales (Éditions Techniques).

LES VILLES ET LES CRÉDITS

bénéficie ainsi à coût nul d'une manne d'environ 80 milliards, qu'il convient de comparer au volume des avances par douzièmes versés par le même Trésor sur les impôts locaux. Le bilan des relations de trésorerie entre l'État et les collectivités locales, tel qu'il est exposé avec minutie dans le rapport Tissidre de mai 1988, fait ressortir un avantage net pour les villes, d'autant plus important que sa taille démographique est élevée⁹.

On peut toutefois se demander si, avec l'échéance de 1993, la France ne devra pas s'acheminer vers une bancarisation de la trésorerie de ses villes pour s'aligner sur la situation allemande. Dans l'affirmative, on pourrait en escompter une incitation supplémentaire à une gestion financière plus fine, la gestion prévisionnelle de la trésorerie dépendant du calendrier de remboursement de l'encours de la dette et éclairant, à son tour, l'établissement du calendrier des dates de versement des nouveaux emprunts. Rembert Von Lowis souligne aussi à juste titre que : « ... la pratique de l'amortissement comptable n'est guère développée dans les collectivités locales, car elle se traduit par l'immobilisation au Trésor des fonds épargnés »¹⁰.

Le rôle croissant des villes dans l'animation économique de leur territoire, en France comme à l'étranger¹¹, n'est pas non plus sans incidence sur leur vision financière... et sur leur endettement. C'est ainsi que les communes privilégient comme instrument d'aide aux entreprises la mise à disposition de bâtiments, suivant la formule du crédit bail qu'elles refinancent elles-mêmes en grande partie sur emprunt¹². Mais les enquêtes conduites par

des TPG révèlent un taux d'incident élevé, les entreprises crédit preneurs payant souvent avec retard ou encore déposant leur bilan.

En toute hypothèse, la pratique des interventions économiques communales exerce un effet pédagogique indéniable, les villes s'initiant avec quelques risques, certes, à l'ingénierie financière et découvrant dès lors le bon usage de techniques qu'elles peuvent mobiliser pour réunir des ressources nouvelles. Par exemple, elles ont désormais des possibilités élargies de devenir crédit preneur pour financer des équipements collectifs à la suite de la loi de finances de 1987. Il faut savoir que cette loi a élargi à tous les équipements générateurs de recettes assujetties à la TVA le champ d'application d'un instrument initialement limité aux investissements de « maîtrise de l'énergie », et dont Jacques-Philippe Chanet avait su montrer l'intérêt pour une gamme plus large d'équipements publics¹³. La « privatisation » des services publics locaux, entendue au sens de délégation de gestion à une entreprise privée, présente également des vertus pédagogiques (ceci en faisant abstraction des jugements que l'on peut porter sur le bien-fondé de la privatisation) ; une commune qui entend mettre en concession un service déterminé, se soucie le plus souvent d'éviter ainsi d'alourdir son endettement en transférant le financement de nouveaux équipements sur le concessionnaire — et donc in fine sur les usagers¹⁴.

Au total, on assiste dans le domaine de l'administration territoriale, à l'émergence de deux processus opposés : d'un côté, la budgétisation, très partielle certes, de l'investissement productif, d'un autre côté, la débudgétisation, également partielle, de l'investissement collectif. Les deux ont en commun de se traduire par des montages dont la maîtrise passe pour les villes par un développement de leur savoir-faire en ingénierie financière.

9 — Voir Le financement externe et la gestion de trésorerie des collectivités locales, rapport présenté au nom du Conseil Économique et Social par M. André Tissidre, séance du 24 mai 1988 ; 53 p., JO du 22 juin 1988. Voir également J.B. Toulouse, Y. Rolland, J.F. De Leusse, X. Pillot « Finances publiques & Politiques publiques ». *Economica Paris* 1987.

10 — R. Von Lowis : « Vers de nécessaires adaptations des pratiques actuelles et de nouvelles formules de prêts » in Le financement des équipements publics de demain, acte du colloque des 8-10 janvier 1986 publié sous la direction de Guy Téry et Rémy Prud'homme, Paris, *Economica*, 432 p., voir p. 356, 1986.

11 — Voir l'ouvrage collectif *L'Action économique des grandes villes en France et à l'étranger*, Paris, *Economica*, 316 p., 1987.

12 — Voir dans l'ouvrage cité à la note précédente, le chapitre rédigé par Jean-Philippe Pflertz : « Collectivités locales et immobilier d'entreprise » (pp. 246-273).

13 — Jacques-Philippe Chanet : « Possibilités et perspectives de financement des équipements publics en crédit-bail », in le financement des équipements de demain, op. cit., pp. 357-377.

14 — Voir le rapport de l'Association des maires des grandes villes de France : « L'évolution des modes de gestion des services industriels et commerciaux », 102 p., avril 1985.

**LES COMPORTEMENTS D'ENDETTEMENT AUJOURD'HUI :
ENTRE LA TRADITION ET L'INNOVATION**

L'ensemble des facteurs d'évolution dont on vient de faire l'examen a eu pour effet de modifier en quelques années le paysage financier des villes. De nouveaux produits, ici comme ailleurs, ont fait leur apparition avec une vitesse surprenante eu égard à la longévité antérieure du produit dominant à savoir l'emprunt à taux privilégié remboursé par annuité constante et attribué en fonction de l'octroi préalable d'une subvention par l'État. Y a-t-il eu pour autant un changement en profondeur des comportements de base ?

Pour répondre à cette question, revenons tout d'abord sur le fil des événements. En dehors de ce témoin purement descriptif mais déjà très significatif qu'est le guide budgétaire communal, publication annuelle de la Direction Générale des Collectivités Locales¹⁵, on trouvera une très bonne analyse chronologique des faits majeurs dans la rubrique « Économie et finances locales » de l'Annuaire des collectivités locales¹⁶ à laquelle ont participé ou participent Yves Freville, Alain Guengant, Jean-Michel Uhaldeborde ; Quels sont les événements clefs à relever à l'aide de ce carnet de bord traitant conjointement des 3 postes fondamentaux des finances locales à savoir l'investissement, l'endettement et le prélèvement fiscal ?

1979 : globalisation des prêts pour les communes de plus de 10 000 habitants et disparition consécutive de la liaison subvention-emprunt.

1982 : suppression du taux d'intérêt plafond.

1984 : apparition des premières offres de prêts à taux révisable aux collectivités locales ; abaissement du seuil de globalisation aux communes de 5 000 habitants et plus.

1985 : recul historique de la masse d'épargne déposée sur le carnet A (la collecte sur le livret A a été négative de 17 milliards très exactement) ; le taux moyen des prêts aux collectivités locales diverge de moins d'un point du TMO¹⁷.

15—Ainsi le guide budgétaire pour l'exercice 1981 comporte 4 pages de conseils en matière de prêts contre 9 dans l'édition relative à l'exercice 1988.

16—La première édition de l'Annuaire des Collectivités locales a été publiée en 1980 aux Éditions Cujas ; les éditions suivantes l'ont été à la LITEC.

17—L'écart entre le TMO et le taux moyen des prêts de l'ensemble CDCCE-CAECL aurait évolué comme suit : 1982 : 4,0 % ; 1983 : 2,3 % ; 1984 : 1,3 % ; 1985 : 0,8 % (source Von Lewis, op. cit. en note n° 10 p. 345).

1986 : suppression des bonifications de prêts du Crédit Agricole aux collectivités locales ; la part des crédits distribués par la CDC à taux fixe réduite à 60 % ; réaménagement de l'encours à des conditions exceptionnelles à hauteur de 6 milliards. 1987 : réaménagements sur la base d'une indemnité actuarielle pour un total de 20 milliards ; transformation de la CAECL en Crédit Local de France (CLF) ; succès des emprunts en ECU (5 milliards via la CAECL-CLF).

La chronique de l'annuaire des Collectivités locales, malgré ses qualités, ne permet pas vraiment de répondre à l'interrogation sur « la substance » des changements. Elle se limite — et d'ailleurs n'a pas d'autres prétentions — à des examens simples et globaux des données de la Comptabilité nationale. Reste alors à se retourner vers les recherches économétriques.

Parmi les premiers travaux économétriques conduits en France on citera le modèle établi par F. Péronnet¹⁸ où l'investissement des collectivités locales est commandé par l'évolution antérieure — constatée deux ans auparavant — du volume de la FBCF des ménages en logement (le R2 sur la période 1959-77 est de 0,96). La fonction de demande d'emprunt dépend alors de la demande d'investissement ainsi définie et du coût de l'emprunt. La modélisation développée ultérieurement par Pierre-Henri Derycke et Guy Gilbert¹⁹ perfectionne le canevas de Péronnet mais les tests (période 1965-1980) révèlent une liaison plus lâche entre l'investissement local et l'investissement en logements.

Récemment Alain Guengant²⁰ a jeté un regard neuf sur cette famille de modélisation en prenant pour point de départ de sa réflexion « la stabilité du ratio annuités/ressources courantes décelable au plan

18—F. Péronnet : « Les administrations publiques locales dans le modèle administration », Statistiques et études financières, n° 43, pp. 51-60, 1950.

19—Pierre-Henri Derycke and Guy Gilbert : « The Public Debt of French Local government », Journal of Public Policy, vol. 5, n° 3, pp. 387-399, 1985.

20—Alain Guengant : « L'impact de la libéralisation du crédit sur l'endettement de collectivités locales » in L'impact du libéralisme sur les institutions et les politiques économiques, colloque annuel de l'association française de science économique ; Actes du colloque édité par Nathan, voir pp. 234-245, 19-20 septembre 1988.

LES VILLES ET LES CRÉDITS

macro-économique »²¹ i.e. pour les APUL, soit les administrations publiques locales au sens de la comptabilité nationale (les collectivités locales : communes, départements, régions, syndicats de communes... mais aussi des organes divers d'administration locale : chambres d'agriculture, chambres de commerce...). L'auteur développe alors une modélisation originale au terme de laquelle le montant des emprunts demandés sur l'exercice (t) soit (E_t^*) dépend des annuités acquittées l'année précédente (A_{t-1}) et du montant des revenus ordinaires de l'année (t) soit (R_t). En faisant notamment l'hypothèse d'une période d'investissement très longue, la relation se simplifie comme suit :

$$E_t^* = \alpha \frac{R_t}{i_t} - \frac{A_{t-1}}{i_t}$$

i_t étant le taux d'intérêt et α étant le rapport (A/R) soit le ratio désiré.

C'est vrai que le ratio (A/R) fait preuve d'une bonne stabilité en se maintenant dans une fourchette comprise entre 15 % et 20 % pour les APUL comme pour les sous-ensembles constitutifs²² mais ceci depuis le début de la décennie 1970 au minimum. On peut donc penser que le comportement de base des villes en matière d'endettement n'a pas été affecté en profondeur par la libéralisation du crédit.

Deuxièmement la modélisation précitée revient à interpréter la stabilité du ratio (A/R) comme l'expression d'un objectif de politique financière consistant à caler l'appel à l'emprunt sur la croissance du revenu courant. En toute logique, on peut renverser la proposition et avancer que les collectivités locales ajustent la croissance de leurs ressources courantes (en votant des taux d'imposition plus élevés) à la croissance de leurs besoins en emprunt, eux-mêmes « tirés » par l'effort d'investissement²³. Quelle est la bonne lecture ? Alain Guengant en appelle à la régression du taux de financement de l'investissement local sur emprunt,

de l'ordre de 60 % en 1975 et d'environ 40 % seulement en 1986. Ce recul résulterait lui-même de 2 facteurs principaux : « la crise économique freine les constructions de logements puis avec un certain retard les investissements locaux d'accompagnement », d'une part et, d'autre part, « les décideurs locaux révisent avec retard leurs anticipations inflationnistes »²⁴ d'où un rythme de croissance des rentrées fiscales supérieur au rythme réel de croissance des dépenses.

La première explication est contestable dans la mesure où, depuis 1970, on observe une bonne stabilité du ratio (investissement local/PIB), le passage à vide très relatif de 1977 à 1984 précédant une embellie certaine sur 1985-1986-1987 et 1988, et une embellie vraisemblablement durable sur la mandature à venir²⁵. Disons plutôt que l'investissement local se déconnecte de la FBCF en logements et que sur le futur les besoins en équipements collectifs orientés vers la qualité du paysage urbain et du cadre de vie restent massifs. La deuxième explication doit être complétée par le fait que le redressement du taux d'épargne est imputable non seulement à une révision tardive des anticipations inflationnistes mais aussi à une meilleure gestion des villes, plus précisément à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement que l'on rapprochera d'une stabilisation des effectifs employés²⁶.

Pour trancher le débat ouvert par la publication de Guengant et plus généralement pour prendre la mesure du changement et de la permanence dans les comportements d'endettement des villes, il conviendra à l'avenir de travailler à un niveau plus fin i.e. renoncer à questionner les données agrégées de la comptabilité nationale pour analyser en priorité les comptes individuels des communes. Dans cette perspective, il serait certainement souhaitable de forger les hypothèses soumises à des tests économétriques à partir de recherches préalables sur le terrain de quelques villes dont on étudiera notamment l'évolution de la procédure interne de préparation budgétaire.

21 — Alain Guengant, *op. cit.*, p. 238.

22 — Ainsi en 1975 le ratio (A/R) s'établissait à 18,26 % pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants, à 16,79 % pour la strate des 20 à 50 000 habitants, à 15,99 % pour la strate des 50 à 100 000 habitants et à 15,75 % pour les communes de plus de 100 000 habitants (Source : Guide des ratios de la Direction générale des collectivités locales).

23 — On rappellera à l'appui de cette interprétation que le rapport (recettes de la fiscalité locale/PIB) est passé de 3,6 % en 1970 à 5,7 % en 1984.

24 — A. Guengant, *op. cit.*, p. 244.

25 — Voir par exemple « les prévisions d'équipement des maires d'ici à 1993 » dans le *Moniteur* n° 4422 du 26 août 1988, p. 29.

26 — Sur la maturité de la gestion publique dans les administrations communales on pourra se reporter aux actes du colloque organisé par le CFPC les 11 et 12 décembre 1986 sur « la gestion municipale en l'an 2000 » ; voir aussi les articles dans le monde du 23-24 novembre 1986 sur « quel personnel pour les communes de l'an 2000 ».

LES VILLES ET LES CRÉDITS

LE PAYSAGE DU FUTUR : VERS UN RATING DES VILLES ?

Anticiper les rapports futurs entre la ville et le crédit invite d'une part à investir dans une meilleure connaissance des pratiques et des comportements et, d'autre part, à s'interroger sur deux problèmes nouveaux : le traitement équitable des villes françaises face à l'innovation financière, la compétitivité des villes françaises face à l'échéance 1992. Dans les deux cas, se profile l'idée d'acclimater à l'hexagone la pratique américaine du rating des cities.

Une meilleure connaissance des pratiques nécessite au premier chef la mise en place d'un dispositif statistique d'observation plus fin. Actuellement on connaît à peu près convenablement les grandes masses en matière de dette et d'endettement pour l'ensemble des collectivités locales mais on ne dispose pas, par sous-ensembles, d'informations sérieuses sur le volume respectif des nouveaux produits (swaps, prêts PIBOR, etc.) et sur les parts de marché des banquiers traditionnels et nouveaux ; on sait que les grandes banques de dépôt ont créé récemment des départements spécialisés de prêts aux collectivités locales ; on estime que le nombre de prêteurs serait passé de moins de 10 à plus de 50 au cours des 2 ou 3 dernières années ; on voit bien que les villes découvrent la pratique de l'appel d'offres, l'existence de courtiers, etc. La « marchésation » du financement de l'investissement local est bel et bien en cours mais ce qu'on peut en dire reste très impressionniste.

Au-delà de la connaissance purement quantitative fait également défaut l'appréhension des comportements d'innovation des villes. Le moment est venu, en s'inspirant de travaux de chercheurs comme William L. Silber²⁷, de lancer des recherches permettant de répondre notamment aux questions suivantes :

— Quelles sont les caractéristiques des villes innovantes ?

— Qui sont les innovateurs ? les élus ou les fonctionnaires ? etc.

— Comment circulent les informations sur les innovations ?

— Quels sont les processus de diffusion spatiale et temporelle des innovations financières des villes ?

Au rang des problèmes soulevés par la libéralisation du crédit aux villes et à la mise en œuvre de l'acte unique européen, figure le traitement équitable des villes. En bref, la banalisation du crédit aux collectivités locales aboutira à une déségmentation totale de l'offre. C'est l'image du futur supermarché européen où tous les intermédiaires financiers se retrouveront en concurrence parce qu'il n'y aura plus de marché captif. *A contrario*, chaque offreur de capitaux pratiquera un marketing de plus en plus fin et segmentera sa clientèle potentielle en conséquence.

Côté collectivités locales, que peut-on conjecturer avec une bonne dose de vraisemblance ? Les gros clients et/ou les territoires les plus prometteurs en croissance économique seront les demandeurs les plus intéressants auxquels on proposera les montages les plus sophistiqués aux conditions les plus favorables, eu égard aux coûts fixes d'élaboration des propositions. À ce jeu, les petites villes et/ou les collectivités locales les plus déshéritées pourraient être les grandes perdantes... sauf à imaginer des formules ou de mise au détail des innovations financières ou d'un réel regroupement communal. Si l'on veut aboutir à un traitement équitable des communes, il convient avant tout de distinguer soigneusement les inégalités inéquitables des inégalités équitables. Ces dernières sont des différences de situation financière imputables à une mauvaise gestion et elles ne justifient pas, par conséquent, l'établissement d'un mécanisme correcteur supra-communal ; pourquoi par exemple l'État aiderait-il une ville surendettée à la suite d'un management défaillant ?²⁸. Au contraire la péréquation prend tout son sens pour les communes confrontées à des difficultés indépendantes de

169

27 — William L. Silber : « The Process of Financial Innovation », *The American Economic Review, papers and proceedings of the 95th meeting*, pp. 89-95, mai 1983.

28 — L'histoire montre que l'État est tenté, en se portant au secours des villes écrasées par leur endettement, d'asseoir par la même occasion sa tutelle. Ainsi l'édit royal d'avril 1683 portant règlement pour les dettes des communautés dispose que désormais « ... l'emprunt passe à la pluralité de voix (des habitants) » que l'acte d'emprunt doit être « ... signé de la plus grande et plus saine partie desdits habitants » et que « ledit acte de délibération sera porté à l'intendant... pour être par lui vu, examiné et approuvé ».

LES VILLES ET LES CRÉDITS

leurs décisions. D'où l'idée, voire la nécessité, d'évaluer la qualité de gestion des villes sans pour autant déboucher sur un rating à l'américaine²⁹. Tout d'abord le rating des villes tel qu'il est pratiqué par les grandes agences américaines se limite à l'évaluation de la qualité de signature pour une émission donnée. Deuxièmement le risque de défaut de paiement d'une ville française est singulièrement limité compte tenu des filets de sécurité dressés par le droit français³⁰. À l'évidence l'idée d'un rating en France reste intéressante moyennant un élargissement de perspective. En bref, sur l'hexagone, un banquier ne court guère de risque de perdre une créance sur une ville mais il peut être réellement menacé de perdre un client futur dans une ville au dynamisme insuffisant en terme de développement local.

29 — Sur le rating des villes aux États-Unis on trouvera la documentation la plus à jour et la plus complète — en langue française — dans le mémoire de DEA de Franck Clayes : Le système américain d'accès des collectivités locales à l'emprunt : analyse du marché des municipal bonds (Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris Val-de-Marne, 109 p., septembre 1988. Voir aussi :

— Bruno Bezar : « Le rating des communes », L'Élu local, n° 171, pp. 15-16 (article écrit lors du stage de scolarité à l'ENA que l'auteur a effectué au cabinet du maire de La Nouvelle-Orléans, mars 1988.

— Philippe Laurent : « Séduire Wall Street : le « municipal rating », Vie publique, novembre 1988.

30 — Dans son intervention aux séminaires du CENCEP sur le thème du « risque bancaire » (15 septembre 1987, 29 septembre...) Bernard Bonno indique que « le risque de retard de paiement ne représente que 0,16 % de l'encours total (de la dette des collectivités locales) auprès du groupe CDC-CAECL-CE au 31 mars 1987.

Dès lors la réflexion s'ouvre à la question de la compétitivité des villes françaises en tant que lieux d'investissements : projets d'investissement industriels, commerciaux, immobiliers dont la rentabilité se trouve conditionnée par les investissements matériels et immatériels³¹ des autorités locales et dont la réalisation secrète à son tour une augmentation du potentiel fiscal local.

Quel que soit l'avenir du rating des villes en France, un nouveau métier prend inéluctablement son essor sous nos yeux, celui de manager de l'endettement en mairie. Cette nouvelle race de cadre territorial voit son poste défini autour de trois missions interdépendantes : (i) gérer l'encours de manière à abaisser son taux moyen, (ii) gérer les campagnes annuelles d'emprunt en recherchant le moindre coût, (iii) gérer la trésorerie en tendant vers un stock nul d'encaisse.

À ce poste, un cadre efficace remboursera largement son coût salarial. Mais pour disposer d'hommes compétents, les villes devront soit miser sur des investissements lourds en formation permanente de fonctionnaires en place, soit procéder à des recrutements dans le secteur privé ou parapublic, rendus difficiles par le statut de la fonction publique. Les deux filières impliquent un partenariat nouveau avec le monde de la finance. □

31 — Les investissements immatériels des villes prennent la forme de campagnes de marketing, l'objectif étant de développer leur capital image.