

---

La crise financière internationale : conséquences pour les collectivités locales européennes

---

Bonjour à toutes et à tous et merci pour cette invitation.

Je suis très heureux de pouvoir contribuer à la réflexion de la 16<sup>ième</sup> session plénière du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. En tant que maire d'une ville de 180.000 habitants (14<sup>ième</sup> ville de France), président d'une agglomération de près de 400.000 habitants et conseiller régional de la région Rhône-Alpes, je souhaite vous présenter quelques éléments d'analyse sur les conséquences de cette crise financière internationale sur les collectivités locales, unique par son ampleur et sa profondeur.

### **1/ Quelques repères sur la situation financière des collectivités locales<sup>1</sup>**

Un certain nombre de données méritent d'être rappelés dès le départ :

Dépenses publiques locales dans UE 27 en 2006 : 1466 Mds € (12,6 % PIB), + 3,3 % en volume depuis 2000

Investissements publics locaux dans UE 27 en 2006 : 188 Mds € (1,6 % PIB), + 3,2 % en volume depuis 2000

Soit 64, 4 % des investissements publics

Dette publique locale dans UE 27 en 2006 : 679 Mds €, (5,8 % du PIB), + 3,9 % en volume depuis 2000

En Europe (UE 27), les collectivités locales assurent près des 2/3 des investissements publics, avec une croissance en volume de 3,2 % depuis 2000. Leur dette progresse de 3, 9 % depuis 2000 mais ne représente que 5,8 % du PIB.

---

<sup>1</sup> Source : Dexia, décembre 2007.

Au niveau de l'organisation territoriale, l'Europe présente naturellement une situation très diversifiée et le cas de la France n'est pas forcément représentatif car le pays a une tradition centralisatrice forte mais aussi trois niveaux de collectivités (communes, département, région) et même quatre si l'on ajoute les intercommunalités.

Cependant, on peut observer qu'en France les ratios sont proches de la moyenne européenne : les collectivités locales réalisent 73 % de l'investissement public et leur dette représente 5,7 % du PIB ( contre 65 % pour la dette publique totale).

**En Europe comme en France, les collectivités locales jouent donc un rôle majeur dans la demande globale par l'ampleur de leurs investissements et leur dette accumulée, plus faible que celle des états, leur laisse souvent plus de marges de manœuvre.**

## **2/ La nature de la crise financière mondiale**

Il est désormais admis que la crise financière mondiale est extrêmement sérieuse et aura des conséquences majeures sur l'économie et sur les collectivités. Nous pouvons la caractériser par quatre éléments :

- la dérive d'un système financier trop peu régulé a conduit à une recherche exacerbée de profits à travers la promotion et la diffusion dans tout le système de produits risqués, comme si cette dilution devait faire disparaître le risque, comme par enchantement. Dès lors que certains risques (comme les subprimes) se sont concrétisés négativement, la perte de valeur massive s'est donc diffusée dans tout le système financier mondial.
- Outre les pertes financières, cette diffusion des risques entraîne une perte de confiance entre banques et institutions financières, d'où la contraction des crédits inter-bancaires et la difficulté des banques, même saines, à se refinancer. Elles ont moins de possibilités pour prêter aux collectivités, et /ou le font désormais avec des taux de marge très supérieurs au passé ( multipliés par un coefficient de 5 à 10). C'est la contraction du crédit, que les politiques monétaires tentent de réduire par une baisse sans précédent du taux de base.
- Cette crise de confiance se généralise à tous les acteurs économiques, notamment les entreprises, qui réduisent fortement leurs perspectives d'investissement. La crise devient une crise économique qui dégénère en crise globale de la demande : forte hausse du chômage, anticipations négatives des entreprises mais aussi des ménages. Une baisse du PIB est certaine en Europe en 2009, avec des différences suivant les pays.
- Les pays européens, donc leurs collectivités locales, seront différemment touchés en fonction de leurs expositions aux risques.

### **3/ Des conséquences importantes sur l'activité mais difficiles à mesurer aujourd'hui**

Le premier élément que je souhaitais souligner, c'est finalement la grande difficulté à mesurer aujourd'hui l'ampleur réelle de la crise sur l'économie et surtout sa durée. Les derniers chiffres macro-économiques français montrent bien que notre économie est en fait dans une phase récessive depuis 2008 : (1) en France, le PIB a chuté de 1,2% au dernier trimestre 2008, ce qui est un niveau inégalé depuis le premier choc pétrolier de 1974 . A titre d'illustration la production industrielle française a baissé de près de 9% en décembre 2008. (2) De même, le chômage augmente fortement touchant toutes les catégories professionnelles : on anticipe une diminution du recrutement des cadres de 20% en 2009 et un taux de chômage situé sans doute entre 9 et 10 % de la population active fin 2009. Mais ce ne sont que des estimations et chacun voit bien que la crise financière n'est pas terminée, que son impact sur l'économie « réelle » évolue chaque mois. En fait, la durée de la crise est aujourd'hui inconnue.

Partout en Europe, l'année 2009 va être très mauvaise avec une récession située sans doute autour de - 2 %. Au-delà, c'est l'incertitude qui prévaut : incertitude sur l'année 2010, car rien ne permet de dire aujourd'hui que la récession ne se poursuivra pas, ni dans quelles proportions. Incertitude sur les années futures, car nous pouvons imaginer aussi bien une reprise à partir de 2011 qu'un longue période de croissance très faible comme l'a connu le Japon. En résumé, nous sommes face à une crise systémique qui affecte profondément les circuits de financement de l'économie d'une part, les capacités de la demande globale d'autre part.

Dans ma ville, je peux observer les premières conséquences de la crise économique. D'abord par l'inquiétude grandissante des stéphanois. Ensuite par une augmentation importante des mesures de chômage technique, notamment pour les fournisseurs de l'industrie automobile. Etant en permanence en contact avec les entrepreneurs, j'observe aisément leur inquiétude. Elle est d'ailleurs justifiée. Pour autant, j'ai encore du mal à mesurer pleinement les conséquences de la crise financière internationale sur l'économie « traditionnelle ». D'ailleurs, en l'état, la plupart des acteurs économiques sont dans la même situation. C'est bien là le problème. C'est bien ce niveau d'incertitude qui pèse sur le moral des consommateurs et des entrepreneurs et qui rend la gestion de la crise difficile.

Pour autant et malgré la gravité de cette crise et les incertitudes liées à ses conséquences, nous nous organisons à Saint-Etienne pour gérer au mieux cette situation inédite, en exploitant au mieux les richesses de notre territoire.

#### 4/ Les conséquences sur les collectivités locales, investisseurs publics majeurs mais contraints

Cette incertitude est très pénalisante pour les collectivités locales - investisseurs publics majeurs comme nous l'avons vu - à quatre niveaux.

- Les conséquences de la baisse d'activité se traduiront mécaniquement par une baisse de leurs ressources fiscales, donc sans doute par un affaiblissement de leurs investissements, sauf si des politiques volontaristes sont mises en place. Mais, si c'est le cas, ce qui est probable, le risque d'un nouveau gonflement de la dette publique est réel, leur endettement supplémentaire venant accroître celui déjà important des Etats. Leurs capacités à « renverser la tendance » de la demande globale est donc limitée.
- Les Etats étant eux-mêmes soumis à des déficits croissants pour financer les « plans de relance », il est à craindre qu'ils engagent ensuite rapidement d'importants transferts de charges sur les collectivités locales, comme c'est déjà le cas en France depuis plusieurs années. Ces transferts devraient conduire inéluctablement à la hausse des impôts locaux.
- Comme les autres agents économiques, les collectivités souffrent des réticences des banques à engager de nouveaux prêts, pour les raisons exposées plus haut. En France, ce risque est pour l'instant contenu grâce à trois facteurs spécifiques : une solidité financière des banques sans doute plus élevée que la moyenne, une intervention forte de l'Etat (nomination de médiateurs du crédits dans chaque département), la qualité de la « signature » des collectivités, plus forte que celle des agents privés. Pour ces raisons, nous n'observons pas dans notre pays de pénurie majeure du crédit pour les collectivités. Cependant, les taux de marge ont explosé et le coût du crédit serait très élevé sans la politique volontariste actuelle des banques centrales de réduction des taux de base (mais ceci pourra-t-il perdurer sur longue période ?) ;
- La nature de la dette des collectivités locales et les modes de gestion avalisés entre 2001 et 2008 par certains élus peuvent inclure des risques potentiellement très coûteux, avec des conséquences financières négatives voire imprévisibles sur le long terme. En effet, même si le montant global de l'endettement des collectivités reste mesuré, des villes, départements, régions ou d'autres établissements publics tels que les hôpitaux, offices de construction de logements sociaux etc. peuvent à titre individuel être très endettés. Et même lorsque leur dette est moyenne, celle-ci peut contenir des produits financiers risqués proposés par les banques depuis 2001. Quels sont ces produits ? Ce sont le plus souvent

des prêts « structurés » (attention, tous les prêts « structurés » ne sont pas forcément très risqués) comportant une première phase « attractive » de taux d'intérêt faibles, puis une deuxième, voire une troisième, où le taux d'intérêt est indexé sur des variables spéculatives sur les écarts de taux d'intérêt et les devises. Si ce type de produits ne compose que 10 % de la dette, le risque pris sur le futur est mineur, mais si 40, 50 ou même 80 % de la dette est de ce type, les collectivités risquent de voir leurs frais financiers exploser dans les décennies à venir, avec les conséquences que l'on peut imaginer pour leurs possibilités d'investissement. En France, une dizaine de collectivités locales importantes sont exposées à ces risques, mais l'incertitude demeure sur leur nombre exact, comme sur le nombre d'hôpitaux et d'offices de construction concernés. Il importe de mener, alors, des politiques adaptées de sécurisation de la dette pour préserver les capacités d'investissement et protéger les générations futures de frais financiers potentiellement explosifs.

Cette présence de prêts risqués mérite d'être analysée de près, car elle signifie que nos collectivités sont directement concernées par la dérive du système financier mondial que j'évoquais au début, puisque certains élus et dirigeants ont été entraînés d'une « gestion active » de la dette, exercice louable, à une « gestion spéculative » : comme les entreprises et les banques, elles peuvent être atteintes par l'explosion de la bulle spéculative des produits structurés et toxiques. Je ne sais si, dans d'autres pays, ce genre de dérive concerne à grande échelle nos collectivités, mais il me paraît essentiel de le vérifier.

Je suis professeur d'économie et je ne comprends toujours pas que certains produits aussi spéculatifs aient pu être vendus aux collectivités territoriales françaises. Quel est l'intérêt de financer par des produits spéculatifs des investissements publics comme les crèches, les résidences pour personnes âgées, les écoles, les équipements sportifs et culturels ... ? Le système de financement a dérapé. Les banques ont vendu des produits qu'elles ne maîtrisaient pas. Leurs clients non plus. Ces modes de financement risqués sont irresponsables, la « gestion spéculative » de la dette des collectivités locales est hautement condamnable et de nouvelles législations appropriées doivent être rapidement mises en place.

## **5/ Quelles perspectives pour les collectivités ?**

Pour les collectivités touchées par des emprunts à risque, quelles seront les conséquences financières ? Je ne peux pas vous répondre. Les banques non plus. Le gouvernement non plus. Les taux d'intérêt peuvent exploser comme ils peuvent approcher 0% en fonction des évolutions de taux d'intérêt et des devises...sur une période pouvant aller jusqu'en 2040... La seule solution

est d'engager une démarche d'assainissement et de sécurisation de la dette. Celle-ci doit être soutenue par l'Etat au regard des efforts faits par la collectivité pour sauver les banques, allant parfois jusqu'à leur nationalisation. Il me paraît impensable que les collectivités qui ont été entraînées dans ces dérives ne voient pas leurs citoyens payer deux fois : comme contribuable national pour sauver les banques et comme contribuable local pour renflouer leur ville ! Une gestion rigoureuse s'impose bien sûr en complément. Personnellement, j'ai pris un ensemble de mesures visant à assainir les finances de la ville. J'ai arrêté avec mon équipe municipale une enveloppe maximale d'investissement sur le mandat : 210M€. J'ai fixé des objectifs clairs de maîtrise des dépenses de fonctionnement. J'ai également engagé une démarche d'optimisation des achats publics visant à réduire de 5% en valeur leur montant sur 5 ans.

Concernant les mesures pour relancer l'activité économique globale, il est possible et souhaitable que les plans de relance mis en œuvre parviennent à atténuer ou à corriger la récession actuelle. Mais les conditions de reprise de la confiance dans le système financier exigeront sans doute d'autres conditions : à mon sens, elles passent par une connaissance plus fine du montant des « actifs toxiques » désormais détenus par certains agents du système financiers et leur liquidation, d'une manière ou d'une autre par les agents publics et privés (création d'une « bad bank » ou structure de défaisance dont le coût est actuellement incalculable).

Ces plans de relance doivent impérativement associer les collectivités locales et être élaborés avec elles. Vu leur poids dans l'investissement public, c'est indispensable pour leur efficacité. Ceci n'a pas été fait en France et atténuera sans doute l'impact du plan de relance, mais ne doit pas empêcher d'agir. Pour ma part, malgré ces limites et ces difficultés, j'ai mis en place des initiatives pour que Saint-Etienne participe efficacement, à son niveau, au soutien de l'activité économique. J'ai multiplié les démarches de marketing de la ville pour attirer les entreprises et les talents. A titre d'exemple, la société Acticall spécialisée dans la relation client à distance s'installe à Saint-Etienne avec la création de 150 emplois au premier semestre 2009.

Par ailleurs, grâce aux programmes de renouvellement urbain et aux investissements de l'EPASE, de la ville et de l'agglomération de Saint-Etienne Métropole, plus de 700M€ seront investis sur le territoire stéphanois dans les 5 prochaines années, créant ainsi des centaines d'emplois mais également permettant d'améliorer la qualité de vie des stéphanois et l'attractivité de l'agglomération.

Il est également de la responsabilité des élus locaux de «relativement positiver» cette situation, c'est-à-dire de transformer ce passage récessif en une mutation profonde de notre territoire pour préparer l'avenir. Nous devons nous positionner sur les relais de croissance économique de demain : c'est ce que nous faisons notamment en développant l'innovation, les industries du

*design* et le pôle « optique-vision ». Enfin et pour ne pas être trop long, je voudrais souligner la nécessité de travailler en partenariat avec d'autres territoires. Je pense notamment à la mise en place d'une collaboration étroite avec les agglomérations lyonnaise et grenobloise. Il faut s'unir pour être plus fort dans un contexte de crise et de mondialisation.

Car la difficulté majeure que rencontrent les collectivités locales aujourd'hui est finalement de voir leurs marges de manœuvre se réduire, pour les différentes raisons évoquées ci-dessus, alors qu'elles doivent faire face à des besoins importants d'équipements et de services publics et qu'elles ont en cela un pouvoir considérable pour contribuer à la relance, essentielle, de la demande globale et au retour de la confiance.