



Doc. 638

11 avril 1957

Mesures à recommander en vue de permettre lesancements d'emprunts par les collectivités locales sur les archés de capitaux étrangers et internationaux

Rapport¹

Commission de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux

Rapporteur: M. Charles JANSSENS, Belgique

1. 1957 - 9e session - Première partie



A. Projet de recommandation

L'Assemblée,

Considérant que le problème social et l'amélioration des conditions de vie des hommes dans les villes et les communes rurales ne peuvent être dissociés de l'importance capitale que revêt, pour l'expansion économique des communes et des régions européennes et, de façon générale, pour le développement de tout le continent, la possibilité pour les collectivités locales et les instituts nationaux émanant d'elles de faire appel largement et librement aux capitaux privés, nationaux ou étrangers, qui peuvent leur être nécessaires pour renforcer et moderniser leur équipement public, social et culturel, ainsi que pour développer et stimuler les activités économiques locales;

Considérant les garanties particulières qu'offrent les emprunts des collectivités locales d'une part et, d'autre part, l'importance des objectifs que ces emprunts doivent permettre d'atteindre,

Recommande au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres :

1. à établir une base commune pour financer et développer le crédit communal ;
2. à prendre les mesures nécessaires pour faciliter l'émission, par les collectivités locales et par les instituts nationaux de crédit communal, d'emprunts sur les marchés de capitaux étrangers et internationaux; et, plus particulièrement, d'inviter :
 - a. les gouvernements des pays prêteurs à prendre les mesures de libération nécessaires au placement de ces emprunts sur leurs territoires et à la sortie des capitaux investis dans ces emprunts ;
 - b. les gouvernements des pays emprunteurs :
 1. à autoriser l'émission de ces emprunts ;
 2. à accorder à ces emprunts les garanties désirables relatives au transfert des annuités d'amortissement et d'intérêts;
 - c. tous les gouvernements à promouvoir, dans les cas où il n'en existe pas encore sur leurs territoires, la création d'instituts nationaux de crédit communal gérés par les autorités locales — tels que le Crédit communal de Belgique, la Bank voor Nederlandsche Gemeenten des Pays-Bas ou le Kommunal Laanefond du Danemark — qui présentent l'avantage de permettre le groupement des emprunts émanant des petites communes et de remplir les nécessaires fonctions d'intermédiaire entre celles-ci et les prêteurs étrangers.

B. Exposé des motifs

1.

La source classique en matière de finances publiques, locales comme nationales, est évidemment l'impôt, mais l'insuffisance des ressources fiscales sur le plan communal est un fait bien connu.

Il est, de plus, des dépenses qui dans une saine gestion ne sauraient être couvertes par l'impôt. Il serait anormal, en effet, de faire supporter par la seule génération présente des charges correspondant à des réalisations dont bénéficieront les générations futures.

Tant du fait de l'insuffisance permanente des ressources fiscales que pour des raisons économiques, les collectivités locales doivent sans cesse recourir au crédit.

Or, il est également notoire que, dans la plupart des pays d'Europe, du fait de la rareté des capitaux offerts, ou de la concurrence entre les demandeurs, ou encore de la position privilégiée de l'Etat, il est particulièrement difficile pour les collectivités locales de procéder aux emprunts dont elles ont besoin.

Mais si les capitaux disponibles sont rares dans certains pays, par contre ils surabondent dans d'autres. M. Nobs, ancien conseiller fédéral suisse chargé du Département des Finances, n'évaluait-il pas, devant la commission du Crédit communal des Etats-Généraux des Communes d'Europe de Venise, à près de trois milliards de francs suisses le volume de l'épargne annuelle suisse, épargne habituée à se placer à un taux d'intérêt variant de 2,84 à 2,87 %?

Il est également bien connu que des capitaux d'Europe occidentale, évalués à plusieurs milliards de dollars, s'expatrient aux États-Unis, où ils ne trouvent que des taux d'intérêt très faibles.

Cette énorme masse de capitaux qui pourrait être drainée partiellement vers les besoins communaux hésite à se placer en Europe du fait de l'instabilité monétaire. « Donnez des garanties suffisantes pour les prêts engagés » •—• disait aux maires assemblés à Venise M. Ernst Nobs •—• « et vous aurez moins de difficultés pour financer les constructions communales. »

De plus, du fait de nombreuses barrières législatives et réglementaires, tant dans le domaine financier qu'en matière purement administrative, les collectivités locales ne peuvent accéder à la manne bienfaitrice. Les restrictions aux mouvements de capitaux, d'une part, les règles étroites de tutelle, de l'autre, sont autant d'obstacles à peu près insurmontables.

Mais, pour les petites ou moyennes communes, il est une autre difficulté sérieuse : la dispersion et la modicité des demandes. Il est évident qu'une petite commune ne peut lancer un emprunt à l'étranger. Le regroupement des demandes d'emprunt est la condition première de toute tentative pour s'adresser aux marchés de capitaux étrangers. A cette fin, la création d'instituts nationaux de crédit communal conçus sur un mode coopératif, gérés par les communes elles-mêmes, serait une mesure particulièrement opportune.

Votre commission des Pouvoirs locaux estime qu'il y aurait le plus grand avantage à entamer une action auprès des gouvernements, afin de dégager la route des capitaux étrangers pour le compte des collectivités locales et pour le plus grand profit de l'économie européenne.

Dans cet objectif, la commission a élaboré un projet de recommandation visant à permettre ou à faciliter les emprunts des collectivités locales sur les marchés des capitaux étrangers.

Elle a voulu cependant, avant de soumettre ce projet à l'Assemblée, prendre l'avis de la Conférence européenne des Pouvoirs locaux qui a rassemblé les plus hautes compétences dans le domaine des finances locales. A l'unanimité moins cinq abstentions, la Conférence s'est prononcée en faveur du texte qui lui a été soumis et qu'elle a adopté dans la rédaction suivante ² :

« L'Assemblée,

Considérant que le problème social et l'amélioration des conditions de vie des hommes dans les villes et les communes³ rurales ne peuvent être dissociés de l'importance capitale que revêt, pour l'expansion économique des communes et des régions européennes et, de façon générale, pour le développement de tout le continent, la possibilité pour les collectivités locales et les instituts nationaux émanant d'elles de faire

2. Les additions proposées par la Conférence

3. Addition présentée par la délégation française de la Conférence.

appel largement et librement aux capitaux privés, nationaux ou étrangers, qui peuvent leur être nécessaires pour renforcer et moderniser leur équipement public, social et culturel, ainsi que pour développer et stimuler les activités économiques locales ;

Considérant les garanties particulières qu'offrent les emprunts des collectivités locales d'une part et, d'autre part, l'importance des objectifs que ces emprunts doivent permettre d'atteindre,

Recommande au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres :

1. à établir une base commune pour financer et développer le crédit communal⁴;
2. à prendre les mesures nécessaires pour faciliter l'émission, par les collectivités locales et par les instituts nationaux de crédit communal, d'emprunts sur les marchés de capitaux étrangers et internationaux; et, plus particulièrement, d'inviter :
 - a. les gouvernements des pays prêteurs à prendre les mesures de libération nécessaires au placement de ces emprunts sur leurs territoires et à la sortie des capitaux investis dans ces emprunts;
 - b. les gouvernements des pays emprunteurs :
 1. à autoriser l'émission de ces emprunts;
 2. à accorder à ces emprunts les garanties désirables relatives au transfert des annuités d'amortissement et d'intérêts;
 - c. tous les gouvernements à promouvoir, dans les cas où il n'en existe pas encore sur leurs territoires, la création d'instituts nationaux de crédit communal gérés par les autorités locales —• tels que le Crédit communal de Belgique, la Bank voor N ederlandsche Gemeenten des Pays-Bas ou le Kommunal Laanefond du Danemark — qui présentent l'avantage de permettre le groupement des emprunts émanant des petites communes et de remplir les nécessaires fonctions d'intermédiaire entre celles-ci et les prêteurs étrangers. »

C'est, par conséquent, assurée de l'accord et de l'avis de la quasi unanimité des autorités communales et régionales des pays membres du Conseil de l'Europe que votre commission soumet à l'approbation de l'Assemblée le projet de recommandation ci-dessus.

4. Addition présentée par la délégation britannique de la Conférence.