

L'ENDETTEMENT DES COMMUNES

PROBLEME

L'emprunt constitue une ressource indispensable pour le développement des communes.

Cependant, décider du recours à l'emprunt sans tenir compte des limites assignées à son usage peut conduire à l'effet inverse de celui qui est recherché, en affectant durablement la capacité financière de la commune. Il convient donc de mesurer à tout moment l'importance de la dette communale.

Les graves difficultés financières de certaines collectivités induites par le recours à des emprunts structurés mal maîtrisés et qualifiés d' « emprunts toxiques » a conduit le législateur à encadrer la liberté d'emprunter dont disposent les collectivités territoriales. Enfin, l'Etat a créé un fonds de soutien pour venir en aide aux collectivités et établissements publics ayant souscrits ces instruments financiers dont ils n'ont pas maîtrisé la complexité.

TEXTES

- Articles L.2337-3, L.1611-3 et s., L.1612-4 et L.2252-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
- Articles D.1511-30 à D.1511-35 du code général des collectivités territoriales.
- Charte de bonne conduite signée le 7 décembre 2009 entre les établissements bancaires et les collectivités locales (www.interieur.gouv.fr)
- Circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics
- Circulaire du 14 septembre 2012 relative aux difficultés d'accès au crédit des collectivités territoriales.

Selon l'article L.2337-3 du CGCT, les communes peuvent recourir à l'emprunt sous réserve des dispositions de l'article L.1611-3 et L.1611-3-1 du même code qui encadrent la réalisation d'emprunts par voie de souscription publique et les emprunts auprès des établissements de crédit.

La décision de contracter un emprunt ressort en principe de la compétence du conseil municipal (CGCT, art. L.2121-29) mais cette compétence peut être déléguée au Maire depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (CGCT, art. L.2122-22 3°). En effet, le CGCT dispose que le maire peut, par délégation du conseil municipal être chargé pour la durée de son mandat de : « De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ».

Il convient de noter que, depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, cette délégation consentie au maire prend fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal.

Le recours à l'emprunt doit quoiqu'il en soit avoir été prévu dans le budget voté par le conseil municipal. L'emprunt est inscrit en recettes à la section investissement du budget communal, afin de couvrir les dépenses de cette section.

Apparenté à un report de fiscalité, l'emprunt ne peut pas être mobilisé sans que les limites légales ou financières de son utilisation soient prises en compte.

Sur le plan juridique, il convient de rappeler que les contrats d'emprunt des collectivités territoriales sont considérés comme des contrats de droit privé dont les litiges sont réglés par les juridictions judiciaires (CE, 6 déc. 1989, caisse fédérale de crédit mutuel d'Ile de France c/ commune de Torcy, n° 74140), y compris lorsque ce contrat intervient entre deux personnes publiques (CE, 1 mars 2000, commune de Morestel et syndicat du collège de Morestel, n° 192790).

Sous réserve de la réalisation d'emprunts par voie de souscription publique encadrée par l'article L.1611-3 du CGCT, l'article L.1611-3-1 du code prévoit pour la souscription auprès des établissements de crédit ou des sociétés de financement que :

- l'emprunt doit être libellé en euros ou en devises étrangères. Dans ce dernier cas, afin d'assurer une couverture intégrale du risque de change, un contrat d'échange de devises contre

euros doit être conclu lors de la souscription de l'emprunt pour le montant total et la durée totale de l'emprunt.

- le taux d'intérêt peut être fixe ou variable. A compter du 1^{er} octobre 2014, les taux d'intérêt variables des emprunts souscrits par les collectivités territoriales, leurs groupements et les SDIS, auprès d'établissements de crédit doivent être indexés ou varier en fonction d'un des indices suivants :

1° Un taux usuel du marché interbancaire de la zone euro, du marché monétaire de la zone euro ou des emprunts émis par un Etat membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ;

2° L'indice du niveau général des prix ou l'indice harmonisé des prix à la consommation de la zone euro, mentionnés à l'article D. 112-1 du code monétaire et financier ;

3° Un indice représentatif du prix d'un échange de taux entre des taux usuels de maturités différentes du marché interbancaire ou monétaire de la zone euro ;

4° Les taux d'intérêt des livrets d'épargne définis aux articles L. 221-1, L. 221-13 et L. 221-27 du code monétaire et financier.

-la formule d'indexation des taux variables doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières des collectivités territoriales, de leurs groupements et des SDIS. Ainsi, la formule d'indexation des taux d'intérêt variables des emprunts souscrits auprès d'établissements de crédit garantit que le taux d'intérêt exigible est conforme à une au moins des caractéristiques énoncées ci-dessous :

1° Le taux d'intérêt se définit, à chaque échéance, soit comme un taux fixe, soit comme la somme d'un indice mentionné au I du nouvel article R.1611-33 et d'une marge fixe exprimée en points de pourcentage ;

2° Le taux d'intérêt ne peut, durant la vie de l'emprunt, devenir supérieur au double de celui le plus bas constaté dans les trois premières années de la vie de l'emprunt.

L'article 32 de la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires encadrant les conditions d'emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements, leur permet de déroger aux conditions prévues à l'article L. 1611-3-1 du CGCT lorsque la souscription d'un emprunt ou d'un contrat financier, par la voie d'un avenant ou d'un nouveau contrat, a pour effet de réduire le risque associé à un emprunt ou un contrat financier

non conforme au même article L. 1611-3-1 et qui a été souscrit avant la promulgation de la présente loi. Dans le cadre de cette renégociation, les établissements de crédit concernés sont tenus de fournir, au plus tard lors de la conclusion du nouveau contrat ou de l'avenant au contrat, un document explicitant la baisse de risque induite par cette renégociation.

Conformément à l'article 2 du décret d'application n°2014-984 du 28 août 2014, ne peuvent notamment pas être regardés comme des contrats ou des avenants aux contrats entraînant une réduction du risque au sens du II de l'article 32 de la loi du 26 juillet 2013 les contrats ou avenants aux contrats qui comportent des stipulations prévoyant :

1° Que l'échéancier est allongé et l'amortissement est différé sans que le taux d'intérêt exigible à chaque échéance ajoutée soit un taux fixe ou un taux variable répondant à la condition fixée au 1° du II de l'article R. 1611-33 du CGCT ;

ou

2° Que le taux d'intérêt exigible est plafonné au titre d'un nombre limité d'échéances sans que le montant exigible à toutes les échéances postérieures à la renégociation soit égal ou inférieur au montant exigible en vertu des stipulations initiales du contrat.

Il convient également de noter que les collectivités territoriales, leurs groupements et les SDIS ne peuvent souscrire des contrats financiers qu'à condition qu'ils soient adossés à des emprunts et que le taux d'intérêt variable de la formule d'indexation qui résulte de la combinaison de l'emprunt et du contrat financier ne déroge pas aux conditions énoncées à l'article R. 1611-33 du CGCT. Dans ce cas, la délibération de l'assemblée délibérante ou, en cas de délégation de l'assemblée délibérante, la décision de l'exécutif de procéder à la souscription d'un contrat financier doit mentionner les caractéristiques essentielles du contrat financier ainsi que le contrat d'emprunt auquel il est adossé et constater que la combinaison des deux contrats respecte les conditions fixées au I du présent article

□ LES PLAFONDS LEGAUX DE L'ENDETTEMENT DES COMMUNES

Les dispositions du code général des collectivités territoriales fixent les limites légales à l'endettement communal.

Le plafond tiré de la règle de l'équilibre réel du budget

L'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales dispose que le budget d'une commune est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section investissement sont respectivement votées en équilibre.

La loi précise les conditions de cet équilibre en indiquant que :

- les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère,
- le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, doit fournir des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Le non-respect de cette règle budgétaire déclenche, dans le cadre du contrôle budgétaire, la saisine de la Chambre régionale des comptes par le préfet, conformément à l'article L.1612-5 du code général des collectivités territoriales.

A propos de la sincérité des recettes et des dépenses, le Conseil d'Etat a jugé qu'une délibération approuvant un budget en équilibre apparent, mais en déséquilibre réel est illégal (CE, 4 juin 2007, M. Géniteau, n° 2773320). Cette règle vaut aussi pour les budgets annexes affectés aux services publics à caractère industriel ou commercial (CAA Lyon, 14 oct. 1999, Kolishev).

Les dispositions de l'article L.1612-4 constituent un plafond à l'endettement communal en subordonnant l'équilibre réel d'un budget à ce que l'ensemble des prélèvements sur les recettes de fonctionnement, ajoutés aux recettes propres d'investissement, à l'exclusion des emprunts, couvre le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir. Cette règle a notamment pour objet d'empêcher qu'une commune emprunte pour rembourser ses emprunts.

Cette disposition s'applique à tous les actes budgétaires, décisions modificatives et budgets supplémentaires compris (CRC PACA, 17 janv. 1985) et s'applique aussi aux établissements publics des communes (CGCT, L.1612-20). Elle représente l'un des moyens du contrôle exercé par le préfet lors de la transmission des actes budgétaires.

Le plafond tiré du régime des garanties d'emprunt

Le pouvoir communal de garantir des emprunts à des personnes privées est strictement encadré depuis 1988 (cf. fiche Mairie-conseils relative à la garantie d'emprunts).

Les garanties accordées par les communes participent en effet de l'endettement global de ces collectivités, alors même que l'engagement communal ne figure pas dans les comptes de la commune (si ce n'est en annexe au budget, à titre d'information).

Le législateur a donc mis en place des règles prudentielles de plafonnement des garanties accordées par les communes aux personnes de droit privé.

Parmi les trois pourcentages prescrits par l'article L.2252-1 du code général des collectivités territoriales, il en est un qui peut être retenu pour apprécier le degré d'engagement de la commune. Lorsqu'elle accorde sa garantie aux personnes précitées (entreprises, associations, etc...), la commune doit respecter un pourcentage déterminé par rapport aux recettes réelles de la section de fonctionnement. Le montant total des annuités d'emprunt déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité de la nouvelle garantie accordée et du montant des annuités de la dette communale ne peut excéder un pourcentage de 50 % des recettes réelles de la section de fonctionnement ; le montant des provisions spécifiques constituées par la commune pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient multiplicateur fixé à un, venant en déduction du montant total.

Les plafonds tirés du code général des collectivités territoriales ont pour principal objectif de permettre l'exercice du contrôle budgétaire sur les communes ; ils ne constituent pas un objectif financier à atteindre. La commune ayant atteint les plafonds légaux se trouverait en fait dans une situation financière déjà délicate.

□ LES PLAFONDS FINANCIERS DE L'ENDETTEMENT DES COMMUNES

Si la prise en compte des limites juridiques de la dette communale s'avère insuffisante, l'analyse de la situation de la commune peut s'effectuer à partir des éléments financiers. D'une manière générale, l'analyse financière doit permettre de mieux connaître la structure du

budget et d'apprécier la marge de manœuvre qui conditionnera la capacité d'investissement de la commune.

On relèvera qu'au 31 décembre 2012, le montant de la dette inscrite au budget principal des communes, des EPCI à fiscalité propre, des départements et des régions était de 132,4 milliards d'euros. (source : DGFIP et Observatoire des finances locales, les finances des collectivités locales en 2013). .

Il existe donc une grande diversité d'indicateurs financiers simples ou plus élaborés. Toutefois, toute analyse financière doit prendre en compte la situation socio-économique locale (population, entreprises, etc...). Elle doit être effectuée à partir des comptes administratifs, c'est-à-dire sur la base des dépenses et des recettes réelles du budget.

Concernant la dette, deux catégories de ratios (rapport entre deux volumes) tirés du document de la Direction Générale des Collectivités Locales, les finances des communes de moins de 10 000 habitants, peuvent être retenues.

Les ratios de niveau

Il s'agit de valeurs exprimées par habitant. Deux ratios de niveau sont habituellement établis :

- Evaluation de l'endettement total en fin d'exercice en euros par habitant,

Encours de la dette au 31 décembre 2010/ population

En 2010 pour la France métropolitaine, ce ratio s'établissait en moyenne à 716 euros/hab. ; pour les communes dont la population est inférieure à 500 habitants à 493 euros/hab. et à 617 euros/hab. pour les communes dont la population est comprise entre 500 et 2000 habitants.

- l'annuité de la dette ramenée au nombre d'habitants, qui exprime la charge de la dette par habitant,

Annuité de la dette / population

En 2010, pour la France métropolitaine, ce ratio s'établissait en moyenne à 81 euros/hab. pour les communes dont la population est inférieure à 500 habitants et à 92 euros/hab. pour les communes dont la population est comprise en 500 et 2000 habitants.

Les ratios de structure

Exprimés en pourcentage, ils divisent, entre elles, deux masses financières, tirées du budget.

- l'encours de la dette, divisée par les recettes réelles de fonctionnement, permet d'apprécier le poids de la dette en nombre d'années courantes,

Encours de la dette / recettes réelles de fonctionnement

En 2010, pour la France métropolitaine, ce ratio s'établissait en moyenne à 63,60 % pour les communes dont la population est inférieure à 500 habitants et à 78,61 % pour les communes dont la population est comprise en 500 et 2000 habitants.

- la marge d'autofinancement courant compare les charges courantes augmentées de l'annuité de la dette au montant des recettes courantes

Dépenses réelles de fonctionnement + remboursement de la dette / recettes réelles de fonctionnement

En 2010, pour la France métropolitaine, ce ratio s'établissait en moyenne à 83,5 % pour les communes dont la population est inférieure à 500 habitants et à 85,4 % pour les communes dont la population est comprise en 500 et 2000 habitants.

Ces quatre indicateurs financiers simples ne peuvent rendre compte de l'ensemble des données relatives à l'endettement des communes de moins de 2000 habitants. Ne retraçant que les flux réels d'emprunt et leur remboursement, ils peuvent se révéler insuffisants dans certaines situations. Tel serait le cas en présence de prêts plus sophistiqués tels que ceux faisant l'objet de remboursement différés, voire de crédits de trésorerie, ou en présence d'opérations ne figurant pas au budget, à l'instar de la participation au capital d'une société d'économie mixte locale, etc...

Face à de pareilles hypothèses, il peut ne pas être inutile de mener une analyse financière plus fine de la situation communale sous la forme d'un tableau retraçant la totalité des engagements communaux, par exemple.

A ce titre, l'article R.2313-1 prévoit que les budgets des communes de plus de 3500 habitants doivent être assortis en annexes de la mention de certains ratios :

1° Dépenses réelles de fonctionnement/population ;

2° Produit des impositions directes/population ;

3° Recettes réelles de fonctionnement/population ;

4° Dépenses d'équipement brut/population ;

5° Encours de la dette/population ;

6° Dotation globale de fonctionnement/population.

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, ces données comprennent en outre les ratios suivants :

7° Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;

8° Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ;

9° Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ;

10° Dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement ;

11° Encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

▣ CONSEILS

La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics propose également en annexe un modèle très détaillé de délibération déléguant à l'exécutif la décision de recourir à l'emprunt, et rappelle les conditions de délégations de pouvoir et de signature en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers.

Voir également :

http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/budgets_locaux/finances_des_commune/les_finances_des_com5179/view

La loi de finances pour 2014 a créé un fonds de soutien de 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de quinze ans (montant doublé en 2015), destiné aux collectivités territoriales, à leurs groupements, aux établissements publics locaux et aux services départementaux d'incendie et de secours ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie ayant souscrit avant l'entrée en vigueur de la présente loi des emprunts structurés et des instruments financiers. Les contrats concernés sont les emprunts les plus sensibles et les contrats de couverture qui leur sont liés. Ce fonds est doté d'un comité national d'orientation et de suivi, composé de représentants de l'Etat, de parlementaires désignés par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, de représentants des collectivités territoriales ainsi que de personnalités qualifiées ; ce comité émet des recommandations sur les modalités d'intervention du fonds et publie un rapport annuel, remis au Gouvernement et au Parlement, sur les aides versées.

Ce fonds a pour objet le versement à ces collectivités territoriales et établissements publics d'une aide pour le remboursement anticipé de ces emprunts et instruments. L'aide est calculée sur la base des indemnités de remboursement anticipé dues ; elle ne peut excéder 75 % du montant de celles-ci. Dans une phase initiale et pour une durée limitée à trois ans à compter du dépôt de la demande, une part de cette aide peut néanmoins être versée pour faire face aux charges financières relatives à ces emprunts et instruments. A l'issue de cette phase, les collectivités territoriales ou établissements publics peuvent obtenir, dans les conditions déterminées par le Comité national d'orientation et de suivi et pour une durée de trois ans renouvelable, la poursuite du versement de l'aide jusqu'au terme des emprunts et des

instruments financiers ; dans les autres cas, le versement du solde de l'aide est subordonné au remboursement anticipé des emprunts structurés et des instruments financiers.

Dans la limite de 2,5 millions d'euros par an, l'aide accordée par le fonds aux collectivités territoriales et aux établissements publics concernés et dont la population est inférieure à 10 000 habitants peut également financer la prise en charge de prestations d'accompagnement destinées à faciliter la gestion de l'en-cours de dette structurée. Cette prise en charge est effectuée dans la limite de 50 % de la totalité des frais engagés chaque année.

Pour bénéficier du fonds, les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés au premier alinéa devaient déposer une demande d'aide auprès du représentant de l'Etat dans le département ou dans la collectivité d'outre-mer avant le 30 avril 2015.

Le versement de l'aide au titre d'un ou de plusieurs emprunts structurés et instruments financiers souscrits auprès d'un même établissement de crédit est subordonné à la conclusion préalable avec cet établissement d'une transaction, au sens de l'article 2044 du code civil, portant sur ceux-ci. L'établissement de crédit transmet, préalablement à la conclusion de la transaction, aux collectivités et établissements mentionnés au premier alinéa du présent 1 les éléments utiles au calcul de l'indemnité de remboursement anticipé. Les éléments utiles au calcul de l'indemnité de remboursement anticipé sont également transmis, à sa demande, par les établissements de crédit, au service compétent de l'Etat chargé de l'instruction des demandes d'aides.

Le montant de l'aide est déterminé conjointement par le ministre chargé du budget et, selon le cas, le ministre chargé des collectivités territoriales ou le ministre chargé de l'outre-mer, dans la limite des crédits du fonds disponibles chaque année (Article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, décret n° 2014-810 du 16 juillet 2014 relatif au service à compétence nationale dénommé « Service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque »).

Pour toute information sur ces différentes questions, les communes, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent utilement se rapprocher des différentes Directions régionales de la Caisse des dépôts et consignations.