



---

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

**Les emprunts et la gestion de la trésorerie  
des collectivités locales  
(cours)**

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I - L'emprunt des collectivités locales.....	4
A - La réglementation avant 1982 : une capacité d'emprunt strictement encadrée.....	4
B - La réglementation après 1982 : une liberté d'emprunt reconnue .....	5
1 - Le régime juridique applicable en matière d'emprunt des collectivités locales.....	5
2 - La variété des produits financiers .....	6
II - La gestion de la trésorerie des collectivités locales .....	7

# INTRODUCTION

---

L'emprunt constitue, avec les concours financiers de l'Etat et la fiscalité, l'une des principales ressources des collectivités locales. En 2010, ces dernières ont emprunté à hauteur de 16 milliards d'euros, ce qui représentait 7,5 % du total de leurs ressources et portait l'encours de dette des collectivités à 124,34 milliards d'euros. Le recours à ce type de recettes n'est pas régulier : ainsi, si l'endettement des collectivités a diminué de la fin des années 1990 à 2003, il a recommencé à augmenter de 2003 à 2010, puis diminue depuis, ce qui peut s'expliquer, notamment, par un durcissement des conditions d'accès au crédit et par l'effort des collectivités pour assainir leurs finances. Au plan de la répartition par type de collectivité de la dette, l'on peut noter que ce sont les communes qui sont le plus endettées, puis les régions, les établissements de coopération intercommunale et les départements.

Si l'on se place maintenant sur le terrain juridique, l'on remarque que la réglementation en matière d'emprunt des collectivités locales (I) a changé en 1982. En effet, jusqu'à cette date, les collectivités devaient obtenir l'autorisation du préfet pour emprunter auprès d'un organisme privé. Avec la célèbre loi de décentralisation, les collectivités locales se voient reconnaître une liberté totale pour emprunter : ainsi, celles-ci choisissent librement le montant, le taux et la personne à laquelle elles s'adressent pour se financer. Cette liberté est, cependant, encadrée dans la mesure où d'une part une collectivité locale ne peut recourir à l'emprunt que pour couvrir ses besoins d'équipement, et ou, d'autre part, le remboursement du capital emprunté doit se faire conformément à la règle de l'équilibre propre de la section d'investissement, ce qui interdit de rembourser l'emprunt par l'emprunt.

Ce propos sera aussi l'occasion d'évoquer la question de la gestion de la trésorerie des collectivités locales (II) qui se distingue des emprunts en ce qu'il ne s'agit pas de financer l'investissement ou de se procurer des ressources budgétaires, mais de financer le décalage temporaire dans le temps entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. Notons, cependant, que même s'ils relèvent de deux logiques différentes, gestion de la trésorerie et emprunts sont, cependant, dans les faits, souvent associés dans la mesure où de nombreux contrats permettent d'associer le financement à long terme et la couverture des besoins de trésorerie.

# I - L'EMPRUNT DES COLLECTIVITES LOCALES

---

Jusqu'en 1982, les collectivités territoriales voyaient leur capacité d'emprunter strictement soumise à la volonté du pouvoir central. La célèbre loi de décentralisation de 1982 met fin à ce système et leurs donne une liberté totale en la matière.

## A - La réglementation avant 1982 : une capacité d'emprunt strictement encadrée

Avant 1982, l'Etat contrôlait les emprunts des collectivités territoriales de manière à orienter l'action locale : en effet, d'une part, les collectivités devaient demander au préfet son autorisation pour emprunter auprès d'un organisme privé, et d'autre part elles devaient affecter le produit de l'emprunt aux investissements pour lesquels la demande avait été faite. Par ailleurs, elles pouvaient obtenir un prêt, à taux privilégié, d'organismes liés à l'Etat, mais il fallait auparavant obtenir de celui-ci une subvention : dès lors, accorder ou non la subvention était un moyen de plus pour l'Etat d'orienter l'action des collectivités locales. L'inconvénient de ce système était qu'au lieu d'accorder des subventions globales aux collectivités, l'Etat orientait sa politique de subventions en fonction des prêts demandés, ce qui conduisait à un émiettement des subventions et ne favorisait pas l'efficacité de la dépense publique.

## **B - La réglementation après 1982 : une liberté d'emprunt reconnue**

Il importe, au préalable, d'analyser les règles qui encadrent la liberté d'emprunt accordée aux collectivités locales, puis d'étudier les différents produits financiers qui s'offrent à elles.

### **1 - Le régime juridique applicable en matière d'emprunt des collectivités locales**

Il fallut attendre la loi du 2 mars 1982 pour que la liberté d'emprunt des collectivités locales soit totale : en effet, ce texte, qui supprime toute forme de tutelle de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales, permet à ces dernières de disposer, désormais, d'une liberté pleine et entière d'appréciation de l'opportunité de recourir à l'emprunt. Celles-ci choisissent, alors, librement le montant, le taux et la personne à laquelle elles s'adressent pour se financer. Le préfet ne peut s'opposer aux emprunts dont les conditions lui apparaissent défavorables aux intérêts de la collectivité si aucune illégalité n'est relevée.

Au plan du régime juridique applicable, c'est l'assemblée délibérante de la collectivité qui est compétente pour contracter un emprunt, mais elle peut déléguer ce pouvoir à l'exécutif local. Par ailleurs, contrairement à la position de l'Union européenne, la France a décidé de placer l'emprunt local en dehors du champ d'application du Code des marchés publics, mais, dans les faits, il y a une mise en concurrence préalable. Quant à la nature des ressources tirées des emprunts, il faut noter qu'il s'agit de recettes non fiscales de la section d'investissement.

La liberté pour contracter un emprunt connaît, cependant, des limites. Ainsi, une collectivité locale ne peut recourir à l'emprunt que pour couvrir ses besoins d'équipement. En aucun cas, l'emprunt ne peut combler un déficit de la section de fonctionnement. Par ailleurs, les collectivités ne peuvent se prêter entre elles : seuls le département et la région peuvent prêter à une commune se trouvant sur leur territoire une somme d'argent, et uniquement dans le cas où il s'agit de financer un équipement d'intérêt départemental ou régional.

Surtout, le remboursement du capital emprunté doit se faire conformément à la règle de l'équilibre propre de la section d'investissement, ce qui interdit de rembourser l'emprunt par l'emprunt et impose, alors, de couvrir le remboursement du capital par des ressources propres à la section d'investissement. En cas de non-respect de cette règle, le préfet saisit la Chambre régionale des comptes pour qu'elle propose des mesures pour corriger ce problème. De plus, le service de la dette constitue une dépense obligatoire, qu'il s'agisse du remboursement du capital ou des intérêts.

Le prêteur est, ainsi, donc en droit d'utiliser les procédures d'inscription et de mandatement d'office pour obtenir le paiement des annuités en cas de défaillance de la collectivité locale

Enfin, la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a introduit deux nouveautés. Ainsi, le Code général des collectivités territoriales définit désormais les caractéristiques que doivent présenter les emprunts pour que les collectivités locales soient autorisées à en contracter : à titre d'exemple, pour tous les emprunts à taux variable, la formule d'indexation des taux variables doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières des entités concernées. Par ailleurs, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre sont autorisés à créer une société publique revêtant la forme d'une société anonyme dont ils détiennent la totalité du capital et dont l'objet est de contribuer, par l'intermédiaire d'une filiale, à leur financement. La société et sa filiale exerceront leur activité exclusivement pour le compte des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre actionnaires. Cette activité de financement sera assurée par la filiale à partir de ressources provenant principalement d'émissions obligataires.

## 2 - La variété des produits financiers

Au départ, les prêts aux collectivités territoriales étaient des prêts à taux fixes et à annuités constantes. Les années 1980 étant marquées par un contexte de désinflation, la charge de la dette des collectivités s'en est trouvée accrue. Les décideurs locaux ont donc essayé de renégocier leurs emprunts, et ont surtout sollicité de nouveaux produits financiers. Ces derniers se sont, alors, progressivement diversifiés ; l'on trouve principalement :

- l'emprunt classique intermédié : il peut s'agir d'un emprunt à taux fixe ou à taux révisibles ou variables, de prêts à court ou long terme ;
- les emprunts structurés : ce sont des prêts combinant dans un seul et même contrat un prêt bancaire classique et un ou plusieurs dérivés ;
- des instruments de couverture du risque lié aux taux d'intérêt : en effet, dans le cadre d'une gestion active de leur dette, les collectivités ont la possibilité de se prémunir contre le risque de taux d'intérêt par divers instruments ;
- les emprunts obligataires, qui sont un moyen de financement des collectivités locales sur le marché des capitaux : cette solution exige, lorsque c'est le marché obligataire public qui est choisi, des montants importants et une bonne image de l'émetteur ; la collectivité peut, cependant, opter pour le placement privé, qui consiste à trouver un petit nombre de souscripteurs qui achèteront la totalité de l'émission.

Cette diversification des produits financiers présente un risque pour les collectivités locales. Par exemple, si la technique des taux variables peut se révéler avantageuse pour optimiser à court terme la charge de la dette, elle peut entraîner une augmentation soudaine de celle-ci lorsque le taux est indexé sur des indicateurs complètement étrangers à la gestion locale, comme la variation des monnaies entre elles. En la matière, si les grandes collectivités disposent d'une expertise financière leurs permettant de se prémunir contre ce type de risques, ce n'est pas le cas des collectivités les plus modestes.

Notons, pour conclure, que s'est ajoutée à cette diversification des produits financiers une diversification des organismes prêteurs. Il s'agit, de nos jours, principalement : de la Caisse des dépôts et consignations, de Dexia-Crédit local, des Caisses d'épargne, du Crédit agricole et du Crédit mutuel.

## II - LA GESTION DE LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES

---

Les crédits de trésorerie se distinguent des emprunts en ce qu'ils n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire. Ils ne financent que le décalage temporaire dans le temps entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. Dès lors, ils ne sont pas soumis au régime juridique des emprunts. Pour faire face à des besoins ponctuels de trésorerie, la collectivité peut, alors, ouvrir une ligne de crédits auprès d'une banque : il s'agit d'un crédit dont le plafond et la durée sont déterminés. La gestion de la trésorerie doit, cependant, être suffisamment efficace : en effet, il faut que les fonds disponibles permettent de couvrir l'ensemble des dépenses qui arrivent à échéance ; dès lors, une trésorerie en excédent important peut être le signe d'une gestion inopportune.

A la différence de l'emprunt, la gestion de la trésorerie des collectivités locales est marquée par deux règles fortes : l'obligation de dépôt des fonds auprès du Trésor Public d'une part, et l'absence de rémunération d'autre part. La règle d'obligation de dépôt au Trésor des « fonds libres » des collectivités locales a pour la première fois été posée par un décret impérial en date du 27 février 1811. Dans le même esprit, obligation est faite aux départements de déposer l'ensemble de leurs disponibilités par la loi du 18 juillet 1892, en l'assortissant, dès lors, au principe de non-rémunération des dépôts – principe étendu aux communes par la loi du 18 septembre 1941. A l'heure actuelle, les fondements juridiques de l'obligation de dépôt résultent de l'article 26 de la LOLF. Ce principe obéit à la logique d'unité de la Trésorerie de l'ensemble des services publics administratifs : qu'ils soient dotés ou non de la personnalité morale, les services publics doivent déposer leurs fonds auprès de l'Etat. S'agissant du cas particulier des collectivités locales, ces obligations sont la contrepartie de deux services rendus par l'Etat : ainsi, l'Etat assure le calcul de l'assiette, puis effectue la liquidation et le recouvrement des taxes locales pour le compte des collectivités locales ; par ailleurs, il verse aux collectivités locales, par douzième mensuel, le produit des impôts locaux sous forme d'avances non rémunérées.

Même s'ils relèvent de deux logiques différentes, gestion de la trésorerie et emprunts sont, cependant, dans les faits, souvent associés. En effet, des contrats permettent d'associer le financement à long terme et la couverture des besoins de trésorerie. Les collectivités locales se voient, alors, proposer par les établissements financiers des produits mixtes, qui peuvent aboutir, sur la base d'un même contrat, à une certaine articulation entre crédits de trésorerie et emprunts budgétaires. Ces produits d'emprunt complexes permettent d'afficher un objectif général de financement des investissements, tout en recherchant une adaptation maximale à la situation de trésorerie de la collectivité. Les principaux produits mixtes ou complexes proposés aux collectivités permettent soit de consolider des lignes de trésorerie en emprunt, soit de contracter un emprunt offrant des facilités de gestion active de la dette.