



La référence du droit en ligne



---

Les emprunts et la gestion de la dette  
(cours)

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I - L'emprunt des collectivités locales.....	4
La réglementation avant 1982 .....	4
La réglementation après 1982 .....	5
1 - La libéralisation de l'emprunt des CT .....	5
2 - La diversité des organismes prêteurs.....	5
3 - La variété des produits financiers .....	5
II - La gestion de la dette des collectivités locales.....	7
La gestion des emprunts à long terme.....	7
La gestion de la trésorerie .....	7
Les emprunts désintermédiés .....	7

# Introduction

---

La situation financière des collectivités locales est satisfaisante, mais il faut replacer ce problème dans le cadre plus général de l'ensemble des finances publiques depuis le Pacte de stabilité et de croissance. Ainsi, la part des administrations locales dans le total des déficits publics reste faible : 0,1 % pour un total de 3,6 % du PIB en 2006. Elles ont même de 1996 à 2003 dégagé un excédent.

En 2004, la formation brute de capital fixe (FBCF) des collectivités territoriales a représenté 11 % de la FBCF du pays et 68 % de celle de l'ensemble des administrations publiques. Depuis 2003, les collectivités locales se sont endettées du fait de nouveaux besoins d'équipement. Ainsi, en 2003, la part des dépenses d'investissement financées par l'emprunt était du tiers.

Partant, il importe d'analyser l'emprunt des collectivités locales (I). En la matière, la réglementation a changé en 1982, date à laquelle les collectivités ont disposé d'une liberté plus grande pour emprunter. La compétence pour contracter un emprunt revient à l'assemblée locale, et s'exerce sous le contrôle strict du préfet et des Chambres régionales des comptes : ainsi, le remboursement de l'emprunt 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. Cette liberté connaît, cependant certaines limites, notamment celle qui impose aux collectivités de ne recourir à l'emprunt que pour couvrir ses besoins d'équipement.

L'autre point qu'il conviendra d'évoquer concerne la gestion de la dette par les collectivités locales (II). Pour mener à bien cette mission, il importe de pouvoir mesurer efficacement l'endettement d'une collectivité. Pour cela, le ratio dette par habitant n'est pas satisfaisant. Il vaut mieux comparer le montant de la dette restant due au 31 décembre à l'épargne brute dégagée (ou capacité d'autofinancement) par la collectivité. En effet, c'est cette dernière ressource qui permet le remboursement de la dette. Ce ratio (dit de Klopfer) doit permettre de déterminer le nombre d'année théorique du remboursement. Si ce dernier est supérieur à la durée effective de remboursement, cela signifie que la collectivité sera dans l'incapacité de faire face au remboursement. Trois problèmes devront, alors, être envisagés : la gestion des emprunts à long terme, la gestion de la trésorerie et les emprunts désintermédiés.

# I - L'emprunt des collectivités locales

---

## La réglementation avant 1982

Avant 1982, l'Etat contrôlait les emprunts des CT, une façon pour lui d'orienter l'action locale. Ainsi, les CT devaient demander au préfet son autorisation pour emprunter auprès d'un organisme privé. De plus, les CT emprunteuses devaient affecter le produit de l'emprunt aux investissements pour lesquels la demande avait été faite. Surtout, elles pouvaient obtenir un prêt, à taux préférentiel, d'organismes liés à l'Etat, mais il fallait auparavant obtenir de celui-ci une subvention : autrement dit, le prêt était conditionné à l'obtention d'une subvention. Accorder ou non la subvention était un moyen de plus pour l'Etat pour orienter l'action des CT. Mais, l'inconvénient était qu'au lieu d'accorder des subventions globales aux CT, l'Etat orientait sa politique de subvention en fonction des prêts demandés, ce qui conduisait à un émiettement des subventions, caractère nuisible à l'efficacité de la dépense publique.

## La réglementation après 1982

### 1 - La libéralisation de l'emprunt des CT

Une première réforme était déjà intervenue en 1976 s'agissant des communes de moins de 10 000 habitants : la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a mis en place des prêts globalisés. Mais, il fallu attendre la loi du 2 mars 1982 pour que la liberté d'emprunt des CT soit totale.

S'agissant du régime juridique applicable, l'assemblée est compétente, mais peut déléguer à l'exécutif. Contrairement à la position de l'UE, la France a décidé de placer l'emprunt local en dehors du champ d'application du CMP, mais dans les faits il y a mise en concurrence. Les contrats de prêts sont des contrats de droit privé.

Par ailleurs, le préfet et la CRC exercent un contrôle strict : notamment, le remboursement de l'emprunt 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. En cas de non-respect de cette règle, le préfet saisit la CRC pour qu'elle propose des mesures pour corriger ce problème. Si la CT ne s'y conforme pas, le préfet règle d'office le budget. De plus, les intérêts de la dette et son remboursement font partie des dépenses obligatoires.

Cette liberté connaît aussi certaines limites. Ainsi, une CT ne peut recourir à l'emprunt que pour couvrir ses besoins d'équipement. La liberté des CT en matière d'emprunt est aussi limitée de par deux aspects. Ainsi, les CT ne peuvent se prêter entre elles. Seuls le département ou 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. De plus, les CT peuvent garantir les emprunts de personnes privées, mais c'est encadré dans des conditions strictes.

### 2 - La diversité des organismes prêteurs

Cette libéralisation de l'emprunt des CT va amener de nouveaux prêteurs sur ce marché. En effet, l'érosion des fonds placés dans les Livrets A durant les années 80 va empêcher les prêteurs traditionnels des CT de proposer des prêts à taux privilégiés. De nombreuses banques vont, alors, pouvoir se lancer sur ce marché. Mais, depuis quelques années, cet engouement s'est quelque peu atténué, du fait des risques pesant sur les CT.

Les différents organismes prêteurs :

- la CDC est créée en 1816, mais c'est en 1937 que son rôle d'organisme prêteur aux CT s'affirme. C'est, en effet, à cette date que les Caisses d'épargne se voient obligées de déposer leurs fonds à la CDC. Cette manœuvre financière permet, alors, à la CDC de devenir l'interlocuteur privilégié des CT. Durant les années 60, elle va permettre une négociation annuelle des emprunts. Surtout, elle crée, à la même époque, la Caisse d'aide à l'équipement des CL, devenu depuis le Crédit local de France qui émettait des emprunts régionaux, c'est-à-dire regroupant diverses collectivités.

- le Crédit local de France est devenu Dexia, il comprend aussi une composante belge. Cet organisme est le principal prêteur des CT (40 %), mais ses activités se sont diversifiées.

- les caisses d'épargne peuvent, depuis la loi Minjoz de 1950, prêter directement aux CT. De nos jours, elles représentent 30 % des prêts accordés aux CT.

- diverses autres banques : le Crédit agricole; le Crédit mutuel qui est obligé d'affecter 65 % des ressources collectées via les Livrets bleus à des prêts aux CT.

### 3 - La variété des produits financiers

En plus de la diversité des prêteurs, les produits financiers offerts vont aussi se diversifier. Au départ, les prêts aux CT étaient des prêts à taux fixes et à annuités constantes. Les années 80 étant

marquées par un contexte de désinflation, la charge de la dette des CT s'en est trouvée accrue. Les décideurs locaux ont donc essayé de renégocier leurs emprunts, et ont surtout sollicité de nouveaux produits financiers. Mais, cette évolution a demandé un plus grand professionnalisme dans la gestion de l'emprunt, les nouveaux produits étant très élaborés. Ainsi, les produits se sont très diversifiés : prêts à taux révisibles ou variables prévoyant une indexation sur le marché obligataire ou monétaire, des prêts à CT ou LT, ... La conséquence de cette diversité et de cette complexité des nouveaux produits est que leur gestion demande un professionnalisme accru et de grandes connaissances techniques, moyens dont ne disposent pas toutes les CT.

Les principales catégories d'emprunt :

- emprunts à LT et crédits à CT : les premiers pour l'investissement, les seconds pour couvrir des besoins de trésorerie (ils ne figurent pas au budget, mais seulement au bilan de la collectivité).

- emprunts bancaires classiques et emprunts désintermédiés qui les mettent en contact direct avec les agents économiques.

# II - La gestion de la dette des collectivités locales

---

Pour bien gérer la dette, il importe de pouvoir mesurer efficacement l'endettement d'une CT. Pour cela, le ratio dette par habitant n'est pas satisfaisant. Il vaut mieux comparer le montant de la dette restant due au 31 décembre à l'épargne brute dégagée (ou capacité d'auto-financement) par la collectivité. En effet, c'est cette dernière ressource qui permet le remboursement de la dette. Ce ratio (dit de Klopfer) doit permettre de déterminer le nombre d'année théorique du remboursement. Si il est supérieur à la durée effective de remboursement, cela signifie que la collectivité sera dans l'incapacité de faire face au remboursement.

## La gestion des emprunts à long terme

- Le réaménagement de la dette permet à une CT d'allonger la durée de la dette, ce qui a pour conséquence une baisse de la charge budgétaire annuelle, mais une hausse du coût global de l'emprunt. En général, le moyen utilisé est le remboursement anticipé de l'emprunt initial.

- La gestion du risque de taux consiste à se prémunir contre la variation des taux qui peuvent alourdir la charge de la dette. Ainsi, certains contrats permettent, pendant la durée de l'emprunt et contre rémunération, de changer le choix initial du taux.

## La gestion de la trésorerie

La gestion de la trésorerie doit être suffisamment efficace. Il faut que les fonds disponibles permettent de couvrir l'ensemble des dépenses qui arrivent à échéance. Une trésorerie en excédent important peut être le signe d'une gestion inopportune. En effet, l'emprunt figure parmi les recettes. Il ne faut donc recourir à l'emprunt que lorsque cela est véritablement nécessaire (absence durable de rentrées).

Pour faire face à des besoins ponctuels de trésorerie, la collectivité peut ouvrir une ligne de crédits auprès d'une banque. Il s'agit d'un crédit dont le plafond et la durée sont déterminés. Une délibération de l'assemblée délibérante autorise l'exécutif à opérer les opérations nécessaires.

Il arrive, cependant, que ces lignes de trésorerie soient utilisées pour les dépenses courantes. Dans ce cas, afin d'éviter le déficit du compte administratif en fin d'année, la ligne de trésorerie non remboursée est transformée en un emprunt à LT : c'est la consolidation.

De plus, des contrats permettent d'associer le financement à LT et la couverture des besoins de trésorerie. Ces emprunts à LT permettent des choix quant aux modalités de remboursement et de modifier le type de taux applicable. Ils permettent aussi des remboursements anticipés; et si ces remboursements entraînent des difficultés de trésorerie, une ligne de crédit peut être ouverte à hauteur des remboursements anticipés et dans la limite d'un plafond annuel dégressif. En fin d'année, cette ligne de crédit doit être soit remboursée, soit consolidée.

## Les emprunts désintermédiés

- Les emprunts obligataires consistent en l'émission de valeurs mobilières, les obligations, qui donnent droit à un intérêt. En 2007, elles ont représenté 3,3 % du montant total des emprunts des CT. Cela concerne principalement les grandes collectivités du fait que cela porte sur des montants importants. De plus, cette procédure d'emprunt connaît de nombreux inconvénients : difficulté de trésorerie puisque les fonds sont "livrés" en une seule fois; la plupart du temps il n'y a pas

d'échelonnement du remboursement; l'emprunt ne peut généralement être remboursé par anticipation; il y a de nombreux frais.

- Des titres de créances à CT ou MT.