

LES GARANTIES D'EMPRUNT

(Compte 801.5)

Fiche n° 1

Définition

Les garanties d'emprunt entrent dans la catégorie des engagements hors bilan parce qu'une collectivité peut accorder sa caution à une personne morale de droit public ou privé pour faciliter la réalisation des opérations d'intérêt public. Le fait de bénéficier d'une garantie d'emprunt facilite l'accès au crédit des bénéficiaires de la garantie ou leur permet de bénéficier d'un taux moindre

La collectivité garante s'engage, en cas de défaillance du débiteur, à assumer l'exécution de l'obligation ou à payer à sa place les annuités du prêt garanti.

La réglementation encadre de manière très stricte les garanties que peuvent apporter les collectivités et les EPCI.

! Seules les garanties d'emprunt sont autorisées aux collectivités locales.

L'octroi de garanties d'emprunt donne lieu à délibération de l'assemblée délibérante.

Pour matérialiser l'engagement pris par la collectivité locale, une délibération prise par l'assemblée délibérante suffit à fonder et à établir l'engagement de la collectivité (*TA Marseille, 16 mai 1995, groupement pour le financement des ouvrages de bâtiment, travaux publics et activités annexes*).

L'engagement doit être précis : la délibération doit définir avec une précision suffisante l'objet, le montant et la durée de l'emprunt concerné ainsi que les conditions de mise en œuvre de la garantie (*Conseil d'État, 7 avril 2004, département de la Gironde*).

Lorsqu'une convention est conclue entre la collectivité et le bénéficiaire, celle-ci doit être conforme au contenu de la délibération qui en a autorisé la signature.

Les collectivités et leurs groupements ne sont autorisés à accorder leur garantie ou leur cautionnement qu'aux seuls emprunts auxquels sont applicables des ratios prédéfinis, à l'exclusion de toute autre opération de crédit, en particulier celles excluant l'établissement d'un tableau d'amortissement définissant les annuités de remboursement (*CE 16 janvier 1995 Ville de Saint Denis, req 141148*).

Le Conseil d'État réaffirme régulièrement l'interdiction de l'octroi de garanties autres que celles relatives aux emprunts. Le Ministère de l'intérieur a indiqué, dans une réponse à une question écrite de l'Assemblée Nationale (réponse du 8 mars 2011) que les dispositions de l'article L.2252-1 du CGCT excluent la possibilité pour une commune d'accorder à une personne de droit privé des garanties portant sur des lignes de trésorerie, des créances commerciales, des loyers ou des contrats de crédit-bail.

Réglementation

Communes et EPCI : articles L.2252-1 à 2252-5 du CGCT et D.1511-30 à 1511-35.
Départements : articles L.3231-4 à 3231-5 du CGCT

Régions : articles L.4253-1 à 4253-2 du CGCT

Seuls les emprunts auxquels sont applicables les ratios prudentiels sont susceptibles d'être garantis (*CE 16 janvier 1995 – Ville de Saint Denis*).

- Les garanties d'emprunt au bénéfice de personnes morales de droit public ne sont soumises à aucune disposition particulière.
- S'agissant de personnes privées, les garanties d'emprunt sont encadrées par 3 règles prudentielles cumulatives, visant à limiter les risques :

1. Plafonnement par rapport aux recettes réelles de fonctionnement

Une collectivité ou établissement ne peut garantir plus de 50% du montant total de ses recettes réelles de fonctionnement.

Le montant total des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice majoré du montant des annuités de la dette de la collectivité ou de l'établissement ne peut excéder 50% des recettes réelles de la section de fonctionnement. Le montant des provisions constituées pour couvrir les garanties vient en déduction.

2. Division des risques

Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur ne doit pas être supérieur à 10 % du montant total susceptible d'être garanti.

3. Partage des risques

La quotité maximale susceptible d'être garantie par une ou plusieurs collectivités sur un même emprunt est fixée à 50% ; un emprunt ne peut être totalement garanti par une ou plusieurs collectivités.

La quotité maximale peut être portée 80% pour les opérations d'aménagement conduites en application des articles L.300-1 à L.300-4 du code de l'urbanisme.

Cette disposition limitant le montant maximum de la garantie accordée n'est pas applicable aux organismes d'intérêt général.

NB : Ces ratios prudentiels ne s'appliquent pas aux garanties d'emprunt accordées aux opérations relatives au logement social.

Deux types de garanties d'emprunt sont explicitement interdits :

- ◆ *Les garanties en faveur d'associations, de groupements sportifs et de sociétés anonymes à objet sportif* (code du sport – article L.113-1). Sont toutefois autorisées les garanties d'emprunt contractées en vue de l'acquisition de matériels ou de la réalisation d'équipements sportifs par des associations sportives dont le montant annuel des recettes n'excède pas 75 000 €.
- ◆ *Les garanties aux entreprises en difficulté* (loi du 5 janvier 1988).

Les communes, EPCI, départements et régions ne provisionnent pas les garanties d'emprunt.

Cependant, une provision doit être constituée dès lors qu'une procédure collective à l'encontre d'une personne morale bénéficiaire de la garantie est ouverte.

Risques

En cas de défaillance de l'emprunteur, la collectivité qui a apporté sa garantie devra payer l'annuité d'emprunt à la place de l'emprunteur défaillant. Les établissements de crédit demandent généralement des cautions solidaires et conjointes, la collectivité garante sera donc redevable en fonction du pourcentage garantie sans bénéfice de discussion.

Les risques liés aux garanties d'emprunt peuvent être classés selon cet ordre, du plus risqué au moins risqué :

- 1 - Garanties accordées au secteur associatif,
- 2 - Garanties accordées au secteur économique,
- 3 - Garanties accordées aux bailleurs sociaux.

Toutefois, ce classement de la probabilité de survenance d'un sinistre doit être pondéré par les masses financières en jeu.

Le risque pris par la collectivité peut avoir une contrepartie pour le garant. En ce qui concerne la garantie d'emprunts accordée aux bailleurs sociaux, la collectivité pourra bénéficier de réservations de logements. Les garanties accordées, en général, soutiennent une politique économique ou sociale qui n'aurait pas vu le jour en l'absence de cette garantie. La collectivité en attend donc des retombées en termes d'image, de développement mais aussi d'augmentation des bases fiscales.

Communication de l'engagement

Les communes et EPCI de plus de 3.500 habitants, les départements et les régions produisent en annexe du budget primitif et du compte administratif (art. L.2313-1 (4° et 6°) pour les communes, EPCI et départements – art. L.4313-2 (4° et 5°) pour la région).

1 – Annexe présentant de façon détaillée les garanties d'emprunts accordées qui détaille chaque catégorie :

- ◆ Les emprunts contractés par les collectivités ou des EP (hors logement social),
- ◆ Les emprunts autres que ceux contractés par des collectivités ou EP (hors logement social),
- ◆ Les emprunts contractés pour des opérations de logement social.

Les différentes caractéristiques des emprunts garantis y compris les informations relatives au taux des emprunts garantis doivent être mentionnées.

Les comptes certifiés des organismes auxquels les collectivités ont accordé une garantie d'emprunt sont joints au compte administratif envoyé au comptable et transmis au représentant de l'État.

2 – Annexe permettant le calcul du ratio de plafonnement global pour la collectivité.

Annexe

IV – ANNEXES	IV
ENGAGEMENTS HORS BILAN – ENGAGEMENTS DONNES ET RECUS EMPRUNTS GARANTIS PAR LA COMMUNE OU L'ETABLISSEMENT	B1.1

B1.1 – ETAT DES EMPRUNTS GARANTIS PAR LA COMMUNE OU L'ETABLISSEMENT (art. L. 2313-1 6°, L. 5211-36 et L. 5711-1 du CGCT)

Désignation du bénéficiaire	Année de mobilisation et profil d'amortissement de l'emprunt (1)		Objet de l'emprunt garanti	Organisme prêteur ou chef de file	Montant initial	Capital restant dû au 01/01/N	Durée résiduelle	Périodicité des remboursements (2)	Taux initial			Taux à la date de vote du budget (6)			Catégorie d'emprunt (7)	Indices ou devises pouvant modifier l'emprunt	Annuité garantie au cours de l'exercice	
	Année	Profil							Taux (3)	Index (4)	Taux actuariel (5)	Taux (3)	Index (4)	Niveau de taux			En intérêts (8)	En capital
Total des emprunts contractés par des collectivités ou des EP (hors logements sociaux)																		
[...]																		
Total des emprunts autres que ceux contractés par des collectivités ou des EP (hors logements sociaux)																		
[...]																		
Total des emprunts contractés pour des opérations de logement social																		
[...]																		
TOTAL GENERAL																		

(1) Indiquer C pour amortissement constant, P pour amortissement progressif, F pour in fine, X pour autres (à préciser).

(2) Indiquer la périodicité des remboursements A : annuelle ; M : mensuelle ; B : bimestrielle ; S : semestrielle ; T : trimestrielle ; X : autre.

(3) Type de taux d'intérêt : F : fixe ; V : variable simple ; C : complexe (c'est-à-dire un taux variable qui n'est pas seulement défini comme la simple addition d'un taux usuel de référence et d'une marge exprimée en point de pourcentage).

(4) Indiquer le type d'index (ex. EURIBOR 3 mois ...).

(5) Taux annuel, tous frais compris.

(6) Taux hors opération de couverture. Pour les emprunts à taux variable, indiquer le niveau à la date de vote du budget.

(7) Catégorie d'emprunt hors opération de couverture. Exemple A-1 (cf. la classification des emprunts suivant la typologie de la circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales).

(8) Il s'agit des intérêts dus au titre du contrat initial et comptabilisés à l'article 66111 « Intérêts réglés à l'échéance » (intérêts décaissés).

Sources des informations

L'article 48 de la loi 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises impose aux établissements de crédit ayant accordé un prêt à une société moyennant une caution, une obligation annuelle d'information de la caution du montant en principal et des intérêts restant à courir.

L'article L.2313-1-1 du CGCT prévoit que les organismes pour lesquels les collectivités ont garanti un emprunt doivent transmettre leurs comptes certifiés à ces collectivités¹. En outre, il est prévu que la collectivité transmette au représentant de l'État ainsi qu'au comptable à l'appui du compte administratif les comptes certifiés des collectivités dont elles ont garanti un emprunt.

Des dispositions similaires sont codifiées pour la région à l'article L.4313-3.

¹ Soit par un commissaire aux comptes, soit par l'établissement

Cette disposition permet aux garants de disposer des comptes de tous les établissements auxquels ils ont accordé une garantie, y compris les établissements de logement social qui sont hors du périmètre des ratios prudentiels.

Les emprunts garantis des organismes de logement social représentent la plupart du temps la quasi-totalité des emprunts garantis. En cas de difficulté de l'organisme, les collectivités sont amenées à intervenir dans le cadre de conventions conclues avec la CGLLS (caisse de garantie du logement locatif social) – article L.452-1 du code de la construction et de l'habitation.

Pour les emprunts garantis accordés à des bailleurs sociaux, les sources d'informations sont nombreuses. Les préfetures disposent d'un service de suivi. Un représentant du préfet assiste aux conseils d'administration des bailleurs sociaux ce qui permet de disposer d'informations récentes. Divers rapports peuvent être consultés pour apprécier la situation financière de ces organismes : les rapports de la Milos (mission interministérielle du logement social), les analyses effectuées par la CDC, les dossiers individuels de situation réalisés par la Fédération Nationale des Offices Publics de l'Habitat.

La collectivité ou l'établissement doit être informé de la manière dont le bénéficiaire de la garantie satisfait à ses obligations vis-à-vis de l'établissement prêteur. Dans cette perspective, une convention peut être établie entre la collectivité ou l'établissement et le bénéficiaire, dans laquelle les modalités de communication de cette information seront précisées. Cette information permettra au garant d'être en mesure de connaître les risques qu'il peut être amené à supporter en cas de défaut de l'emprunteur et d'anticiper les mesures à prendre.

Méthode de recensement des engagements et de suivi des engagements

✓ Organisation

Les documents relatifs aux engagements : délibération, convention entre le prêteur et le garant, contrat de prêt accompagné du tableau d'amortissement sont conservés dans les DAF. Le suivi peut être confié aux services opérationnels (exemple service de l'habitat pour les garanties liées aux bailleurs sociaux).

Le suivi des emprunts garantis est assuré par le logiciel qui gère la dette. Les tableaux utilisés pour remplir l'annexe et calculer le ratio d'endettement sont issus du système d'information.

L'application des articles L.2313-1-1 (M14 et M52) et L.4313-3 (M71) oblige l'ordonnateur à effectuer un recensement des bilans transmis afin de la joindre.

✓ Difficultés rencontrées dans l'actualisation

L'enregistrement de la garantie au moment où celle-ci est signée ne paraît pas poser de problème. L'actualisation des engagements semble plus problématique. L'information n'est pas toujours fournie ou est donnée tardivement : remboursement anticipé mais aussi restructuration des établissements prêteurs, restructuration des personnes garantes (logement social), regroupements liés à la réforme de la carte intercommunale.

Afin d'évaluer le risque potentiel, les garants peuvent rencontrer des difficultés à obtenir les informations comptables et financières indispensables de la part des emprunteurs.

✓ Préconisations et bonnes pratiques

- ☞ Prévoir des clauses obligeant le bénéficiaire de la garantie à informer le garant des clauses d'arbitrage liées au prêt garanti.

☞ Vérification par ciblage / échantillon déterminé selon les critères les mieux adaptés que les établissements financiers et les bénéficiaires de la garantie remplissent leurs obligations réglementaires et contractuelles en matière d'information du garant.

↳ A partir de ces documents, il convient d'examiner la situation financière du bénéficiaire afin d'évaluer le risque de défaut de paiement.

↳ Selon la volumétrie / évaluation des risques : examen exhaustif ou sur échantillon.

Rappel : La collectivité doit transmettre au représentant de l'État et au comptable à l'appui du compte administratif les comptes certifiés conformes de tous les organismes auxquels elle a accordé une garantie d'emprunt.

☞ Les contrôles effectués doivent être tracés et archivés.