

Fiche 2022-9 : LE RECOURS A L'EMPRUNT

Généralités

Modalités de souscription

La décision de recourir à l'emprunt relève de la compétence de l'assemblée délibérante pour l'ensemble des collectivités locales et de leurs établissements publics. Cette règle résulte notamment pour les communes de l'article L. 2122-22 du C.G.C.T

L'assemblée décide ainsi du recours à l'emprunt, de son affectation, mais surtout des conditions financières essentielles du contrat d'emprunt : montant du capital emprunté, type d'emprunt, durée, conditions de taux d'intérêt, modalités d'amortissement, conditions de remboursement normal et anticipé.

Ces conditions essentielles s'imposent à l'exécutif local pour la signature d'un contrat d'emprunt.

La souscription d'un emprunt donne obligatoirement lieu à une délibération qui comporte les mentions suivantes : le nom et la raison sociale de l'organisme prêteur, la motivation de l'emprunt, son montant, sa durée, le taux d'intérêt, les modalités d'amortissement, le montant des frais de dossiers et l'autorisation donnée au maire (article L. 2122-21 du CGCT) ou au président de l'EPCI (article L. 5211-9 du CGCT) pour signer le contrat d'emprunt .

Ce n'est qu'après l'adoption du budget et l'inscription de crédit au compte 16 en recettes de la section d'investissement que le maire ou le président peut souscrire un emprunt. Lorsque le budget de la collectivité ou de l'établissement n'a pas prévu d'emprunt au budget primitif, ou que le montant initialement ouvert est inférieur au besoin, l'assemblée délibérante doit impérativement procéder à l'adoption d'une décision modificative du budget correspondant avant toute décision décidant le recours à l'emprunt.

La décision modificative prise à effet doit permettre à la fois l'inscription de la nouvelle recette mais également, le cas échéant, la dépense que l'emprunt est censé couvrir. En tout état de cause la décision modificative adoptée ne doit pas conduire au déséquilibre du budget.

Principes d'utilisation des emprunts

Les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique, d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement ou encore d'acquisitions de biens durables considérés comme des immobilisations.

Les emprunts n'ont pas à être affectés explicitement à une ou plusieurs opérations d'investissement précisément désignées au contrat. Ils peuvent être globalisés et correspondre à l'ensemble du besoin du financement de la section d'investissement.

L'emprunt ne peut donc, par principe, être d'un montant supérieur au total des dépenses d'équipement qu'il est appelé financier.

En outre, en aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres (article L.1612-4 du CGCT). De même, les dépenses imprévues inscrites à la section d'investissement du budget ne peuvent être financées par l'emprunt (article L.2322-1 du CGCT).

Application de l'article L.1612-1 du CGCT

Cet article prévoit que l'exécutif de la collectivité peut, entre le 1^{er} janvier de l'exercice et la date d'adoption du budget, « *mettre en recouvrement les recettes* », ce qui autorise le tirage des emprunts contractés avant le 31 décembre. **Cependant, cette disposition ne permet pas de passer un nouveau contrat d'emprunt sur la base de prévisions de recettes du**

budget précédent, ce qui constituerait un engagement nouveau et non la simple mise en recouvrement de recettes précédemment engagées juridiquement.

L'article L.1612-1 précise également que « *jusqu'à l'adoption du budget et jusqu'au 15 avril (le 30 avril lors d'une année de renouvellement des organes délibérants), en l'absence d'adoption du budget avant cette date, l'exécutif de la collectivité peut, sur autorisation de l'organe délibérant, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts à l'exercice précédent* ». **Ces dispositions ne concernent pas l'emprunt qui est une recette de la section d'investissement.**

Le contrôle du préfet

Contrôle de légalité

Le contrat d'emprunt étant essentiellement un contrat de droit privé, il ne relève pas du contrôle de légalité¹ et n'a pas à être transmis au représentant de l'Etat pour être exécutoire (CE, 12 février 2003, n° 234917, Ministère des Finances).

Seules les conventions d'emprunt qui revêtent le caractère de contrat administratif sont soumises à l'obligation de transmission aux services préfectoraux.

Le représentant de l'État peut demander la transmission de tout document annexe nécessaire à l'appréciation de la légalité des actes pris par les autorités locales (CE, 13 janvier 1988, n°68166, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leur établissement*). Ainsi, lors du contrôle de la délibération d'une collectivité autorisant le recours à l'emprunt, le Préfet peut utilement demander la transmission du projet de contrat de prêt.

L'autorité préfectorale ou toute personne ayant intérêt pour agir peut contester la légalité des actes relatifs à l'emprunt devant le juge administratif.

Contrôle budgétaire

✓ **l'imputation**

-Les crédits nécessaires au remboursement des annuités de l'emprunt, intérêts et capital, doivent être **évalués au budget de façon sincère**.

- Le remboursement du capital est imputé au compte 16, en dépenses de la section d'investissement.

Il doit être couvert par des ressources propres, ce qui constitue une condition essentielle de l'équilibre budgétaire (article L.1612-4 du CGCT).

- Les frais financiers, qu'il s'agisse des intérêts ou des frais financiers annexes, sont imputés au compte 66 en dépenses de la section de fonctionnement.

L'acquittement de la dette constitue une dépense obligatoire, qu'il s'agisse du remboursement du capital ou des frais financiers.

Le prêteur est 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 (articles L. 1612-15 à L. 1612-17 du CGCT). A l'inverse, les voies d'exécution de droit commun (saisies principalement) ne sont pas applicables à une collectivité ou à un établissement public local.

✓ **Les annexes**

Les emprunts souscrits par la collectivité sont recensés dans une annexe qui doit être fournie avec le compte administratif et le budget primitif.

Tout emprunt et son remboursement doit être retracé dans les annexes au budget

Ainsi, lorsqu'un montant est inscrit aux comptes R16 et D1641 en investissement , et au compte D66111 en fonctionnement, l'état de la dette doit impérativement être complété et joint au budget.

Ces annexes détaillent sur plusieurs états toutes les caractéristiques de ces contrats afin de mieux appréhender la nature de la dette :

Budget primitif

A2.1 - Etat de la dette - Détail des crédits de trésorerie

A2.2 - Etat de la dette - Répartition par nature de dette

A2.3 - Etat de la dette - Répartition des emprunts par structure de taux

A2.4 - Etat de la dette - Typologie de la répartition de l'encours

A2.5 - Etat de la dette - Détail des opérations de couverture

A2.6 - Etat de la dette - Dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme

A2.7 - Etat de la dette - Autres dettes

Compte administratif

A2.1 à A2.5 : idem Budget primitif

A2.6 - Etat de la dette - Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement

A2.7 - Etat de la dette - Emprunts renégociés au cours de l'année N

A2.8 - Etat de la dette - Dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme

A2.9 - Etat de la dette - Autres dettes

Dans la mesure où un emprunt a été souscrit, refinancé, ou renégocié, la production de ces annexes est obligatoire, y compris en présentation simplifiée (population inférieure à 500 habitant)

A noter par ailleurs, que dans le cadre du rapport accompagnant le débat sur les orientations budgétaires, des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de la dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ainsi que le profil de l'encours de dette visé pour la fin de l'exercice doivent être présentées (articles D.2312-3, D.3312-12 et D.4312-10 du CGCT).