



ASSEMBLÉE NATIONALE

15ème législature

Conditions d'accès des collectivités aux emprunts et renégociations

Question écrite n° 4832

Texte de la question

M. Olivier Gaillard attire l'attention de M. le secrétaire d'État, auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur les conditions d'accès des collectivités territoriales aux emprunts, et sur les conditions de leurs renégociations. Les marges de manœuvre financières des collectivités territoriales sont de plus en plus limitées. Leurs capacités financières sont réduites. L'emprunt doit être facilité, ce qui n'exclut pas son encadrement. Les conditions dans lesquelles les banques prêtent au secteur public se fondent, en France, sur le principe en vertu duquel les expositions bancaires détenues sur les collectivités locales ne doivent pas être traitées au même titre que celles sur l'État central parce qu'elles sont considérées plus risquées. Or, dans la majorité des pays de l'Union européenne, la réglementation bancaire réserve le même traitement à l'État qu'aux entités locales. Ce traitement différencié se justifie difficilement compte tenu du fait de l'obligation faite aux collectivités territoriales de voter leurs budgets à l'équilibre, l'interdiction qui leur est faite d'emprunter pour rembourser la dette. Le risque de défaut des structures locales françaises est faible. En 2015, la France a fait un premier pas vers un alignement sur les règles européennes. Mais seulement au profit des assureurs, pour les éventuels prêts qu'ils consentent aux collectivités locales. La réglementation n'a en revanche pas changé pour les banques. Il lui demande la raison pour laquelle cette réforme n'a pas encore été élargie aux banques, et si cela est envisagé. Par ailleurs, les prêts structurés en cours, qu'ils soient toxiques ou non, exigent une facilité de renégociation, faute de quoi les collectivités peuvent se trouver tributaires de taux effectifs globaux de crédit excessif et ruineux. Malgré l'évolution favorable des taux d'intérêts, il est difficile pour les collectivités territoriales d'accéder à des renégociations de leurs crédits. Il est fréquent que les banques proposent aux communes des indemnités de remboursement anticipé de leurs prêts beaucoup trop élevées. Ces collectivités sont dissuadées de réaliser des opérations de remboursement anticipé et de tenter de se refinancer à moindre coût auprès d'une autre banque. En général forfaitaires s'agissant d'emprunts à taux variable, ces indemnités de remboursement dites actuarielles peuvent en revanche s'avérer élevées pour les contrats à taux fixe, car elles reflètent la différence entre le taux initial du prêt et le taux du marché auquel la banque peut replacer les fonds à la date du remboursement anticipé. Ainsi, lorsqu'une collectivité rembourse un prêt par anticipation dans la perspective de bénéficier de conditions de taux plus favorables, cette opération ne lui apporte aucun gain financier dans la mesure où le taux auquel elle se refinance est égal au taux de réemploi utilisé pour le calcul de l'indemnité actuarielle de remboursement anticipé. Parce qu'au final l'impossibilité de renégocier un emprunt contribue à entretenir un état d'endettement qui compromet les capacités d'investissement, il lui demande s'il est envisagé par son ministère de prendre des mesures visant à rendre plus avantageuse, pour les collectivités territoriales, les opérations de refinancement de leurs emprunts, que ces derniers soient à taux fixe, taux variable, ou structurés. Pour cela, il conviendrait d'encadrer les indemnités de remboursement anticipé dues par les collectivités territoriales, tout comme c'est le cas pour les contrats de crédit aux consommateurs. L'article L. 312-34 du code de la consommation encadre la fixation des indemnités de remboursement anticipé s'agissant des emprunts souscrits par les personnes physiques dans un but étranger à leur activité commerciale ou professionnelle. Il souhaiterait connaître ses intentions sur le sujet.

Texte de la réponse

Les collectivités disposaient depuis le début des années 80 d'une grande liberté dans la gestion de leur dette. Or, la crise financière de 2008, qui a affecté l'ensemble de l'économie mondiale, a eu pour effet de révéler la dangerosité de produits structurés à risque ayant été souscrits par des collectivités territoriales et les organismes publics. C'est la raison pour laquelle, en réponse à cet événement, plusieurs mesures ont été prises afin de renforcer l'information et la transparence relatives aux emprunts souscrits et prévenir d'éventuels risques futurs pour les collectivités : adoption d'une Charte de bonne conduite fin 2009, rénovation des états de la dette annexés aux documents budgétaires des collectivités à compter de 2009, obligation de provisionnement de ces risques (issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), dispositions de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires et de la loi MAPTAM venant encadrer plus strictement le recours à l'emprunt des collectivités, renforcement de la transparence financière des collectivités avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Dès lors, il n'est pas envisagé de modifications de la législation sur ce point. Dans le cadre des contrats de prêt souscrits par les collectivités territoriales auprès d'établissements de crédit ou de sociétés de financement, une indemnité peut être contractuellement prévue en cas de remboursement anticipé d'une partie ou de la totalité de l'emprunt. Ces indemnités sont en général forfaitaires pour les emprunts à taux variables, mais ces indemnités, dites actuarielles, peuvent effectivement être élevées pour les contrats à taux fixes en raison de la différence entre le taux initial du prêt et le taux du marché auquel la banque peut replacer les fonds à la date du remboursement anticipé et de la durée restant à courir. La collectivité pourra, toutefois, bénéficier des conditions avantageuses du marché, notamment lors de la souscription de nouveaux emprunts. Les emprunts souscrits par les collectivités territoriales ne sont pas soumis à un encadrement concernant leurs indemnités de remboursement anticipé, contrairement aux personnes physiques dont l'article L. 312-34 du code de la consommation encadre les indemnités de remboursement anticipé lorsqu'elles souscrivent des emprunts dans un but étranger à leur activité commerciale ou professionnelle. En effet, aucune disposition particulière n'est prévue pour les collectivités territoriales par la directive européenne n° 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs, transposée en droit national par la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. Le Gouvernement a cependant mis en place plusieurs dispositifs destinés, d'une part, à apporter un soutien aux collectivités territoriales pour le remboursement des indemnités de remboursement anticipé dues au titre des emprunts structurés qu'elles ont souscrits et, d'autre part, à encadrer le recours aux emprunts par les collectivités territoriales. Afin d'apporter une réponse pérenne et globale aux emprunts structurés souscrits par les collectivités territoriales et établissements publics, un fonds de soutien a été créé par l'article 92 de la loi n° 2013-1272 de finances pour 2013. Il visait à apporter une aide pour le remboursement anticipé de ces emprunts aux collectivités territoriales et établissements publics les plus fortement affectés. Doté initialement d'1,5 milliard d'euros, sa capacité d'intervention a été doublée en la portant à 3 milliards d'euros par l'article 31 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, à la suite de la décision de la Banque nationale suisse du 15 janvier 2015 de modifier sa politique de change impactant directement les emprunts à risque indexés sur le taux de change euro/franc suisse. Par ailleurs, l'article 32 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires mentionnée précédemment, codifié à l'article L. 1611-3-1 du code général des collectivités territoriales, fixe le cadre juridique du recours à l'emprunt pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. Il tend à prévenir la souscription d'emprunts à risque, en n'autorisant que la souscription des produits les plus simples. Dès lors, il n'est pas non plus envisagé de modification de la législation sur ce point.

Données clés

Auteur : [M. Olivier Gaillard](#)

Circonscription : Gard (5^e circonscription) - La République en Marche

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 4832

Rubrique : Collectivités territoriales

Ministère interrogé : [Action et comptes publics \(M. le SE auprès du ministre\)](#)

Ministère attributaire : [Action et comptes publics \(M. le SE auprès du ministre\)](#)

Date(s) clé(s)

Date de signalement : Question signalée au Gouvernement le 2 juillet 2018

Question publiée au JO le : [30 janvier 2018](#), page 695

Réponse publiée au JO le : [9 avril 2019](#), page 3241