



Commission des finances et des affaires générales

- 5 Administration générale

Critères d'octroi et régime des contre-garanties pour les garanties d'emprunts

Rapport n° CG/2014/32

Service Chef de file :

Service du budget et de la dette

Service(s) associé(s) :

Résumé :

L'objet de ce rapport est de proposer une évolution des critères d'octroi et du régime des contre-garanties pour les garanties d'emprunts octroyées par le Département du Bas-Rhin hors logements sociaux

Le contexte dans lequel s'insère la politique des garanties départementales a connu ces dernières années des changements importants qui nécessitent que le cadre départemental soit aujourd'hui posé de nouveau. D'une part des évolutions réglementaires doivent être prises en compte par le régime d'octroi des garanties et d'autre part, des défaillances doivent nous conduire à être plus vigilants et à mieux maîtriser les risques. Enfin, la forte hausse de l'encours de dette garantie (597M€ à fin 2012, soit +52% depuis 2008) représente un risque pour l'équilibre du budget départemental dans un contexte où les marges de manœuvre sont devenues très étroites.

L'objet de ce rapport est de proposer des évolutions pour le régime d'octroi des garanties d'emprunts du Département hors domaine du logement social.

I. LE CADRE LEGISLATIF

A. Les limites fixées par les textes

La réglementation en vigueur est issue du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

Trois règles essentielles se dégagent :

Règle prudentielle	Définition	Application
<u>plafonnement par rapport aux recettes de fonctionnement</u>	le total annuel des annuités d'emprunts garanties ne peut dépasser 50% des recettes réelles de fonctionnement (Au BP 2012, le Département était à 10,92 %)	Applicable à tous les types d'organismes
<u>Règle de division du risque</u>	le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur ne peut excéder 10% du montant total des annuités susceptibles d'être garanties	Applicable à tous les types d'organismes hors organismes de logements sociaux (*)
<u>Règle de partage du risque</u>	la quotité garantie par une ou plusieurs collectivités ne peut excéder 50% de l'emprunt. Ce taux peut être porté à 80% pour des opérations d'aménagement et à 100% pour des emprunts contractés par des organismes d'intérêt général (organismes à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial ou culturel, associations reconnues d'utilité publique et associations dont l'objet est de verser des aides financières à la création d'entreprises)	Applicable à tous les types d'organismes hors organismes de logements sociaux (*)

(*) L'article L3231-4-1 du CGCT et la jurisprudence excluent du champ d'application des ratios prudentiels, pour le Département, les garanties d'emprunts ou les cautionnements accordés par les collectivités territoriales :

- 1- pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte ;
- 2- pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ;
- 3- en application du plan départemental visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Cependant, concernant la règle du plafonnement par rapport aux recettes de fonctionnement, les garanties déjà accordées aux opérations exonérées (logement social...) interviennent dans le calcul pour limiter la capacité de la collectivité à garantir de nouveaux emprunts au bénéfice des entités dites classiques.

B. Cas particuliers

1- les associations et sociétés sportives : les collectivités territoriales ne peuvent accorder de garanties d'emprunt :

- a. aux associations sportives constituées selon les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 ou conformément au code civil local pour les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle ;
- b. aux sociétés anonymes à objet sportif et aux sociétés anonymes sportives professionnelles.

Toutefois les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent accorder leur garantie aux emprunts contractés 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 euros.

2- les garanties portant sur des créances commerciales, des loyers, des opérations de crédit-bail et des lignes de crédit sont interdites. En effet, les emprunts garantis doivent comporter un tableau d'amortissement du capital, afin de permettre la détermination du montant des annuités garanties.

C. Les règles de transparence

Deux principales règles prévalent :

- l'octroi des garanties d'emprunts doit faire l'objet d'une décision de l'assemblée délibérante ;
- les garanties accordées doivent être récapitulées dans un état annexé aux documents budgétaires.

D. Les restrictions supplémentaires

Le Conseil Général a décidé de limiter l'étendue des garanties accordées par le Département en instituant un taux-limite applicable aux intérêts garantis, en cas de mise en jeu de la caution.

Conformément à une délibération du Conseil Général en date du 14 décembre 2004, le taux d'intérêt-limite au titre des emprunts garantis est fixé au taux de l'usure diminué d'un point.

Ce taux-limite s'applique à tous les emprunts garantis.

II. LES GARANTIES D'EMPRUNTS DANS LE DEPARTEMENT DU BAS-RHIN

Les garanties d'emprunt dans le Département sont régies par la délibération du Conseil Général du 24 avril 1984 modifiée par la délibération du Conseil Général du 26 octobre 2009.

Par ailleurs, tous les dossiers de demande de garantie d'emprunt sont à présenter en Commission Permanente pour octroi de la garantie départementale (délibération CG/2010/191 du 14 décembre 2010).

Le Département accorde sa garantie aux organismes suivants :

- collectivités locales (uniquement les communes et intercommunalité) ;
- établissements publics ;
- société d'économie mixte ;
- organismes de construction de logements aidés par l'Etat ;
- organismes divers à but non lucratif (essentiellement associations à caractère sanitaire ou social) ;
- établissements scolaires privés.

Ces garanties peuvent être classées en quatre catégories :

- le demandeur est un organisme de logement social ;
- l'activité du demandeur est en lien avec un type d'intervention du Département ;
- l'organisme demandeur gère des activités les unes liées à des interventions du Département, les autres non ;
- l'activité de l'organisme demandeur n'a pas de lien avec les interventions du Département.

A. Modalités d'octroi des garanties

A ce jour, toutes les demandes de garanties d'emprunt concernant des opérations de construction, de rénovation, de mise aux normes et d'achat de matériel sont instruites à partir du moment où l'organisme demandeur figure dans la liste ci-dessus. Les conditions d'octroi et de contre-garantie sont quant à elles différentes en fonction du type d'organisme.

Type d'organismes	Modalité d'octroi	Contre-garantie	Quotité des emprunts garantie par le Département
<u>Collectivités locales</u> (uniquement les communes)	Décision au cas par cas prise par la Commission Permanente	Engagement par convention d'inscrire au budget, en dépenses obligatoires, les sommes nécessaires au remboursement des annuités	100%
<u>Etablissements publics</u>	Idem	Idem	100% ou garantie partielle en cas de caution partageable par la commune concernée (en général 50% pour chaque collectivité)
<u>Société d'économie mixte</u>	Idem	Engagement par convention de ne pas aliéner les biens sans l'accord du Département et inscription au livre foncier d'une restriction au droit de disposer. Pour ALSABAIL : engagement, en cas de cessation de paiement d'une ou plusieurs entreprises, de faire intervenir en priorité le fonds de garantie jusqu'à épuisement de la quote-part du Département dans celui-ci	50%

<p>Organismes de construction de logements aidés par l'Etat</p>	<p>Idem sauf : OPUS 67 et SIBAR qui ont une convention d'objectif et une Ligne Globale de Financement pluriannuelle (convention financière avec la CDC et le Département). La Commission Permanente prend acte chaque année des opérations réalisées dans ce cadre.</p>	<p>Engagement par convention de ne pas hypothéquer leurs biens, ni les vendre ou les aliéner sans l'accord du Département.</p> <p>Engagement par convention à réserver sur leur parc locatif :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5% des logements par opération de réhabilitation - 10% des logements par opération de construction 	<p><u>Pour les opérations réalisées dans la CUS :</u> garantie 50% CUS, 50% Département</p> <p><u>Pour les opérations réalisées hors CUS :</u> garantie du Département avec complément de la commune concernée.</p> <p><u>Pour les organismes ayant passé une convention d'objectif avec le Département :</u> 100%</p>
<p>Organismes divers à but non lucratif (essentiellement associations à caractère sanitaire ou social)</p>	<p>Décision au cas par cas prise par la Commission Permanente</p>	<p><u>4 possibilités :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - pour les emprunts garantis à 100% par le Département ainsi que ceux garantis avec une autre collectivité, sous réserve que la garantie du Département porte sur un emprunt d'au moins 500 000€ et qu'elle soit de 80% de cet emprunt au minimum : inscription d'une <u>hypothèque sur les biens</u> au profit du Département - Dans les autres cas : <ul style="list-style-type: none"> - inscription au livre foncier d'une <u>prénotation d'hypothèque</u> et d'une <u>restriction au droit de disposer</u> sur les biens - <u>caution solidaire</u> d'un organisme tiers, fiable, qui s'engage par convention à rembourser au Département les sommes versées en cas de mise en jeu - dans certains cas très particuliers (association ne possédant pas de bien mais à but éminemment social) et au cas par cas, engagement à <u>inscrire chaque année au budget, en dépenses obligatoires,</u> les sommes nécessaires au remboursement des annuités 	<p>S'agissant en général d'organismes visés par les articles 200 et 238 bis du CGI, emprunt garanti à 100%.</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit totalement par le Département - soit partage avec une ou plusieurs autres collectivités concernées

III. EVOLUTION DU REGIME DES GARANTIES

Afin de limiter les risques portés par le Département et au vu des difficultés de certains secteurs (notamment les cliniques), les critères au regard desquels le régime actuel des garanties peut être revu sont les suivants :

- est-on dans le champ d'intervention du Département obligatoire ou volontariste ?
- quel est le risque financier (patrimoine de l'organisme, activité, montant de l'emprunt à garantir) ?
- quel est l'intérêt départemental ?

Il est à noter que très massivement, les départements n'accordent leurs garanties d'emprunt que pour les domaines relevant de leurs compétences et qu'ils sont plutôt parcimonieux en termes de quotités garanties surtout pour les associations.

Les modifications sont apportées afin de simplifier et clarifier les procédures tout en limitant au maximum les risques encourus par le Département. Afin de limiter les risques et d'instruire les demandes de garanties d'emprunts en ayant un maximum d'éléments d'analyse, des documents justificatifs sont demandés aux organismes (annexe 1).

A. Collectivités locales et établissements publics

Les demandes de garanties émanant de collectivités locales ou d'établissements publics sont assez rares. Le nombre de garanties et le montant de l'encours restent assez stables depuis plusieurs années (annexe 2). Par ailleurs, les risques liés à l'octroi de garanties d'emprunts pour ces structures sont quasiment inexistantes. C'est pourquoi les sûretés exigées par le Département sont très peu contraignantes. Il est proposé de n'apporter aucun changement pour ces organismes.

B. Sociétés d'économie mixte (hors logement social)

Le capital d'une SEM est majoritairement détenu, à 85 % depuis la loi du 2 janvier 2002, par une ou plusieurs personnes publiques (Etat, collectivité territoriale ou tout autre Etablissement public) d'où la solidité financière de ces sociétés. Les demandes de ces dernières années émanent surtout de SEM qui construisent des logements sociaux ou des établissements à caractère médico-social (annexe 3). Il est donc proposé d'alléger la procédure d'engagement de la contre-garantie et de recentrer l'activité garantie d'emprunt sur les domaines de compétence du Département.

Organismes	Modalités d'octroi	Contre-garantie	Quotité des emprunts garantie par le Département
Sociétés d'économie mixte (hors logement social)	Ce qui change : Décision au cas par cas prise par la Commission Permanente pour toutes les demandes relevant de son champ d'intervention (secteur social relevant exclusivement des attributions du Département) et uniquement pour les opérations d'investissement lourd en excluant les achats de matériel et de tout type de biens mobiliers.	Ce qui change : uniquement engagement par convention de ne pas aliéner les biens sans l'accord du Département. Plus d'inscription de restriction au droit de disposer. = simplification administrative et économie financière pour la SEM Pour ALSABAIL : pas de changement	pas de changement : 50% Pour les PLS : 100% Pour les opérations de construction d'établissements d'hébergement qui sont dans le domaine de compétence du Département : 100%

Toute autre demande exceptionnelle n'entrant pas dans le cadre défini ci-dessus devra faire l'objet d'un examen en Conseil Général.

C. Organismes divers à but non lucratif

Le Département instruit aujourd'hui toutes les demandes de garanties d'emprunt qui relèvent du domaine médico-social, que ce soit de l'investissement lourd ou de l'achat de matériel. Compte-tenu des problématiques actuelles qui se posent au Département, il semble judicieux de recentrer l'activité garantie d'emprunt sur les domaines de compétence du Département : c'est en effet dans ces domaines que le Département a une forte capacité d'analyse financière à travers le Service des Etablissements et Institutions, ce qui limite les risques encourus par le Département sans pour autant avoir d'effets négatifs importants pour les associations.

Organismes	Modalités d'octroi	Quotité des emprunts garantie par le Département
Organismes divers à but non lucratif (essentiellement associations à caractère sanitaire ou social)	Ce qui change : Décision au cas par cas prise par la Commission Permanente pour toutes les demandes relevant de son champ d'intervention (secteur social relevant exclusivement des attributions du Département) et uniquement pour les opérations d'investissement lourd en excluant les achats de matériel et de tout type de biens mobiliers.	pas de changement : S'agissant en général d'organismes reconnus d'utilité publique ou d'intérêt général à but non lucratif : emprunt garanti à 100% : - soit totalement par le Département - soit partage avec une ou plusieurs autres collectivités concernées.

Toute autre demande exceptionnelle n'entrant pas dans le cadre défini ci-dessus devra faire l'objet d'un examen en Conseil Général.

La suppression des garanties d'emprunt en matière d'achat de matériel obligera les associations à avoir un peu d'autofinancement et ainsi une gestion plus saine.

Les organismes divers à but non lucratifs qui reçoivent des subventions du Département sont suivis de manière régulière et rigoureuse par les services du Département ce qui permet d'avoir une bonne visibilité quant à leur santé financière et leur gestion.

En matière de contre-garantie, une proposition vous est présentée ci-dessous. Elle consiste en une forte simplification des procédures pour les associations et le Département tout en conservant une protection des intérêts départementaux.

Il est proposé de remonter de 500 000 € à 1 000 000 € le montant à partir duquel une inscription hypothécaire sera demandée à l'association. Un tiers des emprunts garantis sont d'un montant supérieur ou égal à 1 000 000 €, un quart des emprunts garantis sont d'un montant compris entre 500 000 € et 1 000 000 €. Ce montant plafond permettra d'une part de limiter les charges financières représentées par la procédure d'inscription hypothécaires et d'autre part de simplifier la gestion aussi bien pour le Département que pour les associations tout en préservant les intérêts du Département.

Les intérêts départementaux sont protégés en-dessous du seuil de 1 000 000 € dans la mesure où, même si le Département n'exige plus d'inscription d'hypothèque, l'organisme ne peut se séparer de ses biens sans l'accord du Département.

Si plusieurs prêts sont effectués pour la même opération, le montant plafond sera calculé par opération.

Contre-garantie – Régime actuel	Contre-garantie – Evolution
<p>- soit inscription d'une hypothèque sur les biens au profit du Département pour les emprunts garantis à 100% par le Département ainsi que ceux garantis avec une autre collectivité, sous réserve que la garantie du Département porte sur un emprunt d'au moins 500 000 € et qu'elle soit de 80% de cet emprunt au minimum ;</p> <p>- soit inscription au livre foncier d'une prénotation d'hypothèque et d'une restriction au droit de disposer sur les biens dans les autres cas ;</p> <p>- soit caution solidaire d'un organisme tiers, fiable, qui s'engage par convention à rembourser au Département les sommes versées en cas de mise en jeu ;</p> <p>- soit dans certains cas très particuliers (association ne possédant pas de bien mais à but éminemment social) et au cas par cas, à inscrire chaque année au budget, en dépenses obligatoires, les sommes nécessaires au remboursement des annuités.</p>	<p>- soit inscription d'une hypothèque sur les biens au profit du Département pour les emprunts d'au moins 1 000 000 € (ou éventuellement caution solidaire d'un organisme tiers, fiable, qui s'engage par convention à rembourser au Département les sommes versées en cas de mise en jeu) ;</p> <p>- soit engagement à ne pas hypothéquer ses biens, ni les vendre ou les aliéner sans l'accord du Département dans les autres cas et inscription d'une restriction au droit de disposer au Livre Foncier</p> <p>(ces mentions devront être reprises dans la mention manuscrite de l'engagement des cautions sur les contrats de prêts).</p>

En cas de transfert de garantie d'une association vers une autre, le montant plafond qui est retenu pour le choix de la contre-garantie est le montant du capital restant dû et pas le montant de l'emprunt d'origine.

D. Etablissements scolaires privés

Il est proposé d'acter la pratique qui a cours en matière d'établissements scolaires privés, même si ce secteur est très peu représenté dans l'encours des garanties d'emprunts et dans le nombre de demandes annuelles.

Organismes	Modalités d'octroi	Contre-garantie	Quotité des emprunts garantie par le Département
<p>Etablissements scolaires privés (sous contrat d'association avec l'Etat)</p>	<p>Ce qui change : Décision au cas par cas prise par la Commission Permanente uniquement pour les opérations d'investissement lourd en excluant les achats de matériel et de tout type de bien mobilier.</p>	<p>Mêmes propositions que pour les organismes divers à but non lucratif.</p>	<p>Quotité de l'emprunt garanti fixée au prorata du nombre de collégiens inscrits dans l'établissement (*)</p>

(*) La quotité garantie sera proportionnelle au nombre de collégiens inscrits dans l'établissement par rapport au nombre total d'élèves (100% si l'établissement est uniquement un collège).

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Le Conseil Général du Bas-Rhin, sur proposition de la commission des finances et des affaires générales :

décide de modifier les critères d'octroi et le régime des contre-garanties pour les garanties d'emprunts octroyées par le Département du Bas-Rhin mis en place par délibération CG/1984/102 du 24 avril 1984 et CG/2009/75 du 26 octobre 2009 (hors logements sociaux).

adopte le régime des garanties d'emprunts comme défini ci-dessous :

** collectivités locales et établissements publics :*

- modalité d'octroi : décision au cas par cas prise par la commission permanente*

- contre-garantie : engagement par convention d'inscrire au budget, en dépenses obligatoires, les sommes nécessaires au remboursement des annuités*

- quotité des emprunts garantie par le Département : 100%*

** sociétés d'économie mixte (hors logement social):*

- modalités d'octroi : décision au cas par cas prise par la commission permanente pour toutes les demandes relevant du champ d'intervention du Département (secteur social relevant exclusivement des attributions du Département) et uniquement pour les opérations d'investissement lourd en excluant les achats de matériel et de tout type de biens mobiliers*

- contre-garantie : engagement par convention de ne pas aliéner les biens sans l'accord du Département*

Pour ALSABAIL : engagement, en cas de cessation de paiement d'une ou plusieurs entreprises, de faire intervenir en priorité le fonds de garantie jusqu'à épuisement de la quote-part du Département dans celui-ci

- quotité des emprunts garantie par le Département : 50%*
 - sauf pour les PLS : 100% ;*
 - sauf pour les opérations de construction d'établissements d'hébergement qui sont dans le domaine de compétence du Département : 100%*

** organismes divers à but non lucratif :*

- modalités d'octroi : décision au cas par cas prise par la commission permanente pour toutes les demandes relevant du champ d'intervention du Département (secteur social relevant exclusivement des attributions du Département) et uniquement pour les*

opérations d'investissement lourd en excluant les achats de matériel et de tout type de biens mobiliers

- *quotité des emprunts garantie par le Département : s'agissant en général d'organismes reconnus d'utilité publique ou d'intérêt général à but non lucratif : emprunt garanti à 100% : soit totalement par le Département, soit partage avec une ou plusieurs autres collectivités concernées.*

- *contre-garantie :*

- *pour les emprunts d'au moins 1 000 000 € : Inscription d'une hypothèque sur les biens au profit du Département (ou éventuellement caution solidaire d'un organisme tiers, fiable, qui s'engage par convention à rembourser au Département les sommes versées en cas de mise en jeu)*

- *pour les emprunts inférieurs ou égaux à 1 000 000 € : engagement à ne pas hypothéquer ses biens, ni les vendre ou les aliéner sans l'accord du Département et inscription d'une restriction au droit de disposer au Livre Foncier*

Si plusieurs prêts sont effectués pour la même opération, le montant plafond sera calculé par opération.

Ces mentions devront être reprises dans la mention manuscrite de l'engagement des cautions sur les contrats de prêts.

En cas de transfert de garantie d'une association vers une autre, le montant plafond qui est retenu pour le choix de la contre-garantie est le montant du capital restant dû et pas le montant de l'emprunt (ou des emprunts) d'origine.

** établissements scolaires privés :*

- *modalités d'octroi : décision au cas par cas prise par la commission permanente uniquement pour les opérations d'investissement lourd en excluant les achats de matériel et de tout type de bien mobilier*

- *quotité des emprunts garantie par le Département : quotité de l'emprunt garanti fixée au prorata du nombre de collégiens inscrits dans l'établissement. La quotité garantie est proportionnelle au nombre de collégiens inscrits dans l'établissement par rapport au nombre total d'élèves (100% si l'établissement est uniquement un collège)*

- *contre-garantie :*

- *pour les emprunts d'au moins 1 000 000 € : inscription d'une hypothèque sur les biens au profit du Département (ou éventuellement caution solidaire d'un organisme tiers, fiable, qui s'engage par convention à rembourser au Département les sommes versées en cas de mise en jeu)*

- *pour les emprunts inférieurs ou égaux à 1 000 000 € : engagement à ne pas hypothéquer ses biens, ni les vendre ou les aliéner sans l'accord du Département et inscription d'une restriction au droit de disposer au Livre Foncier*

Si plusieurs prêts sont effectués pour la même opération, le montant plafond sera calculé par opération.

Ces mentions devront être reprises dans la mention manuscrite de l'engagement des cautions sur les contrats de prêts.

En cas de transfert de garantie, le montant plafond qui est retenu pour le choix de la contre-garantie est le montant du capital restant dû et pas le montant de l'emprunt (ou des emprunts) d'origine.

Strasbourg, le 30/04/14

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name Guy-Dominique Kennel.

Guy-Dominique KENNEL