

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTERE DE L'INTERIEUR
Circulaire du 22 FEVRIER 1989.

Concours financiers à court terme offerts aux collectivités
locales et à leurs établissements publics.

Texte communiqué par la Direction générale des Collectivités locales (non publié au Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur) NOR: INTB8900071C.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a accru l'autonomie des collectivités locales dans tous les domaines. Elle a notamment modifié dans ce sens les règles applicables aux emprunts et a supprimé les conditions particulières relatives :

- à la forme des délibérations et des contrats d'emprunt (montant, durée, annuité,...) ;
- au taux d'intérêt de l'emprunt et au taux des éventuelles commissions.

Dans ce contexte juridique nouveau, la suppression à partir de 1986 des prêts bonifiés aux collectivités locales a conduit à l'apparition de formules originales et diversifiées de prêts d'argent proposés aux collectivités locales par tous les établissements de crédit. Parmi celles-ci, le souci des collectivités de mieux maîtriser les frais financiers générés par une trésorerie non rémunérée a conduit au développement de formules caractérisées par :

- un terme court, souvent limité à un an et assorti d'une clause de reconduction ;
- l'absence de tableau d'amortissement ;
- des conditions de mobilisation et de remboursement des fonds prêtés très souples, voire laissées à l'initiative et à l'appréciation de la collectivité emprunteuse quant aux dates et aux montants concernés.

Les deux produits financiers à court terme les plus communément proposés aux collectivités locales sont les avances de trésorerie et l'ouverture de ligne de crédit.

L'avance de trésorerie est un prêt à court terme destiné à faire face à un besoin ponctuel et certain de disponibilités. De ce fait, l'avance est mobilisable et remboursable en une fois pour le montant et à l'échéance déterminés par un contrat.

L'ouverture d'une ligne de crédit de trésorerie est destinée à faire face à un besoin ponctuel et éventuel de disponibilités. Elle équivaut à faire face à un droit de tirage permanent auprès d'un établissement de crédit. Dans la limite d'un plafond fixé par un contrat, la collectivité locale peut tirer des fonds lorsqu'elle le souhaite, en une ou plusieurs fois.

La ligne de crédit permet de faire face à tout risque de rupture de paiement dans des délais très courts. De plus, la collectivité peut en remboursant à son gré les fonds qui lui sont prêtés, reconstituer son droit de tirage.

. Il convient de souligner le fait qu'un prêt d'argent présentant des caractéristiques identiques sur le plan financier (durée, taux...) peut s'analyser, selon l'affectation budgétaire ou hors budget qui doit lui être conférée par l'organe délibérant de la collectivité :

- soit comme une ressource budgétaire, affectée au financement des investissements et relevant à ce titre du régime juridique et comptable des emprunts (compte 16) ;
- soit comme un concours de trésorerie, retracé hors budget dans les comptes financiers de la classe 5, et relevant de la réglementation relative à la gestion de trésorerie des collectivités locales.

Cette distinction entre ressource budgétaire et ressource de trésorerie, n'est pas toujours clairement perçue par les établissements prêteurs et une certaine confusion a pu s'établir dans les pratiques.

A cet égard, il convient en particulier de rappeler aux collectivités concernées qu'aux termes de l'article L 221-6 du code des communes "les dépenses inscrites en section d'investissement (au titre du crédit pour dépenses imprévues) ne peuvent être financées par l'emprunt". Les prêts à court terme même budgétaires ne sauraient donc être un moyen de gager l'ouverture de crédits budgétaires destinés à faire face à des dépenses imprévues.

. La mention de l'affectation budgétaire ou de trésorerie assignée aux ressources résultant d'un prêt constitue ainsi le critère déterminant de l'application de l'un ou de l'autre des régimes susvisés et doit donc apparaître clairement :

- dans la délibération autorisant le recours à l'emprunt et, le cas échéant, dans la délibération se prononçant sur les conditions de réalisation et les clauses financières de l'opération ;

- dans la convention de prêt. Il est rappelé à cet égard que l'affectation constitue la cause du contrat de prêt, cause qui, aux termes de l'article 1108 du code civil, forme un élément essentiel de la construction contractuelle. Toute modification de l'affectation des fonds empruntés ne peut donc résulter que d'un accord des parties contractantes prise dans les mêmes formes que le contrat initial (délibération de l'assemblée).

. La présente circulaire a pour objet de préciser les règles applicables aux concours financiers à court terme en fonction, soit de leur affectation en trésorerie, soit de leur affectation à une opération budgétaire.

I - Les crédits de trésorerie.

1) Principes généraux

Les crédits de trésorerie n'ont pas vocation à financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire.

Seuls les frais financiers et les intérêts doivent figurer au budget puis au compte administratif de la collectivité, les mouvements en capital (encaissements et remboursements) étant retracés hors budget dans les comptes financiers de la classe 5, et décrits dans une annexe au budget primitif.

Ces prêts de trésorerie doivent permettre aux ordonnateurs une meilleure maîtrise de leurs flux financiers et un assouplissement des rythmes de paiement.

Les collectivités locales peuvent ainsi faire face à des besoins passagers de liquidités sans qu'il leur soit nécessaire de mobiliser par avance les emprunts budgétaires affectés au financement de l'investissement.

Ces produits financiers bien utilisés devraient permettre de prévenir les suspensions de paiement par les comptables pour insuffisance de trésorerie et ainsi d'améliorer la relation avec les fournisseurs en évitant des mandatements tardifs donnant lieu à liquidation d'intérêts moratoires. Leur mise en place implique une coordination entre l'ordonnateur, le comptable de la collectivité et le représentant de l'établissement de crédit, voire même des contacts directs entre ces intervenants.

Toutefois, ces produits présentent un coût non négligeable qu'il est nécessaire d'analyser au regard de la gestion globale de la trésorerie. Dès lors, un bilan préalable coût - avantages est indispensable :

- pour déterminer l'intérêt de recourir à de telles formules ;
- pour évaluer les crédits à ouvrir au budget en couverture de la charge des intérêts et de celle des commissions.

En conséquence, il vous appartient de suggérer aux décideurs locaux seuls maîtres de leur décision, d'utiliser si possible ces produits dans le cadre d'un plan de trésorerie préalablement établi permettant d'affiner les prévisions d'encaissement et de déplacement et d'en limiter les aléas.

2) Cadre juridique

Comme pour l'ensemble des décisions des collectivités locales, la décision de recourir à de tels produits financiers incombe à l'organe délibérateur de la collectivité.

Le Président du conseil régional et le Président du conseil général sont chargés d'exécuter les décisions prises par l'organe délibérant ou par le bureau sur délégation de l'assemblée (article 24 et 25 de la loi du 2 mars 1982 pour le conseil général, rendus applicables au conseil régional par l'article 6 de la loi n° 86-6 du 6 janvier 1986).

Pour les communes, le maire exécute ces décisions du conseil municipal dans les conditions fixées par l'article L 122-19 du code des communes, la délégation générale conférée en vertu, de l'article L 122-20 en matière d'emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget ne s'appliquant pas en l'occurrence.

En conséquence, toute conclusion ou reconduction d'un contrat avec un organisme financier ou bancaire portant sur l'ouverture d'un crédit de trésorerie nécessite une délibération spécifique de l'assemblée délibérante (ou du bureau en cas de délégation), acceptant les clauses du projet de contrat et autorisant l'ordonnateur à le signer.

En revanche, les opérations de gestion (telles que la décision de recourir effectivement à la ligne de trésorerie, ou de rembourser les fonds empruntés) qui sont prises pour l'exécution de ce contrat, sont à la charge de l'ordonnateur conformément aux termes de l'article L 122-19 du code des communes.

En application de l'article 2 de la loi du 2 mars 1982, les délibérations, ainsi que les contrats et leurs avenants mentionnés ci-dessus doivent être transmis aux représentants de l'Etat compétent ou à son délégué dans l'arrondissement aux fins des contrôles organisés par les textes en vigueur.

Il appartiendra aux préfets de vérifier notamment :

- que la délibération autorisant le recours à un crédit de trésorerie, ainsi que le contrat y afférent, mentionnent l'affectation en trésorerie (hors budget) des ressources procurées par ce prêt ;
- que l'exécutif de la collectivité a reçu effectivement autorisation de l'organe délibérant pour contracter avec l'établissement de crédit ;
- que les conditions du contrat répondent bien à la délibération l'autorisant, et notamment qu'elles visent à faciliter l'exécution du budget en palliant une insuffisance temporaire de liquidité ou en réduisant les frais financiers qui seraient liés à une mobilisation précoce des emprunts.

Les copies du contrat et de la délibération l'autorisant sont remises au comptable de la collectivité locale par l'ordonnateur à titre de pièces justificatives du premier ordre de recettes valant demande de tirage de fonds ou demande d'avance établie en application de ce contrat ou de cette convention.

L'attention des comptables est appelée sur le fait que l'amélioration de la trésorerie résultant du recours à ces produits ne les autorise pas à effectuer des prises en charge de mandat en dépassement de crédit.

3) Cadre comptable.

. Sur le plan comptable, ces prêts de trésorerie constituent des concours bancaires que le plan comptable général définit comme des dettes contractées auprès des banques en raison de besoin de trésorerie et dont il constate les mouvements comptables en classe 5 "comptes financiers" et non au compte 16 l'emprunts et dettes assimilées".

En conséquence, les mouvements de disponibilités résultant de l'exécution de ces contrats donnent lieu aux écritures suivantes :

- Encaissement : débit du compte 568 "compte au trésor" par crédit de la subdivision concernée du compte 569 "crédit de trésorerie" (M 11 - M 12 - M 51) débit compte 515 "compte au trésor" par crédit du compte 519 "comptes courants créditeurs" (M 4).

- Remboursement : débit de la subdivision concernée du compte 569 par crédit du compte 568 (M 11 - M 12 - M 51) débit du compte 519 par crédit du compte 515 (M4)

Les frais financiers et les intérêts figurent au budget.

Une facture de l'établissement de crédit pour le montant des différentes commissions stipulées dans le contrat est produite à l'appui du mandat de paiement émis par l'ordonnateur sur le compte 672 "frais financiers divers" (M 11 - M 12 - M 51) ou sur le compte 627 "services bancaires et assimilés" (M 4).

Pour permettre au comptable de justifier dans son compte de gestion le solde du compte 569 (M 11 - M 12 - M 51) ou 519 (M4) arrêté au 31 décembre de l'exercice qui s'achève, l'établissement prêteur adresse à l'ordonnateur qui le transmet au comptable un état détaillé faisant apparaître le montant de l'encours de prêt constaté à cette date.

Un état liquidatif détaillé, précisant entre autre pour chacune des périodes d'application le montant du crédit de trésorerie concerné, le taux d'intérêt retenu (valeur de l'indice de référence et marge) et le volume des intérêts en résultant, est produit par l'établissement de crédit. L'ordonnateur le joint à l'appui du mandat de paiement émis sur le compte 6715 "intérêt des emprunts à court terme" (M 11 - M 12 - M 51) ou 661 "charge d'intérêt" (M 4).

Il est rappelé que l'article 15 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances fait obligation aux collectivités locales de déposer leurs fonds au trésor.

Dès lors, les disponibilités avancées ou remboursées au titre de ces concours de trésorerie ne peuvent être enregistrées que sur le compte au trésor de la collectivité ouvert dans les écritures du comptable assignataire, seul chargé du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités de cette collectivité.

Ainsi, toute procédure prévoyant l'ouverture d'un compte au nom de la collectivité dans les écritures d'un établissement financier, même si les mouvements de ce compte sont diligentés par le comptable de la collectivité, est proscrite car s'opposant à la règle du dépôt des fonds au trésor.

. Afin d'éviter les risques de paiement d'intérêt de retard à l'occasion du remboursement des échéances, la procédure de règlement sans mandatement préalable des annuités de prêts contractés par les collectivités locales et les établissements publics locaux, prévue par l'instruction de la comptabilité publique 85-30 K1 MO du 6 mars 1985, est applicable aux crédits de trésorerie.

4) Information

. La plupart des contrats proposés par les établissements de crédit font référence pour le calcul des intérêts à des indices monétaires ou obligataires variant en fonction de l'évolution de ces marchés. Il vous appartient d'attirer l'attention des ordonnateurs sur l'intérêt en terme de gestion que représente la communication par l'établissement de crédit d'une situation mensuelle qui pourrait faire apparaître :

- les mouvements du mois précédent ;
- le montant de l'encours ;
- la valeur de l'indice de référence et le taux d'intérêt applicable à l'encours ;
- le total des intérêts de la période.

Il serait souhaitable que ces informations soient également communiquées au comptable de la collectivité.

. Le crédit de trésorerie n'étant pas budgétaire, il importe d'assurer l'information des assemblées délibérantes concernant les mouvements financiers résultant de l'exécution du contrat. A cet effet, une annexe au budget primitif de chaque exercice suivant la date de conclusion du contrat précisera sous forme de tableau et pour chaque contrat :

- les caractéristiques de chaque contrat ;
- l'utilisation de chacune des lignes de crédit ;
- le solde total d'utilisation en cas de lignes multiples.

Un modèle de tableau figure en annexe.

II - Les emprunts budgétaires.

Aux termes de l'article L 231-12 du code des communes, pour les communes et leurs établissements publics, de l'article 59 de la loi du 10 août 1871 pour les départements et de l'article 20 de la loi 72-619 du 5 juillet 1972 pour les régions, les ressources d'emprunt sont inscrites en recettes budgétaires à la section d'investissement et sont affectées, concurremment avec les ressources budgétaires définitives de cette section (subventions, autofinancement), à la couverture des autorisations de dépenses inscrites à cette section du budget.

Ces dispositions excluent tout financement des dépenses de la section de fonctionnement par l'emprunt.

1) Rappel des principes en matière d'équilibre budgétaire

La règle de l'équilibre budgétaire définie par les articles 8, 51 et 83 de la loi de mars 1982 interdit de financer par des ressources d'emprunt le remboursement en capital des annuités à échoir au cours de l'exercice.

Même lorsque les emprunts budgétaires sont à court terme, ils doivent avoir une contrepartie au budget en dépenses, autre que le remboursement d'une annuité d'emprunt. A défaut d'une telle contrepartie, il y a suréquilibre du budget.

Enfin, les contrats d'emprunt donnent généralement lieu à l'établissement d'un échéancier d'annuités approuvé par l'assemblée délibérante, qui s'engage à cet effet à dégager pendant toute la durée du prêt des ressources budgétaires annuelles suffisantes pour en assurer le règlement.

2) Emprunts à court terme

Cela étant, ce dispositif n'interdit nullement aux collectivités de contracter pour le financement de dépenses d'équipement, des emprunts à court terme, dont les modalités de mobilisation et de remboursement seraient les plus souples possibles, sous réserve, bien entendu, de leur encaissement et de leur remboursement sur des exercices budgétaires différents.

Un emprunt encaissé et remboursé au cours d'un même exercice serait en effet regardé comme une simple opération d'ordre, le coût réel du financement ne pouvant dans cette hypothèse qu'être supporté, en définitive, par les ressources propres de la collectivité. Un tel emprunt est en fait un crédit de trésorerie et doit être classé comme tel. A défaut, l'encaissement et le remboursement dans la même année pourraient faire apparaître un déséquilibre budgétaire.

Il convient de rappeler ici les dispositions de l'article L 221-6 du code des communes, aux termes desquelles les dépenses inscrites en section d'investissement au titre des dépenses imprévues ne peuvent être financées par l'emprunt.

Un emprunt budgétaire à court terme peut être consolidé par un emprunt à moyen ou long terme. Cette transformation doit être autorisée par une délibération de l'assemblée et faire l'objet d'un nouveau contrat ou d'un avenant au contrat initial.

Sur le plan financier, il convient d'attirer l'attention des ordonnateurs sur le fait que les prêts à court terme sont assortis de taux d'intérêt subissant les fluctuations du marché, et qu'ils n'offrent pas de garantie de

reconduction au-delà de l'échéance à court terme convenue. Ils ne sont donc pas adaptés à la couverture des investissements durables prévus au budget, sauf à exposer la collectivité à une rupture de financement au terme échu.

Par ailleurs, l'absence de tableau d'amortissement et l'exigibilité à court terme qui caractérisent ces prêts ne permettent pas à la collectivité emprunteuse de prévoir et de répartir sur les exercices budgétaires subséquents la charge d'un remboursement par annuités des fonds reçus. En conséquence, toute comptabilisation budgétaire de ces prêts à court terme impose à la collectivité de prévoir, dès le budget de la date anniversaire du contrat, les crédits nécessaires au remboursement intégral des fonds reçus.

3) Cadre comptable

. Comme pour les emprunts à long et moyen terme, les opérations budgétaires et comptables relatives aux emprunts à court terme font l'objet de titres de recettes et de mandats de paiement imputables sur les subdivisions concernées du compte 16 même dans le cas où il n'y a pas encaissement ou décaissement effectif de fonds (éventuellement en cas de consolidation). Les intérêts et les autres frais financiers font l'objet de mandats imputés sur les comptes 671 et 672 (M 11 - M 12 - M 51) ou sur les comptes 661 et 627 (M 4).

. Afin d'éviter les risques de paiement d'intérêts de retard, il est rappelé que la direction de la comptabilité publique a mis au point une procédure de règlement sans mandatement préalable des annuités de prêts contractés par les collectivités locales et les établissements publics locaux (instruction 85-30-K1-M0 du 6 mars 1985).

III - Consolidation des crédits à court terme (aspect comptable).

La description comptable de l'opération diffère selon que le prêt initial à court terme a été préalablement budgétisé ou non :

a - le prêt à court terme a été budgétisé

. débit de la subdivision concernée du compte 16 pour le montant de la dette à court terme ;

. par crédit de la subdivision concernée du Compte 16 pour le montant de la dette à moyen terme.

Cette opération constitue une opération d'ordre budgétaire qui en aucun cas ne peut faire l'objet d'une contraction.

b - le prêt à court terme a été constaté hors budget, en classe 5

. débit du compte 569 (M 11 - M 12 - M 51) ou 519 (M 4) ;

. par crédit du compte 16.

La consolidation du prêt s'effectue sur production :

- d'un contrat d'emprunt ou d'un avenant au contrat initial mentionnant l'affectation du prêt à des opérations d'investissement et définissant le montant et le terme de la dette d'emprunt ;

- d'un titre de recette sur le compte 16 émis par l'ordonnateur pour le montant de la dette consolidée ;

- de la délibération autorisant le recours à l'emprunt. Dans la pratique, il peut s'agir de la délibération adoptant le budget primitif ou d'une décision modificative portant sur les ressources de la collectivité.

ANNEXE

ETAT DES CREDITS DE TRESORERIE

(cf. document original).

MINISTERE DE L'INTERIEUR DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

à Madame et Messieurs les préfets Messieurs les trésoriers payeurs généraux