

## Dispositions budgétaires pendant l'état d'urgence sanitaire : emprunts et lignes de trésorerie

Cette note a pour objet de présenter les principales mesures prescrites, à titre transitoire, par la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et les ordonnances n° 2020-330 et 2020-391 concernant la souscription d'emprunt nouveau et des lignes de trésorerie.

### I. L'emprunt

#### 1. Reconduction des délégations

Les délégations à l'exécutif des communes et de leurs groupements et de la métropole de Lyon pour réaliser des emprunts, qui ont pris fin avec le début de la campagne électorale, sont rétablies jusqu'à la prochaine réunion de l'assemblée délibérante. C'est ce qu'indique en effet l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux : « *Les délégations en matière d'emprunts ayant pris fin en 2020 en application du dernier alinéa des articles L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales sont rétablies à compter de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance et restent valables jusqu'à la première réunion du conseil municipal ou de l'organe délibérant suivant cette entrée en vigueur.* »

Pour toutes les collectivités, jusqu'à la première réunion du conseil municipal ou de l'organe délibérant suivant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, les emprunts destinés au financement des investissements peuvent être réalisés dans les limites fixées dans ces délégations passées et désormais rétablies par l'ordonnance.

#### 2. Nouvelles délégations en matière d'emprunt

##### a. Inscription au budget

L'assemblée délibérante ne peut décider le recours à l'emprunt que si la recette y afférente a été inscrite au budget. Le dispositif reste inchangé puisque l'ordonnance ne prévoit pas de modifier les textes existants.

Pour mémoire, l'article L.1612-1 du CGCT précise que « jusqu'à l'adoption du budget l'exécutif de la collectivité peut, sur autorisation de l'organe délibérant, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, [...], non compris les crédits afférents au remboursement de la dette ». Mais ces dispositions ne concernent pas l'emprunt qui est une recette de cette section. Ceci implique que l'assemblée délibérante ne peut décider le recours à l'emprunt que si la recette y afférente a été inscrite au budget.

##### b. Maintien de la délibération de l'assemblée délibérante

En termes de délégations, l'ordonnance n°2020-391 maintient la possibilité d'instaurer de nouvelles délégations en matière d'emprunt sous réserve d'une délibération de l'assemblée délibérante qui en fixe les limites. Sur ce point, le dispositif n'est donc pas modifié par l'état d'urgence et ces dispositions d'ores et déjà définies au 3° de l'article 2122-22 du CGCT sont maintenues.

Cette délibération permettant de déléguer la compétence de l'assemblée délibérante en matière d'emprunt à l'exécutif doit fixer avec précision la durée et le champ de la délégation, en particulier les caractéristiques essentielles des contrats que l'exécutif est autorisé à souscrire dans la perspective de

financer les investissements prévus par le budget. La délibération ou la décision de souscrire des emprunts en cas de délégation, est un acte unilatéral qui précède la signature du contrat, à peine de nullité de celui-ci. Leur contenu doit être suffisamment précis pour que le contrat de prêt constitue une mesure d'exécution et que le représentant de l'État soit en mesure d'apprécier la légalité de l'emprunt.

## **Rappel**

Le produit des emprunts constitue l'une des recettes non fiscales de la section d'investissement du budget des collectivités<sup>1</sup>. Les emprunts correspondent au volume global des dettes contractées à plus d'un an pendant l'exercice.

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.

En aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette<sup>2</sup>. Le produit des emprunts prévu au budget primitif peut néanmoins assurer l'équilibre de la section d'investissement.

### **3. Garantie d'emprunt**

L'octroi d'une garantie d'emprunt donne lieu à délibération de l'assemblée délibérante. Toutefois, l'ordonnance 2020-391 permet à une commune ou un EPCI de garantir des emprunts sans habilitation préalable de l'organe délibérant.

## **Rappel**

Sous réserve du respect de certains ratios prudentiels (plafonnement des garanties par rapport aux recettes réelles de la section de fonctionnement, règle de la division du risque, règle du partage du risque), une collectivité peut accorder sa garantie 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.

A noter que les ratios prudentiels ne s'appliquent pas aux garanties d'emprunt accordées aux opérations en lien avec le logement social.

## **II. Lignes de trésorerie**

Alors que la souscription d'une ligne de trésorerie par l'exécutif local n'était possible que sur délibération de l'assemblée délibérante fixant un montant maximum, l'ordonnance permet au président de l'exécutif de souscrire les lignes de trésorerie sans recourir obligatoirement à une délibération de l'assemblée délibérante. L'ordonnance prévoit ainsi trois possibilités (conditions non cumulatives) pour fixer le montant des lignes de trésorerie :

1° Le plafond la ligne de trésorerie est fixé, le cas échéant, par une délibération portant délégation en la matière ;

2° Le montant de la ligne de trésorerie correspond, au maximum, au montant total du besoin budgétaire d'emprunt figurant au budget de l'exercice 2020, ou si ce dernier n'a pas été adopté, à celui de l'exercice 2019 ;

3° le montant de la ligne de trésorerie peut être fixé au maximum à 15 % des dépenses réelles figurant au budget de l'exercice 2020, ou, si ce dernier n'a pas été adopté, à celui de l'exercice 2019.

---

<sup>1</sup> Article L. 2331-8 du CGCT

<sup>2</sup> Article L.1612-4 du CGCT

## Rappel

Les lignes de trésorerie diffèrent des emprunts. Celles-ci sont des concours de trésorerie inscrits hors budget dans les comptes financiers de la classe « 5 » et destinés à la gestion de la trésorerie de la collectivité. Les crédits procurés par une ligne de trésorerie n'ont pas pour vocation à financer l'investissement.

Dans la mesure où la gestion d'une ligne de trésorerie nécessite une certaine souplesse d'utilisation l'exécutif local a la charge de toutes les opérations de gestion de la ligne de trésorerie, telles que la décision de mobiliser effectivement la ligne de trésorerie, celle de rembourser les fonds tirés, et d'effectuer des tirages infra-annuels<sup>3</sup>.

## III. Contrôles

L'ensemble des attributions que les assemblées délibérantes délèguent habituellement par délibération, mais désormais confiées de plein droit sans délibération aux exécutifs locaux font l'objet d'un double contrôle : le contrôle des assemblées délibérantes et le contrôle de légalité

### 1. Contrôle des assemblées délibérantes

Les organes délibérants :

- sont informés au fil de l'eau des décisions prises dans le cadre de ces délégations ;
- peuvent dès leur première réunion modifier ou supprimer les délégations, et ils pourront in fine, après avoir repris leurs attributions, réformer les décisions prises dans le cadre de ces délégations, sous réserve des droits acquis.

### 2. Contrôle de légalité

Les décisions prises dans le cadre de ces délégations sont soumises au contrôle de légalité de l'autorité préfectorale compétente.

Les modalités de transmission des actes au contrôle de légalité sont assouplies sans remettre en question les voies de transmission habituelles (par papier et par le biais du système d'information @ctes auquel une majorité de collectivités et groupements sont déjà raccordés). L'ordonnance autorise ainsi la transmission électronique des actes aux préfetures par messagerie et ce jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire

## Rappel

@ctes désigne le système d'information destiné à mettre en œuvre le contrôle de légalité dématérialisé. Sa composition est double.

Ce système d'information relie les collectivités aux préfetures.

Ainsi, il comporte un « réseau de collecte » qui permet aux collectivités émettrices de transmettre par voie électronique au représentant de l'État dans le département les actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire. Ce réseau de collecte est accessible par Internet via des services en ligne proposés par des opérateurs de transmission exploitant un dispositif homologué par le ministère de l'intérieur,

D'autre part, @CTES désigne l'application métier permettant aux agents des préfetures, des sous-préfetures et des services déconcentrés de l'État d'opérer sur écran le contrôle des actes transmis par voie électronique.

---

<sup>3</sup> Circulaire du 22 février 1989