



**DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR**

**AGENCE FRANCE TRÉSOR**

Cellule Trésorerie

Adresse : 139, rue de Bercy - Télédéc 287

75 572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par Mme Maud GUERIN

[maud.guerin@aft.gouv.fr](mailto:maud.guerin@aft.gouv.fr)

☎ 01 40 04 15 22

**DIRECTION DU BUDGET**

1<sup>ère</sup> sous-direction (SD 1)

Adresse : 139, rue de Bercy - Télédéc 279

75 572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par M. Clément DEMAS

[Clement.demas@finances.gouv.fr](mailto:Clement.demas@finances.gouv.fr)

☎ 01 53 18 71 80

Paris, le **27 JUIL. 2015**

Circulaire ☒ NORFCPB1518875C  
Instruction ☐  
Note de service ☐

**Objet :** Règles d'octroi des avances du Trésor à certains organismes publics

**Calendrier :** Application immédiate

**Résumé :**

Cette circulaire vise à rappeler les principes définis par l'article 24 de la LOLF concernant l'octroi et le suivi des avances du Trésor afin d'améliorer la gestion du compte de concours financier « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ». D'autre part, elle précise le rôle des différents services dans l'instruction et la mise en œuvre des avances accordées, en tenant compte des recommandations formulées par le Parlement et la Cour des comptes. Enfin, elle rappelle le caractère exceptionnel d'un non remboursement à échéance d'une avance.

**1. Les avances du Trésor sont octroyées en application de l'article 24 de la LOLF.**

**1.1 « Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs ».**

Le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » est doté d'un plafond annuel de crédits réparti entre les programmes qui le composent.

Ce plafond est limitatif. Il est déterminé dans le cadre des arbitrages budgétaires du projet de loi de finances de l'année et repris par le responsable du compte (l'Agence France Trésor) lors de la rédaction du projet de loi de finances (PLF). Ce plafond correspond au montant des avances accordées aux organismes bénéficiaires, auquel s'ajoute une réserve de crédits sur le programme 823 prévue pour des situations d'urgence.

Le caractère limitatif du plafond implique qu'il ne peut être dérogé au montant des crédits voté par le Parlement en ne recourant qu'à deux instruments prévus par la LOLF : un projet de loi de finances rectificative ou, en cas d'urgence, un décret d'avance<sup>1</sup>, à l'exclusion des autres mouvements réglementaires qui ne sont pas autorisés entre le budget général et un compte de concours financiers (décret de virement, décret de transfert, décret pour dépense accidentelle et imprévisible).

Enfin, les avances sont octroyées annuellement et n'ouvrent droit, comme pour les crédits du budget général, à aucun droit au titre des exercices ultérieurs. Dès lors, la reconduction, d'une année à l'autre, d'une avance, doit être évitée et, en tout état de cause, précisément justifiée.

### **1.2 « Les avances sont assorties d'un taux qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche ».**

Afin de respecter le principe de neutralité budgétaire, et donc les intérêts financiers de l'Etat, un taux d'intérêt au moins égal au taux d'intérêt du titre de dette de l'Etat de maturité équivalente est appliqué au montant de l'avance au moment du tirage. Ce taux s'applique sur la durée exacte entre le versement de l'avance et son remboursement par l'entité bénéficiaire. La LOLF précise par ailleurs qu'« il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat ».

Un tel principe est conforme au bon usage des deniers publics car il évite que les avances ne constituent un mécanisme de subvention et n'engendrent un coût financier supplémentaire pour l'Etat. En effet, une avance ne peut être accordée qu'en l'absence avérée de solutions alternatives (par exemple : redéploiement de crédits ou de recettes, subvention nouvelle, ou financement par emprunt privé).

L'avance du Trésor doit donc s'apprécier comme une solution de dernier recours, en vue de répondre à une difficulté particulière, et non comme un mode de financement de droit commun ou un moyen de contournement des arbitrages budgétaires.

Un indicateur mesure le respect de la neutralité budgétaire dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

### **1.3 « Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée ».**

Les avances du Trésor peuvent aujourd'hui être classées en trois catégories selon leur nature et leur durée :

- 1) Les avances versées pour préfinancer des aides communautaires avant leur remboursement par l'Union européenne, dans un délai très bref ;
- 2) Les avances infra-annuelles permettant de couvrir provisoirement un besoin de trésorerie circonscrit ou de répondre à des situations d'urgence, en vue d'assurer la continuité de l'action publique. Ces avances constituent un relais financier temporaire dans l'attente du retour à l'équilibre financier de l'entité bénéficiaire ;

---

<sup>1</sup> Le décret d'avance est réservé aux situations d'urgence et doit être ratifié dans la plus prochaine loi de finances de l'exercice concerné. Il ne doit pas porter atteinte à l'équilibre du budget de l'Etat, ce qui implique que les ouvertures de crédits doivent être gagées, à due concurrence et à l'euro près, par des annulations de crédits (cette règle s'appliquant tant aux crédits de paiement qu'aux autorisations d'engagement).

- 3) Les avances d'une durée supérieure à un an qui peuvent être octroyées aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) qui ont l'interdiction de s'endetter auprès d'un établissement de crédit ou d'émettre un titre de créance d'une durée supérieure à 12 mois<sup>2</sup>. Ces avances ont vocation à financer des dépenses d'investissement.

Un indicateur mesure le respect des conditions de durée des avances du Trésor dans le PAP de la mission « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

#### **1.4 La procédure d'octroi d'une avance est réglementée**

Lors de l'octroi d'une avance du Trésor à une entité publique, une convention est signée entre les deux parties (l'organisme public bénéficiaire de l'avance et l'Etat), avec un visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère chargé des finances. Elle précise la durée d'amortissement de l'avance, la date de remboursement et intègre un échéancier de remboursement si l'avance est pluriannuelle. Ces éléments ont été préalablement négociés entre les parties.

- *Nota bene : contrairement à l'ordonnance organique de 1959, la LOLF ne prévoit plus de condition de durée : les avances accordées peuvent donc être remboursées sur une base infra-annuelle ou pluriannuelle mais la Cour des comptes a plusieurs fois rappelé que les avances ne pouvaient excéder une durée raisonnable (à défaut, elles devraient être requalifiées de prêts - cf. Relevé d'observations provisoires sur le CCF « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » - Exercice 2013). Cette durée est appréciée à l'aune de la capacité de remboursement du bénéficiaire à l'échéance.*

**En cas de non-respect de la date de remboursement de l'avance** par l'entité bénéficiaire, une décision permettant sa régularisation est prise dans les meilleurs délais par les services gestionnaires des avances du Trésor. A ce titre, l'article 24 de la LOLF précise que « toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;
- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;
- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général ».

#### **1.5 Les projets annuels de performances conditionnent l'octroi d'une avance du Trésor à l'existence d'une ressource certaine.**

Avant d'octroyer une nouvelle avance, il est nécessaire de s'assurer de l'existence d'une ressource certaine et suffisante, qui sera prioritairement consacrée au remboursement de l'avance. Deux cas de figure sont à distinguer :

1) **Dans les situations où une avance est sollicitée**, les ressources du bénéficiaire éligibles pour le remboursement sont les suivantes : subvention budgétaire, fonds propres ou fond de roulement, financement d'une institution européenne ou internationale en fonction de ses caractéristiques, ressources propres tirées d'une activité rémunérée, produits d'une cession immobilière (en fonction de ses caractéristiques en montant et en calendrier), ressource fiscale certaine. A *contrario*, les gains escomptés issus d'affaires devant les juridictions et les économies non documentées, par exemple dans le cadre d'une cession immobilière potentielle, ne peuvent être qualifiés de ressources certaines.

<sup>2</sup> Article 24 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

2) **Dans les situations où une avance a été octroyée** mais où la ressource destinée à son remboursement est revue à la baisse pendant la période de remboursement, une modification du plan de remboursement initial (affectation de nouvelles ressources certaines, décision de rééchelonnement, de constatation d'une perte probable ou de recouvrement immédiat, ou décision de renouvellement) devra être instruite dans les meilleurs délais.

**2. L'instauration d'un l'avis consultatif de l'AFT contribuera à améliorer la gestion des avances du Trésor.**

L'AFT, en tant que gestionnaire du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », doit être systématiquement consultée lors de l'instruction d'une demande d'avance.

Cette procédure d'avis, préconisée par le Sénat dans son rapport d'information du 11 juin 2014 sur le compte de concours financiers, permettra d'associer de manière plus étroite le gestionnaire du compte dans la prise de décision, ce qui contribuera à renforcer la cohérence d'ensemble de la mission.

Le bureau sectoriel concerné de la direction du budget doit également être informé de la demande d'avance formulée.

**3. Le non-remboursement, même partiel, d'une avance conduisant à la modification du plan de remboursement initial doit demeurer une exception.**

Toute modification du plan de remboursement initial doit être exceptionnelle et donner lieu à une saisine conjointe de l'AFT et de la DB.

Le non remboursement d'une avance à échéance est une situation coûteuse pour l'Etat car les amortissements en capital des avances étant portés en recettes du compte de concours financiers, le non-remboursement pèse directement sur le solde budgétaire de l'Etat, et donc sur le déficit budgétaire.

Il convient de prévenir par tous les moyens possibles une telle situation. L'AFT et la direction du budget seront informées suffisamment en amont des difficultés éventuelles à ce titre.

La LOLF envisage les situations où une avance n'est pas remboursée à l'échéance. Cette situation doit cependant rester exceptionnelle et se justifier par un événement imprévisible au moment de l'octroi de l'avance. En effet, l'étude préalable de la capacité de remboursement de l'entité publique doit normalement garantir un remboursement à l'échéance par l'existence d'une ressource certaine.

Ces règles, ainsi que les évolutions qui sont proposées, seront appliquées pour l'instruction des demandes d'avances du projet de loi de finances pour 2016.

Pour le directeur général du Trésor,  
le directeur général de l'Agence France Trésor,

Anthony REQUIN



Le directeur du Budget,



Denis MORIN