

L'admission en non-valeur des créances irrécouvrables

I. Éléments introductifs

Le principe financier de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est un gage de la qualité de la gestion publique (cf. à ce sujet la fiche éditée au mois de mars 2023 par l'AMF 83 « *Le maire et la réquisition du comptable public* » - voir également la page [Qu'est-ce que la séparation des ordonnateurs et des comptables ?](#)). Cette séparation fonctionnelle et organique est actée par l'[article 9 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique](#) (dit décret GBCP) en ces termes : « *Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles* ».

Pour rappel, en application de l'[article 18 du décret GBCP](#), dans le poste comptable qu'il dirige, le comptable public se voit attribuer un certain nombre de mission.

Ainsi, il est seul chargé :

- 1° De la tenue de la comptabilité générale ;
- 2° Sous réserve des compétences de l'ordonnateur, de la tenue de la comptabilité budgétaire ;
- 3° De la comptabilisation des valeurs inactives ;
- 4° De la prise en charge des ordres de recouvrer et de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs ;
- 5° Du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre exécutoire ;
- 6° De l'encaissement des droits au comptant et des recettes liées à l'exécution des ordres de recouvrer ;
- 7° Du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ;
- 8° De la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations ;
- 9° De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux personnes morales mentionnées à l'article 1^{er} ;
- 10° Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;
- 11° De la conservation des pièces justificatives des opérations transmises par les ordonnateurs et des documents de comptabilité.

Par, ailleurs, selon l'[article 19](#) du même décret, et s'agissant spécifiquement des ordres de recouvrer, le comptable public est tenu d'exercer le contrôle :

- a) De la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ;
- b) Dans la limite des éléments dont il dispose, de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer.

Mesure d'apurement d'ordre budgétaire et comptable ayant pour but de faire disparaître les créances irrécouvrables des écritures comptables, l'admission en non-valeur s'inscrit à ce titre dans le respect du principe à valeur constitutionnelle de sincérité budgétaire des comptes, porté par l'[article 47-2 de la Constitution](#).

L'admission en non-valeur des créances irrécouvrables

Parallèlement, l'[article L. 2343-1 du CGCT](#) prévoit que « *Sous réserve des dispositions de l'article 201 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, le comptable de la commune est chargé seul et sous sa responsabilité d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés* ».

L'article 17 du décret GBCP précise d'ailleurs qu'« *A raison de l'exercice de leurs attributions, les comptables publics encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi* » (voir notamment sur ce point la page [Quelle est la responsabilité des comptables publics ?](#)).

Dans le cadre de son contrôle en matière de recouvrement, et afin de se prémunir de toute mise en jeu de sa responsabilité au titre de son obligation de recouvrer les créances, le comptable public peut, lorsque le caractère irrécouvrable de la créance est attesté, demander son admission en non-valeur.

II. Définition de la notion

Dans un arrêt de 2013, la Cour des comptes définit l'admission en non-valeur comme « *un mode d'apurement administratif, dont l'objet est de retirer des écritures prises en charge des créances réputées irrécouvrables du fait de causes indépendantes de la gestion et des diligences du comptable* » ([Cour des comptes, 12 juillet 2013, Université de Corse, n° 67387](#)).

En pratique, lorsqu'une créance paraît irrécouvrable en raison de la situation de son débiteur (insolvabilité, disparition de la personne physique ou morale), de l'attitude de l'ordonnateur (refus d'autorisation des poursuites) ou de l'échec des tentatives de recouvrement (constat par commissaire de justice que le débiteur ne dispose d'aucun bien saisissable, par exemple), le comptable peut demander l'admission en non-valeur de la créance.

Toutefois, l'admission en non-valeur n'éteint pas le rapport de droit existant entre la collectivité et son débiteur (la créance perdue) ; elle ne ferme donc pas la porte aux mesures de recouvrement ([Réponse ministérielle à QE n° 13838 publiée dans le JO Sénat du 5 novembre 2020, page 5100](#)). En effet, comme le précise la cour administrative d'appel de Versailles, les décisions d'admission en non-valeur « *sont de simples mesures d'ordre budgétaire et comptable et n'exonèrent pas le débiteur de sa dette* » ([CAA Versailles, 17 mars 2005, n° 02VE04096](#)).



L'admission en non-valeur doit donc être différenciée d'un effacement de la dette ou d'une remise qui serait accordée sur le montant total dû. A cet égard, comme le rappelle la Charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics proposée en annexe de l'[instruction n° 11-009-M0 du 25 mars 2011 \(NOR : BCR Z 11 00018 J\) relative au partenariat entre ordonnateurs et comptables pour l'amélioration du recouvrement des produits locaux](#) : « *Alors que la remise gracieuse éteint juridiquement la créance, l'admission en non-valeur ne modifie pas les droits de l'organisme public vis-à-vis de son débiteur. En conséquence, l'admission en non-valeur ne fait pas obstacle à un recouvrement ultérieur dans l'hypothèse où le débiteur revient à meilleure fortune* » (voir en ce sens le 20^e axe d'amélioration : La fluidité de la gestion des admissions en non-valeur des titres irrécouvrables, en pages 24 et 25). Il est ici précisé que contrairement à la décision de remise gracieuse de la dette d'un redevable à l'égard de la collectivité concernée, la décision d'admission en non-valeur ne décharge pas la responsabilité du comptable public.

III. Quelle est la procédure à suivre ?

A. La répartition des rôles

L'admission en non-valeur est demandée par le comptable lorsqu'il apporte les éléments propres à démontrer que malgré toutes les diligences effectuées, il ne peut pas en obtenir le recouvrement.

En effet, comme le mentionne la page 3 de l'instruction de 2011 précitée (voir le lien en page 2, **Paragraphe II.**), si l'ordonnateur est compétent pour préparer les admissions en non-valeur des créances irrécouvrables par l'assemblée délibérante, le comptable public est quant à lui compétent pour demander l'admission en non-valeur des créances dont il a constaté l'irrécouvrabilité (par exemple lorsqu'un procès-verbal de carence est dressé en cas de ressources insuffisantes du débiteur).

Pour rappel, l'[article L. 1617-5 du CGCT](#) détaille les prérogatives que le comptable public peut déployer en matière de recouvrement des créances : émission d'un titre de recettes, lettre de relance, mise en demeure, poursuite.

Dans cette perspective, les comptables publics compétents chargés du recouvrement d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou ses établissements publics peuvent obtenir, sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé, les informations et renseignements nécessaires à l'exercice de cette mission. Ce droit de communication s'exerce quel que soit le support utilisé pour la conservation de ces informations ou renseignements.

A savoir - Selon l'[article R. 1617-24 du CGCT](#), « L'ordonnateur autorise l'exécution forcée des titres de recettes selon des modalités qu'il arrête après avoir recueilli l'avis du comptable. Cette autorisation peut être permanente ou temporaire pour tout ou partie des titres que l'ordonnateur émet. Le refus d'autorisation ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois justifie la présentation en non-valeurs des créances dont le recouvrement n'a pu être obtenu à l'amiable ».

Par ailleurs, l'[article R. 276-1 du livre des procédures fiscales](#) dispose que « *Le comptable public admet en non-valeur les créances fiscales dont il est chargé du recouvrement, lorsqu'il constate leur irrécouvrabilité* ». L'[article R. 276-2](#) ajoute « *L'irrécouvrabilité mentionnée à l'article R. 276-1 est constatée lorsque les diligences visant au recouvrement s'avèrent impossibles ou vaines. L'irrécouvrabilité est également constatée lorsque les perspectives de recouvrement ne sont pas estimées suffisantes pour justifier la poursuite des diligences* ».

B. Mode opératoire

S'agissant des modalités pratiques, le [guide du traitement budgétaire et comptable des créances irrécouvrables et des indus](#) d'octobre 2012 indique que « *La présentation des admissions en non-valeur à la collectivité intervient selon une périodicité à définir par les partenaires en fonction du volume des créances à traiter. Il est toutefois recommandé, afin de faciliter l'ouverture des crédits nécessaires au mandatement des créances irrécouvrables, de fixer deux transmissions a minima par an en fonction de la date de vote des budgets primitifs et supplémentaires* ». Un calendrier peut donc être arrêté.



Concrètement, les ordonnateurs et les comptables sont invités à définir ensemble une politique générale du recouvrement adaptée aux caractéristiques de chaque collectivité territoriale ou établissement public local et tenant compte du contexte local ([Réponse ministérielle à question écrite n° 14257 publiée au JOAN du 23 avril 2024, page 3232](#)).

L'admission en non-valeur des créances irrécouvrables

Comme le mentionne l'[instruction codificatrice du 20 décembre 2021 \(NOR : ECOE2138833J\)](#), il importe de définir dans un plan local les règles de présentation des demandes d'admission en non-valeur. Ainsi, « *Sous réserve d'obtenir l'accord de la collectivité locale, les règles suivantes pourront être adoptées :*

- *pour toutes les créances d'un montant unitaire inférieur aux seuils de poursuites fixés au plan local, aucune justification n'est à produire par le comptable ;*
- *à défaut de seuils fixés par la collectivité et pour les créances d'un montant unitaire inférieur à 40 €, le motif de l'irrécouvrabilité n'a pas à être annoté sur l'état des créances présentées en non-valeur et les pièces attestant de l'irrécouvrabilité de la créance devront être tenues à la disposition de l'assemblée délibérante si elle le souhaite ».*

Précision : les justificatifs à fournir au juge des comptes

Selon l'instruction précitée « *Le comptable public doit justifier au juge des comptes de l'irrécouvrabilité des créances. Cependant, afin de ne pas alourdir la charge de travail des comptables, les mesures de simplification suivantes ont été décidées en accord avec le juge des comptes :*

- *pour toutes les créances d'un montant unitaire inférieur aux seuils de poursuites fixés au plan local, la décision fixant les seuils jointe au compte de gestion justifie à elle seule l'irrécouvrabilité de la créance ;*
- *pour les créances d'un montant unitaire inférieur à 40 €, le motif de l'irrécouvrabilité n'a pas à être annoté sur l'état des créances irrécouvrables ;*
- *pour les créances d'un montant unitaire compris entre 40 € et 160 €, seul le motif de l'irrécouvrabilité doit être annoté sur l'état des créances irrécouvrables ;*
- *pour les créances d'un montant unitaire supérieur à 160 €, les pièces justificatives attestant l'irrécouvrabilité de la créance doivent être jointes à l'appui du compte de gestion. Cela étant, dans le cas où les pièces justifiant de l'irrécouvrabilité de la créance ne sont pas jointes au compte de gestion, elles sont tenues à la disposition du juge des comptes ».*

En outre, le 20^e axe d'amélioration de la Charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (voir le lien en page 2, **Paragraphe II.**) précise qu' « *Il est fortement recommandé à l'ordonnateur de proposer à l'assemblée délibérante, dans un souci de sincérité budgétaire, des crédits suffisants permettant d'apurer régulièrement et complètement les créances irrécouvrables pouvant également faire l'objet de constitution de provisions. Du point de vue de la gestion des non-valeurs, il convient d'en favoriser une gestion régulière dans le temps afin d'éviter d'en constituer un stock dont l'apurement comptable comporterait de lourdes contraintes budgétaires. Il convient donc d'éviter les retards de leur transmission par le comptable à l'ordonnateur tout comme les retards de présentation à la décision de l'assemblée délibérante. Pour limiter les coûts de gestion des non-valeurs, il est recommandé à l'ordonnateur et au comptable de convenir ensemble d'un dispositif assurant la dématérialisation de leurs échanges à ce titre. Dans ce cas, soit un fichier unique peut être partagé entre eux, soit le comptable envoie à l'ordonnateur un fichier énumérant les titres faisant l'objet d'une demande d'admission en non-valeur. L'ordonnateur complète ce fichier des décisions prises par l'assemblée délibérante et le retourne au comptable sous forme toujours dématérialisée ».*

IV. Autorité compétente pour l'admission en non-valeur et possibilité de délégation (plafond)

Par principe, l'admission en non-valeur relève de la compétence de l'assemblée délibérante dans l'exercice de sa compétence budgétaire. La délibération adoptée précise pour chaque créance le montant admis.



Toutefois, afin de fluidifier la procédure d'admission en non-valeur des créances irrécouvrables de faible montant, la loi 3DS a ouvert la possibilité aux assemblées délibérantes (des communes notamment) de déléguer cette décision à son exécutif. La détermination d'un seuil plafond de délégation des décisions d'admissions en non-valeur a pour objectif de garantir la sincérité comptable en admettant plus rapidement en non-valeur l'ensemble des créances irrécouvrables tout en garantissant aux assemblées délibérantes la maîtrise des impacts budgétaires ([Réponse ministérielle à QE n° 09525 publiée dans le JO Sénat du 22 février 2024, page 696](#)).

Concrètement, l'[article 173 de la loi 3DS](#) a inséré un 30° à l'[article L. 2122-22 du CGCT](#) selon lequel « *Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) D'admettre en non-valeur les titres de recettes, ou certaines catégories d'entre eux, présentés par le comptable public, chacun de ces titres correspondant à une créance irrécouvrable d'un montant inférieur à un seuil fixé par délibération du conseil municipal, qui ne peut être supérieur à un seuil fixé par décret. Ce même décret précise les modalités suivant lesquelles le maire rend compte au conseil municipal de l'exercice de cette délégation* ».



En application de cet article, le [décret n° 2023-523 du 29 juin 2023 relatif au seuil plafond de délégation des décisions d'admission en non-valeur et aux conditions dans lesquelles le maire, le président du conseil départemental et le président du conseil régional rendent compte à l'assemblée délibérante de l'exercice de cette délégation](#) a créé un [article D. 2122-7-2 dans le CGCT](#). Il prévoit que « *Le seuil de délégation fixé par la délibération prévue au 30° de l'article L. 2122-22 du présent code ne peut être*

propositions transmises par le comptable public portant sur des créances irrécouvrables au sens de l'article R. 276-2 du livre des procédures fiscales, le maire prononce l'admission en non-valeur par arrêté. Il rend compte au moins une fois par an de ses décisions au conseil municipal au moyen d'un état listant les créances admises en non-valeur et les motifs ayant présidé à cette admission. Il tient à la disposition du conseil municipal les pièces produites à l'appui de la demande d'admission en non-valeur présentée par le comptable public ».

V. Traduction en écritures

Selon l'instruction de 2011, « *Les admissions en non-valeur se traduisent par un débit du compte 654 « Pertes sur créances irrécouvrables » et un crédit de la subdivision intéressée du compte de tiers où figure la créance. L'écriture est passée au vu d'un mandat de dépense émis par l'ordonnateur et appuyé de la décision de l'assemblée délibérante prononçant l'admission en non-valeur* ». Précisément, l'[annexe 2 du tome I de l'Instruction budgétaire et comptable M57](#) (dans sa version applicable au 1^{er} janvier 2024) mentionne l'inscription des créances admises en non-valeur sous la rubrique 6541. Le [tableau de correspondance M14 / M57](#) indique que cette classification n'a pas changé (voir aussi [Le référentiel budgétaire et comptable M57](#)).

Sources : - Site Internet [Légifrance](#) – Code général des collectivités territoriales ; Livre des procédures fiscales ; Textes consolidés (décrets) ; Jurisprudence administrative ;
- Site Internet du [Sénat – Base Questions](#) ;
- Site Internet de l'[Assemblée Nationale, Recherche avancée des questions](#) ;
- Site Internet [Vie publique Au cœur du débat public](#), Finances publiques, La comptabilité publique / Le contrôle budgétaire ;
- Site Internet [Doctrine](#), Cour des comptes, Université de Corse, 12 juillet 2013 ;
- Sites Internet [www.economie.gouv.fr](#) ;
- Site Internet [www.collectivites-locales.gouv.fr](#) ;
- Site Internet Lexis 360 Intelligence, Fasc. 105 : Admission en non-valeur (ANV), Encyclopédies, Lexis Pratique Dirigeant territorial, Première publication : 14 juillet 2022 ;
- Site Internet [La vie communale et départementale](#), Créance irrécouvrable. Admission en non-valeur, Commentaire Revue : 1105, Dernière mise à jour : 25/03/2024 (Articles, Finances communales, Receveurs, comptables, Recettes, Admission en non-valeur).

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste