

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès verbal de la séance du 28 juin 1989

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la gestion de trésorerie des collectivités locales.

Par M. Paul LORIDANT,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Foccart, président ; Georges de Montalent, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, vice-présidents ; Maurice Bani, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chénard, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthaud, René Baillyver, Bernard Barber, Claude Bélot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Chouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gutschy, Yves Guena, Paul Laridant, Roland du Sart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard P. Larin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André Georges Voinin.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
PREMIERE PARTIE : LES TERMES DU DEBAT	9
I - LA GESTION DE TRESORERIE	9
A. LA NOTION	9
1. La gestion de trésorerie pour une entreprise	9
2. La gestion de trésorerie pour une collectivité locale	12
3. Les contraintes qui enserrent la gestion de trésorerie locale	14
B. MISE EN OEUVRE DE LA GESTION DE TRESORERIE	20
1. Bref examen des techniques utilisées pour limiter le montant de la trésorerie en attente d'emploi	21
2. L'évolution des dépôts au Trésor	31
3. Les possibilités des différentes catégories des collectivités locales au regard de la gestion de la trésorerie	36
C. L'AVENIR DE LA GESTION DE TRESORERIE	39
1. Une pratique qui doit être développée, mais n'est pas pas dépourvue de risque	39
2. Le contexte européen	43

II - LES RELATIONS FINANCIERES ETAT COLLECTIVITES LOCALES	45
A. LA CHARGE RESULTANT, POUR L'ETAT, DES IMPOTS LOCAUX	47
1. Le compte d'avances sur impôts locaux	47
2. Les autres prestations afférentes aux impôts locaux	54
B. BILAN D'ENSEMBLE DES RELATIONS FINANCIERES ETAT/COLLECTIVITES LOCALES	56
1. Les charges de l'Etat	56
2. Les gains de l'Etat	57
DEUXIEME PARTIE : LES VOIES DE REFORME DU SYSTEME	61
I - LES IMPASSES	61
A. L'IMPASSE DE L'IMMOBILISME	61
B. L'IMPASSE DE L'EXTREMISME	63
II - LA VOIE DE LA PRUDENCE ET DU PRAGMATISME	65
A. PROPOSITIONS SUSCEPTIBLES D'APPLICATION IMMEDIATE	65
B. PROPOSITIONS ENVISAGEABLES A MOYEN TERME	66
C. PROPOSITIONS ENVISAGEABLES A LONG TERME	68
EXAMEN EN COMMISSION	71

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Finances du Sénat a, lors de sa séance du 3 avril 1989, décidé de mettre en oeuvre une réflexion portant sur divers thèmes impliquant les finances locales. L'un de ces thèmes, dont l'étude a été confiée à votre rapporteur, porte sur l'analyse du développement des pratiques de gestion de trésorerie par les collectivités territoriales et sur les implications de ce développement.

Ainsi défini, le champ du présent rapport, d'apparence limitée, embrasse en réalité l'ensemble de l'organisation budgétaire, financière et comptable des collectivités locales.

Certes, en première approche, la gestion de trésorerie n'est que l'un des aspects, pratique d'ailleurs par seulement une minorité de collectivités, de la gestion locale au sens large.

Toutefois, l'examen des contraintes dans lesquelles s'inscrit cette gestion (obligation, pour les collectivités, de déposer sur un compte non rémunéré tenu par le Trésor public leurs disponibilités en attente d'emploi, principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable) et leur éventuelle remise en cause débouche nécessairement sur l'étude de l'écheveau des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les termes de ce débat, aujourd'hui bien connus, sont les suivants.

Le secteur public local (communes, départements, régions, groupements de ces collectivités mais aussi hôpitaux et offices d'H.L.M) est, sauf exception, tenu de déposer ses fonds libres, c'est-à-dire l'excédent de ses encaissements sur ses décaissements, sur un compte ouvert dans les écritures du Trésor public. Ce compte enregistre l'ensemble des mouvements de fonds de la collectivité concernée et son solde créditeur ne porte pas intérêt ; il est tenu par un comptable, fonctionnaire de l'Etat et relevant de la Direction de la Comptabilité publique.

Ainsi, les disponibilités d'une collectivité territoriale ne procurent aucune rémunération. L'intérêt d'une collectivité bien gérée est donc d'en limiter autant que faire se peut le montant ou, plus exactement, d'ajuster ses encaissements et ses décaissements de manière telle que le recours à l'emprunt puisse être différé le plus longtemps possible.

Les collectivités territoriales sont, en effet, des agents économiques structurellement endettés, dont certaines ressources sont "gratuites" (impôts locaux, dotations versées par l'Etat) et d'autres (ressources d'emprunt) coûteuses.

La combinaison de la gratuité de la rémunération des excédents et du caractère coûteux de l'emprunt, seule ressource locale dont les collectivités maîtrisent réellement la date de perception, conduit ainsi ces dernières à identifier gestion optimale de trésorerie et gestion optimale de la date de levée des emprunts.

Dans ces conditions, toute politique "active" de gestion de trésorerie diminue l'encours de la ressource gratuite que constituent, pour l'Etat, les dépôts des collectivités locales. Toute accumulation d'excédents inutiles, a contrario, lui bénéficie.

Une telle accumulation, paradoxalement, peut pourtant être l'indice d'une bonne gestion communale : pour la majorité des communes françaises (c'est-à-dire les communes de moins de 700 habitants, voire les communes de moins de 2.000 habitants), les opérations d'investissement, qui motivent le recours à l'emprunt, sont rares et la part de ces opérations autofinancées par la commune ne saurait l'être au cours d'un seul exercice : l'accumulation d'excédents s'assimile alors à un acte d'épargne préalable, qui évite un surcroît ultérieur de charges financières.

Les collectivités locales françaises sont ainsi dans une situation inégalitaire au regard de la gestion de leurs excédents temporaires : certaines d'entre elles ont la possibilité d'échapper, au moins partiellement, au manque à gagner que constitue l'obligation de dépôt sans rémunération de leurs fonds libres au Trésor public, d'autres non.

De prime abord, les mécanismes actuels pénalisent donc les petites communes, au profit de l'Etat.

Celui-ci, toutefois, assume au profit des collectivités territoriales diverses prestations dont chacune a un coût : prestations de trésorerie (avance des impôts locaux par douzièmes, alors que leur encaissement effectif n'intervient qu'en fin d'année), prestations de

services (tenue gratuite de la comptabilité, recouvrement des impôts locaux) etc...

Le gain que retire l'Etat de la ressource gratuite constituée par les dépôts des collectivités locales est donc, tout naturellement, présenté comme la "contrepartie" des diverses prestations qu'il assume au profit de l'ensemble de celles-ci.

Toutes les études effectuées sur l'opportunité du maintien ou de la suppression de l'obligation faite aux collectivités locales de déposer gratuitement l'excédent de leur caisse au Trésor public débouchent ainsi sur un bilan du coût des prestations assumées à leur profit par l'Etat.

Les contraintes qui entourent actuellement la gestion de trésorerie des collectivités locales favorisent donc clairement les grandes collectivités ; elles impliquent, tout aussi clairement, l'Etat, dont l'équilibre budgétaire ne pourrait qu'être affecté si elles étaient remises en cause sans contrepartie.

C'est pourquoi toute modification du cadre juridique de la gestion de trésorerie des collectivités locales ne peut être envisagée qu'avec circonspection : une telle modification entraînerait en effet à la fois des transferts de charges entre l'Etat et le secteur public local mais aussi entre les différentes collectivités qui composent ce dernier.

Le présent rapport n'a, toutefois, pas pour objectif unique la préservation d'un ordre établi qui ne peut être tenu pour satisfaisant ; sa vocation première est en effet de susciter un débat parlementaire, qui n'a encore jamais eu lieu (1), sur un sujet dont la difficulté, tant politique que technique, légitime la prudence mais non le silence.

A cet effet, votre rapporteur présentera tout d'abord les termes d'un débat qui porte à la fois sur la gestion de trésorerie *stricto sensu* et sur son insertion dans la dynamique d'ensemble des relations financières Etat-collectivités locales (première partie) pour, ensuite, proposer quelques voies d'amélioration d'un système peu satisfaisant (deuxième partie).

(1) En depit du remarquable rapport consacré à cette question par le Conseil Economique et Social, rapport de M. André Fissido sur le financement externe et la gestion de trésorerie des collectivités locales (1987) de plusieurs rapports administratifs, rapport de M. Benoit de Jaligny sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, rapport de MM. Fernand Hély et Raymond de Montbrun, articles parus dans la presse spécialisée et de la tenue récente de deux colloques (Lyon, en 1989, et Aix, en 1990).

PREMIERE PARTIE

LES TERMES DU DEBAT

I - LA GESTION DE TRESORERIE

Cerner les enjeux de la gestion de trésorerie suppose l'examen préalable de la notion de gestion de trésorerie (A), pour ensuite aborder sa mise en oeuvre, c'est-à-dire les techniques utilisables et la manière dont elles sont utilisées (B) afin de déterminer l'avenir qui peut être le sien (C).

A. LA NOTION

1. La gestion de trésorerie pour une entreprise

Quelques brefs rappels de l'objet, des moyens et des objectifs de la gestion de trésorerie telle qu'elle est pratiquée par une entreprise permettront de dégager ensuite les principaux éléments de cette gestion au niveau local. Si, en effet, le vocabulaire, les techniques et, surtout, les contraintes peuvent être différentes, la gestion de trésorerie s'est, fondamentalement, développée dans les collectivités locales par référence à ce qu'elle était dans les entreprises.

a) Quelques précisions terminologiques

La gestion de trésorerie repose sur trois notions clés : le fonds de roulement, le besoin de fonds de roulement et la trésorerie au sens strict.

• **Le fonds de roulement** reçoit deux définitions, fondées, pour l'une, sur l'analyse du "haut du bilan" et, pour l'autre, sur l'examen du "bas du bilan".

Selon la première approche, le fonds de roulement est l'excédent des capitaux permanents (c'est-à-dire les ressources dont l'échéance de remboursement interviendra dans plus d'un an, soit les fonds propres et les dettes à moyen et long terme) sur les actifs immobilisés (équipements, notamment). Le fonds de roulement est donc la partie des ressources longues disponible pour financer d'autres emplois que ceux afférents aux immobilisations.

Selon la seconde approche, le fonds de roulement est la différence entre le montant des actifs circulants (c'est-à-dire tous les actifs non immobilisés, les stocks, les créances sur les clients, les fonds placés à court terme ou disponibles en caisse) et celui des passifs circulants (soit, les dettes à court terme, dont le terme sera échu dans moins d'un an).

Ces deux approches aboutissent, par construction, à des résultats identiques : le fonds de roulement est la part des ressources à long terme disponible pour financer les actifs liés à l'activité courante de l'entreprise.

• **Le besoin de fonds de roulement** est la différence entre les emplois et les ressources engendrés par l'exploitation de l'entreprise. Cette exploitation suscite en effet des besoins de fonds (financement des stocks et des crédits accordés aux clients) mais provoque également des ressources (crédits accordés par les fournisseurs).

La différence entre ces besoins et ces ressources est dénommée besoin de fonds de roulement (ce besoin peut être négatif si la rotation des stocks est rapide, les crédits fournisseurs abondants et les crédits à la clientèle rares, comme c'est le cas avec les magasins de grande surface), dans la mesure où elle est, avant tout, financée par le fonds de roulement.

Si le montant de ce dernier est insuffisant, il devient nécessaire de recourir à la trésorerie.

• **La trésorerie** est la variable d'ajustement du besoin de fonds de roulement. Elle peut être soit positive, soit négative. Dans le premier cas, les disponibilités et les placements de court terme figurant à l'actif l'emportent sur les ressources de court terme (crédits de trésorerie) qui apparaissent au passif ; dans la seconde hypothèse, l'inverse est vérifié.

La trésorerie nette entretient avec le fonds de roulement et le besoin de fonds de roulement les relations suivantes :

si le fonds de roulement est inférieur au besoin de fonds de roulement, la trésorerie nette est par construction négative ;

si le fonds de roulement est supérieur au besoin de fonds de roulement, la trésorerie nette est par construction positive.

b) Objectifs et moyens de la gestion de trésorerie par une entreprise.

Les objectifs de la gestion de trésorerie sont nombreux, même si le but ultime est toujours la réduction de la charge que représente le financement de l'exploitation de l'entreprise. Trois préoccupations caractérisent le gestionnaire de trésorerie :

- limiter autant que faire se peut le besoin de fonds de roulement, puisque celui-ci a pour contrepartie la nécessité de mobiliser des capitaux permanents ou un endettement à court terme nécessairement coûteux ;
- lorsque cet endettement est inévitable, essayer de l'obtenir au moindre coût, en arbitrant entre les différentes formules proposées par les banques ;
- enfin, lorsque la trésorerie est positive, essayer de la placer au mieux, en produits bancaires ou sur les marchés.

Ces trois préoccupations peuvent être, dans certains cas, contradictoires. Ainsi, le gestionnaire de trésorerie doit, normalement, utiliser de préférence ses disponibilités (sous réserve d'un "volant" minimal de sécurité) pour acquitter les dépenses de l'entreprise plutôt que de les placer, dès lors que cette entreprise est endettée à court terme : en effet, les dettes à court terme coûtent en principe plus cher que les placements à court terme ne rapportent (sans quoi, l'ensemble du système d'intermédiation financière serait déficitaire...). C'est l'objectif de "trésorerie zero".

Toutefois, ce point n'est pas toujours vérifié : il peut, par exemple, être rentable de placer des fonds pour un mois, quitte à s'endetter pendant dix jours au cours de ce mois.

La tâche du gestionnaire de trésorerie est donc faite d'arbitrages incessants. Les moyens à sa disposition consistent

essentiellement en un plan de trésorerie, permettant de connaître à l'avance l'ampleur du besoin de fonds de roulement à tel ou tel moment, pour ensuite assurer son financement, soit par augmentation du fonds de roulement (nécessaire, en principe, si l'augmentation du besoin de fonds de roulement est due à une croissance durable de l'entreprise), soit par l'utilisation optimale de crédits de trésorerie.

Les possibilités en matière de gestion de trésorerie d'une collectivité locale sont loin d'être aussi importantes.

2. La gestion de trésorerie pour une collectivité locale

La gestion de trésorerie est, pour les collectivités locales enserrée dans des contraintes dépourvues de sens pour une entreprise. Les termes utilisés, similaires, ne recouvrent en outre pas toujours les mêmes notions. Ainsi apparaissent les deux spécificités majeures de la gestion de trésorerie locale par rapport à celle des entreprises : une terminologie légèrement divergente mais traduisant des différences fondamentales et des contraintes marquées, spécificités qui n'empêchent pas une relative identité d'approche.

- Le terme **trésorerie** est, pour une collectivité locale, synonyme de "Fonds en attente d'emploi" ; il s'agit donc, à un instant donné, de l'excédent des encaissements sur les décaissements. L'expression "fonds libres" est couramment utilisée à la place du mot **trésorerie**.

Contrairement à la trésorerie d'une entreprise, celle d'une collectivité locale ne peut, en théorie, être négative. Les dépôts des collectivités figurent en effet sur un compte, tenu par le Trésor public, dont le solde n'est jamais débiteur.

Toutefois, il a récemment été admis que les collectivités locales puissent avoir un passif de trésorerie et, depuis quelques années, les établissements financiers proposent aux collectivités locales divers instruments de financement à très court terme.

Néanmoins, il n'est guère imaginable, pour une collectivité locale, d'avoir une dette à très court terme structurellement supérieure au montant de ses disponibilités immédiates.

- La notion de **fonds de roulement** revêt également une acception différente. Tout d'abord, une définition par le "haut du bilan" serait, en fait, sans aucune signification. Le fonds de roulement se définit donc uniquement comme étant l'excédent des valeurs

réalisables et disponibles sur les dettes dont l'échéance est proche. Le fonds de roulement peut donc s'assimiler à la trésorerie nette disponible immédiatement ou à court terme.

Une telle définition, dérivée d'une analyse de bilan, est parfois retenue par les ouvrages ou rapports traitant de la gestion de trésorerie locale (cf. rapport "Vivre ensemble", dit rapport Guichard).

En réalité, l'expression "fonds de roulement" est, avant tout, utilisée pour dénommer le solde du compte administratif lorsqu'il est positif (ce qui est le plus souvent le cas). En effet, tout excédent constaté au compte administratif se traduit arithmétiquement par une augmentation du volume des fonds disponibles, c'est-à-dire de la trésorerie.

Ainsi "fonds libres", fonds de roulement et trésorerie sont, pour une collectivité locale, des notions à peu près similaires.

Le "besoin de fonds de roulement" pour sa part, constitue un concept inutilisable en l'occurrence.

• Par rapport à la situation des entreprises, celle des collectivités locales présente donc une première spécificité forte : les notions se rattachant à une analyse de bilan sont, à peu de choses près, inefficaces. Une collectivité locale n'est pas susceptible d'avoir à financer un besoin de fonds permanent lié à son activité, puisqu'elle n'a ni ressources d'exploitation, ni emplois liés à cette exploitation.

La gestion de trésorerie locale est ainsi, par essence, moins complexe que la gestion de trésorerie d'une entreprise : elle se réduit, en effet, à deux objectifs :

- la réduction de l'encaisse disponible à son niveau minimal, destinée à différer autant que faire se peut le "tirage" sur les ressources d'emprunt, afin de limiter les frais financiers,

le cas échéant, lorsqu'il est impossible d'ajuster encaissements et décaissements de manière telle que la trésorerie soit proche du niveau zéro, le placement des fonds disponibles.

Ce deuxième objectif est, de plus, de faible portée, en raison des contraintes qui pèsent sur la gestion de trésorerie des collectivités locales.

En réalité, cette gestion se résume donc à la mise en oeuvre de techniques variées mais dont l'objet est unique : différer le tirage des emprunts.

3. Les contraintes qui enserrant la gestion de trésorerie locale

Trois contraintes pesent sur la gestion de trésorerie locale : l'obligation faite aux collectivités de déposer leurs fonds en attente d'emploi sur un compte dont le solde ne porte pas intérêt ; l'absence de réelle maîtrise, par ces collectivités, du rythme de leurs encaissements et de leurs décaissements ; la règle de séparation des donateurs et des comptables, enfin, qui contrarie l'unité d'action dans le domaine de la gestion de trésorerie.

a) l'obligation de dépôt au Trésor des fonds en attente d'emploi

Présentation de la règle

Le support juridique actuel de l'obligation de dépôt au Trésor public des fonds en attente d'emploi est le dernier alinéa de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui dispose :

"Sauf dérogation admise par le ministre des finances, les collectivités territoriales de la République sont tenues de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités. Sous réserve des dispositions particulières concernant les comptes courants des Etats étrangers et des banques d'émission de la zone franc, aucun découvert ne peut être consenti à un correspondant du Trésor."

Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique reprend, dans son article 43, cette règle, dans des termes similaires ("Le fonds des organismes publics autres que l'Etat sont déposés au Trésor, sauf dérogations autorisées par le ministre des Finances").

Le caractère gratuit du dépôt résulte, par ailleurs, d'un acte dit loi du 14 septembre 1941 portant sur la gestion des rapports financiers de l'Etat, des départements et des communes ; ce texte dispose, en son article 3 :

"Est supprimée l'allocation aux communes, syndicats de communes et établissements d'assistance ou de bienfaisance des intérêts servis sur les fonds disponibles placés en compte courant au Trésor".

Corrélativement, la loi du 14 septembre 1941 a supprimé les recettes spéciales des communes, les fonctions de comptable communal étant, à l'avenir, assurées par un agent des services de l'Etat.

Historique de la règle

La règle d'obligation de dépôt au Trésor des "fonds libres" des collectivités locales a, pour la première fois, été posée par un décret impérial en date du 27 février 1811. En son article 4, ce décret disposait en effet :

"Il (notre ministre du trésor) fera verser pour le compte de la caisse de service, chez les receveurs généraux et particuliers, les sommes qu'il jugera excéder les besoins du service, et les fera rétablir successivement aux époques où les besoins du service l'exigeront.

"La caisse de service tiendra compte à chaque commune de l'intérêt des fonds qui lui seront versés, de la même manière qu'elle en tient compte aux particuliers".

Ultérieurement, cette règle a été étendue aux départements (loi du 18 juillet 1892 relative aux contributions directes et aux taxes assimilées), puis généralisée par l'ordonnance du 2 janvier 1959, déjà citée. La non-rémunération des dépôts a été édictée dès l'origine pour les départements et date de 1941 pour les communes.

Le régime des "fonds libres" des collectivités locales n'a donc, en réalité, pas été modifié depuis Vichy. Il est, depuis cette époque, d'une très grande clarté : les fonds des collectivités locales sont, dans leur intégralité, déposés sur un compte unique, tenu par un comptable relevant des services de l'Etat. Le dépôt des fonds au Trésor public est donc automatique (ce qui n'était pas le cas auparavant, puisque chaque receveur municipal disposait d'une caisse permettant de faire face aux paiements prochains ; toutefois, lorsque le solde créditeur de cette caisse apparaissait excessif, l'excédent était immédiatement versé au Trésor public).

Si les contours actuels de la règle de dépôt automatique sans rémunération des fonds des collectivités locales en attente d'emploi ont été déterminés en 1941, les exceptions à cette règle sont plus anciennes encore, puisqu'elles datent de 1926.

Les exceptions à la règle

Ces exceptions ont été prévues par une circulaire des ministres de l'Intérieur et des finances en date du 5 mars 1926

("circulaire Doumer-Chautemps"). Cette circulaire, sous quelques réserves mineures, constitue le droit positif actuel. Les dérogations à la règle d'obligation de dépôt, susceptibles d'être "admises par le ministre des finances" en vertu de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, sont presque intégralement régies par ce texte.

La circulaire du 5 mars 1926 rappelle tout d'abord la finalité de "l'obligation ainsi imposée aux communes et aux départements (ainsi qu'aux établissements publics) de déposer leurs fonds libres au Trésor". Cette obligation a pour objet "d'éviter que les deniers communaux demeurent, en attendant emploi au paiement des dépenses courantes, immobilisés dans les caisses des receveurs municipaux".

De plus, "l'impôt se justifie seulement dans la mesure où il est nécessaire pour faire face à des dépenses indispensables ; il devient abusif dès qu'il est employé à la constitution de réserves qui, au détriment du contribuable d'aujourd'hui, permettront plus tard de payer les dépenses incombant aux générations à venir".

Cette dernière phrase pose clairement les fondements de l'obligation de dépôt sans rémunération (ou plus exactement, à l'époque, assortie d'une faible rémunération, inférieure au taux du marché) : **il s'agit d'inciter les collectivités locales à ne pas accumuler d'excédents, car si de tels excédents sont réalisés, c'est qu'en réalité le niveau des impôts est trop élevé et pourrait être abaissé.**

Cette philosophie inspire donc deux obligations comptables imposées aux collectivités locales : celle de ne pas voter *ex ante* un budget en suréquilibre ⁽¹⁾, ainsi que celle de ne pas placer en titres un éventuel excédent définitif constaté *ex post* lors du vote du compte administratif. Si l'on constate un tel excédent, c'est que le niveau des impôts peut, en réalité, être abaissé.

Dès lors, les dérogations à l'obligation de dépôts des fonds libres au Trésor ne peuvent être que d'ampleur très limitée.

De fait, la circulaire n'autorise que deux types de placements en "rentes sur l'Etat" ou en obligations d'Etat (aujourd'hui, les placements peuvent également être effectués en bons du Trésor) :

les placements dits "budgétaires".

les placements dits "de trésorerie".

⁽¹⁾ Obligation attendue mais non satisfaite par l'Etat. Cf. 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

Les placements dits "budgetaires" doivent être prévus au budget (primitif, supplémentaire ou décision modificative), sous forme de dépenses en capital ; ils doivent nécessairement correspondre à une ressource extraordinaire, c'est-à-dire le produit de l'aliénation d'un élément du patrimoine de la collectivité concernée ou d'une libéralité qui lui est faite. Ce type de ressource, n'étant par essence pas reproductible, ne peut, en effet, être employé à l'allègement durable de la charge des contribuables. Néanmoins, la circulaire "Doumer-Chautemps" apporte une restriction supplémentaire : le placement d'une ressource extraordinaire ne doit pas être autorisé si, indépendamment de l'allègement permanent des impôts, cette ressource peut indirectement contribuer à la diminution des charges de la collectivité, par exemple en étant affectée à l'amortissement d'un emprunt contracté par celle-ci.

S'agissant des placements de trésorerie, la circulaire de 1926 est également très restrictive : les fonds en attente d'emploi, c'est-à-dire l'excédent temporaire des ressources sur les emplois, doit être placé au Trésor ; une seule dérogation est admise : les fonds recueillis par voie d'emprunts en vue de l'exécution de travaux dont la réalisation est différée pour des motifs indépendants de la volonté de la collectivité concernée peuvent être placés en obligations d'Etat (et, aujourd'hui, en bons du Trésor).

La circulaire de 1926 dégage donc les deux types de placement aujourd'hui autorisés : les placements corrélatifs à certaines ressources extraordinaires, les placements des fonds empruntés et dont l'utilisation doit être différée. Elle dégage également les fondements du caractère très strictement limité de ces dérogations :

- les collectivités locales ne doivent pas constituer à l'aide des impôts payés par les contribuables d'aujourd'hui un patrimoine qui ne sera utile qu'aux générations futures (la pression fiscale doit être limitée *maintenant* plutôt que *demain*) ;

les collectivités locales, par prudence, ne doivent pas placer leur trésorerie, qui est nécessairement temporaire et qui, en outre, (mais cette motivation ne sera vraiment explicite que plus tard) permet de contribuer à l'équilibre de la trésorerie de l'Etat.

L'interprétation qui est faite de ces règles "sur le terrain" est, toutefois, parfois plus souple ; ce point sera examiné ultérieurement (cf. deuxième partie).

Une troisième dérogation, enfin, à l'obligation de dépôt des fonds libres est apparue ultérieurement. Des la création de la

Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C.A.E.C.L.), devenue le Crédit local de France (C.L.F.), il a été admis que les collectivités locales ayant contracté un emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations ou auprès d'une caisse d'épargne (1) puissent conserver, sur un compte tenu par la C.A.E.C.L. (le C.L.F.) 55 % du produit de cet emprunt en attendant qu'il soit employé (2).

Les sommes déposées auprès du C.L.F. sont rémunérées à 1 %. Celui-ci les emploie à deux usages distincts : pour une part, ces fonds sont "mixés" avec ceux empruntés sur les marchés, pour l'autre part, ils sont redéposés par le C.L.F. au Trésor public.

Cette dérogation à l'obligation de dépôt bénéficie donc, de deux manières, aux collectivités locales : par l'abaissement du coût de leurs emprunts et par la rémunération de leurs dépôts.

Cependant, ce bénéfice est extrêmement limité : pour leur majeure partie (cf. : ci-dessous II.B), les fonds sont redéposés au Trésor et leur rémunération est avant tout symbolique. De plus, l'Etat a, en 1987, ponctionné les réserves accumulées par la C.A.E.C.L., à hauteur de 2 milliards de francs, sans profit évident pour les collectivités locales...

Enfin, cette dérogation à l'obligation de dépôt est appelée à disparaître prochainement.

Certes, depuis 1988 la quotité de l'emprunt susceptible d'être placée auprès du C.L.F. a été portée à 70 %, afin de compenser la diminution de l'encours des prêts éligibles à cette procédure (diminution due à la réduction des concours aux collectivités locales de la Caisse des dépôts, "recentrée" sur le financement du logement social).

Toutefois, à compter du 31 décembre 1992, le mécanisme du compte Crédit local de France rémunéré à 1 % s'éteindra définitivement, les pouvoirs publics l'estimant incompatible avec la banalisation du statut de cet établissement.

Assortie de dérogations d'ampleur très limitée, voire en voie d'extinction, l'obligation de dépôt au Trésor public des fonds des collectivités locales en attente d'emploi est, en réalité, depuis 1941, une obligation de maintien de ces fonds sur un compte relevant du

(1) Uniquement pour le produit des prêts mis à disposition dans le cadre du "contingent Mupoz", ce contingent est constitué par une fraction de la collecte nette nouvelle au titre du livret A, fraction laissée à la disposition des caisses d'épargne et non centralisée auprès de la Caisse des dépôts.

(2) Le versement de 55 % du produit de l'emprunt contracté sur le compte C.A.E.C.L. C.L.F. est automatique : ce compte ne peut être débité qu'au profit de la collectivité locale emprunteuse. Il ne peut servir à l'effectuer des paiements à d'autres.

Trésor public lui-même, dont le solde créditeur ne porte aucune rémunération.

Ce compte est tenu par un comptable public, fonctionnaire de l'Etat. Cette règle constitue la deuxième des contraintes qui pèsent sur la gestion de trésorerie des collectivités locales.

b) La séparation des ordonnateurs et des comptables

Apparue progressivement depuis une ordonnance du 14 septembre 1822, qui en a posé pour la première fois le principe, la règle de séparation des ordonnateurs et des comptables s'applique aux collectivités locales et à leurs établissements publics, ainsi qu'à l'Etat et à ses établissements publics.

Cette règle signifie que le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes publiques ne doivent pas être effectués par l'agent public responsable du choix de la dépense ou de la recette.

Concrètement, les ordonnateurs sont compétents pour engager la dépense (c'est-à-dire créer l'acte qui conduira la collectivité publique à effectuer un paiement, par exemple signer un contrat) et ordonnancer son paiement (c'est-à-dire donner l'ordre au comptable de payer). Les comptables, pour leur part, sont responsables de la conservation de la caisse (c'est-à-dire la tenue du compte courant) et effectuent matériellement les opérations de paiement, avoir constaté la validité de l'ordonnancement (disponibilité des crédits, correcte imputation de la dépense, contrôle des pièces justificatives, vérification du respect de la règle du "service fait").

La règle de séparation des ordonnateurs et des comptables, dont l'opportunité sera envisagée ultérieurement, tant dans son principe que dans ses modalités (cf. : ci-dessous, B-1 "les acteurs de la gestion de trésorerie" et II "les voies de réforme du système"), constitue à l'évidence une contrainte pour la gestion de trésorerie locale : n'étant pas soumis hiérarchiquement à l'ordonnateur -maire, président de conseil général, président de conseil régional- le comptable exécute les ordres de paiement selon un rythme qui lui est propre et qui peut contrarier l'optimisation du rythme des encaissements et des décaissements, optimisation essentielle pour la réalisation de l'objectif de trésorerie zéro. En outre, le comptable est détenteur d'une information clé pour la gestion de trésorerie, le montant du solde créditeur de la collectivité.

Quelle que soit la qualité de la circulation de l'information entre l'ordonnateurs et le comptable, il y a donc là deux éléments, inconnus dans une entreprise, qui peuvent altérer la gestion optimale de leur trésorerie par les collectivités locales.

N'ayant pas la possibilité de placer leurs fonds en attente d'emploi et pourvus d'une organisation administrative dichotomique, les collectivités locales ne maîtrisent en outre que mal la périodicité de leurs encaissements et de leurs décaissements.

c) L'absence de périodicité régulière de certains encaissements et de certains décaissements

Pour pouvoir ajuster exactement le rythme de leurs encaissements et de leurs décaissements, afin de retarder au maximum le tirage de leurs emprunts, les collectivités locales ont besoin de connaître la date à laquelle ces encaissements et ces décaissements interviendront. Elles ont également besoin, le cas échéant, d'influer sur cette date.

Or, les collectivités locales ne maîtrisent que peu la périodicité des mouvements de fonds qui affectent leur trésorerie ; elles n'en connaissent même pas toujours la date exacte.

Cette contrainte -que subissent également, d'ailleurs, dans une certaine mesure les entreprises- doit être examinée dans le cadre de l'analyse concrète de la mise en oeuvre de la gestion de trésorerie.

B. MISE EN OEUVRE DE LA GESTION DE TRÉSORERIE

L'étude des modalités concrètes de mise en oeuvre de la gestion de trésorerie permettra de développer certains des concepts déjà évoqués ci-dessus. Cette étude suppose d'envisager tout d'abord les techniques utilisées pour atteindre l'objectif de trésorerie zéro ; en second lieu devra être examinée l'évolution des dépôts des collectivités locales au Trésor public, cette évolution étant la résultante de la plus ou moins grande réussite des collectivités locales dans la recherche d'une trésorerie minimale ; enfin, les comportements respectifs des différentes catégories de collectivités locales en matière de gestion de trésorerie pourront, dans un troisième temps, être différenciés.

I. Bref examen des techniques utilisées pour limiter le montant de la trésorerie en attente d'emploi

a) Les principes de base

- Le premier principe sur lequel repose la gestion de trésorerie est celui de l'**unité de caisse**. Ce principe implique que, à tout moment, les fonds disponibles de la collectivité locale concernée peuvent lui permettre de régler n'importe laquelle de ses dépenses.

Certes, lors du vote du budget, une corrélation est établie entre certains types de recettes et certains types de dépenses. Ainsi, l'emprunt apparaît en ressource de la section d'investissement et il est exclu qu'il puisse "couvrir" des dépenses de fonctionnement.

En revanche, au moment de payer une dépense, le receveur n'a pas à se soucier de l'origine des fonds qui figurent dans sa caisse et qui permettront d'effectuer le paiement.

Dès lors, un investissement dont le budget prévoyait le financement par l'emprunt peut parfaitement être payé à l'aide de fonds provenant de recettes ordinaires. Ainsi, à supposer que les recettes ordinaires déjà perçues n'aient pas, dans l'immédiat, à être affectées au paiement de dépenses ordinaires, elles peuvent être employées au paiement de dépenses budgétairement financées par l'emprunt, dont le tirage pourra de ce fait être décalé.

Grâce au principe de l'**unité de caisse**, le tirage des emprunts peut donc être différé, ce qui limite le montant des frais financiers à payer aux établissements prêteurs.

Pour une collectivité locale structurellement emprunteuse, limiter le montant des fonds en attente d'emploi est donc synonyme de décalage dans le tirage des emprunts, donc d'économie dans les frais financiers.

L'objectif de "trésorerie zéro" ne doit pas, toutefois, être confondu avec celui d'une trésorerie nulle.

En effet, il est nécessaire de conserver un "volant de sécurité" minimal, car le compte d'une collectivité locale au Trésor (son unique compte permettant d'effectuer des paiements) ne peut être négatif (débitéur).

Une collectivité locale dont la trésorerie serait nulle s'exposerait ainsi à se voir refuser les paiements ordonnancés par le maire (le président du conseil général ou régional).

Le montant de ce "volant de sécurité" est d'appréciation difficile. Votre rapporteur l'estime, en fonction de son expérience personnelle de gestionnaire local, à environ cinq jours de dépenses pour une commune de plus de vingt mille habitants. Pour les communes de petite taille, la trésorerie minimale sera nécessairement plus importante : ayant des dépenses moins fréquentes et des flux de ressources moins réguliers, ces collectivités feront en effet moins aisément face à la survenance d'une dépense importante ; leur "encaisse de précaution", évaluée en jours de dépenses, devra donc être plus substantielle.

La notion "d'encaisse de précaution" doit toutefois, s'apprécier désormais en liaison avec les nouvelles possibilités offertes aux collectivités locales en matière de crédits de trésorerie.

• Depuis 1983-1984, le groupe de la Caisse des dépôts et consignations, relayé peu après par l'ensemble du système bancaire, offre aux collectivités locales la possibilité de recourir à des formules de crédits à très court terme.

L'intérêt de ce type de crédits, dans le cadre d'une gestion de trésorerie tendant à limiter l'encours des fonds en attente d'emploi, est évident. Les crédits de trésorerie permettent en effet de faire face à des "pointes" occasionnelles dans la trésorerie, sans pour autant mobiliser un emprunt prévu au budget, dont le coût sera évidemment plus élevé que celui d'un simple découvert de trésorerie : une fois le tirage de l'emprunt effectuée, les frais financiers qui lui sont afférents continueront à courir, même si son utilisation effective ne deviendra réellement nécessaire que plusieurs mois plus tard. Le crédit de trésorerie, pour sa part, ne sera mobilisé que pendant quelques jours, le temps que soit comblé le décalage temporaire entre le niveau des dépenses et celui des recettes qui avait motivé son tirage.

Par une circulaire en date du 22 février 1989, signée par le ministre chargé du budget et le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales et adressée aux préfets et aux trésoriers payeurs généraux, le Gouvernement a précisé le régime juridique de ces crédits de trésorerie.

Éléments extraits de la circulaire du 22 février 1989

• La circulaire du 22 février 1989, après avoir rappelé que la loi du 2 mars 1982 a supprimé toutes les entraves à la liberté d'emprunt des collectivités locales, indique la finalité des crédits de trésorerie : il s'agit de "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."

• La circulaire indique ensuite les principales différences entre l'emprunt (ressource budgétaire) et les crédits de trésorerie (ressource de trésorerie extra-budgétaire).

"Les crédits de trésorerie sont caractérisés 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 très souples, voire laissées à l'initiative 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 d'une ligne de crédit.

"L'ouverture d'une ligne de crédit de trésorerie est destinée à faire face à un besoin ponctuel et éventuel de disponibilités. Dans la limite d'un plafond fixé par un contrat, la collectivité locale peut tirer des fonds lorsqu'elle le souhaite. En remboursant ces fonds à son gré, elle peut reconstituer son droit de tirage.

"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 déterminée par le contrat."

Ces crédits de trésorerie sont retracés hors budget (dans les comptes financiers de la classe 5). Ils se différencient ainsi des emprunts, qui constituent des ressources budgétaires affectées au financement des investissements et qui sont nécessairement prévus au budget (compte 16).

• La circulaire fait ensuite état de l'intérêt et des risques potentiels présentés par les concours de trésorerie.

"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 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 coûts-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 (préfets et TPG) 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 décaissement et d'en limiter les aléas."

• Enfin, la circulaire précise le cadre juridique du recours aux crédits de trésorerie.

"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.

"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 au représentant 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.

"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 mandats en dépassement de crédit."

• Cette circulaire, tout en fixant le régime juridique des concours de trésorerie, rappelle fort opportunément que leur utilité n'est véritablement concrétisée que dans le cadre d'un plan de trésorerie.

Le plan de trésorerie constitue en effet le troisième élément de base de la gestion de trésorerie, après le principe de l'unité de caisse et la faculté désormais reconnue de contracter des concours de trésorerie.

Le présent rapport n'a pas vocation à décrire l'ensemble des techniques utilisées pour l'élaboration d'un plan de trésorerie. Celles-ci sont, en effet, retracées par la plupart des manuels de gestion financière des collectivités locales.

Un plan de trésorerie consiste à prévoir, mois par mois (ou, pour les plus grandes collectivités, semaine par semaine), les encaissements et les décaissements qui devront être opérés, à partir des éléments figurant au budget.

Le solde prévisionnel de la trésorerie pourra être ensuite déterminé, en fonction du solde des encaissements et des décaissements et du montant de la trésorerie disponible en début d'exercice.

Une fois ces opérations effectuées, le plan pourra être exécuté : la date de tirage des emprunts sera différée au maximum, le cas échéant en recourant à des concours temporaires de trésorerie.

A titre d'exemple, un extrait très simplifié du plan de trésorerie d'une commune de 28.000 habitants située dans l'Essonne se présente comme suit pour les quatre premiers mois de 1989 :

(en francs)

	Janvier	Février	Mars	Avril
Recettes				
. Investissement				
F C T V A	0	0	0	2 230 918
DGE/PLE	36 300	2 591	310 893	0
emprunts	0	0	0	0
vente de terrains	0	5 436 000	2 095 440	4 615 000
autres	92 282	52 156	25 652	4 700
. Fonctionnement				
DGF/DGD/DSI	2 564 158	2 564 158	6 001 767	2 393 398
douzième fiscalité	5 914 431	5 914 431	5 914 431	5 914 431
autres	1 788 712	3 421 455	6 455 598	3 185 503
TOTAL...	10 395 885	17 300 792	20 803 783	18 307 117
Dépenses				
. Investissement				
total	553 425	1 984 024	2 349 049	2 390 509
. Fonctionnement				
frais financiers	994 650	630 709	804 472	699 586
personnel	5 425 207	5 447 431	5 472 752	5 502 395
autres	3 240 461	9 063 320	12 794 940	5 105 570
TOTAL...	10 213 743	17 125 942	21 421 213	13 698 068
Solde du mois	182 141	174 850	617 430	4 609 051
Solde cumulé (disponible au 1er janvier 5 713 078 francs)	5 885 219	6 070 069	5 452 639	10 061 690

De cet exemple peuvent être tirés divers enseignements :

- il est possible de ne prévoir aucun tirage d'emprunts bien que des dépenses d'investissement doivent être réalisées.

la périodicité de certaines dépenses (personnel) ou de certaines recettes (douzièmes de fiscalité) est très régulière, etc...

Il convient désormais d'étudier de manière plus détaillée la manière dont les collectivités locales peuvent prévoir la date de

perception de leurs différentes recettes et la date de réalisation de leurs différentes dépenses, voire influencer sur ces dates.

De cette capacité à prévoir ou même à influencer dépend, en effet, l'aptitude des collectivités locales à gérer au mieux leur trésorerie.

Or, il apparaît que, dans divers domaines, des améliorations pourraient être apportées ; ces améliorations relèvent, assez fréquemment, de l'Etat (payeur des diverses dotations et des ressources fiscales) et non des collectivités locales elles-mêmes. Votre rapporteur sera donc conduit à préconiser des modifications dans les domaines concernés.

b) Le rythme des dépenses et des ressources locales

Pour l'essentiel, les informations utilisées par votre rapporteur sont, à ce propos, extraites de l'étude effectuée par la SEDES (1), à la demande du ministère de l'intérieur ("Enjeu de la trésorerie des collectivités locales" - mai 1988).

Cette enquête a été conduite auprès de dix villes, dont la population va de 12.300 à 252.200 habitants.

Deux points doivent être clairement distingués quant au rythme des dépenses et des recettes : la capacité à prévoir leurs échéances respectives, d'une part ; la capacité à agir sur ces échéances, d'autre part.

En prévoyant correctement le rythme des encaissements et des décaissements, une collectivité locale acquiert la possibilité de planifier correctement sa trésorerie et donc de connaître le moment où le tirage des emprunts ne pourra plus être différé, ainsi que le montant ou le recours temporaire à un simple concours de trésorerie devra être pratiqué.

En agissant sur le rythme des encaissements et des décaissements, une collectivité locale acquiert la possibilité de conduire une action volontariste, ayant pour objet de décaler autant que faire se peut le tirage des emprunts.

• S'agissant de la prévision du rythme des encaissements et des décaissements, les constatations suivantes peuvent être dégagées

- En matière de recettes :

- **les douzièmes provisoires** (avances sur impôts directs locaux) ont une périodicité parfaitement régulière et prévisible ; pour les cinq premiers mois de l'année, ils sont calculés en fonction du produit voté de l'année précédente ; au mois de juin intervient une "régularisation", en fonction du produit voté pour l'exercice en cours ; pour les six derniers mois de l'année, enfin, c'est ce dernier produit qui sert de base au montant des avances ;
- **la dotation globale de fonctionnement** est versée selon une périodicité moins régulière, en dépit d'un mécanisme de douzièmes similaire à celui des impôts directs : ce mécanisme ne joue pas, en effet, en début d'année et l'acompte du premier trimestre n'intervient pas à date fixe ;
- **pour les autres dotations de l'Etat**, dont le versement est fonction de la date de mandatement par les services préfectoraux (dotation globale d'équipement, fonds de compensation pour la TVA, compensation de l'exonération des constructions neuves de taxe foncière), l'aléa est beaucoup plus grand : des écarts de plus de deux mois d'une année sur l'autre ou d'un département à l'autre peuvent être observés ; il en va de même pour les subventions spécifiques ;
- **pour les recettes d'exploitation**, enfin, le rythme de recouvrement dépend de la diligence du comptable : il est donc aléatoire.

- En matière de dépenses :

- **les dépenses de fonctionnement** sont toutes très aisément prévisibles ;
- **les dépenses d'équipement** sont soumises à un aléa plus important dans leur périodicité : la date de réalisation des travaux, qui conditionne celle des mandatements, dépend en effet pour partie de la diligence des entreprises exécutantes et d'aléas techniques non prévisibles.
- **S'agissant de l'action sur le rythme des encaissements et des décaissements**, les collectivités locales apparaissent relativement démunies

Pour les recettes, tout d'abord, seules les recettes d'exploitation et, surtout, les recettes provenant de l'aliénation d'éléments du patrimoine peuvent être décaissées dans le temps par l'action de la collectivité concernée. Encore convient-il de nuancer ce constat pour les recettes d'exploitation : leur recouvrement dépend en principe du comptable, même si les collectivités locales recourent de plus en plus, selon l'enquête de la SEDES, à des procédures de régies de recettes ou à la mise à disposition des recettes de l'Etat de personnel rémunéré par elles, ce qui constitue un transfert de charge implicite à leur détriment.

Pour les dépenses, en revanche, les collectivités locales peuvent, dans une certaine mesure, conduire une action volontariste ; cette action est destinée à étaler ces dépenses tout au long de l'année, afin d'ajuster leur rythme à celui des dépenses, ce qui permet de "lisser" le montant de la trésorerie nécessaire.

c) Les acteurs de la gestion de trésorerie locale

Deux types d'acteurs interviennent dans la gestion de trésorerie locale : les élus et les services de la collectivité locale concernée, d'une part, les services comptables relevant de l'Etat, d'autre part.

• S'agissant des élus et de leurs services, votre rapporteur relève, tout d'abord, qu'une action de sensibilisation paraît nécessaire. Une gestion correcte de la trésorerie est, en effet, un élément important d'une bonne gestion en général.

Or, sans qu'aucune statistiques fiable soit disponible à cet égard, les pratiques de gestion de trésorerie sont encore insuffisamment répandues.

Toutefois, cette gestion a, à l'évidence, un coût : achat de moyens informatiques adéquats et formation du personnel.

Il est difficile de déterminer à partir de quel volume de dépenses et de recettes le gain retiré de la gestion de trésorerie se reporte sur le coût de sa mise en oeuvre. Votre rapporteur avancera néanmoins qu'une gestion relativement fine de la trésorerie est économiquement rentable pour une commune de plus de 10 000 habitants.

• Les services comptables de l'Etat interviennent de deux manières différentes dans le processus de gestion de la trésorerie : par l'information qu'ils apportent sur son niveau et par les

conseils qu'ils sont susceptibles de donner, le cas échéant, aux ordonnateurs.

- Les comptables doivent, tout d'abord, fournir à l'ordonnateur, quelle que soit la taille de la collectivité, un état mensuel (état P553) retraçant le solde des comptes de celle-ci au Trésor et au Crédit local de France.

Ce document est de peu d'utilité pour une gestion fine de la trésorerie, puisqu'il ne décompose pas le solde net de trésorerie ; or, l'état exact des paiements effectués et des recettes encaissées est essentiel pour vérifier la correcte exécution du plan de trésorerie et, le cas échéant, le modifier.

Pour les communes de plus de 10.000 habitants, dont la comptabilité est régie par l'instruction M11 et pour les départements et les régions a été développée, depuis le début des années quatre-vingt, "l'application RCT" ("Recettes des collectivités territoriales") qui relie le poste comptable de la collectivité concernée et le centre informatique régional du Trésor.

Cette application permet d'une part la transmission au comptable de bandes magnétiques contenant les ordres de paiement et, d'autre part, l'édition sur support papier des différents éléments de la comptabilité du comptable.

Enfin, pour quelques grandes collectivités devrait être expérimentée prochainement la télégestion, c'est-à-dire la mise en oeuvre en "temps réel" des liaisons ordonnateur/comptable (1)

- Les comptables interfèrent également avec la gestion de trésorerie par les conseils qu'ils sont susceptibles de donner aux ordonnateurs.

Quoique n'intervenant pas, en théorie, dans la gestion, le comptable joue en réalité un rôle important dans celle-ci pour les collectivités de taille petite ou moyenne.

C'est pourquoi votre rapporteur souhaite qu'une action de formation et de sensibilisation à l'intérêt de la gestion de trésorerie soit conduite auprès des comptables.

*

* *

La mise en oeuvre concrète de la gestion de trésorerie, ainsi sommairement décrite, influe sur l'évolution des dépôts au Trésor des collectivités locales. Ces dépôts, dont le montant a connu une augmentation régulière depuis plus de quinze ans, semblent actuellement se stabiliser, voire régresser.

2. L'évolution des dépôts au Trésor

a) Approche globale

• L'analyse de l'évolution du montant des "fonds libres" des collectivités locales doit être précédée d'une précision méthodologique : ce montant est, fréquemment, présenté pour l'ensemble du "secteur public local", notion qui rejoint celle "d'administrations publiques locales" utilisée par la comptabilité nationale. Le secteur public local comprend, outre les collectivités locales et leurs établissements publics, les offices d'HLM et les offices publics d'aménagement ainsi que les hôpitaux.

Le présent rapport, après avoir indiqué que les fonds disponibles des hôpitaux s'élèvent à 9,9 milliards de francs en 1989, ceux des OPILM et OPAC étant, pour leur part, de 1 milliard environ, traitera uniquement des dépôts des collectivités territoriales et de leurs groupements.

• Les dépôts des collectivités territoriales et de leurs groupements et autres établissements publics ont, depuis 1982, évolué comme suit :

Montant des dépôts au 31 décembre de l'exercice
(en milliards de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Collectivités locales et leurs établissements publics	45,909	50,152	53,642	71,680	74,987	82,646	75,995	74,691
Progression/exercice précédent	1,2 %	9,2 %	26,9 %	12,6 %	4,6 %	10,2 %	- 8,0 %	- 1,8 %
dont :								
Compte au Trésor	32,365	36,526	46,518	54,139	59,294	69,702	65,519	66,909
Compte à la CAECL	13,544	13,626	17,124	17,541	15,693	12,944	10,476	7,385

Source : SCHADOC (Schéma analytique de description des opérations comptables - Direction de la comptabilité publique)

En moyenne mensuelle, les chiffres sont légèrement différents et ne laissent apparaître une chute de l'encours des fonds déposés qu'en 1989 et non en 1988 :

Montant des dépôts en moyenne mensuelle
(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Collectivités locales et leurs établissements publics	50,109	57,900	69,337	72,769	82,394	83,351	76,300
Progression		+ 15,5 %	+ 19,8 %	+ 4,9 %	+ 13,2 %	+ 1,2 %	- 8,4 %
dont :							
Compte au Trésor	37,226	44,082	53,375	57,753	69,127	71,695	67,537
Progression		+ 18,4 %	+ 21 %	+ 8,2 %	+ 19,6 %	+ 3,7 %	- 6 %

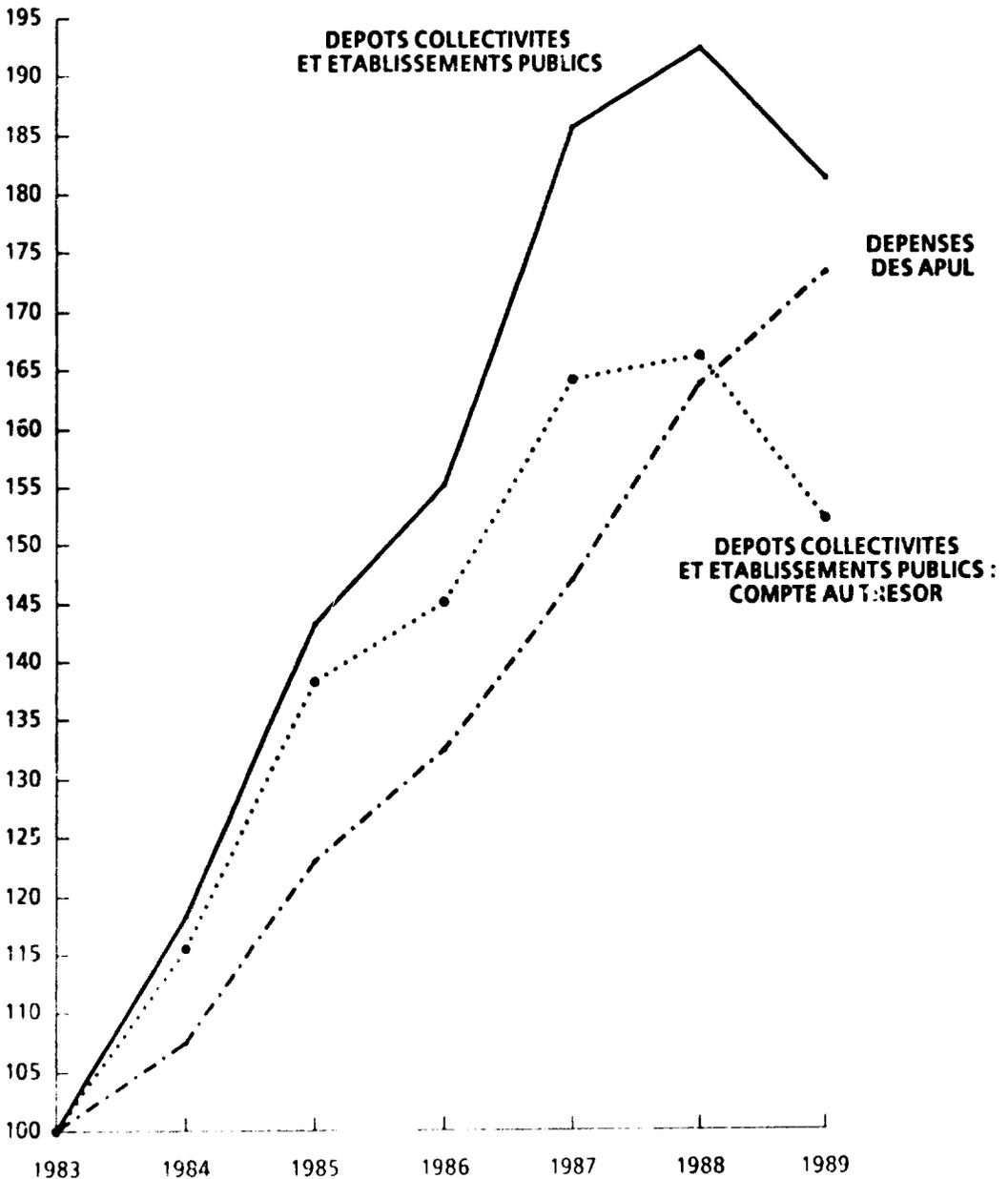
Source : SCHADOC

Les enseignements susceptibles d'être retirés de ces chiffres sont les suivants :

- le taux de progression de l'encours des fonds disponibles des collectivités locales a été extrêmement élevé à compter de 1983 et a culminé en 1984 (+ 15,5 %) et en 1985 (+ 19,8 %).
- une chute sensible peut être observée en 1989 (dès 1988, en considérant les dépôts au 31 décembre),
- cette chute affecte surtout le compte des collectivités locales à la C.A.E.C.L. (ou C.L.F.), leur compte au Trésor connaissant une moindre diminution.

Il convient, enfin, d'observer que jusqu'au "retournement" de 1988 le taux d'évolution des dépôts a presque systématiquement été supérieur à celui des dépenses locales :

**Evolution des dépenses des APUL et des fonds disponibles
du secteur public local**



Base 100 en 1983

• Les facteurs de cette évolution sont difficiles à cerner avec précision.

L'évolution récente du solde du compte à la C.A.E.C.L. (ou C.L.F.) s'explique, certes, par la diminution progressive des prêts accordés aux collectivités locales par la Caisse des dépôts ou par les caisses d'épargne sur "contingent Minjoz".

L'évolution des dépôts au Trésor semble plus malaisément explicable.

Le facteur déterminant paraît être l'évolution du taux d'inflation. En période de désinflation, en effet, les dépenses locales ont tendance à être surestimées, puisqu'elles sont prévues en fonction des taux d'inflation passés, plus élevés que le taux d'inflation de l'exercice en cours. Les recettes, en revanche, sont évaluées avec plus de précision, car elles dépendent d'éléments connus lors du vote du budget (le produit de la fiscalité est, par définition, égal au produit voté et le montant des dotations de l'Etat est fixé en loi de finances ; les attributions au titres du F.C.T.V.A., enfin, dépendent des décisions antérieurement prises en matière d'investissement). La désinflation entraînerait donc une augmentation quasi-mécanique du fonds de roulement. Son interruption en 1988-1989 expliquerait ainsi la contraction des dépôts pour la période la plus récente.

Deux autres explications sont parfois avancées : le comportement de prudence qu'aurait engendré la période des transferts de compétences et le développement des techniques de gestion de trésorerie. Une approche par catégorie de collectivités locales conforte la première de ces interprétations : les taux d'évolution des dépôts des collectivités les plus concernées par les transferts de compétences (départements, régions) ont, en effet, connu une évolution heurtée les années de transfert.

b) *Approche par catégories des collectivités locales*

• Par catégories de collectivités locales, les dépôts au Trésor ont, depuis 1982, évolué comme suit :

**Encours des dépôts au 31 décembre de l'année
(en milliards de francs)**

	1982	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Régions (métropole)	0,531	1,151	1,740	1,461	1,106	2,691	1,605	1,604
Départements	2,707	3,349	5,450	8,081	8,947	11,201	10,887	10,825
Communes	91,640	21,451	26,616	9,876	32,871	3,621	24,605	36,168
Groupeements de communes	6,119	7,051	}12,712	9,084	10,049	11,577	11,094	10,772
Établissements publics et DOM	3,368	3,524		5,637	6,321	7,222	7,328	7,540
Total collectivités locales	2,365	36,526	46,518	4,139	59,294	69,702	5,519	66,909

Source : SCHADOC

• Pour l'ensemble des catégories de collectivités locales, deux tendances sont également vérifiées :

- la croissance forte de l'encours des dépôts de 1982 à 1987,
- la nette diminution de cet encours en 1988, 1989 étant marquée par une grande stabilité.

On observe en outre l'incidence très nette des transferts de compétences pour les départements en 1984 et 1985 (l'encours des dépôts au 31 décembre 1985 représente 241 % de celui du 31 décembre 1983 pour les départements, contre 139 % pour les communes).

L'encours des dépôts des communes, en revanche, ne semble guère affecté par le développement des pratiques de gestion de trésorerie : il n'a cessé de croître jusqu'en 1988, s'est contracté cette année là en raison de l'interruption de la désinflation et s'est redressé sensiblement en 1989.

La ventilation du montant des dépôts au Trésor des communes en fonction de leur taille montre, toutefois, des évolutions différenciées des dépôts des petites et des grandes communes. Les dépôts des grandes communes et même des communes moyennes ont,

en effet, décrû dès 1985 et 1986. Mais le montant de ces dépôts était déjà suffisamment faible à cette époque pour que cette décroissance soit sans incidence sur le montant total des fonds déposés au Trésor.

Montant des dépôts au 31 décembre de l'année
(en milliards de francs)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Communes de							
plus de 100 000 h (1)	2,508	2,016	2,246	2,311	3,089	3,306	2,766
de 10 à 100 000 h	4,852	4,912	4,911	5,557	7,637	6,787	6,833
moins de 10 000 h	11,513	12,267	12,513	13,561	15,920	17,855	19,782
Communautés urbaines	0,563	0,405	0,500	0,556	0,820	0,875	0,785
Communes des DOM	0,209	0,268	0,319	0,259	0,388	0,358	0,226
Groupements	4,907	5,624	6,101	6,808	7,914	8,942	10,024

(1) Y compris Paris

Source : Direction de la comptabilité publique

L'encours des dépôts des communes de plus de 10 000 habitants (moins de 10 milliards de francs en 1986) semble sans rapport avec leur poids réel. La faiblesse de cet encours est, à l'évidence, à mettre en relation avec les multiples possibilités qui s'offrent à ces communes pour gérer au mieux leur trésorerie ; sa diminution dès 1985 pour les communes de 10.000 à 100.000 habitants témoigne, en outre, d'une meilleure utilisation de ces possibilités.

Les différentes catégories de collectivités locales n'ont pas, en effet, une égale capacité à ajuster de manière optimale leurs encaissements et leurs décaissements.

3. Les possibilités des différentes catégories des collectivités locales au regard de la gestion de trésorerie.

- Le fonds de roulement, exprimé en jours de dépenses, s'établit comme suit (au 31 décembre 1986) pour les différentes catégories de collectivités territoriales :

Catégorie de collectivités	Fonds de roulement (en jours de dépenses)
Communes de moins de 700 habitants	3 mois 21 jours
de 701 à 2 000 habitants	3 mois 12 jours
de 2 001 à 5 000 habitants	1 mois 23 jours
de 5 001 à 10 000 habitants	1 mois 14 jours
de 10 001 à 20 000 habitants	1 mois 1 jour
de 20 001 à 50 000 habitants	28 jours
de 50 001 à 100 000 habitants	25 jours
de 100 001 à 300 000 habitants	1 mois 2 jours
plus de 300 000 habitants (hors Paris)	15 jours
Départements	1 mois 17 jours

- Ce tableau appelle les observations suivantes :

- le niveau du fonds de roulement, exprimé en jours de dépenses, décroît systématiquement avec la taille jusqu'à 100.000 habitants ;

- les départements ont une trésorerie en attente d'emploi nettement plus importante que celle des communes ayant un budget d'importance similaire.

- Ces différences de situation s'expliquent aisément.

L'impossibilité, pour les départements, de pratiquer une gestion réellement fine de leur trésorerie provient de la structure de leur budget, qui comporte une forte part de dépenses dont la périodicité est difficilement maîtrisable ; il en va ainsi de toutes les dépenses sociales, voire des subventions accordées aux communes, dont la date de mandatement dépend des besoins exprimés par celles-ci.

La décroissance du volume du fonds de roulement des communes en fonction de leur taille, pour sa part, est motivée par au moins trois facteurs :

la gestion de trésorerie n'est praticable qu'à partir d'un certain niveau de dépenses : pour une petite commune, en effet, la réalisation d'un investissement donne toujours lieu au tirage préalable des emprunts, car cet investissement n'est pas susceptible d'être financé, même temporairement, à l'aide des recettes courantes, son poids relatif étant trop important ;

- les petites communes n'ayant pas une surface financière suffisante pour dégager en une seule année la part autofinancée de leurs investissements réalisent, en réalité, cet autofinancement en accumulant des excédents budgétaires.

• La situation des petites communes est donc très spécifique au regard de la gestion de trésorerie. L'importance, au regard du volume de leur budget, de certaines opérations d'investissement, qui n'interviennent que tous les trois ou quatre ans, rend indispensable la réalisation préalable d'une épargne que l'obligation de dépôt des "fonds libres" au Trésor rend par ailleurs improductive. L'année où l'opération qui motive cette épargne est réalisée, le niveau du fonds de roulement décroît brusquement. Globalement, le fonds de roulement des petites communes n'en est pas moins nettement supérieur à celui des autres catégories de collectivités.

Ces excédents budgétaires sont le plus souvent obtenus grâce à la surestimation des dépenses lors des exercices qui précèdent l'investissement.

Ce type de manipulation n'est plus nécessaire depuis l'intervention de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation. L'article 19 de cette loi dispose, en effet, qu'un budget dont la section de fonctionnement comporte un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre n'est "pas considéré comme étant en déséquilibre".

Jusqu'alors, l'obligation de voter un budget en équilibre réel interdisait, en effet, de prévoir au moment de ce vote un excédent de clôture.

Avec l'article 19 de la loi du 5 janvier 1988, l'esprit et les termes de la circulaire Doumer-Chautemps de 1926 (cf. : ci-dessus A), qui proscrivait toute opération tendant, pour une collectivité locale, à la "constitution d'un patrimoine" ont donc été contredits, au profit d'une vision plus réaliste de la situation des petites communes.

Le corollaire de cette disposition, qui aurait été la suppression du principe de non-rémunération des dépôts des petites communes (ou la suppression de l'obligation de dépôt au Trésor), n'a toutefois pas été mis en oeuvre par le Législateur.

En présentant quelques éléments sur l'avenir de la gestion de trésorerie locale, votre rapporteur sera conduit à envisager que ce pas soit, à l'avenir, franchi.

C. L'AVENIR DE LA GESTION DE TRÉSORERIE

A la lumière des observations effectuées ci-dessus se dégage un premier élément de conclusion : la gestion de trésorerie est utile pour les collectivités locales et peut être développée et améliorée, par l'action des collectivités elles-mêmes ou par simple retouche du cadre juridique actuel ; un deuxième point doit toutefois être souligné : la gestion de trésorerie se résume aujourd'hui, pour les collectivités locales, à l'objectif de trésorerie minimale, en raison de la non-rémunération de leurs fonds en attente d'emploi ; or, cet objectif de "trésorerie zéro", s'il est poussé à l'extrême, n'est pas dépourvu de risque ; c'est pourquoi votre rapporteur sera conduit à effectuer une troisième constatation : nombre de facteurs militent aujourd'hui pour la suppression de l'obligation de dépôt au Trésor des "fonds libres" des collectivités locales ou, à tout le moins, pour la suppression de la non-rémunération de ces fonds, ce d'autant plus qu'une directive européenne pourrait, le cas échéant, entraîner la proscription de cette obligation de dépôt, par ailleurs quasiment inconnue à l'étranger.

L'avenir de la gestion de trésorerie semble donc passer par la remise en cause de l'obligation de dépôt au Trésor des fonds en attente d'emploi.

Telle sera ici la conclusion de votre rapporteur, conclusion que l'introduction ultérieure de la prise en compte des prestations fournies par l'État aux collectivités locales le conduira toutefois à avancer fortement.

1. Une pratique qui doit être développée, mais n'est pas dépourvue de risque

a) La gestion de trésorerie doit être développée

- Les pratiques ayant pour objet de réduire à son strict minimum le niveau du Fonds en attente d'emploi sont, à l'évidence, utiles.

Utiles, tout d'abord, pour les collectivités locales qui les mettent en oeuvre : tout décalage dans le tirage des emprunts induit une diminution des charges financières ; comme l'optimisation de la trésorerie, lorsqu'elle est entreprise, est permanente, cette

diminution des charges financières devient elle-même permanente. Ainsi, gérer au mieux sa trésorerie signifie, pour une collectivité locale, demander un moindre effort fiscal aux contribuables ou leur offrir des prestations supérieures à effort fiscal constant. Donc, l'optimisation de la trésorerie équivaut à un allègement de la pression fiscale au détriment des établissements financiers qui prêtent des fonds aux collectivités.

Certes, plus les collectivités locales gèrent finement leur trésorerie, plus l'encours de leurs dépôts diminue, plus, alors, la charge que supporte l'Etat pour le financement de sa propre trésorerie est élevé et plus le contribuable national voit sa charge s'alourdir.

Toutefois, deux éléments viennent tempérer la portée de cette nuance :

- l'encours des dépôts au Trésor des collectivités potentiellement concernées par la gestion fine de trésorerie (communes de plus de 5.000, voire de plus de 10.000 habitants) est déjà relativement bas ; l'affermissement d'une telle gestion fine n'entraînerait donc pas une chute spectaculaire des ressources de trésorerie de l'Etat ;

- l'Etat est, par le volume de ses opérations, infiniment mieux placé que les collectivités locales pour se financer au moindre coût sur les marchés.

Quand les collectivités locales mettent en oeuvre des techniques de gestion fine de la trésorerie, elles organisent en réalité implicitement un transfert de richesse, au bénéfice du contribuable ou de la qualité du service public et au détriment du système financier.

• Sans qu'il soit besoin de bouleverser le cadre juridique actuel de la gestion de trésorerie, celle-ci peut, de plus, être développée. A cet égard, votre rapporteur signalera ici un certain nombre d'améliorations, qui feront ultérieurement l'objet de propositions de votre Commission (cf. deuxième partie, II - B) :

- versement à des dates connues avec précision à l'avance des dotations et autres transferts de l'Etat,

- amélioration des relations ordonnateurs/comptables, par le développement des liaisons informatiques en temps réel entre la comptabilité de l'ordonnateur et celle du comptable,

- formation des comptables à la gestion de trésorerie et sensibilisation des élus à l'intérêt de cette gestion,

- création, pour les collectivités locales, de la faculté de mettre en place des structures de coopération intercommunale ayant pour objet de leur offrir des prestations et des conseils en matière de gestion de trésorerie.

b) La gestion de trésorerie n'est pas dépourvue de risque, ce qui peut inciter à reconsidérer le principe de non-rémunération des dépôts.

- La gestion fine de la trésorerie peut, lorsque ses implications sont poussées à l'extrême, se révéler risquée, pour trois motifs.

En premier lieu, elle crée une éventualité d'interruption des paiements et donc de facturation d'intérêts moratoires au profit des créanciers de la collectivité concernée.

En second lieu, tout ajustement excessif de la trésorerie est susceptible d'entraîner le recours massif à des concours de trésorerie dont le coût, s'il n'est pas maîtrisé, peut peser plus lourd que les avantages retirés du différé du tirage des emprunts.

Enfin, le développement de la "gestion active de trésorerie" remet profondément en cause le rôle traditionnel du comptable public. En effet, le receveur municipal a, aujourd'hui encore, pour mission première la vérification de la régularité des mandatements et la tenue des comptes. Dans la conception qu'ont actuellement les comptables de leur rôle, l'existence d'un niveau suffisant des disponibilités pour assurer les paiements est donc primordial; l'économie que procure à la collectivité concernée la diminution de ce niveau, en revanche, constitue fréquemment une préoccupation subalterne.

Dès lors, les comptables sont susceptibles d'entraver l'optimisation de la trésorerie, par exemple en tardant à rembourser des dettes de la collectivité, même si l'ordonnateur a mandaté ces remboursements.

Ainsi, la gestion de trésorerie peut engendrer de nouvelles relations entre les ordonnateurs et les comptables, faite soit d'une

collaboration plus intime, soit, le cas échéant, de tensions inconnues à ce jour.

Deux voies peuvent, alors, être adoptée : la voie de la remise en cause complète du statut du comptable, voire du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et la voie de l'adaptation progressive de la formation des comptables.

Votre Commission des Finances a souhaité privilégier résolument la seconde hypothèse (cf. deuxième partie ci-dessous).

• L'ensemble des risques que recèle le développement de la gestion de trésorerie locale rend opportune la remise en cause du principe de non-rémunération des fonds déposés au Trésor par les collectivités locales.

C'est, en effet, cette non-rémunération qui fonde le principal attrait de la réduction à son niveau minimal de la trésorerie en attente d'emploi. Certes, être débiteur du système d'intermédiation financière coûte plus cher qu'être son créancier ne rapporte ; en théorie, la gestion fine de la trésorerie continuerait donc d'être attrayante même si les dépôts des collectivités locales étaient rémunérés par le Trésor ou pouvaient être librement placés.

Toutefois, la gestion optimale du niveau de la trésorerie ne constituerait plus, dans ce nouveau contexte, une préoccupation majeure, ce qui éviterait toute prise de risque inutile.

En outre, mettre fin au principe de non rémunération des dépôts offrirait quatre avantages complémentaires :

- un avantage pour les collectivités qui, bien que pratiquant une gestion fine de trésorerie, se trouvent disposer, à certaines époques, de disponibilités surabondantes, en raison des aléas qui s'attachent à cette gestion fine,

- un avantage pour la clarté des budgets locaux qui actuellement, n'intègrent que rarement l'amortissement des équipements et le provisionnement de certains risques, puisque ces inscriptions d'ordre ont pour conséquence mécanique l'augmentation d'une trésorerie non rémunérée.

- un avantage en terme de sincérité de la gestion, car il arrive parfois que l'obligation de dépôt au Trésor des fonds en attente d'emploi soit tournée (1),

1. La technique généralement utilisée à cet égard consiste à verser par anticipation une subvention à une association ou à une société d'économie mixte, tout en en minorant le montant ; l'association ou la SEM place alors les fonds et perçoit des intérêts lui permettant de disposer d'une somme totale égale à celle que la collectivité entendait, de toute façon, lui verser.

un avantage, enfin, pour les petites communes dont l'épargne accumulée en vue du financement d'investissements ultérieurs cesserait d'être stérile.

Ainsi, de nombreux facteurs militent pour l'instauration d'une liberté de placement effective des fonds libres des collectivités locales ou, à tout le moins, d'une rémunération de leurs dépôts au Trésor.

Cette conclusion est de plus, aujourd'hui, confortée par le contexte européen.

2. Le contexte européen

a) L'incidence éventuelle de la directive du 24 juillet 1988

• Le conseil des Communautés européennes a, le 24 juin 1988, adopté une directive relative à la libre circulation des capitaux dans la Communauté européenne.

Les dispositions de ce texte devront avoir été introduites dans les législations (ou, plutôt, s'agissant de la France tout au moins, les réglementations) internes avant le 1er juillet 1990.

Or, la combinaison de l'article 1er de la directive et de son annexe I semble impliquer une contradiction avec l'obligation de dépôt au Trésor des fonds libres des collectivités locales.

L'article 1er dispose que : "les Etats membres suppriment les restrictions aux mouvements de capitaux intervenant entre les personnes résidant (sur leur territoire). Pour faciliter l'application de la présente directive, les mouvements de capitaux sont classés selon la nomenclature établie à l'annexe I."

Cette même annexe I précise que sont ainsi visées : "les opérations effectuées par toute personne physique ou morale, y compris les opérations portant sur les avoirs ou engagements des Etats membres et des autres administrations ou organismes publics."

• La directive du 24 juin 1988 semble donc clairement contradictoire avec l'obligation de dépôt imposée aux collectivités locales, puisque ces dépôts constituent à la fois des avoirs pour "des organismes publics" et des engagements pour un Etat membre.

Toutefois, la position du Gouvernement français est pour l'instant, selon les informations fournies à votre rapporteur, de ne pas retenir cette interprétation, pour deux motifs.

En premier lieu, l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui constitue un texte de nature organique, a une valeur juridique supérieure à celle d'un traité (la loi organique est, en effet, incorporée au bloc de constitutionnalité); il convient toutefois d'observer que l'article 15 de l'ordonnance offre toute latitude au ministre des finances pour déroger à son texte même, ce qui affaiblit la portée de l'argument.

En second lieu, la directive doit s'apprécier à la lumière des principes de réciprocité et de libre prestation de service. Ce qui serait illicite au regard de ce texte serait donc, par exemple, d'ouvrir droit aux banques françaises de collecter les fonds libres des collectivités locales tout en déniaut ce droit aux banques ressortissantes d'autres États.

Quelle que soit la solution finalement retenue, la directive du 24 juin 1988 apparaît aujourd'hui susceptible d'entraîner la remise en cause de l'obligation de dépôt au Trésor.

b) La situation dans quelques pays européens

- Votre rapporteur n'a pu obtenir du Gouvernement de précisions sur le régime juridique des fonds en attente d'emploi dans les différents pays de la Communauté européenne.

Il souhaite donc vivement qu'une enquête précise soit lancée à ce propos dans un proche avenir. Les seules informations disponibles sur ce sujet figurent, en effet, dans des documents établis à la demande du Crédit local de France qui, pour être très précieux, n'en sont pas moins, par leur insuffisamment détaillés.

De ces informations, il ressort :

qu'en République fédérale d'Allemagne, les collectivités locales sont libres de déposer en banque leurs fonds disponibles et sont même tenues, dans une mesure qui varie selon les Länders, de constituer des réserves;

qu'en Belgique, le Crédit national de Belgique, seul établissement dépositaire des fonds des collectivités locales, assure leur rémunération;

- qu'au Royaume Uni et en Espagne, le placement de la trésorerie est totalement libre et peut même porter sur des valeurs mobilières.

- Le régime français, caractérisé par ailleurs par une absence presque totale de contraintes (liberté complète d'emprunt) est ainsi très restrictif dans le domaine du placement de la trésorerie.

Ce point, conjugué à ceux développés ci-dessus, milite donc pour l'assouplissement, voire la suppression de l'obligation gratuite de dépôt au Trésor.

Toutefois, la prise en compte des diverses prestations effectuées par l'Etat au profit des collectivités locales, d'une plus grande ampleur qu'à l'étranger, conduit à avancer fortement ce jugement.

II - LES RELATIONS FINANCIERES ETAT/COLLECTIVITES LOCALES

Les relations financières Etat/collectivités locales peuvent être appréhendées de deux manières différentes.

Une première optique conduit à prendre en considération l'ensemble des prestations financières fournies par chacune des deux parties à l'autre partie : cette optique met en relief l'absence d'autonomie des collectivités locales, qui bénéficient de transferts en provenance de l'Etat dont le montant peut être évalué à environ 175 milliards de francs en 1990 (ces transferts étant d'ailleurs, pour l'essentiel, la compensation de "préjudices" subis par les collectivités locales du fait de modifications de la législation intervenues à leur détriment : la dotation globale de fonctionnement compense la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, la dotation de compensation de la taxe professionnelle compense divers allègements de taxe professionnelle, etc...).

Cette optique n'est pas celle qui est retenue lorsqu'il s'agit de mettre en relation le gain retiré par l'Etat de la non-remunération des dépôts des collectivités locales et divers sacrifices financiers consentis par lui au profit de ces mêmes collectivités locales.

Une autre optique, dont les contours sont d'ailleurs flous, est alors adoptée, l'optique des "flux de trésorerie". Elle débouche sur la mise en balance du gain retiré des dépôts avec la charge de trésorerie impliquée par l'avance mensuelle du produit des impôts locaux, dont le recouvrement effectif n'intervient qu'en fin d'année.

Par extension, le bilan ainsi effectué comprend également la charge nette totale résultant pour l'Etat des impôts locaux (à l'exception du coût des allègements décidés par le législateur): sont alors pris en considération le coût net de l'établissement de l'assiette et du recouvrement de l'impôt local et le déficit du compte d'avance sur impôts locaux.

Par une nouvelle extension, les prestations fournies gratuitement par les services de la Comptabilité publique, le coût ou le gain en trésorerie retiré par l'Etat des modalités de versement des différentes dotations aux collectivités locales, les prestations fournies également gratuitement par les collectivités locales à l'Etat peuvent être de plus intégrés dans ce bilan.

La thèse de la "contrepartie" repose ainsi sur des calculs à géométrie variable. Elle procède de l'évident désir de chacune des deux parties d'alléger sa charge ou de maximiser son gain dans une période marquée par l'émergence puis le durcissement d'une contrainte budgétaire alimentée par la "contrainte extérieure" et "l'allergie fiscale" des contribuables.

Sans nier l'intérêt d'une connaissance exacte des coûts imputables à chacun, votre rapporteur s'emploiera à démontrer que la thèse de la "contrepartie" autrement dénommée "bilan des relations financières Etat/collectivités locales" ne peut déboucher que sur un vaste maquignonage.

A. LA CHARGE RESULTANT, POUR L'ETAT, DES IMPÔTS LOCAUX

I. Le compte d'avances sur impôts locaux

a) Rôle et structure du compte d'avances

Le compte d'avances sur impôts locaux est un compte spécial du Trésor — plus précisément le compte n° 903-54. Les comptes spéciaux du Trésor relèvent de six catégories différentes ; l'une de ces catégories est constituée par les comptes d'avances, qui permettent à l'Etat d'effectuer des versements dont le coût est appelé à être équilibré ultérieurement par une ressource de montant équivalent.

Le compte d'avances sur impôts directs locaux est donc l'instrument comptable du versement des "douzièmes provisoires", autrement dénommés "avances sur impôts directs locaux".

La structure du compte d'avances sur impôts locaux est, en première approche, la suivante :

Debit	Credit
Montant total des douzièmes versés	. Produit effectivement recouvré des impôts directs locaux

Les "douzièmes" sont, pour chaque collectivité locale ou groupement percevant l'impôt direct, calculés en fonction du produit total voté lors de l'exercice précédent pour les cinq premiers mois de l'année ; en juin, l'acompte versé est calculé de manière telle que le montant total des douzièmes versés pendant les six premiers mois de l'année soit égal à 50 % du produit voté pour cette même année ; pour les six derniers mois, enfin, le montant des acomptes représente un douzième du produit voté.

Ainsi, la charge totale du compte d'avances est exactement égale au total du produit voté par l'ensemble des collectivités et groupements de collectivités à fiscalité propre pour l'exercice considéré.

Les ressources du compte d'avances sont d'abord constituées du produit des impôts directs locaux effectivement acquittés par les contribuables. La structure de ces ressources est, toutefois, rendue plus complexe par l'intervention des dégrèvements et admissions en non valeur

Normalement, tout franc de produit voté par les collectivités locales donne lieu à émission d'un article de rôle, lequel occasionne un recouvrement effectif. Cependant, cet article de rôle peut également se traduire non pas par un recouvrement, mais par un dégrèvement ou une admission en non-valeur. Le contribuable est, en effet, dégrèvé lorsque l'administration fiscale l'a imposé à tort, ou lorsque la loi le prévoit ainsi (personnes âgées de condition modeste, montant d'impôt dû inférieur à 80 francs, entreprise dont la cotisation de taxe professionnelle représente plus de 4 % de la valeur ajoutée, etc...).

L'existence de ces dégrèvements mettrait automatiquement le compte d'avances en déficit si leur coût n'était pas compensé par un versement en provenance du budget général de l'Etat, plus exactement du chapitre 15-01 du budget des charges communes.

La structure réelle du compte d'avances est donc la suivante :

Debit	Credit
Montant total des douzièmes versés	Produit effectivement recouvré des impôts directs locaux,
Produit total voté au cours de l'exercice	Compensation, versée par le chapitre 15 01 du budget des charges communes, du coût des dégrèvements et admissions en non valeur

b) Les charges suscitées par le compte d'avances

• Le compte d'avances sur impôts locaux suscite une triple charge pour l'Etat :

- une charge budgétaire résultant du financement des dégrèvements ;

- une charge de trésorerie, découlant du décalage temporel entre les emplois du compte, étalés tout au long de l'année et ses ressources, survenant principalement en fin d'exercice ("effet de profil") ;

- une charge au statut hybride, entraînée par les déficits répétés subis par le compte en fin d'exercice depuis 1978 ("effet de solde").

La charge résultant des dégrèvements sera envisagée ci-dessous (cf. 2. Coût de l'assiette, du recouvrement et des dégrèvements des impôts locaux) ; seules les deux autres charges sont, en effet, directement liées au fonctionnement du compte d'avances.

- "L'effet de profil" est inherent au mecanisme même de l'avance sur impôts directs locaux. En créant, en 1930, ce mécanisme, l'Etat a en effet souhaité éviter aux collectivités locales d'avoir à subir le décalage temporel entre leurs dépenses, dont la chronologie est régulière et la perception des impôts directs locaux massivement concentrée en fin d'année.

L'ensemble des "impôts ménages" (taxes foncières et taxe d'habitation) sont en effet recouvrés lors du dernier trimestre de l'exercice (octobre et, surtout, novembre et décembre) ; une seule rentrée consistante est enregistrée au milieu de l'année : l'acompte de taxe professionnelle (50 % de la cotisation) dû par les entreprises ayant acquitté une cotisation supérieure à 10.000 francs l'année précédente.

Le coût de "l'effet de profil" peut être calculé, en appliquant au solde déficitaire constaté pour chaque mois de l'année le taux de la "recette marginale du Trésor" pour ce mois là. La recette marginale du Trésor est le coût en charge d'intérêts que doit acquitter l'Etat pour financer chaque franc supplémentaire de son besoin de trésorerie ; il s'agit, en fait, du taux d'intérêt dégagé sur le marché des bons du Trésor.

En 1988, par exemple, le "profil" du compte d'avances et le coût de ce profil ont été les suivants :

1988	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	TOTAL
Solde du compte d'avances (en milliards de francs)	12,670	25,341	37,323	49,13	62,717	49,834	
Coût de la recette marginale du Trésor	7,80 %	7,26 %	7,54 %	7,55 %	7,34 %	7,11 %	
Coût de "l'effet de profil" (en millions de francs)	82,38	153,37	234,46	309,20	383,76	295,28	
	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembr	Décembre	
Solde du compte d'avances (en milliards de francs)	61,775	74,751	82,925	78,045	45,81	2,385	
Coût de la recette marginale du Trésor	7,19 %	7,38 %	7,52 %	7,57 %	7,82 %	8,20 %	
Coût de "l'effet de profil" (en millions de francs)	370,11	459,91	519,86	492,51	298,40	16,30	3.615,55

Depuis 1980, ce coût a évolué comme suit :

(en millions de francs)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
2 227	4 059	4 236	4 076	4 652	4 185	3 596	3 649	3 615

La charge de trésorerie résultant du "profil" du compte d'avances est fonction de deux paramètres : le montant du produit vote par les collectivités locales et le taux de la recette marginale du Trésor ; depuis 1986, la stabilisation de la pression fiscale locale et la baisse des taux d'intérêt ont donc permis le maintien en francs courants de cette charge.

• Depuis la fin des années soixante-dix, le compte d'avances sur impôts locaux est, indépendamment de la charge de trésorerie qu'il engendre, déficitaire en fin d'exercice.

Les opérations du compte d'avances, en effet, se présentent comme suit depuis 1980 :

(en milliards de francs)

Années	Avances (débit)	Recettes (crédit)	Solde annuel	Solde cumulé (culot)
1980	71,974	71,372	0,602	- 17,452
1981	84,495	81,471	3,024	- 20,476
1982	100,540	96,172	- 4,068	- 24,844
1983	114,212	109,990	- 4,222	- 29,066
1984	136,156	130,582	- 5,574	34,640
1985	152,255	149,301	- 2,954	- 37,594
1986	165,706	160,779	4,927	42,521
1987	167,052	164,271	- 2,781	- 45,302
1988	177,298	174,913	2,385	- 47,687
1989	189,240	186,040	3,200	48,887

Le déficit de fin d'exercice n'est pas repris en charge de l'exercice suivant ; son statut comptable est donc ambigu : on peut soit considérer qu'il s'agit d'une charge budgétaire définitive, imputable à chaque exercice, soit estimer que le montant cumulé des déficits (le "culot" du compte) constitue une créance de l'Etat sur les contribuables locaux et que la détention de cette créance implique une charge de trésorerie.

L'une et l'autre approches sont à peu près similaires en termes budgétaires : l'application au "culot" du taux de la recette marginale du Trésor implique, en effet, un coût annuel d'environ 3 milliards de francs, soit un montant équivalent au déficit de 1989.

Le compte d'avances devrait, en théorie, être parfaitement équilibré.

En effet, toute émission de rôle au titre d'une année N devrait donner lieu, au cours de cette même année N, à recouvrement, dégrèvement ou admission en non-valeur (contribuable disparu ou définitivement insolvable).

En réalité, tous les impôts émis au titre d'une année N ne sont pas susceptibles d'être recouverts au cours de cette même année N : certains contribuables n'acquittent que tardivement leur cotisation et les rôles ne sont parfois recouvrables que lors de l'exercice suivant (lorsqu'ils sont émis en décembre).

Mais, à supposer que le taux de recouvrement reste constant, au titre de l'exercice en cours et au titre des exercices précédents, ce point devrait rester sans incidence sur le solde du compte d'avances.

Exemple :

- le produit voté total est égal à 100 en 1988, 1989 et 1990 ;
- le taux de recouvrement s'établit à 90 % au titre des impôts de N, à 50 % des restes à recouvrer au titre de N-1 et à 25 % de ces restes au titre de N-2 ;
- en 1990, devraient être recouverts :
 - . $100 \times 0,90$ au titre de 1990 = 90,
 - . $10 \times 0,50$ au titre de 1989 = 5,
 - . $5 \times 0,25$ au titre de 1988 = 2,5 ;

ainsi, en 1990, 97,5 devraient être recouverts, les 2,5 restants étant admis en non-valeur (puisque'il n'y a pas eu recouvrement au bout de trois ans) ;

le total recouvert en 1990 (ou admis en non-valeur ou dégrévé) est donc égal au produit voté, soit 100.

Deux facteurs peuvent, toutetois, perturber cet équilibre : le fait que le produit voté augmente ou le fait que le taux de recouvrement se dégrade.

Si le produit voté augmente, en effet, les recouvrements opérés au titre des années antérieures sont, par construction, d'un montant insuffisant pour équilibrer les manques à gagner imputables au caractère partiel du recouvrement au titre de l'année N ; 10 % d'une somme égale à, par exemple, 110 (ces 10 % représentant la fraction non recouvree du produit voté de l'année N) sont, mécaniquement, supérieurs à 5 %

d'une somme égale à 105 (produit voté de N-1) auxquels s'ajoutent 5 % d'une somme égale à 100 (produit voté de N-2).

Si, par ailleurs, le taux de recouvrement se dégrade, un déficit est, de manière tout aussi mécanique, constaté.

Or, il apparaît que, depuis 1980, le taux de recouvrement au titre des restes à recouvrer de l'année N-1 s'est sensiblement dégradé, même si une légère amélioration peut être constatée au titre du recouvrement de l'année N.

**Evolution des taux de recouvrement
(en pourcentage)**

Années	Courant (1)	Précédent (2)	Antérieurs (3)
1980	87,74	70,69	22,20
1981	87,42	62,34	22,86
1982	86,72	63,29	22,40
1983	87,07	62,19	19,97
1984	87,16	57,94	23,39
1985	89,09	56,32	22,15
1986	89,29	47,65	23,45
1987	89,35	50,05	24,70
1988	89,53	51,16	25,69

(1) Taux constatés au 31 décembre de l'année N sur le montant des impôts locaux de l'année courante revenant aux collectivités locales (montant total des émissions de l'année courante diminué du montant des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non valeurs perçus au profit de l'Etat)

(2) Taux constatés au 31 décembre de l'année N sur les restes à recouvrer des impôts locaux de l'année précédente revenant aux collectivités locales

(3) Taux constatés au 31 décembre de l'année N sur les restes à recouvrer des impôts locaux globalisés des années antérieures, revenant aux collectivités locales

Pour l'essentiel, toutefois, le déficit du compte d'avances s'explique par l'augmentation des produits votés.

Mais ce constat ne permet pas, pour autant, d'affirmer qu'une plus grande diligence dans le recouvrement des impôts locaux ne permettrait pas la suppression ou, à tout le moins, une considérable réduction du déficit du compte d'avances.

Les chiffres avancés quant au montant de ce déficit n'ont d'ailleurs aucune consistance juridique : les comptabilités tenues par les services extérieurs du Trésor, qui opèrent le recouvrement, ne distinguent pas, en effet, dans les produits recouverts, ce qui est imputable à l'impôt sur le revenu et ce qui est afférent aux impôts locaux ; les taux de recouvrement et les produits recouverts sont, en réalité, le fruit d'estimations.

2. Les autres prestations afférentes aux impôts locaux

Trois autres charges afférentes aux impôts directs locaux sont assumées par l'État : la prise en charge par le budget de l'État des dégrèvements et admissions en non valeur, l'établissement de l'assiette de dégrèvement.

- **Deux types de dégrèvements doivent être distingués** : les dégrèvements dits "ordinaires" et les dégrèvements dits "législatifs". Les dégrèvements ordinaires sont consécutifs à des erreurs de l'administration quant à l'imposition des contribuables ; les dégrèvements législatifs résultent d'un texte de loi destiné à alléger la charge de certaines catégories de contribuables.

La charge résultant des dégrèvements ordinaires est, en principe, financée par un prélèvement de 3,6 %, appliqué au montant de la cotisation d'impôt due par chaque contribuable. Le produit de ce prélèvement constitue une recette ordinaire du budget général de l'État et doit permettre de compenser le coût des versements effectués par le chapitre 15-01 du budget des charges communes au profit du compte d'avances.

Le coût des dégrèvements ordinaires peut être évalué à 7,1 milliards de francs en 1988 ; le produit du prélèvement de 3,6 % a été, pour sa part, de 5,4 milliards. L'État subit donc une charge nette, **entièrement imputable**, il est vrai, au fait que le prélèvement de 3,6 % n'est plus perçu depuis quelques années sur la **taxe d'habitation**. Si ce prélèvement continuait d'être perçu, le mécanisme des dégrèvements ordinaires serait approximativement neutre pour l'État.

- **S'agissant de l'établissement de l'assiette et du recouvrement, le budget de l'État perçoit également une**

ressource facturée aux contribuables locaux, égale à 4 % du montant total mis à la charge de ceux-ci.

Le produit de ce "prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement" a été de 7,7 milliards de francs en 1988.

La charge totale entraînée par l'établissement de l'assiette et par le recouvrement aurait été par ailleurs, cette année-là, de 5,4 milliards de francs, selon le budget de programme pour 1990 du ministère des finances (page 210).

Le coût de l'établissement de l'assiette aurait été de 3,335 milliards de francs (dont 2,213 milliards de francs de dépenses de personnel) et celui du recouvrement, opéré par la Direction de la comptabilité publique, de 2,071 milliards de francs.

En l'absence d'une véritable comptabilité analytique de l'Etat, ces coûts n'ont, naturellement, valeur que d'estimation.

*

* *

La charge totale pour l'Etat résultant des impôts directs locaux serait donc (hors compensation d'allègements décidés par le Législateur) de 6,8 milliards de francs environ, se décomposant comme suit :

- coût de l'effet de profil : 3,615 milliards,
- déficit du compte d'avances : 2,385 milliards,
- coût des dégrèvements ordinaires : 7,100 milliards,
- coût de l'assiette et du recouvrement : 5,400 milliards,

charge brute = 18,5 milliards

A déduire :

prélèvements pour frais de dégrèvements et frais d'assiette : 11,7 milliards

charge nette = 6,8 milliards

*

* *

Ce bilan prête, toutefois, à contestation dans presque tous ses éléments : le déficit du compte d'avances dépend d'évaluations, l'Etat n'a pas de comptabilité analytique fiable et la productivité des services pourrait être améliorée. Votre rapporteur a ainsi pu constater personnellement une certaine insuffisance des services d'assiette, qui se traduit par la minoration des recettes que les collectivités peuvent retirer de la taxe professionnelle.

Le bilan d'ensemble des relations financières Etat/collectivités locales est tout aussi contestable.

B. BILAN D'ENSEMBLE DES RELATIONS FINANCIERES ETAT/collectivités locales

1. Les charges de l'Etat

Outre les charges suscitées par les impôts directs locaux, l'Etat supporte deux autres types de coût susceptibles - avec toute les réserves déjà indiquées - d'être pris en compte dans le bilan d'ensemble de ses relations financières avec les collectivités locales : diverses charges de trésorerie et, en outre, les charges induites par les prestations fournies gratuitement aux collectivités locales par les services de la Direction de la comptabilité publique.

• Les charges de trésorerie autres que celles induites par le compte d'avances sur impôts locaux sont d'appréciation extrêmement malaisée.

Il semble possible d'admettre que le versement de la dotation globale de fonctionnement par acomptes occasionne un coût de trésorerie, en raison d'une certaine irrégularité des recettes de taxe sur la valeur ajoutée, qui suscite donc le cas échéant un léger décalage ; mais ce point est très marginal.

En réalité, seule la charge de trésorerie entraînée par le compte d'avances sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ("vignette") doit être prise en compte : elle est d'environ 400 millions de francs.

• **Les prestations de service de la Direction de la comptabilité publique sont tout aussi difficilement évaluable.**

Comment, en effet, séparer le temps passé par un agent du Trésor au profit des collectivités locales (tenue des comptes et de la caisse) du temps qu'il consacre à l'Etat (contrôle des comptes des collectivités locales, autres activités).

Selon les estimations retenues, toutes hautement discutables, le coût de ces prestations gratuites oscille entre 2 milliards et 2,9 milliards de francs.

2. Les gains de l'Etat

Les relations financières de l'Etat avec les collectivités locales occasionnent pour lui trois types de gains :

- gains retirés des dépôts des collectivités locales au Trésor,

- gains retirés de diverses prestations de trésorerie des collectivités locales,

- gains retirés de diverses prestations de services gratuites des collectivités locales.

• **Les gains retirés des dépôts peuvent être calculés en appliquant au montant de leur encours le taux de la recette marginale du Trésor, puisqu'il s'agit d'une ressource de trésorerie gratuite dont l'absence devrait être palliée par l'appel aux marchés de capitaux.**

Au gain résultant des dépôts au Trésor *stricto sensu*, il convient en outre d'ajouter le gain provenant des dépôts de la CAECL (le C.I.F) au Trésor, puisque ces dépôts sont, indirectement, ceux des collectivités locales.

Le gain retiré des dépôts gratuits au Trésor a évolué comme suit :

Exercice	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Encours moyen des dépôts sur compte au Trésor	37,226	44,082	53,375	57,753	69,127	71,693
Taux de la recette marginale (Taux Tmm)	12,57 %	11,77 %	11,77 %	7,74 %	7,97 %	7,53 %
Gain de trésorerie	4,679	5,188	5,300	4,470	5,509	5,399

A ce gain de 5,4 milliards de francs en 1988, s'ajoute en outre un gain d'environ un milliard retiré des dépôts de la CAECL au Trésor.

Ainsi, l'obligation de dépôt des fonds en attente d'emploi des collectivités locales occasionne un gain d'environ 6,4 milliards de francs.

Les gains issus des prestations financières des collectivités locales sont de deux types.

D'une part, les collectivités locales ne bénéficient des attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée qu'avec un décalage de deux ans sur les dépenses qui ont fait naître le droit à ces attributions.

Il s'ensuit une charge de trésorerie pour les collectivités d'environ 2,1 milliards de francs en 1988. La ranger sous cette rubrique peut d'ailleurs être contesté, car si l'Etat n'avait pas créé en 1977 le FCTVA, il n'enregistrerait pas ce gain de trésorerie.

D'autre part, l'Etat rembourse aux départements, sur douze ans, la dette considérable qu'il a contractée envers eux en matière d'aide sociale. Les remboursements annuels sont de 750 millions de francs depuis 1984, pour une dette totale de 9 milliards. En 1988, année de référence choisie par votre rapporteur (la dernière pour laquelle tous les chiffres soient connus), cette dette était encore de 6 milliards, soit une charge de trésorerie de 150 millions de francs environ pour les départements.

• **Les prestations de service gratuites** effectuées par les collectivités locales au profit de l'Etat ne sont jamais intégrées dans le bilan des relations financières Etat/collectivités locales ; cette omission est probablement due au fait que les bilans partiels effectués jusqu'à présent n'ont jamais été contradictoires et que les collectivités locales n'ont pas de comptabilité analytique.

Parmi ces prestations, la plus considérable est assurément la tenue de l'état-civil. Son coût ne peut, malheureusement, être chiffré.

*

* *

Le bilan d'ensemble serait donc le suivant :

charges de l'Etat

charge nette des impôts locaux : 6,8 milliards,
autres charges de trésorerie : 0,4 milliard,
tenue gratuite de la comptabilité : 2,9 milliards.

gains de l'Etat

gains retirés des dépôts : 6,4 milliards,
autres gains de trésorerie : 2,6 milliards,
gain retiré de diverses prestations de service :
x milliards.

bilan d'ensemble pour l'Etat

charge nette de l'Etat : 1,1 milliard de francs, en l'absence de chiffrage du coût des prestations gratuites des collectivités locales.

Il apparaît ainsi que le bilan d'ensemble n'est pas catastrophique pour l'Etat, même si sa situation semble s'être dégradée en 1989.

Surtout, il ressort des pages précédentes que ce bilan est sujet à contestation et à interprétations divergentes dans la presque totalité de ses éléments.

C'est pourquoi les voies de réforme proposées par votre rapporteur seront marquées par la prudence et élimineront toute solution faisant appel à la "vérité des coûts", car cette vérité est impossible à établir.

DEUXIEME PARTIE

LES VOIES DE REFORME DU SYSTEME

Dans certains de ses aspects actuels, l'ensemble du système qui vient d'être décrit apparaît peu satisfaisant ; il ne convient donc pas de prôner à son égard un immobilisme absolu. Il est, toutefois, tout aussi nécessaire d'éviter la solution éminemment dommageable que constituerait une tentative, d'ailleurs appelée à échouer, de "facturation généralisée" des différents coûts engendrés par ce système.

Au regard de l'objet du présent rapport, l'immobilisme comme l'extrémisme sont donc à proscrire.

Il convient, dès lors, de proposer des voies de réforme empreintes de prudence et de pragmatisme, en les assortissant d'un échéancier : la réussite de certaines d'entre elles conditionne, en effet, la possibilité de mettre en oeuvre les autres.

I - LES IMPASSES

A. L'IMPASSE DE L'IMMOBILISME

- Les mécanismes actuels des relations financières Etat/collectivités locales, que le développement des pratiques de gestion de trésorerie contribue à modifier, ne peuvent être tenus pour satisfaisants. En outre, l'hypothèse d'un bouleversement de ces mécanismes, engendré par une éventuelle interprétation de la directive du 24 juin 1988 condamnant l'obligation de dépôt au Trésor des fonds libres des collectivités locales n'est pas à écarter.

Il convient donc d'envisager d'apporter des modifications au système.

• **Celui-ci n'est, en premier lieu, pas adapté aux besoins des petites communes.**

Celles-ci sont, pour des motifs développés dans la première partie de ce rapport, dans l'incapacité de pratiquer une gestion fine de trésorerie, qui risquerait même de leur être dommageable, en les empêchant d'effectuer l'effort d'épargne que nécessitent leurs investissements.

La non-rémunération des fonds déposés au Trésor pénalise donc les petites communes.

Le système actuel de flux financier Etat/collectivités locales entraîne, au bout du compte, des transferts de charges au détriment des petites collectivités et au profit des grandes.

Les grandes collectivités bénéficient en effet des avances sur impôts locaux tout en limitant au minimum le montant de leurs fonds disponibles : elles sont ainsi, en réalité, débitrices nettes de l'Etat ; les petites communes, pour leur part, alimentent la trésorerie de l'Etat tout en recevant des avances qui leurs sont moins utiles qu'aux grandes collectivités, puisque le montant de leur trésorerie leur permettrait, le plus souvent, de s'en passer.

• **Pour les grandes collectivités, le système présente également quelques carences. Leur capacité à optimiser la gestion de leur trésorerie est en effet entravée par divers éléments, qu'il serait d'ailleurs facile de surmonter.**

• **L'Etat, enfin, est en droit d'estimer que le système fonctionne désormais à son détriment.**

Il est, en effet, indéniable que les relations financières collectivités locales Etat entraînent aujourd'hui une charge nette pour ce dernier.

Il est donc tentant, pour l'Etat, d'envisager une modification de ces relations.

Votre rapporteur ne nie pas qu'il soit nécessaire de tout mettre en oeuvre pour limiter cette charge nette. Il lui apparaît toutefois tout aussi clairement que cette limitation ne

peut s'opérer par une facturation brutale et dont tous les éléments seraient contestables de prestations dont le coût réel n'est pas connu.

B. L'IMPASSE DE L'EXTREMISME

- **Une modification radicale des relations financières Etat/collectivités locales est parfois proposée, consistant à introduire dans ces relations la facturation généralisée des prestations fournies par chaque partie à l'autre partie.**

Cette thèse est dérivée de la théorie économique de l'optimum, qui postule que chaque acteur économique doit acquitter le prix exact des prestations dont il bénéficie, afin de connaître le coût de ses actes pour la collectivité et de rendre, par là-même, ceux-ci le moins onéreux possible.

Ces justifications sont, à l'évidence, ici dépourvues de sens : l'Etat est en situation de monopole pour fournir aux collectivités locales diverses prestations financières et les collectivités ne sont pas susceptibles de moduler leur demande en ce domaine.

En réalité, la thèse de la "facturation généralisée" ne pourrait être utile qu'à l'équilibre des finances de l'Etat, en déchargeant ces dernières du coût net qu'occasionnent les collectivités locales.

Or, cette thèse, quelles que soient ses modalités de mise en oeuvre, serait à la fois impraticable et dangereuse et contiendrait en outre en germe les ferments d'une dissolution de l'Etat.

- **Les modalités de la "facturation généralisée" pourraient être de plusieurs ordres.**

- **Une première possibilité** consisterait à ne verser aux collectivités locales que le produit des impôts locaux effectivement encaissés, au motif que l'Etat n'a pas à supporter la charge du déficit du compte d'avances. Deux variantes de cette solution sont possibles : soit chaque collectivité reçoit le produit des impôts effectivement encaissés sur son territoire, soit la "mutualisation" des déficits est conservée, les avances versées aux collectivités faisant simplement l'objet d'un abattement forfaitaire calculé d'après le rapport entre le déficit du compte d'avances et le total des emplois.

Quelle que soit la variante retenue, il serait nécessaire de se référer aux taux de recouvrements de l'exercice précédent.

- Une seconde possibilité serait de tenter l'évaluation des prestations de service fournies par l'Etat aux collectivités locales (tenue de la caisse, partie des dégrèvements sur impôts locaux non compensée par le prélèvement de 3,6 %, etc...) et, réciproquement, par les collectivités locales à l'Etat (état-civil, etc...).

- Une troisième possibilité, enfin, consisterait à accorder aux collectivités locales la liberté de placement (ou à rémunérer leurs dépôts, en cas de maintien de l'obligation de dépôt), tout en leur facturant la charge de trésorerie occasionnée par les avances sur impôts locaux.

• Ces trois possibilités pourraient, naturellement, être combinées.

Seule la troisième d'entre elles, toutefois, apparaît admissible, sous réserve de diverses précautions qui seront exposées ci-après (cf. II).

En revanche, la facturation du déficit du compte d'avances ne peut être retenue : ce déficit dépend en effet pour partie de la diligence des services du Trésor à recouvrer les impôts locaux ; en outre, le montant exact des recouvrements effectifs de ces impôts n'est même pas connu.

La facturation des prestations réciproques de l'Etat et des collectivités locales n'est pas plus envisageable en l'absence de comptabilité analytique.

De plus, si la voie de la facturation était retenue, les collectivités locales seraient fondées, à terme, à réclamer un droit de contrôle sur les services de l'Etat, voire un partage de ses services. Ainsi, serait introduit un ferment de dissolution de l'Etat dans l'exercice de compétences éminemment régaliennes, telles le recouvrement de l'impôt.

Enfin, toute réforme détruisant la solidarité entre collectivités locales, qui résulte de la mutualisation par l'Etat des déficiences du recouvrement sur le territoire de certaines d'entre elles (tel est bien l'un des rôles du compte d'avances) est à proscrire.

II - LA VOIE DE LA PRUDENCE ET DU PRAGMATISME

Les deux principes de base d'une réforme du système de relations financières Etat/collectivités locales devraient être les suivants :

- la réduction du coût, pour l'Etat, de ce système, qui ne peut être obtenue que par un effort systématique de productivité de ses services, à partir du moment où l'idée d'une "facturation généralisée" est résolument écartée ;
- la proscription de toute solution déséquilibrant brutalement les équilibres financiers actuels des différentes catégories de collectivités locales.

A la lumière de ces principes peuvent être dégagées trois séries de propositions : les premières sont susceptibles d'application immédiate ; les secondes pourraient intervenir à moyen terme ; les troisièmes, enfin, ne sont envisageables qu'à plus long terme

A. PROPOSITIONS SUSCEPTIBLES D'APPLICATION IMMEDIATE

Ces propositions visent à lever certaines entraves à l'action que peuvent conduire les collectivités locales pour optimiser la gestion de leur trésorerie.

Elles sont au nombre de cinq.

- **Une première proposition** est d'ordre non normatif ; il s'agit de promouvoir la gestion de trésorerie et d'en démontrer l'utilité, tant aux élus qu'aux fonctionnaires territoriaux, ces derniers pouvant recevoir un enseignement spécifique à cet effet.
- **Une seconde proposition** a trait à la régularité des versements de l'Etat aux collectivités locales. Il est indispensable que ces versements soient opérés à date fixe, afin de faciliter l'exécution des plans de trésorerie.
- **Une troisième proposition** concerne la formation des comptables publics aux impératifs de la gestion de trésorerie ; cette formation doit être développée, de

même que doivent être améliorées les procédures d'échanges d'information entre les ordonnateurs et les comptables.

- **Une quatrième proposition** a trait à la procédure actuellement applicable aux concours de trésorerie aux collectivités locales. Cette procédure, qui exige l'accord de l'assemblée délibérante pour chaque contrat de prêt, semble trop lourde. Une autorisation globale sur un montant plafond de concours susceptibles d'être sollicités pourrait lui être substituée.
- **Une cinquième proposition**, enfin, s'applique aux possibilités actuelles de déroger à l'obligation de dépôt au Trésor.

Cette proposition ne vise pas à l'élargissement de ces dérogations, mais a trait à leurs modalités de mise en oeuvre.

Les placements dits de "trésorerie" sont, en effet, soumis à l'autorisation du trésorier payeur général ; il conviendrait que cette autorisation puisse être donnée rapidement, car toute inertie en ce domaine prive, en réalité, cette faculté d'intérêt.

B. PROPOSITIONS ENVISAGEABLES A MOYEN TERME

A moyen terme, et après une étude approfondie, deux propositions pourraient être mises en oeuvre.

• **Première proposition : rémunérer les dépôts des communes de moins de 2.000 habitants.**

Cette solution constituerait un encouragement à l'épargne des petites communes et bénéficierait, à terme, à leurs contribuables.

Afin de ne pas pénaliser à l'excès le Trésor public, il conviendrait d'encadrer cette modification de la législation (loi du 14 septembre 1941) de manière restrictive :

Tout d'abord, seuls pourraient être rémunérés les excédents définitifs constatés à l'issue de l'exercice et prévus lors du vote du budget.

Ensuite, la rémunération servie par le Trésor pourrait être limitée au taux d'intérêt des caisses d'épargne.

Il convient d'observer qu'un tel assouplissement de la règle de non-rémunération des dépôts des petites communes est déjà pratiqué lorsque les trésoriers payeurs généraux, compétents pour autoriser le placement des fonds libres, interprètent largement la circulaire "Doumer-Chautemps" de 1926.

Cette circulaire n'autorise les placements budgétaires qu'à la double condition qu'ils correspondent à un excédent en outre lié à la cession d'une immobilisation ou à une libéralité. Il suffit de ne pas veiller de trop près à la réalisation de la seconde condition pour que la rémunération des excédents des petites communes soit *ipso facto* réalisée.

Cette interprétation souple, dont la matérialité ne peut être vérifiée, n'est toutefois l'apanage que de quelques très rares trésoriers payeurs généraux. L'ensemble des fonds placés des collectivités locales, dont le montant n'est pas connu avec précision, ne dépasse d'ailleurs pas le milliard de francs.

• **Deuxième proposition : créer une nouvelle forme de coopération intercommunale, la coopération financière.**

Une nouvelle structure de coopération intercommunale pourrait recevoir l'un ou plusieurs des trois objets suivants :

- négociation syndiquée des emprunts des communes membres,
- mutualisation des excédents et des déficits de trésorerie des communes membres,
- gestion commune de l'ensemble des disponibilités des communes membres.

Le premier type de syndicat propose ne semble pas susciter de difficulté particulière. Sa création permettrait de renforcer le pouvoir de négociation des collectivités locales dans un domaine de plus en plus concurrentiel et où les conditions consenties aux différentes collectivités sont de moins en moins "standardisées".

Le second type de syndicat est plus difficile à concevoir, son objet serait, en effet, de permettre des prêts de trésorerie inter-communales, le plus vite possible, à un intérêt. Il conviendrait donc de prévoir une dérogation à la loi bancaire, qui réserve aux banques les opérations bancaires, à moins que les prêts en question ne soient "assistés" sur des billets de trésorerie (2) émis par un

une modification de l'interprétation qui est pour l'instant retenue de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 serait nécessaire, l'obligation de dépôt emportant, selon la doctrine actuelle, la proscription des prêts entre collectivités.

Le troisième type de syndicat, enfin, est le plus complexe : il s'agirait de créer des structures de coopération ayant pour seul objet la gestion des paiement et de la caisse des différentes communes membres. Celles ci auraient donc un comptable unique, qui aurait affaire à plusieurs ordonnateurs.

Hérissée de difficultés, cette solution mérite néanmoins d'être étudiée le plus rapidement possible : elle fortifierait en effet les solidarités intercommunales et permettrait aux petites communes de pratiquer, elles aussi, la limitation de la trésorerie en attente d'emploi.

• Dans le même temps, il conviendrait que l'Etat s'emploie à la diminution de la charge de trésorerie résultant pour lui du compte d'avance sur impôts locaux.

A cet effet, une solution mérite d'être envisagée : l'instauration d'acomptes sur impôts locaux. Plusieurs modalités peuvent être retenues à cet égard : envoi des avis d'acompte en même temps que les avis de tiers provisionnels d'impôt sur le revenu, envoi d'un seul avis d'acompte en milieu d'année, le solde étant réglé à la date habituelle, limitation de la procédure d'acompte aux personnes acquittant à la fois la taxe foncière et la taxe d'habitation (afin d'obtenir des montants suffisants).

L'instauration d'acomptes sur impôts directs locaux rendrait, par ailleurs, plus attrayante la possibilité, pour les contribuables, d'opter pour le paiement mensualisé de ces impôts. Une expérience, actuellement conduite dans la région Centre, d'option pour le paiement mensualisé de la taxe d'habitation donne en effet, en l'absence d'acomptes obligatoires, des résultats décevants (27 % environ des contribuables ont exercé l'option).

C. PROPOSITIONS ENVISAGEABLES A LONG TERME

• Une fois les acomptes sur impôts locaux instaures, deux réformes pourraient être envisagées : la rémunération, par le Trésor, des dépôts des collectivités territoriales aux taux du

marché ou la suppression de l'obligation de dépôt des fonds en attente d'emploi au Trésor. Dans l'un et l'autre cas, une facturation des avances sur impôts locaux serait instaurée.

Mais cette facturation s'effectuerait à taux d'intérêt réduit. Elle comporterait en effet un taux d'intérêt calculé sur la charge moyenne de trésorerie résultant pour l'Etat du compte d'avances, charge elle-même fortement réduite par le jeu des acomptes.

La mise en oeuvre d'acomptes semble bien être le préalable d'un mécanisme de facturation croisée (ou de facturation des avances assortie de la liberté de placement des fonds libres). En l'absence d'acomptes, la facturation croisée pénaliserait en effet brutalement les communes de plus de 20.000, voire 10.000 habitants, ce qui serait contraire aux principes fondamentaux de toute réforme énoncés par votre rapporteur ci-dessus. Une étude réalisée en 1988 par l'Association des maires des grandes villes de France est, à cet égard, très significative (1).

Les grandes villes ne pouvant, en effet, retirer de gain significatif de la rémunération de leurs dépôts, qui sont à un niveau très faible, verraient leurs équilibres budgétaires perturbés par une facturation des avances aux taux du marché.

- Une fois acquis le préalable d'une facturation à taux réduit des avances (qui pourraient n'être "tirées" qu'en cas de besoin), il convient de choisir entre la solution de la rémunération des dépôts par le Trésor et celle de la liberté de placement.

La première solution aurait l'avantage de la commodité pour les collectivités locales et notamment les petites communes.

(1) Association des maires des grandes villes de France, "L'Etat et les collectivités locales", 1988.

La seconde solution, pour sa part, permettrait l'instauration d'un mécanisme de "plan d'épargne investissement" à l'image du plan d'épargne-logement et ferait des collectivités territoriales des acteurs financiers à part entière, débiteurs mais aussi créanciers du système bancaire. Toutefois, cette solution modifierait un peu plus le rôle des comptables publics, qui auraient à gérer les comptes bancaires des collectivités locales, comptes, le cas échéant, tenus par des banques étrangères et libellés en devises (2), ce qui paraît très excessif pour des deniers qui demeureront toujours publics.

(2) La loi n° 591 du 10 juillet 1977 relative à la décentralisation, si l'obligation de déposer et de supporter que les collectivités locales passent ouvrir les comptes à l'étranger.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 juin sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a entendu une communication de M. Paul Loridant, présentant les conclusions d'un rapport d'information relatif à la gestion de la trésorerie des collectivités locales et à ses conséquences sur l'équilibre des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

M. Paul Loridant a tout d'abord présenté les principaux éléments de son rapport.

A l'issue de l'intervention de M. Paul Loridant, M. Jean Clouet a mis en doute la possibilité de gérer la trésorerie d'une collectivité locale comme celle d'une entreprise.

M. Henri Collard a souligné le gain financier pouvant résulter d'une gestion fine de la trésorerie.

M. Christian Poncelet, président, a indiqué qu'il était essentiel de suivre constamment l'évolution des disponibilités.

La Commission a alors donné acte à M. Paul Loridant de sa communication.