

N° 24

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **compte d'avances aux collectivités locales**,*

Par M. Paul LORIDANT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.

Collectivités territoriales.

« Les relations de trésorerie entre Etat et collectivités locales sont caractérisées par des prestations réciproques gratuites, expression de l'unité des finances publiques »¹

AVANT-PROPOS

Les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales restent encadrées par des règles anciennes qui, en dépit de leur respect tout relatif des grands principes d'autonomie financière, n'ont pas été remises en cause par l'application des premières lois de décentralisation.

Côté pile, l'Etat, traditionnel fermier général des collectivités locales depuis plus de deux siècles, verse par douzième le montant des impositions votées pour l'année par les communes, les structures intercommunales, les départements, les régions, tandis qu'il perçoit, avec un décalage, le produit effectif de ces impôts. Il en résulte un avantage pour les collectivités locales, qui ne disposent pas d'une organisation leur permettant de lever l'impôt. La prise en charge des frais de perception des impositions locales est assurée par un prélèvement sur les recettes du compte d'avances, l'Etat supportant néanmoins un coût de trésorerie important lié au mécanisme d'avances mensuelles. Il peut néanmoins chercher à réduire ce coût en améliorant le fonctionnement du service public de l'impôt, notamment par le développement de la mensualisation.

Côté face, les collectivités locales sont tenues de déposer leurs disponibilités au Trésor sans intérêt, sauf dérogations limitativement encadrées par une circulaire Chautemps datant de 1926. En raison de cette obligation, **l'Etat est ainsi le caissier général des collectivités locales, et même leur banquier de base pour les plus petites d'entre elles.**

En 1989, la commission des finances du Sénat chargeait votre rapporteur spécial d'un rapport d'information relatif à la gestion de trésorerie des collectivités locales². Ce rapport, d'un champ apparemment limité, embrassait au final l'ensemble des relations de trésorerie entre Etat et collectivités locales.

¹ M. René Barbeyrie, directeur général de la comptabilité publique, revue *Marchés et Techniques financières* n° 19, juin 1990 – « Les relations de trésorerie Etat-collectivités locales ».

² Rapport d'information n° 447 sur la gestion de trésorerie de collectivités locales – première session ordinaire de 1989-1990.

En quinze ans, quels changements sont-ils intervenus ? En apparence, aucun : côté pile et côté face demeurent indissolublement liés. Les défauts du système restent entiers, ses avantages pour les deux parties sont également reconnus. En ce qui concerne l'obligation de dépôt, le constat que votre rapporteur spécial formulait il y a quinze ans demeure : *« 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 »*. Le placement des liquidités au Trésor qui en assure la gestion en « bon père de famille » a cependant retrouvé des attraits nouveaux depuis les déboires qu'ont pu connaître certaines collectivités dans leur gestion active de trésorerie...

Seul changement notable : l'inflexion étrange du solde du compte d'avances aux collectivités locales, dont les manuels de finances publiques ont toujours décrit le caractère structurellement déficitaire, aujourd'hui régulièrement positif.

C'est pour cette raison que votre rapporteur spécial, partant d'une analyse du fonctionnement du compte d'avances aux collectivités locales, s'est attaché à actualiser son rapport d'information de 1989. Il avait tenté de réaliser, à l'époque, pour tester une idée alors en vogue consistant à remettre substantiellement en cause l'obligation de dépôt au Trésor, une balance des relations de trésorerie entre Etat et collectivités locales, mettant en rapport le coût pour l'Etat du compte d'avances et le coût pour les collectivités locales de l'obligation de dépôt. L'exercice pour intéressant qu'il soit sur le plan intellectuel, et votre rapporteur spécial s'y essaye encore dans le présent rapport d'information, a aujourd'hui comme hier, peu de portée pratique, tant les acteurs en présence, Etat comme collectivités locales, ont peu intérêt à une révolution dans leurs relations de trésorerie qui pourrait conduire à d'importants transferts de charges.

En revanche, les deux rôles que joue l'Etat auprès des collectivités locales, fermier général et caissier général, sans les remettre en cause dans leur principe, doivent être réexaminés à l'aune du nouveau mouvement de décentralisation qui s'annonce, « l'acte II », et de la nécessaire modernisation des administrations publiques.

Le régime de l'obligation de dépôt mérite en effet d'être profondément modernisé. Si la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances en a maintenu le principe, elle a ouvert le champ des possibles dérogations, à définir en loi de finances. En matière d'obligation de dépôt, **l'Etat est un caissier sûr, mais un banquier peu imaginatif**, mettant à la disposition des plus petites communes qui constituent sa toute première clientèle, des services en nombre limité, puisqu'il ne leur offre qu'un compte de dépôt non rémunéré. L'obligation de dépôt au Trésor ne gardera sa

légitimité que si l'Etat est en mesure d'offrir une gamme de services qui rende cette obligation « attractive » pour les collectivités locales.

Le fonctionnement du compte d'avances mérite lui-aussi d'être amélioré. Le poids des dégrèvements dans les relations de trésorerie entre Etat et collectivités locales rend le mécanisme d'avances peu compréhensible. Les réformes en cours de la fiscalité locale devraient engendrer une plus grande transparence dans le fonctionnement du régime d'avances. L'Etat, par ailleurs, ne pourra différer longtemps les efforts indispensables pour réduire les coûts de gestion de son service public de l'impôt mis, chaque année, il convient de le rappeler, au débit des collectivités locales.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Quel que soit le mode de calcul, **le fonctionnement du compte d'avances aux collectivités locales ne constitue plus une charge nette pour l'Etat.** En 2002, l'Etat a enregistré un gain net de trésorerie s'établissant selon la méthode utilisée entre 100 et 900 millions d'euros. Ceci se vérifie également pour les années antérieures. Le compte d'avances n'est plus nécessairement un coût pour l'Etat.

2. Ce gain net est issu pour une large part de **l'écart entre les frais prélevés par l'Etat en matière de recouvrement des impôts locaux (2,4 milliards d'euros) et les coûts qu'il a à supporter réellement qui ne sont que de 1,2 milliard d'euros.**

3. Sur le plan budgétaire, les **excédents enregistrés** sur le compte d'avances aux collectivités locales **résultent d'une amélioration « artificielle » du taux de recouvrement des impôts locaux**, liée à un nouveau mode de calcul de ce taux et à la réforme de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Ces réformes ont suscité une augmentation du volume des dégrèvements, recouverts par définition à 100 %, qui améliore d'autant le taux de prélèvement.

4. **Le solde « cumulé » du compte d'avances depuis sa création ou « culot », dont le montant est contestable, devrait être apuré sur le plan comptable.**

5. **Les excédents du compte d'avances ne devraient pas se maintenir à moyen terme** en raison d'une tension à la hausse de la fiscalité locale. Cette tension à la hausse n'est pas compensée par une amélioration « réelle » du recouvrement des impôts locaux par l'administration fiscale. Le solde du compte d'avances devrait redevenir très légèrement négatif dès 2004.

6. **Les progrès encore trop limités de la mensualisation et du prélèvement à échéance**, de même que la diminution trop lente du taux d'intervention en matière d'impôts locaux, pèsent sur le fonctionnement du compte d'avances.

7. **Le bilan financier global du rôle de l'Etat fermier général et caissier des collectivités locales est largement positif pour l'Etat.** Même en prenant en compte le coût de la prestation de conseil fournie par le réseau du Trésor aux collectivités locales, qui s'est élevé à 125 millions d'euros en 2002, **l'Etat sort gagnant de ses relations de trésorerie avec les collectivités locales de plusieurs centaines de millions d'euros.**

8. L'obligation de dépôt des fonds disponibles des collectivités locales au Trésor est réaffirmée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Des dérogations peuvent être définies en loi de finances. Au-delà des assouplissements prévus dans le projet de loi de finances pour 2004, **n'est-il pas temps de revenir sur la loi du 14 septembre 1941 prévoyant la non-rémunération des dépôts ?** Une modernisation de l'État caissier, assurant de réels services de « banquier de base », peut permettre une modernisation de la gestion de trésorerie des collectivités locales.

CHAPITRE PREMIER :

L'ÉTAT, FERMIER GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le compte d'avances sur impôts locaux 903-54 est un compte spécial du Trésor qui constitue le support budgétaire du versement des « douzièmes provisoires » aux départements, régions, communes, à leurs établissements publics ainsi qu'à divers organismes comme les chambres consulaires. Son fonctionnement est régi par l'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

« Le compte d'avances découle logiquement du souci d'optimiser la gestion des fonds publics en assurant une communauté de gestion financière entre l'État et les collectivités territoriales. Pour ce faire, il y a en quelque sorte mise en commun de l'administration du Trésor public, chargée notamment de recouvrer les impôts directs de l'État et des collectivités décentralisées, de répartir les ressources entre les différents caisses conformément aux émissions d'impôts découlant des décisions budgétaires, enfin d'effectuer les avances nécessaires à la régulation de la trésorerie des collectivités, en dépit des à-coups des échéances fiscales³».

L'existence du compte d'avances découle ainsi d'un principe fondateur des relations de trésorerie entre État et collectivités locales qui consiste, pour le premier, à assurer à ces dernières l'assiette, le recouvrement et le contrôle de leurs recettes fiscales. Sur le plan financier, les dépenses du compte se sont élevées en 2002 à 56,2 milliards d'euros et ses recettes à 56,6 milliards d'euros. **Le compte d'avances 903-54 représente ainsi 20,1 % des dépenses nettes du budget général et 24,6 % des recettes nettes du budget général.** Le volume financier du compte d'avances excède largement celui de l'ensemble des autres comptes spéciaux du Trésor : **il regroupe 67 % des recettes des comptes spéciaux du Trésor constatés en 2002 et 90 % des recettes des comptes d'avances.**

Le sujet mérite une attention renouvelée en raison d'excédents récents mais répétés du solde du compte d'avances qui dérogent aux mécanismes de fonctionnement habituellement décrits. L'origine de ces excédents doit être mieux cernée pour tenter de prévoir avec plus de clarté quelle pourrait être l'évolution du compte en recettes et en dépenses dans les années à venir.

³ Jacques Perreault – Directeur adjoint de la comptabilité publique – Revue Française des Finances Publiques – 1^{er} mai 1995.

I. LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

A. LES 45.000 BÉNÉFICIAIRES

Le nombre de bénéficiaires du compte d'avances 903-54 s'élève à plus de 45.000. Ceux-ci bénéficient du versement chaque mois, par douzième, du montant des rôles émis l'année précédente, avant le vote du budget, puis du produit voté. Au cours de l'année, un ou plusieurs douzièmes peuvent être versés en anticipation sur le rythme normal si les fonds disponibles de la collectivité publiques sont momentanément insuffisants, sans que l'ensemble des versements effectués sur une année excède le montant des taxes et impositions de l'exercice. L'autorisation de versement anticipé est décidée par arrêté du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

L'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier définit les personnes morales bénéficiaires. Il désigne d'abord directement les départements et les communes. Il vise ensuite les établissements publics locaux destinataires des taxes et impositions perçues par voie de rôle.

Ces « impôts et taxes perçues par voie de rôle » recouvrent les traditionnels impôts locaux (taxe foncière, taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de balayage) ainsi que les taxes pour frais des chambres de métiers, de commerce et d'agriculture.

Le compte 903-54 verse ainsi des avances par douzièmes :

- aux communes et aux diverses structures intercommunales, aux départements et aux régions ;
- aux chambres consulaires.

En volume financier, la catégorie a une importance très limitée pour le compte d'avances.

Jusqu'en 1999, le compte 903-54 versait également des avances au titre de la taxe perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

B. LA STRUCTURE DU COMPTE D'AVANCES : UNE APPARENTE SIMPLICITÉ

En première approche, la structure du compte d'avances paraît très simple :

Débit	Crédit
Montant total des douzièmes versés	Produit effectivement recouvré des impôts directs locaux

Les recettes du compte d'avances sont avant tout constituées par le produit des impôts directs effectivement recouverts sur les contribuables locaux. Toutefois, la structure des ressources est rendue moins lisible par l'intervention des **dégrèvements et admissions en non-valeur**. En effet, si tout euro d'impôt voté par les collectivités locales doit donner lieu à un recouvrement effectif, certaines situations peuvent donner lieu à dégrèvement ou admission en non-valeur. Le code général des impôts prévoit ainsi un certain nombre de dégrèvements⁴ pour raisons sociales, notamment dans le cas de la taxe d'habitation. Le contribuable peut être imposé à tort et être ainsi dégrèvé par l'administration fiscale. Celle-ci peut aussi ne pas réussir à recouvrer l'ensemble des sommes dues par le contribuable...

Le compte d'avances n'est pas rendu déficitaire pour autant : l'Etat assume la compensation des dégrèvements et admissions en non-valeur vis à vis des collectivités locales. Il verse donc sur le compte d'avances, à partir du budget des charges communes, la différence entre produit voté et produit effectivement perçu en raison des dégrèvements et admissions en non-valeur.

⁴ Depuis la réforme de 2000, le principal dégrèvement législatif (article 1414 A CGI) plafonne la cotisation de taxe d'habitation d'un contribuable à 4.3 % de son revenu de référence diminué d'un abattement variable suivant le nombre de parts de quotient familial. Ce plafonnement ne bénéficie qu'aux contribuables dont le revenu de référence n'excède pas 16.567 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 3.871 euros pour la première demi-part et 3.045 euros à compter de la deuxième demi-part supplémentaire retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 2002. Un régime plus avantageux est accordé aux contribuables de plus de 60 ans, aux veufs et veuves sans conditions d'âge, aux invalides et aux titulaires de l'allocation aux adultes handicapés. Ces contribuables bénéficient d'une exonération totale lorsque leur revenu n'excède pas 7.046 euros pour la première part de quotient familial majorée de 1.882 par demi-part supplémentaire. A côté de ces deux dispositifs principaux subsistent trois dégrèvements subsidiaires : un dégrèvement d'office des bénéficiaires du RMI, (maintenu au cours de l'année suivant la cessation de l'attribution du RMI), un régime transitoire pour les bénéficiaires de l'ancien mécanisme de plafonnement à 3,4 % du revenu, supprimé en 2000 ; enfin un dégrèvement des cotisations inférieures à 12 euros.

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

Par contre, le compte d'avances peut souffrir d'un déséquilibre car le produit effectivement recouvré se compose de **reliquats d'impositions des années précédentes** et d'une **fraction importante** (84,13 % en 2002) **des impositions de l'année en cours**. La part des impositions de l'année est évidemment prépondérante en recettes : en 2002, elle représentait 83,62 % des recettes.

La structure du compte, en recettes, apparaît en définitive relativement complexe :

Débit	Crédit
Produit total voté au cours de l'exercice	Reliquats sur impôts directs locaux des exercices précédents ; Produit recouvré des impôts directs locaux de l'exercice en cours ; Compensation versée par le chapitre 15-01 du budget des charges communes du coût des dégrèvements et admissions en non valeur

Rien ne permet d'assurer *a priori* un équilibre entre débit et crédit : les recettes encaissées proviennent de plusieurs exercices successifs. Le produit voté pour chacun de ces exercices diffère sensiblement, puisque les 45.000 bénéficiaires du compte d'avances font évoluer leur fiscalité en fonction de leurs besoins, indépendamment les uns des autres. **Il n'y a donc aucune raison pour que les recettes recouvrées coïncident avec le produit total voté pour l'exercice.**

C'est en raison de cette autonomie des dépenses par rapport aux recettes effectives que le compte d'avances enregistre un effet de profil et un effet de solde.

Part de l'exercice courant en recettes par rapport au total de la gestion

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total exercice courant	40 624	42 928	45 036	45 604	46 786	45 897	47 301
Total gestion	49 834	51 942	54 161	55 421	56 731	55 437	56 568
Part de l'exercice courant dans le total de la gestion	81,52 %	82,65 %	83,15 %	82,29 %	82,47 %	82,79 %	83,62 %

Décomposition des recettes par impôt et par exercice

(en millions d'euros)

En millions d'euros	Type d'impôt	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exercice courant	Taxe d'habitation			9 849	10 139	10 626	10 041	10 698
	Taxe foncière			15 955	16 593	17 065	17 422	18 579
	Taxe professionnelle			19 232	18 872	19 095	18 434	18 024
	Total exercice courant	40 624	42 928	45 036	45 604	46 786	45 897	47 301
Exercice précédent	Taxe d'habitation				650	717	671	600
	Taxe foncière				527	533	595	721
	Taxe professionnelle				6 698	6 819	6 545	6 250
	Total exercice précédent	7 252	7 228	7 334	7 876	8 069	7 811	7 571
Exercices antérieurs	Total exercices antérieurs	1 958	1 787	1 790	1 940	1 876	1 729	1 696
Total gestion		49 834	51 942	54 161	55 421	56 731	55 437	56 568

C. LE MODE DE FONCTIONNEMENT DU COMPTE : EFFET DE PROFIL ET EFFET DE SOLDE

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

- une **charge budgétaire** liée aux dégrèvements ordinaires et admissions en non-valeur ;

- une **charge de trésorerie**, découlant du décalage temporel entre les emplois du compte, étalés sur les douze mois de l'année, et ses ressources, survenant de manière beaucoup moins régulière (« **effet de profil** ») ;

- une **charge au statut hybride**, entraînée par les déficits répétés subis par le compte en fin d'exercice entre 1978 et 1996 (« **effet de solde** »).

1. L'effet de profil : la moitié des recettes recouvrées sur les trois derniers mois de l'année

a) Présentation de l'effet de profil

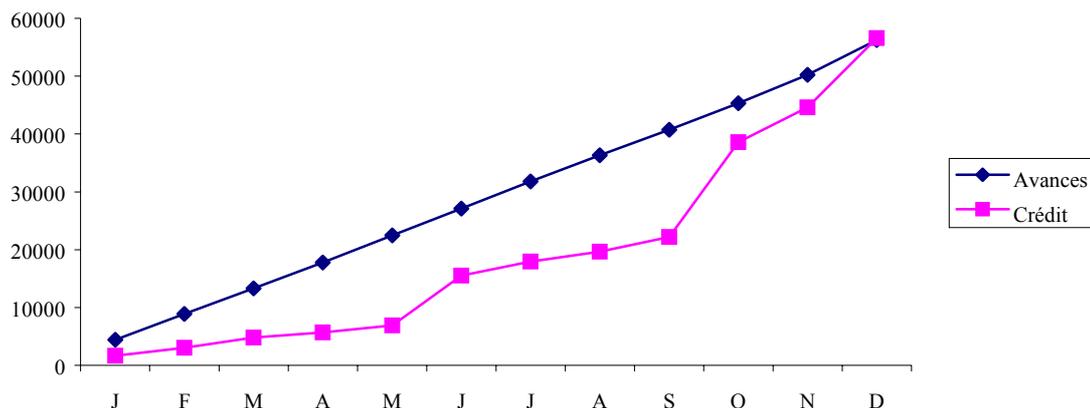
Avances aux collectivités locales et recouvrements des impôts directs locaux évoluent dans le courant de l'exercice selon un calendrier distinct. Les avances sont versées par douzième chaque mois. Les impôts directs locaux sont recouverts, plutôt en fin d'année selon le tableau ci-dessous.

Date de recouvrement des impôts locaux

Rôles généraux	DATES (Métropole et DOM)			
	Mise en recouvrement		Majoration	
Taxes Foncières	31 août		15 octobre	
Taxe d'Habitation	1 ^{ère} émission	2 ^{ème} émission	1 ^{ère} émission	2 ^{ème} émission
	30 septembre	31 octobre	15 novembre	15 décembre
Taxe sur les Logements Vacants	31 octobre		15 décembre	
Taxe professionnelle	31 octobre		15 décembre	

Le profil du compte d'avances pour l'année 2002 illustre le décalage entre recettes et dépenses :

Évolution mensuelle du compte d'avances des collectivités locales en 2002
(en millions d'euros)



En dépenses, la courbe des avances est évidemment très régulière. En recettes, la courbe est plus heurtée : seul le produit provenant des contribuables mensualisés est porté en crédit du compte entre janvier et mai. Au 15 juin est versé par les entreprises un acompte sur leur taxe professionnelle égal à 50 %, au-delà d'un montant de 3.000 euros. C'est seulement en fin d'année que le rythme de recouvrement des impôts locaux s'accélère. **Plus de la moitié des recettes du compte sont recouvrées dans les trois derniers mois de l'année.**

Évolution du solde entre avances et crédit sur le compte 903-54 en 2002

(en millions d'euros)

	AVANCES	CREDIT	SOLDE
Janvier	4 407	1 678	-2 729
Février	8 883	3 063	-5 820
Mars	13 325	4 776	-8 549
Avril	17 774	5 700	-12 074
Mai	22 471	6 907	-15 564
Juin	27 122	15 505	-11 617
Juillet	31 789	17 919	-13 870
Août	36 314	19 626	-16 688
Septembre	40 754	22 212	-18 542
Octobre	45 334	38 563	-6 771
Novembre	50 226	44 617	-5 609
Décembre	56 221	56 566	345

Le décalage calendaire entre recettes et dépenses a un coût en trésorerie pour l'État. Celui-ci s'efforce de réduire ce coût au moyen de deux instruments permettant de lisser les recettes : la mensualisation et le prélèvement à échéance.

b) La progression du taux de mensualisation et du prélèvement à échéance

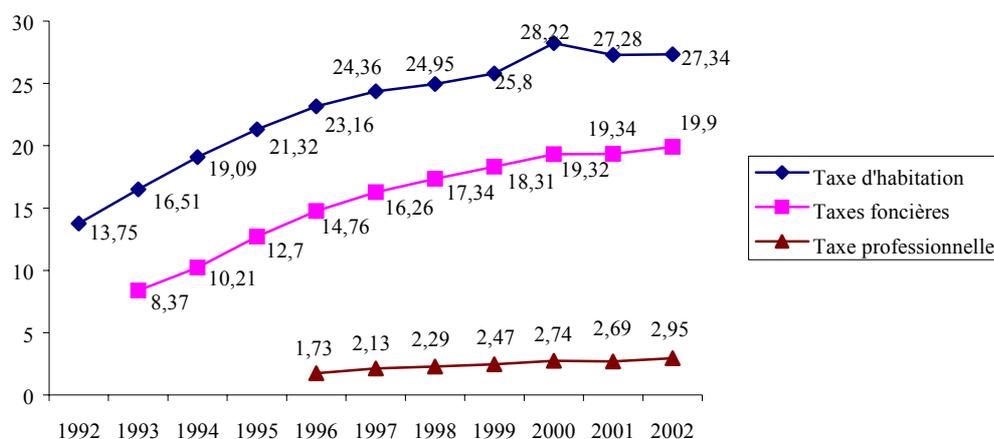
Le taux de mensualisation du paiement de l'impôt progresse continuellement en France. Toutefois, alors que ce taux est supérieur à 55 % pour l'impôt sur le revenu, le taux de mensualisation reste faible pour les impôts locaux malgré des progrès récents. **Il est de 27,34 % pour la taxe d'habitation, 19,90 % pour la taxe foncière et de seulement 2,95 % pour la taxe professionnelle.**

Taux de mensualisation par type d'impôt local

	Taxe d'habitation	Taxes foncières	Taxe professionnelle
au 31/12/1992	13,75	-	-
au 31/12/1993	16,51	8,37	-
au 31/12/1994	19,09	10,21	-
au 31/12/1995	21,32	12,70	-
au 31/12/1996	23,16	14,76	1,73
au 31/12/1997	24,36	16,26	2,13
au 31/12/1998	24,95	17,34	2,29
au 31/12/1999	25,80	18,31	2,47
au 31/12/2000	28,22	19,32	2,74
au 31/12/2001	27,28	19,34	2,69
au 31/12/2002	27,34	19,90	2,95

Évolution des taux de mensualisation

(en %)



L'évolution illustrée par le graphique ci-dessus, si elle est sans doute trop lente, ne peut qu'être favorable au compte d'avances et résorber une part de l'effet de profil.

De même, l'autorisation de prélèvement automatique à la date limite de paiement a un impact positif sur le profil de compte d'avances puisqu'elle permet d'avancer significativement la date de recouvrement effectif de l'impôt.

Taux de prélèvement à la date limite de paiement

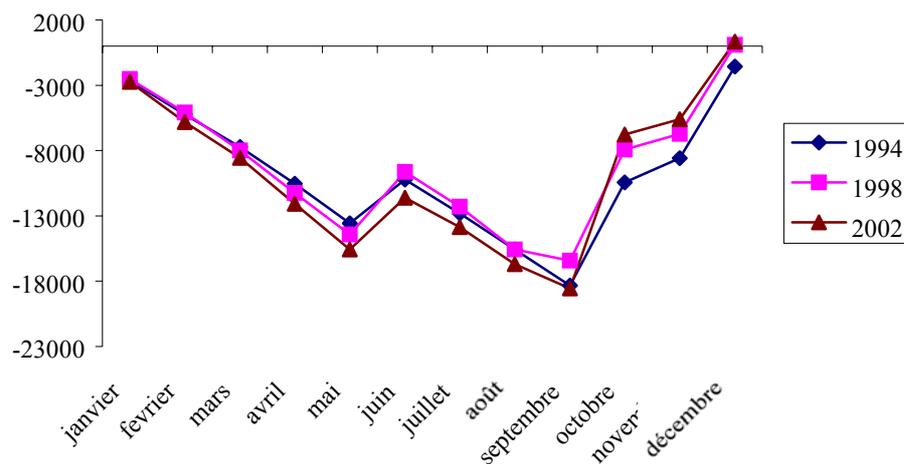
	Taxe d'habitation	Taxes foncières	Taxe professionnelle
au 31/12/2002	3,69	4,08	3,13

c) L'absence de résorption de l'effet de profil

Malgré ces efforts, votre rapporteur spécial constate que l'effet de profil ne s'est pas résorbé au cours des dernières années, bien au contraire :

L'évolution de l'effet de profil entre 1994 et 2002

(en millions d'euros)



Une analyse infra-annuelle du solde du compte d'avances pour les années 1994, 1998 et 2002 montre que le solde des premiers mois de l'année, jusqu'en septembre, a eu tendance à s'aggraver entre 1994 et 2002. En revanche, des progrès ont été accomplis en fin d'année : le profil du compte se redresse beaucoup plus fortement en 2002 qu'en 1998, en 1998 qu'en 1994. L'impact de la mensualisation et du taux de prélèvement à la date limite de paiement n'est donc pas aussi significatif que l'on pourrait le penser sur le profil du compte. **Les progrès de la mensualisation ne compensent pas en effet les effets de l'augmentation des impôts directs locaux sur le fonctionnement du compte.**

Le tableau ci-dessous présente les taux de prélèvement moyen depuis 1993 pour les quatre taxes directes locales :

Taux de prélèvement moyen pour la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et non bâti et la taxe professionnelle

Années	TH	FB	FNB	TP
1993	19,99	30,17	70,33	23,87
1994	20,51	31,04	66,53	24,46
1995	20,86	31,78	62,65	24,84
1996	21,74	33,27	59,01	25,61
1997	22,03	33,85	59,80	25,91
1998	22,20	34,25	60,50	26,09
1999	22,27	34,53	60,47	26,39
2000	22,23*	34,57	60,85	26,39
2001	20,46	34,83	61,41	26,56

**La loi de finances de 2000 a décidé la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Cette suppression en 2000 prend, à titre exceptionnel, la forme d'un dégrèvement. Les émissions de rôles généraux de taxe d'habitation de l'année 2000 prennent en compte la part régionale. A partir de 2001, cette perte de recettes pour les régions fait l'objet d'une compensation.*

Dans les premiers mois de l'année, la prise en compte de l'augmentation de la fiscalité dans le versement des douzièmes aux collectivités locales est très rapide ; en revanche, en recettes, les contribuables mensualisés effectuent leurs versements sur la base de leur imposition de l'année précédente jusqu'à octobre ; la régularisation n'est effectuée qu'en fin d'année.

La tendance à la hausse⁵ de la fiscalité locale a donc joué sur le profil du compte d'avances en sens inverse des efforts de l'administration fiscale pour développer la mensualisation.

d) Le coût de l'effet de profil

Le coût de l'effet de profil peut être chiffré avec précision : il dépend à la fois du solde infra-annuel du compte d'avances et du coût de la recette marginale dont l'évolution en 2002 aura été particulièrement favorable. Le coût de la recette marginale correspond au taux d'intérêt moyen des bons du Trésor à taux fixe (BTF) émis au cours de chaque année de référence.

⁵ Il s'agit bien entendu d'une hausse en « valeur absolue ». La part des prélèvements obligatoires par rapport au PIB due aux administrations publiques locales a elle baissé, passant de 6,1 % du PIB en 1990 à 5,1 % du PIB en 2002 (la part de la taxe d'habitation, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle restant stable à 2,9 %).

Évolution du coût de la recette marginale (en %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Coût de la recette marginale	8,74	5,70	6,35	3,73	3,24	3,35	2,74	4,19	4,03	3,14

Source : direction du Trésor

Coût de l'effet de profil en 2002

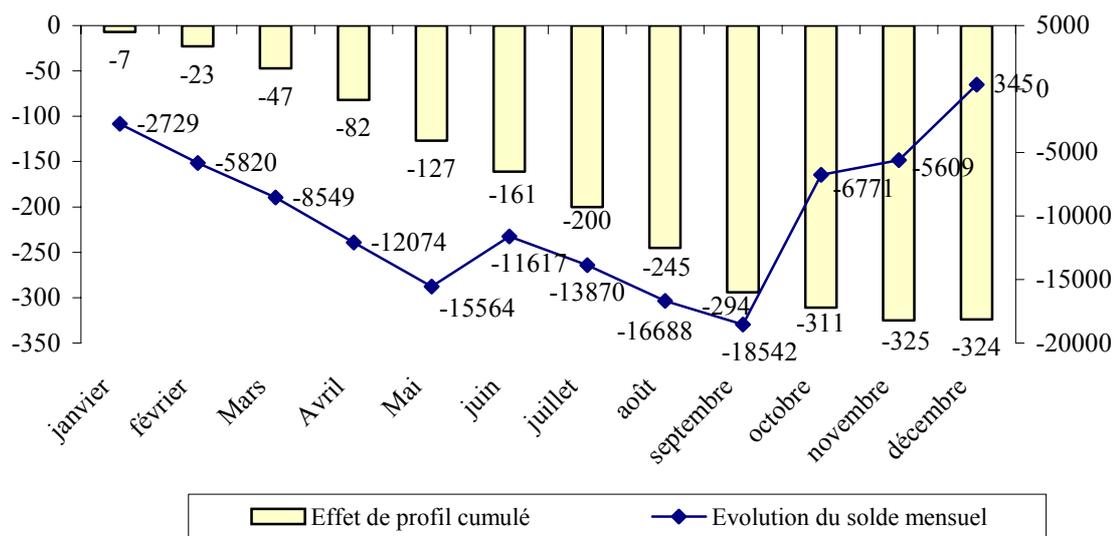
	Solde mensuel (M €)	Taux annuel (%)	Taux mensuel (%)	Coût ou gain en trésorerie (M €)
Janvier	- 2 729	3,29 %	0,27 %	- 7
Février	- 5 820	3,32 %	0,28%	- 16
Mars	- 8 549	3,41 %	0,28%	- 24
Avril	- 12 074	3,46 %	0,29%	- 35
Mai	- 15 564	3,51 %	0,29%	- 45
Juin	- 11 617	3,51 %	0,29%	- 34
Juillet	- 13 870	3,36 %	0,28%	- 39
Août	- 16 688	3,26 %	0,27%	- 45
Septembre	- 18 542	3,15 %	0,26%	- 49
Octobre	- 6 771	3,03 %	0,25%	- 17
Novembre	- 5 609	2,94 %	0,24%	- 14
Décembre	345	2,78 %	0,23%	1
Total				- 325

Le coût de trésorerie pour l'Etat du compte d'avances aux collectivités locale se sera élevé pour l'exercice 2002 à 325 millions d'euros, contre 393 millions d'euros en 2001 et 394 millions d'euros en 2000.

Le graphique ci-dessous montre l'intérêt pour l'Etat d'améliorer le recouvrement des impôts locaux dans les premiers mois de l'année et de mieux lisser les rentrées fiscales :

Évolution du solde du compte d'avances et coût lié à l'effet de profil en 2002

(en millions d'euros)



2. L'effet de solde : déficit courant et déficits antérieurs

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 (constatation de créances fiscales irrécupérables).

a) Les causes de l'effet de solde

En réalité, votre rapporteur spécial l'a évoqué plus haut, tous les impôts émis au titre d'une année N ne sont pas susceptibles d'être recouverts au cours de cette même année : certains contribuables n'acquittent que très tardivement leur cotisation et les rôles ne sont parfois recouvrables que lors de l'exercice suivant (lorsqu'ils sont émis en décembre). A supposer que le taux de recouvrement reste constant et que le produit voté reste stable, ce point devrait rester sans incidence sur le compte d'avances.

Illustration

- le produit voté total est égal à 100 en N-2, N-1 et N ;
- 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 N devraient être recouverts :
 - 100 * 0,90 au titre de N = 90,
 - 10 * 0,5 au titre de N-1 = 5,
 - 5 * 0,25 au titre de N-2 = 2,5,
- ainsi, en 1990, 97,5 devraient être recouverts, les 2,5 restants étant admis en non-valeur (puisqu'il n'y a pas eu de recouvrement au bout de trois ans) ;
- le total recouvert en N (ou admis en non-valeur ou dégrevé) est donc égal au produit voté, soit 100.

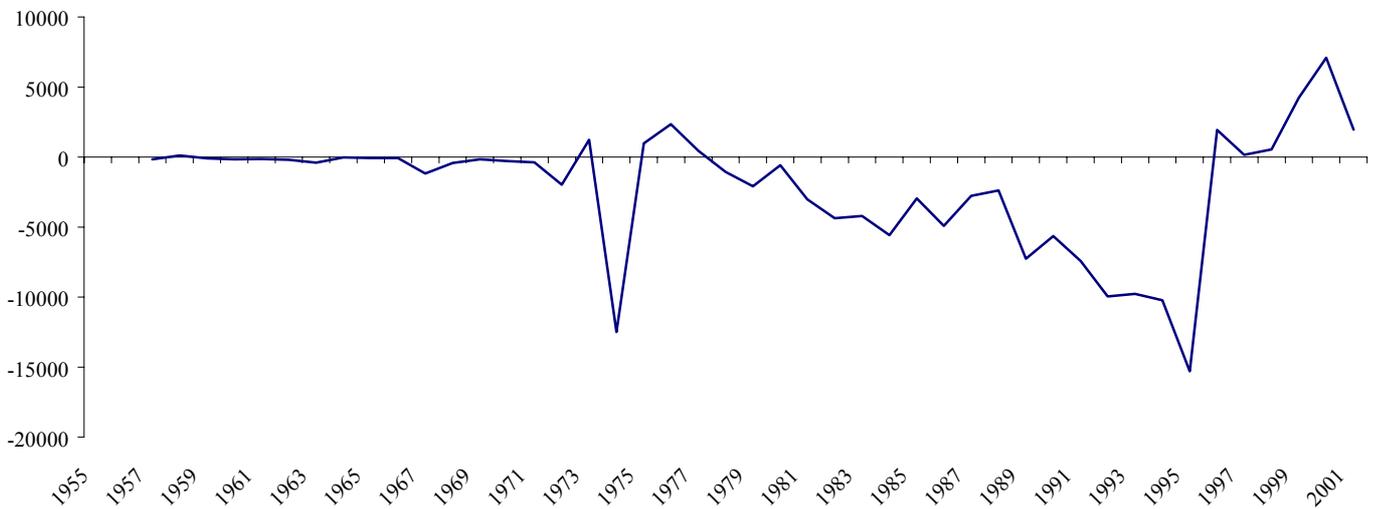
Ce cas idéal a été perturbé, pour l'essentiel depuis les lois de décentralisation, par l'augmentation du produit voté. Si le produit voté augmente en effet, les recouvrements opérés au titre des années antérieures sont, par construction, d'un montant insuffisant pour équilibrer les manques à gagner imputables au caractère partiel du recouvrement au titre de l'année N : 10 % d'une somme égale par exemple à 110 (ces 10 % représentant la fraction non recouverte 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).

Le compte d'avances a dès lors été considéré comme structurellement déficitaire par les spécialistes des finances publiques⁶. **Historiquement, cela n'a pas pourtant pas toujours été le cas.** Outre l'évolution du produit voté, à la hausse ou à la baisse, une autre variable doit être prise en considération : l'évolution du taux de recouvrement qui entraîne mécaniquement, à la hausse ou à la baisse par rapport aux exercices antérieurs, les mêmes effets de solde.

⁶ « La seule hypothèse où l'on pourrait avoir un compte d'avances excédentaire dans l'année serait celle d'une forte diminution des émissions d'impôts locaux, dépassée par les recouvrements sur exercices précédents et antérieurs. » Jacques Perreault, directeur adjoint de la comptabilité publique, ministère du Budget.

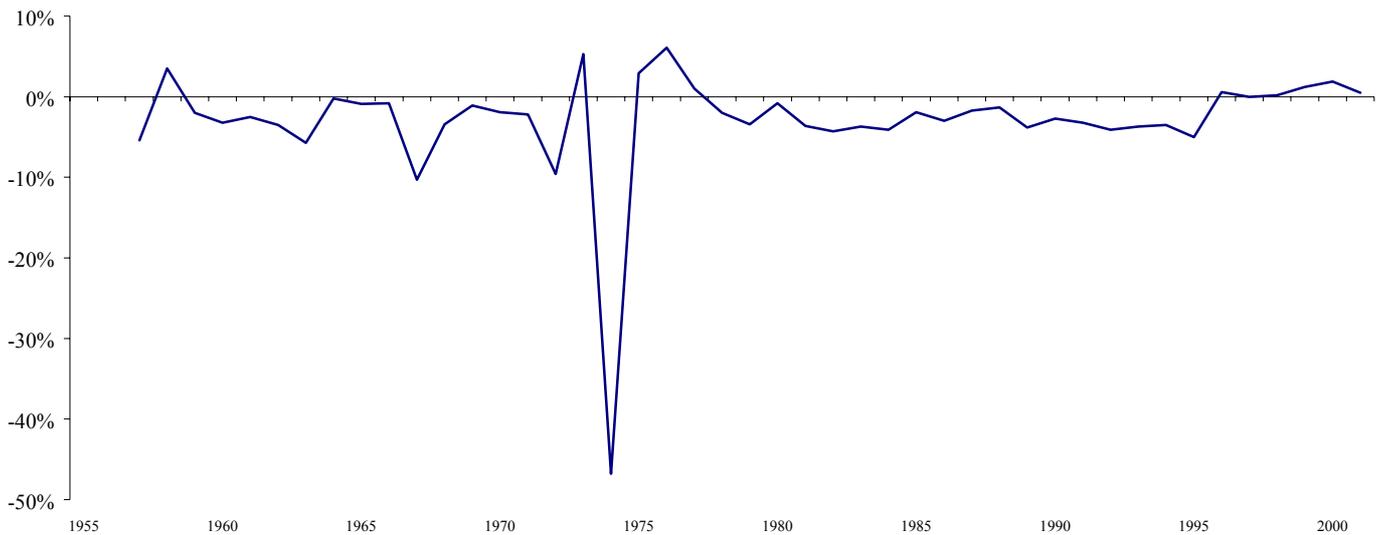
Solde annuel du compte d'avances aux collectivités locales

(en millions d'euros)



En pourcentage des dépenses du compte d'avance d'avances, les déficits annuels ont d'ailleurs rarement évolué en-deçà des - 3 à - 4 %, les excédents restant eux-aussi modérés, en-dessous des 2 %.

Solde annuel en % des dépenses du compte



b) Les déficits antérieurs et le statut du culot

Néanmoins a été posée la question du statut du solde du compte d'avances aux collectivités locales, et surtout du solde cumulé, le « culot ».

Évolution du solde et du culot du compte d'avances

(en millions d'euros)

	AVANCES	Variation des avances	RECETTES	Variation des recettes	SOLDE	solde / avances	CULOT	Variation du culot
1993	40 607	9,5 %	39 119	10,0 %	- 1 489	- 3,67 %	-13 377	12,5 %
1994	43 949	8,2 %	42 390	8,4 %	- 1 559	- 3,55 %	-14 936	11,7 %
1995	46 268	5,3 %	43 934	3,6 %	- 2 334	- 5,04 %	-17 270	15,6 %
1996	49 538	7,1 %	49 834	13,4 %	295	0,60 %	-16 975	- 1,7 %
1997	51 919	4,8 %	51 942	4,2 %	23	0,04 %	-16 952	- 0,1 %
1998	54 076	4,2 %	54 161	4,3 %	85	0,16 %	-16 867	- 0,5 %
1999	54 776	1,3 %	55 421	2,3 %	645	1,18 %	-16 222	- 3,8 %
2000	55 649	1,6 %	56 731	2,4 %	1 082	1,94 %	-15 140	- 6,7 %
2001	55 137	- 0,9 %	55 437	- 2,3 %	300	0,54 %	-14 841	- 2,0 %
2002	56 221	2,0 %	56 566	2,0 %	345	0,61 %	-14 496	- 2,3 %

Comme le soulignait votre rapporteur spécial dans son rapport d'information de 1989 sur la gestion de trésorerie des collectivités locales, « *le déficit de fin d'année 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* ».

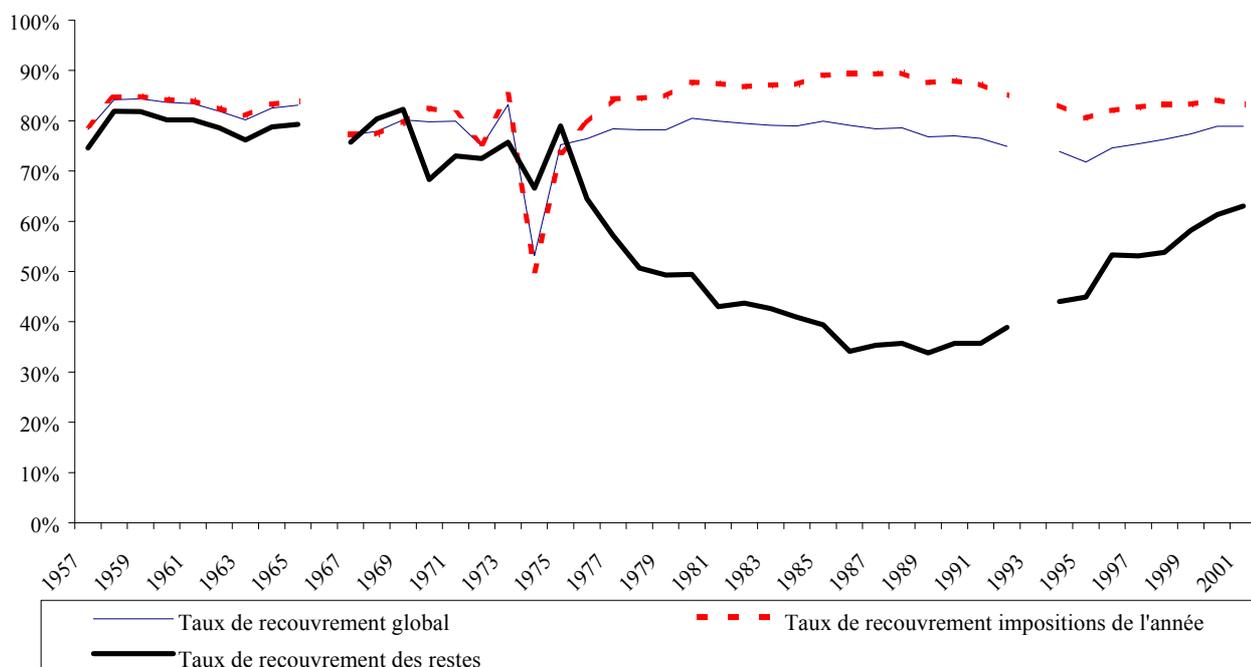
Sur le plan comptable, le déficit ou l'excédent du compte, qui entre dans le calcul du solde d'exécution budgétaire, n'est pas pris en compte au titre des découverts du Trésor. Il est reporté d'année en année dans une classe de compte particulière : la classe 0 « résultats des lois de règlements et compte d'ordre ». A l'intérieur de la classe 0, les subdivisions du compte 03 enregistrent le solde cumulé au 31 décembre de chacun des comptes spéciaux en activité (compte 039.0354 pour le compte d'avances 903-54).

Quelle est la signification en trésorerie du culot ? **Celui-ci correspond aux restes à recouvrer**, sauf durant la période 1974-1977 où la réforme de la taxe professionnelle et où une grève des agents des services fiscaux ont fortement altéré le fonctionnement du compte. Ceci signifie que mécaniquement, les restes à recouvrer doivent conduire, soit à un recouvrement effectif, soit à un dégrèvement ou une admission en non-valeur. Dans les deux cas, il y a bien versement en recettes des restes à recouvrer sur le compte d'avances. Le culot devrait donc être limité en volume ; s'il ne l'est pas, c'est parce que la comptabilité publique a omis de passer les écritures permettant de conduire pour un certain nombre d'impositions à des admissions en non-valeur. Le culot n'a pas été « apuré » et porte donc les scories d'exercices passés.

Certes, le solde du compte d'avances entraîne une variation du déficit budgétaire de l'Etat, celui-ci devant être financé par la dette. L'endettement de l'Etat au titre des soldes successifs du compte pourrait avoir comme contrepartie une créance détenue sur les collectivités locales au titre du régime des avances par douzièmes.

Encore faudrait-il que le montant du compte d'avances soit incontestable. Ceci n'est pas le cas pour plusieurs raisons : le culot comprend encore des restes à recouvrer anciens, antérieurs à 1957, dont la signification au regard de l'érosion monétaire sur la période est limitée. Il existe, comme le montre les courbes ci-dessus, des années « aberrantes » comme l'année 1974. Enfin, jusqu'en 1996, les services locaux du Trésor ne distinguaient pas les impôts locaux des impôts des impôts d'Etat. Les taux de recouvrement étaient évalués sur une base forfaitaire commune. La prise en compte en 1996 du taux de recouvrement des impôts locaux sur une base réelle a amélioré le solde du compte de 600 millions d'euros. On peut imaginer par « rétropolation » ce qu'aurait été le solde « exact » du compte si le taux de recouvrement n'avait pas été calculé de manière forfaitaire...

Évolution des taux de recouvrement depuis 1957 répartis entre recouvrements sur impositions de l'année et restes à recouvrer



3. Quelle charge globale pour l'Etat ?

Pour les raisons évoquées plus haut, la charge pour l'Etat liée à l'existence du compte d'avances est difficile à évaluer. Votre rapporteur spécial propose dans le présent rapport deux évaluations, l'une tenant simplement compte du solde, ce qui lui paraît être la méthode la plus cohérente, l'autre prenant en compte le culot.

En plus des coûts liés au profil et au solde du compte, qui permettent aux communes, départements et régions de disposer de ressources de trésorerie régulières quelque soit le rythme de rentrée des recettes fiscales, l'État assume la charge de la garantie accordée aux collectivités locales de recevoir intégralement le produit qu'elles ont votés, à travers d'une part les **frais liés aux dégrèvements et admissions en non-valeur** et d'autre part les **frais d'assiette, de contrôle et de recouvrement**.

a) Le coût des admissions en non-valeur

Depuis 1998, les **coûts liés aux admissions en non-valeur** en matière d'impôts locaux sont connus avec précision :

Admission en non-valeur en matière de fiscalité directe locale

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002
Admissions en non-valeur	592	669	629	565	461

b) Le coût des dégrèvements ordinaires

En ce qui concerne les **dégrèvements ordinaires** en matière de fiscalité directe locale, ceux-ci ont évolué ainsi depuis 1993 :

Dégrèvements ordinaires en matière de fiscalité directe locale

(en millions d'euros)

	Dégrèvements de taxe d'habitation autres que législatifs	Dégrèvements de taxe foncière autres que législatifs	Dégrèvements de taxe professionnelle autres que législatifs
1993	407	140	1076
1994	378	190	1138
1995	385	270	1210
1996	415	276	1092
1997	444	320	1112
1998	471	281	1117
1999	423	294	983
2000	333	351	954
2001	264	373	882
2002	326	429	882

c) Les coûts d'assiette et de recouvrement

Les progrès de la comptabilité analytique permettent de mieux identifier les **coût liés à l'établissement de l'assiette et au recouvrement des impôts directs locaux**.

Pour l'assiette et le contrôle, qui dépendent de la Direction générale des impôts (DGI), les coûts sont présentés dans le tableau suivant :

Coût brut de gestion d'assiette et de contrôle des impôts locaux

(en millions d'euros)

1997	1998	1999	2000	2001	2002
629,89	638,18	641,03	672,96	708,51	694,57

Par ailleurs, le réseau du Trésor public effectue le recouvrement indifférencié de l'ensemble des impôts sur rôles, qu'ils soient perçus au profit de l'Etat (impôt sur le revenu) ou au profit des collectivités locales (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle).

Pour autant, les progrès méthodologiques enregistrés dans la connaissance des coûts permettent désormais à la direction générale de la comptabilité publique, depuis 1999, de procéder à une estimation annuelle des coûts de gestion relatifs au recouvrement de chaque impôt. La démarche de nature analytique mise en œuvre à cet effet permet ainsi d'évaluer les coûts complets du recouvrement des impôts directs locaux. Ces informations sont publiées dans le « bleu » budgétaire du ministère de l'économie des finances et de l'industrie du projet de loi de finances.

Cette estimation aboutit aux résultats suivants au titre des quatre dernières années :

Coûts complets du recouvrement

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001 ⁷	2002
Taxe d'habitation	207	222	226,66	234,05
Taxes foncières	150	154	202,68	207,26
Taxe professionnelle	49	52	53,09	56,68
Ensemble	406	428	482,43	497,99

L'augmentation constatée entre 1999 et 2000 pour le coût de recouvrement tient notamment à la prise en compte dans les calculs de l'année 2000 des frais de poursuites par voie d'huissiers liquidés sur le budget des charges communes, qui n'étaient jusqu'alors pas intégrés.

⁷ Les coûts de recouvrement prennent en compte à partir de 2001 les recouvrements effectués par la direction des grandes entreprises pour la taxe foncière et la taxe professionnelle.

d) Les prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et pour dégrèvements

En contrepartie de ces charges, l'Etat perçoit sur les montants qu'il recouvre au profit des collectivités locales des frais d'assiette et de recouvrement, des frais de dégrèvement et de non-valeurs, par application des dispositions de l'article 1641 du code général des impôts. Les cotisations de fiscalité locale demandées aux contribuables sont ainsi majorées et la majoration imputée au budget général sans passer par le compte d'avances.

Ainsi, l'Etat perçoit **3,6 %** pour frais de dégrèvement et de non-valeurs (article 1641-I du code général des impôts) du montant des taxes perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements.

En matière de taxe d'habitation, ce prélèvement de 3,60 % supprimé en 1982, a été rétabli à compter de 1989 pour les impositions affectées uniquement aux locaux meublés non affectés à l'habitation principale.

Le tableau ci-dessous présente depuis 1993 le montant des frais de dégrèvements et non-valeurs :

Frais perçus en matière de dégrèvements et de non-valeur

(en milliards d'euros)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1,17	1,28	1,38	1,46	1,54	1,6	1,61	1,63	1,63	1,66

Ces montants sont hors majorations FNPTP, hors prélèvements sur valeurs locatives de taxe d'habitation, hors rôles supplémentaires au profit de l'Etat et hors reversements de dégrèvements indus et cotisations transférés au nom du redevable légal.

S'agissant des frais d'assiette et de recouvrement (article 1641-II du code général des impôts), l'Etat prélève **4,4 %** du montant de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et des taxes foncières et notamment de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au profit des collectivités locales et de leurs groupements.

Le tableau ci-dessous présente depuis 1993 le montant des frais d'assiette et de recouvrement :

Frais d'assiette et de recouvrement

(en milliards d'euros)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1,76	1,91	2,06	2,2	2,3	2,4	2,44	2,47	2,45	2,5

e) Une charge pour l'Etat négative en 2002

Au total, la charge pour l'Etat liée au compte d'avances s'élevait en 2002 à :

Méthode 1 (prise en compte du solde)

<i>Charge brute</i>	<i>(en millions d'euros)</i>	
- effet de profil :	325	
- effet de solde : (-)	345	
- admissions en non-valeur :	461	
- dégrèvements ordinaires :	1.637	
- assiette et recouvrement :	1.192,56	

Total : 3.152,56 millions d'euros

<i>Charge nette</i>	<i>(en millions d'euros)</i>
- charge brute :	3.152,56
- prélèvement de l'Etat pour dégrèvement et non-valeur :	1.664
- prélèvement de l'Etat pour frais d'assiette et recouvrement :	2.497

Total : - 890,44 millions d'euros

Avec cette méthode, la charge nette pour l'Etat liée au compte d'avances est fortement négative de 890,44 millions d'euros.

Méthode 2 (prise en compte du culot)

<i>Charge brute</i>	<i>(en millions d'euros)</i>
- effet de profil :	325
- effet de solde : 455,17 (14.496 (culot) * 3,14 % (recette marginale du Trésor de l'année)	
- admissions en non-valeur :	461
- dégrèvements ordinaires :	1.519
- assiette et recouvrement :	1.192,56

Total : 3.952,73 millions d'euros

Charge nette (en millions d'euros) :

- charge brute : 3.952,73
- prélèvement de l'Etat pour dégrèvement et non-valeur : 1.630
- prélèvement de l'Etat pour frais d'assiette et recouvrement : 2.450

Total : - 90,27 millions d'euros

Avec cette méthode, la charge nette pour l'Etat liée au compte d'avances reste négative de 90,27 millions d'euros.

Sur une période de trois années, la charge pour l'Etat liée au fonctionnement du compte d'avances est la suivante :

Méthode 1 (prise en compte du solde)

	2000	2001	2002
Charge brute	2 679,96	3 367,94	3 152,56
Charge nette	- 1 420,04	- 712,06	- 890,44

Méthode 2 (prise en compte du culot)

	2000	2001	2002
Charge brute	4 360,06	4 302,31	3 952,73
Charge nette	260,06	222,31	- 90,27

En la matière, l'évolution à la baisse des taux d'intérêt joue à plein et participe à la résorption de la charge nette supportée par l'Etat à raison du fonctionnement du compte d'avances. **La charge nette a même été négative en 2002⁸.**

⁸ Certains considèrent qu'il faudrait intégrer au « coût » du compte d'avances les dégrèvements législatifs. Cette analyse est tout à fait contestable. Certes, les dégrèvements législatifs sont pris en charge par le budget de l'Etat mais lui seul, et non les collectivités locales, en a « la maîtrise ». Il est en effet directement à l'origine de la décision de procéder à des dégrèvements pour différentes catégories de population. Lui seul a la possibilité de modifier le régime des dégrèvements législatifs. La charge budgétaire des dégrèvements législatifs doit donc être considérée indépendamment du fonctionnement du compte d'avances. En prenant en compte les dégrèvements législatifs, la charge pour l'Etat se trouverait fortement aggravée.

II. QUELLES ÉVOLUTIONS POUR LE COMPTE D'AVANCES ?

A. L'INFLEXION DU SOLDE DEPUIS 1996 : DES EXPLICATIONS COMPLEXES

Les recettes du compte d'avances aux collectivités locales sont constituées de recouvrements afférents aux rôles d'impôts locaux pris en charge dans l'année et aux restes à recouvrer au titre des exercices précédent et antérieurs. Elles correspondent à la fois à des recouvrements effectifs et des recettes pour ordre, ayant pour contrepartie des dégrèvements ou admissions en non valeur (dépenses en atténuation des recettes fiscales du budget général de l'Etat).

Pour les spécialistes de finances publiques, comme votre rapporteur spécial l'a rappelé, le compte est structurellement et sur long terme en déséquilibre car ses dépenses sont calées sur les émissions et ses recettes sur les recouvrements (sachant que ceux-ci n'atteignent jamais 100 %, même au bout de plusieurs années). A l'inverse, il peut également, transitoirement se trouver en excédent car, face aux émissions de l'année courante les recettes proviennent des émissions certes de l'année courante (taux de recouvrement d'environ 84 % sur l'année d'émission) mais aussi des années antérieures.

Votre rapporteur spécial, à la lumière d'une inflexion positive du solde du compte d'avances qui dure depuis 1996, a souhaité cerner avec précisions les raisons qui ont amené un compte structurellement déficitaire à rester durablement positif.

Solde du compte d'avances depuis 1996

(en millions d'euros)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (LFI)	2004 (PLF)
295	23	85	645	1 082	300	345	620	- 62

1. Analyse théorique des mécanismes du compte d'avances

Votre rapporteur spécial s'est donc penché sur les facteurs qui peuvent générer un solde positif du compte d'avances. Ceux-ci sont au nombre de deux.

1. toute réforme ou toute évolution « spontanée » de l'un des impôts locaux modifiant soit le volume des émissions, soit celui des dégrèvements accordés d'office,

2. toute variation des taux de recouvrement sur les émissions de l'année en cours, ou des exercices précédents (indépendamment du point précédent).

exemples illustratifs du 1: Compte en régime permanent : émissions annuelles : 100 millions d'euros. Taux de recouvrement de 84 % sur les émissions de l'année courante, de 97,7 % sur 2 ans et de 100 % sur 3 ans.

	Années	Dépenses		Recettes				Recettes d'ordre (dégrèvement)	Recettes totales	Solde courant
		Emissions (dépenses)	dont dégrèvement	Sur émissions N	Sur émissions N-1	Sur émissions N-2				
I - Baisse des émissions	N-1	100	0	84,0	13,7	2,3	0,0	100,0	0	
	N-1	90		75,6	13,7	2,3	0,0	91,6	1,6	
	N+1	90		75,6	12,3	2,3	0,0	90,2	0,2	
	N+2	90		75,6	12,3	2,1	0,0	90,0	0	
II - Augment. émissions	N+3	100	0	84,0	12,3	2,1	0,0	98,4	- 1,6	
	N+4	100		84,0	13,7	2,1	0,0	99,8	- 0,2	
	N+5	100		84,0	13,7	2,3	0,0	100,0	0	
III - Emissions inchangées mais + de dégrèvements	N+6	100	0	84,0	13,7	2,3	0,0	100,0	0	
	N+7	100	10	75,6	13,7	2,3	10,0	101,6	1,6	
	N+8	100	10	75,6	12,3	2,3	10,0	100,2	0,2	
	N+9	100	10	75,6	12,3	2,1	10,0	100,0	0	

L'apparition d'un choc à la baisse des émissions (cas 1) l'année N se traduit par un excédent (correspondant à la disparition du non recouvrement sur la fraction en baisse des émissions) la **même** année, et, plus marginalement, **l'année suivante**. Lorsque les émissions baissent pendant plusieurs années de suite, le compte (réputé à l'équilibre au départ) peut ainsi présenter un excédent significatif pendant ces années de baisse, avant de retrouver un régime d'équilibre.

A l'inverse, un choc à la hausse des émissions (cas II) se traduit l'année courante par un déficit du compte d'avance, (correspondant à la fraction non recouvrée des émissions de l'année courante), et plus marginalement, l'année suivante.

exemples illustratifs du 2 : les émissions sont inchangées, mais le taux de recouvrement sur un an et deux ans s'améliorent successivement en N et N+ 1 de 1 point et 0,5 point. Les recettes du compte (à dépenses inchangées) sont améliorées chacune des années où l'un des taux s'améliore, puis les recettes se stabilisent de nouveau sur un régime « permanent ».

Taux de recouvrement initiaux sur 1 an, 2 ans et 3 ans : 83,5% 87,7% 100,0%

	Années	Emissions (dépendances)	dont dégrèvement	Recettes				Recettes totales	Solde courant
				Sur émissions N	Sur émissions N-1	Sur émissions N-2	Recettes d'ordre (dégrèvement)		
Amélioration du taux de recouvrement de la 1 ^{ère} année	N-1	100	0	83,5	14,2	2,3	0	100,0	0,0
	N-1	100		84,5	14,2	2,3	0	101,0	1,0
	N+1	100		84,5	13,7	2,3	0	100,5	0,5
	N+2	100		84,5	13,7	1,8	0	100,0	0,0

Taux de recouvrement finaux sur 1 an, 2 ans et 3 ans : 84,5% 98,2% 100,0%

Les inflexions constatées depuis 1995 sur le solde du compte d'avance doivent dès lors être explicitées à la lumière de deux facteurs : amélioration du taux de recouvrement et, à partir de 1999, choc à la baisse des émissions avec l'incidence des réformes de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation, choc compensé par la montée des recettes d'ordre, dont le taux de recouvrement est par définition égal à 100 %, que sont les dégrèvements.

2. Une amélioration « statistique » du taux de recouvrement

Le taux de recouvrement sur l'exercice courant est obtenu en effectuant le rapport des recettes d'impôts locaux issues de la répartition (exercice courant) des impôts directs sur le montant des prises en charge d'impôts locaux nettes (émissions hors frais d'assiette et de recouvrement, hors frais de dégrèvement et d'admission en non-valeur).

Sur l'exercice précédent, le taux de recouvrement est calculé à partir des recettes d'impôts locaux au titre de l'exercice précédent par rapport aux restes à recouvrer d'impôts locaux (émissions de N-1) au 1er janvier de l'année considérée. Le mode de calcul du taux sur exercices antérieurs est identique à celui du taux sur exercice précédent.

a) L'amélioration du taux de recouvrement

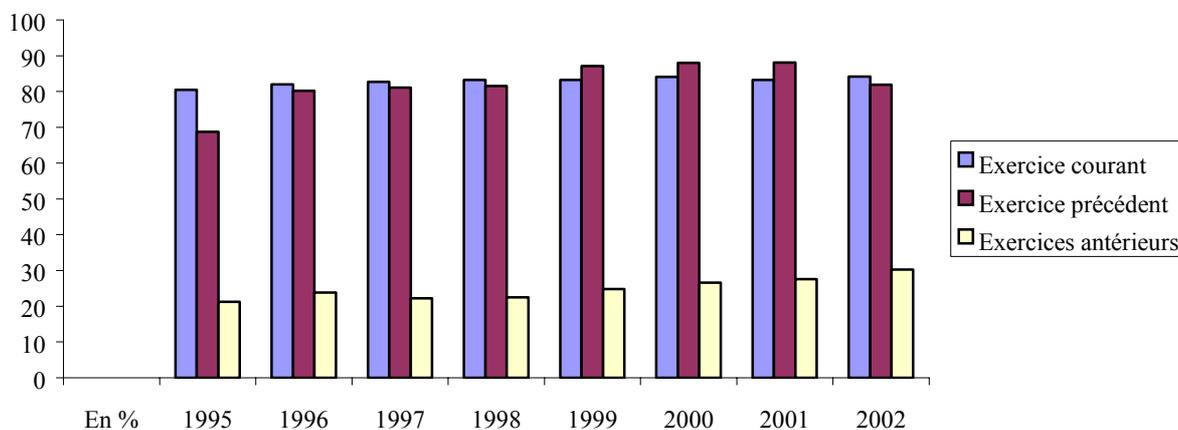
Les taux de recouvrement ont très sensiblement progressé sur la période de 1996 à 2002 :

- sur l'exercice courant : + 3,67 points,
- sur l'exercice précédent⁹ : + 19,38 points,
- sur les exercices antérieurs : + 9,03 points.

⁹ Prise en compte de 2001 en raison de problèmes informatiques survenus en 2002.

Évolution du taux de recouvrement

(en %)



Taux de recouvrement sur exercice courant, précédent et antérieurs

En %	Exercice Courant	Exercice Précédent	Exercices Antérieurs
1995	80,46 ⁽²⁾	68,75 ⁽¹⁾	21,24 ⁽¹⁾
1996	82,01 ⁽²⁾	80,20 ⁽²⁾	23,79 ⁽¹⁾
1997	82,68 ⁽²⁾	81,08 ⁽²⁾	22,16 ⁽²⁾
1998	83,28 ⁽³⁾	81,58 ⁽²⁾	22,49 ⁽²⁾
1999	83,26 ⁽³⁾	87,12 ⁽³⁾	24,79 ⁽²⁾
2000	84,07 ⁽³⁾	88,02 ⁽³⁾	26,61 ⁽⁴⁾
2001	83,24 ⁽³⁾	88,13 ⁽³⁾	27,54 ⁽⁴⁾
2002	84,13 ⁽³⁾	81,93 ⁽³⁾	30,27 ⁽⁴⁾

(1) Répartition forfaitaire

(2) Répartition à partir du fichier FVENT

(3) Ventilation comptable

(4) Ventilation comptable pour les émissions de 1998 et 1999 et répartition forfaitaire pour les années antérieures.

b) Une raison majeure : le changement de la clef de répartition entre impôts locaux et nationaux

L'amélioration du taux de recouvrement est pour l'essentiel due à un changement de la clef de répartition entre recouvrement des impôts locaux et impôts sur rôle nationaux.

Avant 1995, les recettes étaient évaluées selon la méthode de la répartition forfaitaire : les recettes globales étaient exactes mais **la ventilation**

entre les différents impôts sur rôles était estimée (notamment dans le partage Etat/collectivités locales).

La mise en œuvre d'une nouvelle répartition, **sur la base des informations issues des fichiers informatiques du recouvrement**, a été réellement effective en 1995, pour l'exercice courant. La nouvelle méthode de répartition a révélé que la répartition forfaitaire conduisait à majorer les recettes d'impôts locaux de l'exercice courant. Au titre de 1995, cette majoration a été évaluée à environ 760 millions d'euros ; la ventilation réelle a conduit en conséquence à majorer d'un montant identique les recettes d'impôt sur le revenu et d'autres impôts d'Etat, le changement de méthode de répartition n'ayant aucune incidence sur le solde budgétaire, mais un impact important.

Ainsi, pour **l'année 1995**, une dégradation du solde du compte d'avances aux collectivités locales a donc été enregistrée, à hauteur de 760 millions d'euros. **En 1996**, la ventilation réelle des recettes a concerné à la fois l'exercice courant et l'exercice précédent. L'extension de cette méthode a eu un impact positif sur le solde du compte d'avances d'environ 690 millions d'euros. En effet, **si sur l'exercice courant, la nouvelle méthode de répartition contribue à attribuer moins de recettes sur impôts locaux que la répartition forfaitaire, sur l'exercice précédent, au contraire, la ventilation des recettes à partir des recouvrements réellement effectués favorise les impôts locaux.**

Les recettes d'impôts locaux de l'exercice précédent, déterminées à partir de la ventilation réelle, sont supérieures à celles déterminées suivant la méthode forfaitaire. Dans cette dernière méthode, les recettes d'impôts locaux étaient calculées en deux étapes :

- calcul des recettes d'impôts locaux à 2 ans en appliquant un taux de recouvrement sur impôts locaux, peu différencié de celui des autres impôts de l'exercice, aux prises en charge ;

- calcul des recettes de l'exercice précédent par différence entre les recettes obtenues lors de la première étape et celles attribuées la première année.

La nouvelle méthode de répartition a révélé que les taux de recouvrement à 2 ans réalisés sur les impôts locaux sont supérieurs à ceux qui étaient appliqués en méthode forfaitaire, en raison notamment de l'importance des dégrèvements relatifs au plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, dont votre rapporteur spécial analysera les effets ultérieurement.

3. Le plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée

Le mécanisme du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée a eu deux effets distincts :

- le premier a été de faire bénéficier les entreprises de dégrèvements sur leur cotisation de taxe professionnelle. Le montant global des recettes comptabilisées au crédit du compte d'avances est sans changement, que l'entreprise bénéficie ou non du plafonnement; ce qui diffère, c'est la ventilation du montant considéré entre recettes effectives et recettes d'ordre. A terme, le mécanisme du plafonnement ne comporte donc pas de conséquence négative sur le volume total des recettes attendues suite à l'émission de rôles ;

- le deuxième a été de retarder la comptabilisation des recettes. En effet, les dispositions de l'article 3 de la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 ont autorisé les contribuables à ne verser à l'échéance que la différence entre le montant de leur impôt et celui du dégrèvement attendu au titre du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée. Dans la mesure où le dégrèvement correspondant n'est prononcé par les services fiscaux qu'au cours de l'année suivante, il s'ensuit une perte de recettes au 31 décembre de l'année N, compensée par des recettes (d'ordre) plus importantes en l'année N+ 1.

Le changement de méthode de comptabilisation des impôts sur rôles (passage de la répartition forfaitaire à la ventilation réelle) a ainsi permis de constater que le plafonnement de la taxe professionnelle a pour effet de majorer les recettes d'impôts locaux enregistrées au cours de l'année qui suit l'émission des rôles sans qu'il soit possible de distinguer entre recettes réelles et recettes d'ordre.

Ce phénomène est corroboré par le rythme d'ordonnancement (en N, N+1 et N+2) des dégrèvements de taxe professionnelle au titre du plafonnement: ceux-ci interviennent principalement au cours de l'année N+ 1. Toutefois les montants rappelés ci-après ne peuvent être strictement rapprochés des recettes portées au crédit du compte d'avances en raison du décalage entre ordonnancement et comptabilisation de la recette d'ordre correspondante. Émissions et ordonnancements s'établissent comme suit :

Émissions et ordonnancements de taxe professionnelle depuis 1997

(en millions d'euros)

	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001
Emissions de taxe professionnelle	24 694	25 683	25 418	25 442	24 986
Dégrèvements de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée :					
Part des émissions de N ordonnancées au cours :	5 872	5 927	5 778	5 793	5 565
- de l'année N	113	108	101	107	46
- de l'année N+1	5 118	5 171	5 203	5 183	5 031
- de l'année N+2 et suivantes	641	648	475	503	488
Ordonnancement au cours de l'année N relatifs :	5 630	5 837	5 929	5 885	5 636
- aux émissions des années N-2 et antérieures	602	611	552	595	564
- aux émissions des années N-1	4 914	5 118	5 276	5 183	5 046
- aux émissions des années N	113	108	101	107	46

(en millions de francs)

	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001
Emissions de taxe professionnelle	161 982	168 472	166 730	166 887	163 900
Dégrèvements de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée :					
Part des émissions de N ordonnancées au cours :	38 517	38 879	37 903	38 000	36 500
- de l'année N	741	711	660	700	300
- de l'année N+1	33 571	33 920	34 130	34 000	33 000
- de l'année N+2 et suivantes	4 205	4 248	3 113	3 300	3 200
Ordonnancement au cours de l'année N relatifs :	36 928	38 291	38 890	38 600	37 100
- aux émissions des années N-2 et antérieures	3 951	4 009	3 620	3 900	3 700
- aux émissions des années N-1	32 236	33 571	34 610	34 000	33 100
- aux émissions des années N	741	711	660	700	300

Suite à la suppression progressive de la part des salaires dans les bases imposables, la baisse de la taxe professionnelle s'est traduite de manière mécanique par une baisse des dégrèvements au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (les taux du mécanisme de plafonnement n'ayant pas été modifiés). Les dégrèvements au titre de l'année N sont principalement ordonnancés en N+1, que les entreprises aient imputé ce plafonnement sur le versement de leur solde de décembre (auquel cas le dégrèvement constitue une recette d'ordre du compte d'avance en N+1) ou qu'elles aient trop versé en

décembre (auquel cas le dégrèvement constitue un remboursement en N+1 pour trop perçu et n'impacte pas le compte d'avances).

Pour les entreprises qui bénéficient du plafonnement de leur cotisation de taxe professionnelle en fonction de leur valeur ajoutée, la baisse des émissions liée à la suppression de la part salaire, se traduit totalement ou en partie par une baisse du montant de dégrèvement dont elles bénéficient et n'impacte pas, ou qu'en partie, le montant de la taxe professionnelle dont elles s'acquittent effectivement dès l'année courante. Facialement, le taux de recouvrement sur les émissions de l'année courant s'améliore donc, ce qui est de nature à améliorer le solde du compte.

4. La réforme de la taxe d'habitation

Mise en œuvre par la loi de finances rectificative de printemps 2000, la réforme de la taxe d'habitation a comporté deux volets :

- la suppression de la part régionale de cette taxe ;
- l'assouplissement des conditions d'octroi de dégrèvement en fonction du revenu : apparition de nouveaux dégrèvements (plafonnement à 4,3 % du revenu) se substituant à l'ancien dispositif prévu aux articles 1414 bis, 1414 A et B du code général des impôts).

Pour 2000, cette réforme s'est faite à volume d'émissions inchangé, les mesures d'allègement se traduisant par une augmentation des dégrèvements à l'émission au titre des deux volets d'allègement. Les ressources des collectivités locales n'ont donc, formellement, pas été affectées par cette réforme, dans la mesure où les avances qui leur sont concédées à partir du compte d'avances 903-54 à partir des émissions réalisées, n'étaient pas affectées par la réforme. Les allègements ont été directement pris en charge par l'Etat à travers une augmentation de (2 milliards d'euros) des remboursements et dégrèvements, ces derniers figurant sur le rôle reçu par chaque contribuable.

Ainsi, en 2000, la réforme de la taxe d'habitation a eu une incidence positive sur le compte d'avance :

- le volume des émissions et donc des dépenses du compte est resté inchangé ;
- les recettes d'ordre ont augmenté de 122 milliards d'euros. Or, comme le taux de recouvrement sur ces dernières est de 100 % dès la première année au lieu de 84 % environ, les recettes « apparentes » 2000 du compte se sont trouvées comptablement majorées de 290 millions d'euros (100 % - 84 %) x 2 milliards d'euros).

A compter de 2001, la part régionale ne figure plus sur les rôles entraînant une baisse des émissions de 900 millions d'euros. En revanche, la mise sous conditions de ressources continue d'être prise en charge par dégrèvement direct au moment de l'émission (+ 900 millions d'euros, recettes d'ordre avec un taux de recouvrement de 100 %).

La réduction des émissions est neutre sur le solde du compte d'avance par rapport à 2000, puisque ces émissions faisaient l'objet de recettes d'ordre à due concurrence.

A compter de 2002, les effets de la réforme de la taxe d'habitation sont négligeables.

5. Impact respectif des différents facteurs d'inflexion du solde du compte d'avances

a) 1996 à 1998 : amélioration « comptable » du taux de recouvrement

L'année 1996 a été marquée par la réforme du mode de calcul du taux de recouvrement. **En 1997**, les taux de recouvrement ont progressé sur les exercices courant et précédent mais ils baissent sur les exercices antérieurs comme pour l'ensemble des impôts sur rôles.

En 1998, une nouvelle progression des taux de recouvrement a été constatée pour les exercices courant et précédent. La répartition comptable des impôts sur rôles a été réalisée pour la première fois en ce qui concerne l'exercice courant; elle confirme la fiabilité de la ventilation opérée depuis 1995 sur la base des données issues des applications informatiques du recouvrement. Par ailleurs, les services du trésor contribuent à améliorer le taux d'apurement sur les exercices antérieurs.

b) 1999 : l'impact de la réforme de la taxe professionnelle

En 1999, le taux de recouvrement sur l'exercice courant s'infléchit légèrement par rapport à celui de l'année précédente. Le phénomène marquant est la progression du taux de recouvrement sur l'exercice précédent en raison de l'accélération de l'ordonnancement des **dégrèvements de taxe professionnelle**. La mise en place, pour l'exercice précédent, de la comptabilisation par impôt a eu pour effet de corriger de nouveau à la hausse les attributions effectuées sur la base des informations issues des applications informatiques, mais dans des proportions largement inférieures à ce qui était intervenu en 1996.

Par ailleurs, l'année 1999 a été marquée par la première tranche de suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, provoquant une baisse des émissions de 1,3 milliard d'euros et entraînant une amélioration mécanique cette même année du solde du compte d'avances de 300 millions d'euros représentatif d'environ la moitié de l'excédent enregistré en 1999 (647 millions d'euros).

c) 2000 et 2001 : l'impact des réformes de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation

En 2000, le taux de recouvrement sur l'exercice courant enregistre une croissance de 0,81 point. Si l'extension de la mensualisation pour les impôts locaux a contribué à ce résultat, deux autres facteurs doivent être signalés.

D'une part, de meilleurs encaissements sont constatés au titre de la taxe professionnelle. En effet, consécutivement à la suppression progressive de la part salariale dans la base de la taxe, les possibilités de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, offertes aux entreprises, se trouvent réduites. Ce phénomène entraîne une baisse des anticipations de dégrèvements de la part des entreprises, qui se traduit par de meilleurs paiements au solde. Par ailleurs, la poursuite de la suppression de la part salariale (baisse supplémentaire des émissions) continue de rendre des effets favorables sur le solde du compte, à la fois au titre des émissions de l'année et de celles de l'année précédente : l'incidence mécaniste cumulée de la réforme taxe professionnelle sur le solde du compte peut être estimée à environ 300 millions d'euros également en 2000.

D'autre part, la gestion 2000 a été marquée par l'application des nouvelles mesures destinées à alléger le montant de la taxe d'habitation (suppression de la part régionale, élargissement du champ d'exonération) qui ont généré de nombreux dégrèvements d'office, sans affecter facialement le volume des émissions. La substitution d'une recette recouvrée l'année de l'émission à 83 % par une recette d'ordre de 100 % des émissions, a amélioré le solde d'exécution du compte d'avances de l'ordre de 300 millions d'euros également.

Au total, sur l'année 2000, les réformes de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation expliquent donc environ la moitié (soit 600 millions d'euros) de l'excédent budgétairement constaté (+ 1,1 milliard d'euros).

En 2001, l'inflexion du taux de recouvrement sur l'exercice courant, qui retrouve un niveau équivalent aux années 1998 et 1999, s'explique par le caractère atypique des résultats de l'année 2000, marquée par un niveau exceptionnel de dégrèvements au titre de la taxe d'habitation.

En ce qui concerne les exercices antérieurs, l'année 2000 a été marquée par un fort niveau des admissions en non-valeur réduisant d'autant le montant des restes à recouvrer au 1^{er} janvier 2001.

L'incidence de la réforme de la taxe d'habitation, de 2000 n'a été que marginal en 2001, correspondant au supplément de recettes enregistrées sur émissions de 1999 et antérieures, pour un effet global positif estimé à 50 millions d'euros). Par ailleurs, la poursuite de la baisse des émissions de taxe professionnelle a de nouveau entraîné une amélioration du solde en 2001 estimée à 354 millions d'euros (effet cumulé en 2001). Hors incidence des réformes de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle, le solde « tendanciel » du compte d'avances aurait donc été négatif en 2001, pour environ -100 millions d'euros.

d) 2002 : une amélioration du taux de recouvrement ?

En 2002, les taux de recouvrement sur exercices courant et antérieurs sont en progression. Le phénomène marquant est la diminution du taux de recouvrement sur exercice précédent en raison du décalage dans le calendrier des poursuites concernant les émissions de 2001, suite à des incidents informatiques, ayant pour effet de diminuer les recettes de l'exercice précédent.

Les taux de recouvrement de l'année 2002

2002 en %	Exercice Courant	Exercice Précédent	Exercices Antérieurs
Taxe d'habitation	93,47	76,02	30,27
Taxe foncière	95,15	71,46	
Taxe professionnelle	71,38	83,97	

B. LA DIFFICULTÉ DE PRÉVOIR LE SOLDE DU COMPTE EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le compte d'avances aux collectivités locales enregistre des variations fortes entre prévision et exécution, comme en témoigne le tableau ci-contre. En 2002, l'écart sur le solde entre prévision et exécution s'est élevé à 555 millions d'euros. Dans le passé, il a atteint jusqu'à 2 milliards d'euros en 1995. Les écarts entre prévision et réalisation en recettes et en dépenses ont pu être parfois de 10 % comme en 1993. De manière générale, un écart minime, même inférieur à 1 % en recettes et en dépenses, peut entraîner une forte variation de solde.

1. Les écarts en exécution qui concernent les avances

Les émissions d'impôts directs locaux comprennent des rôles généraux ou émissions sur titre courant (près de 99 % du total des émissions) et des rôles supplémentaires ou émissions sur titres antérieurs.

Pour chaque année N, les prévisions initiales sont réalisées en juillet N-1 à partir des taux votés et des bases déclarées au titre de N-2. Concernant les rôles généraux, des hypothèses sont établies en terme de progression des bases entre N-2 et N et en terme d'évolution des taux qui seront votés en N. Les prévisions initiales intègrent l'incidence de la réforme de la taxe professionnelle (à partir de 1999) et la réforme de la taxe d'habitation (à partir de 2001). Concernant les rôles supplémentaires, des hypothèses sont retenues à partir de l'observation du passé et des informations en terme de contrôle fiscal.

Les écarts entre la loi de finances initiale et la loi de règlement s'expliquent ainsi par l'évolution des bases et par les votes de taux par les collectivités locales au cours de N ainsi que, dans une moindre mesure, par l'évolution constatée des rôles supplémentaires.

2. Les écarts en exécution qui concernent les recettes

Votre rapporteur spécial a pu analyser plus particulièrement les années 1996 à 2002.

a) La période 1996-2000

Pour 1996, l'écart constaté entre la prévision de la loi de finances initiale pour 1996 et l'exécution s'élève à 1,3 milliards d'euros, dont 0,47 milliard d'euros d'écart sur les avances et pour 1,77 milliards d'euros sur les recettes. L'écart sur les recettes s'explique par plusieurs éléments :

- le changement de méthode de répartition (ventilation FVENT) des recettes d'impôts directs sur rôles de l'exercice courant en 1995 ainsi que son extension à l'exercice précédent en 1996. En effet les prévisions de loi de finances initiale (réalisées en août 1995) reposaient encore, quel que soit l'exercice considéré, sur une base de répartition forfaitaire, la confirmation du choix de la nouvelle méthodologie étant intervenue ultérieurement.

- des recettes supplémentaires sur l'exercice précédent, correspondant à des recettes dont le paiement sur l'exercice courant a été reporté du fait des mouvements sociaux de fin décembre 1995 et des mesures de bienveillance prises par le Ministre au cours du mois de décembre.

L'écart constaté entre la prévision de la loi de finances initiale **pour 1997** et les réalisations s'élève à 340 millions d'euros, dont - 240 millions d'écart sur les avances et 90 millions sur les recettes.

S'agissant des recettes:

- sur l'exercice courant, les réalisations ont dépassé les prévisions de la LFI de 577,48 millions d'euros. Ces prévisions avaient été établies à partir des résultats réalisés en 1995, et n'intégraient pas l'impact du raccourcissement des délais d'édition des lettres de rappel. Prise au cours de l'automne 1996, cette mesure a permis l'encaissement plus rapide de certaines recettes qui, auparavant n'étaient comptabilisées que l'année suivant l'émission du rôle. Par ailleurs, de bons résultats ont été constatés sur les échéances de taxe d'habitation et de taxe professionnelle.

- sur l'exercice précédent, l'écart entre la LFI et les réalisations s'élève à - 333,71 millions d'euros. Il s'explique également par l'effet raccourcissement des délais d'édition des lettres de rappel et sa non-prise en compte dans les prévisions de LFI.

- sur les exercices antérieurs, l'écart constaté (- 149,55 millions d'euros) tient à la surestimation du taux d'apurement retenu lors de l'élaboration de la LFI.

L'écart constaté entre la prévision de la loi de finances initiale **pour 1998** et les réalisations s'élève à 496,22 millions d'euros, dont + 115,25 millions d'euros d'écart sur les avances et 611,47 millions d'euros sur les recettes.

S'agissant des recettes:

- sur l'exercice courant, les réalisations ont dépassé les prévisions de la LFI de 521,07 millions d'euros en raison d'une légère augmentation des émissions par rapport à la prévision (+ 114,95 millions d'euros) et de l'amélioration des résultats du recouvrement. Le raccourcissement des délais d'édition des lettres de rappel, effectif dès 1996, associé à l'augmentation de la mensualisation pour la taxe d'habitation et les taxes foncières est à l'origine de cette progression.

- sur l'exercice précédent, l'écart entre la LFI et les réalisations s'élève à + 130,04 millions d'euros. Il s'explique surtout par l'augmentation du montant des dégrèvements liés au plafonnement de taxe professionnelle.

- sur les exercices antérieurs, l'écart constaté (- 39,33 millions d'euros) tient à une légère surestimation du taux d'apurement retenu lors de l'élaboration de la LFI.

L'écart constaté au niveau du solde entre la prévision de la loi de finances initiale **pour 1999** et les réalisations s'élève à 645,01 millions d'euros, soit + 171,66 millions d'euros d'écart sur les avances et + 816,67 millions d'euros sur les recettes.

S'agissant des recettes:

- sur l'exercice courant, les réalisations ont dépassé les prévisions de la LFI de 464,21 millions d'euros en raison d'une augmentation des émissions par rapport à la prévision (+ 171,66 millions d'euros) et de taux de recouvrement supérieurs aux prévisions associées à la loi de finances. Le raccourcissement des délais d'édition des lettres de rappel, effectif dès 1996, associé à l'augmentation de la mensualisation pour la taxe d'habitation et les taxes foncières est à l'origine de cette progression ;

- sur l'exercice précédent, l'écart entre la LFI et les réalisations s'élève à + 241,48 millions d'euros. Il s'explique notamment par l'augmentation du montant des dégrèvements liés au plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée par rapport aux résultats de 1998 ;

- sur les exercices antérieurs, l'écart constaté (+ 110,98 millions d'euros) a pour principale origine une accélération du traitement des admissions en non-valeur.

Pour 2000, l'écart positif de 822,46 millions d'euros constaté sur le solde résulte de l'effet combiné d'un surplus de recettes (+ 1.132,70 millions d'euros) compensé en partie par des émissions supplémentaires (+ 310,23 millions d'euros).

La plus-value de recettes par rapport aux estimations initiales s'explique par de meilleurs recouvrements que prévus sur le titre courant (+ 197,42 millions d'euros induits principalement par la taxe d'habitation et la taxe professionnelle) et sur titre précédent (+ 1.393,69 millions d'euros), en partie compensés par de moindres recouvrements que prévus sur les titres antérieurs (- 458,41 millions d'euros).

Ces résultats s'expliquent ainsi par de meilleurs encaissements:

- au titre de la taxe professionnelle : consécutivement à la suppression progressive de la part salariale dans le calcul de la taxe, les possibilités de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, offertes aux entreprises, se trouvent réduites. Ce phénomène entraîne une baisse des anticipations de dégrèvements de la part des entreprises, qui se traduit par de meilleurs paiements au solde. De plus, les dégrèvements au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (ordonnés pour l'essentiel au titre des émissions de l'année précédente), bien qu'en réduction par rapport à la gestion 1999 du fait de la réforme du calcul de la taxe, ont également été supérieurs à la prévision.

- au titre de la taxe d'habitation: la gestion 2000 a été marquée par l'application des nouvelles mesures destinées à alléger le montant de la taxe d'habitation (suppression de la part régionale, élargissement du champ d'exonération) prévues dans la loi de finances rectificative de printemps pour 2000. Ces mesures se sont traduites par des dégrèvements d'office et donc par des recettes d'ordre améliorant ainsi le taux de recouvrement.

b) Les années récentes

Pour 2001, l'écart négatif de 294,84 millions d'euros constaté sur le solde résulte de l'effet combiné de moindres recettes (- 451,25 millions d'euros) compensées en partie par de moindres émissions (- 156,41 millions d'euros).

L'écart négatif de 451,25 millions d'euros constaté sur les recouvrements s'explique par de moindres recouvrements que prévus sur le titre courant (- 295,14 millions d'euros induits principalement par la taxe professionnelle) et sur titre précédent (- 192,54 millions d'euros), en partie compensés par un supplément de recouvrements sur les titres antérieurs (+ 5,95 millions d'euros).

Outre l'incidence de l'écart entre les taux de recouvrement estimés et effectifs, les moindres recettes sur le titre courant sont en partie induites par de moindres émissions que prévues sur le titre courant (- 154,74 millions d'euros) constatées principalement sur la taxe d'habitation¹⁰.

En 2002, la plus-value de recettes de 1 266 millions d'euros est dégagée pour **1 391 millions d'euros** sur l'exercice courant. Pour cet exercice, l'écart positif provient d'une plus-value d'émissions sur les impôts locaux.

Sur l'exercice précédent, un écart négatif de 89 millions d'euros est constaté. Cette moins-value s'explique par de moindres recettes d'ordre de taxe professionnelle (liées aux dégrèvements inférieurs aux prévisions).

Sur les exercices antérieurs, l'écart négatif de **34 millions d'euros** observé a principalement pour origine des admissions en non-valeur inférieures à la prévision.

Si l'ensemble des écarts constatés entre 1996 et 2002 trouvent a posteriori une explication cohérente, votre rapporteur spécial n'en est pas moins amené à constater la fragilité des prévisions établies en loi de finances initiale, qui constituent certes un facteur intrinsèque de toute préparation budgétaire, et l'impact des variations en exécution d'un

¹⁰ La moins-value d'émissions de la taxe foncière sur le bâti est en partie compensée par la plus-value constatée sur la taxe professionnelle.

compte d'avances qui a des répercussions indéniables sur le solde du budget de l'État, à la hausse comme à la baisse.

Écart entre prévision et exécution pour le compte d'avances aux collectivités locales

(en millions d'euros et en pourcentage)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PREVISIONS (LFI)										
Avances (débit)	37 070	42 818	46 889	49 070	52 163	53 961	54 604	55 331	55 293	54 400
Recettes (crédit)	35 556	41 771	46 549	48 067	51 848	53 549	54 604	55 591	55 888	55 300
Solde annuel	- 1.515	- 1.047	- 340	- 1.003	- 316	- 412	0	259	595	900
EXECUTION										
Avances (débit)	40 067	43 949	46 268	49 538	51 919	54 076	54 776	55 649	55 137	56 221
Recettes (crédit)	39 119	42 390	43 934	49 834	51 942	54 161	55 421	56 731	55 437	56 566
Solde annuel	- 1.489	- 1.559	- 2.334	295	23	85	645	1 082	300	345
Solde cumulé	- 13 377	- 14.936	- 17.270	- 16.975	- 16.952	- 16.867	- 16.222	- 15.140	- 14.841	- 14.496
ECART										
Avances (débit)	3 537	1.131	- 621	468	- 245	115	172	310	- 156	1 821
Ecart en %	9,54	2,64	- 1,32	0,95	- 0,47	0,21	0,31	0,56	- 0,28	3,35
Recettes (crédit)	3 563	619	- 2.615	1 767	94	611	817	1.133	- 451	1.266
Ecart en %	10,02	1,48	- 5,62	3,68	0,18	1,14	1,50	2,04	-0,81	2,29
Solde annuel	26	- 512	- 1.994	1 298	339	497	645	823	- 295	- 555

C. QUELLE ÉVOLUTION DU COMPTE AU REGARD DE LA DÉCENTRALISATION ?

Compte tenu de ce qui est indiqué ci-dessus, il paraît très difficile de réaliser des prévisions relatives à l'évolution du compte d'avances. **L'inflexion positive du solde du compte d'avances paraît dans une certaine mesure « artificielle »** : amélioration du taux de recouvrement par changement de la méthode de « comptabilisation » utilisée et par l'augmentation des mesures d'ordre, baisse des taux d'imposition dans le cas de la taxe d'habitation compensée à dure concurrence par des dégrèvements. L'amélioration effective du taux de recouvrement, si elle est bien réelle grâce aux progrès de la mensualisation, n'aurait pu à elle-seule entraîner une inflexion du solde du compte d'avances. **En l'absence de réforme de la taxe professionnelle, le solde du compte 903-54 serait sans doute négatif depuis 2001.** Le gouvernement prévoit d'ailleurs un solde légèrement négatif dans le projet de loi de finances pour 2004. Ceci s'explique sans doute par l'augmentation de la fiscalité locale liée notamment aux charges engendrées par l'allocation pour perte d'autonomie (APA).

Par respect pour l'autonomie fiscale des collectivités locales, l'État devrait être amené à « préserver » la fiscalité directe locale et ne pas modifier les règles du jeu comme il l'a fait pour la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. L'impact des dégrèvements devrait donc être plus limité à l'avenir.

a) Un compte d'avances légèrement déficitaire l'avenir

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial imagine le **scénario d'un compte d'avances légèrement déficitaire dans les prochaines années** : en absence d'une amélioration significative du taux de recouvrement réel, la progression des quatre impôts directs locaux, même si elle était limitée, devrait suffire à infléchir le solde du compte 903-54 à la baisse.

En matière d'établissement de l'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux, la modernisation du service public de l'impôt progresse suffisamment lentement pour qu'elle n'ait qu'un impact minime sur le compte d'avances. Une plus grande efficacité permettrait pourtant d'améliorer le solde du compte. D'une part, une diminution des coûts, qui doit être possible lorsque l'on examine le taux d'intervention en matière d'imposition locale, permettrait de diminuer les frais prélevés sur les recettes destinées au compte d'avances par l'État en matière d'assiette et de recouvrement. Ceux-ci (2.450 millions d'euros) excèdent déjà très largement les frais réels assumés par l'État (1.192 millions d'euros).

b) La nécessité d'améliorer le taux de recouvrement

Le taux d'intervention en matière d'impôts locaux, même si il baisse, reste aujourd'hui élevé. A titre de comparaison, le taux d'intervention global pour l'impôt sur le revenu s'élève à 2,55 % :

Taux d'intervention en 2002

	1997	2000	2001
Taxe d'habitation	4,17	4,26	3,96
Taxe foncière	2,03	2,33	2,20
Taxe professionnelle	1,00	1,13	1,20

D'autre part, l'amélioration du taux réel de recouvrement passe par un effort accru de sensibilisation des contribuables en matière de mensualisation de l'impôt et de prélèvement à l'échéance : en la matière, des progrès significatifs devraient être accomplis.

c) L'impact de la décentralisation

Quel sera l'impact du nouveau mouvement de décentralisation sur le compte d'avances ?

L'article 72-2 de la Constitution dispose désormais que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

A priori donc, la pression sur les impôts directs locaux, et donc sur le compte d'avances, devrait ainsi être limitée. Les nouvelles ressources transiteront-elles toutefois par le compte d'avances ? L'hypothèse d'un reversement, à hauteur de 5 milliards d'euros pour les départements et de 3 milliards d'euros pour les régions, d'une part de la taxe sur les produits pétroliers (TIPP) incite à répondre par la négative en terme de principe : contrairement aux impôts directs, il n'y a pas de décalage dans le temps pour la TIPP dans le recouvrement des recettes. L'octroi d'avances n'est donc pas totalement justifié. Serait-il pourtant intéressant en terme d'opportunité que les collectivités locales bénéficient d'avances afin de lisser leurs rentrées fiscales, les recettes de TIPP étant susceptibles de varier d'un mois à l'autre ? Votre

rapporteur spécial ne le croit pas : le profil des rentrées mensuelles de TIPP est relativement peu heurté.

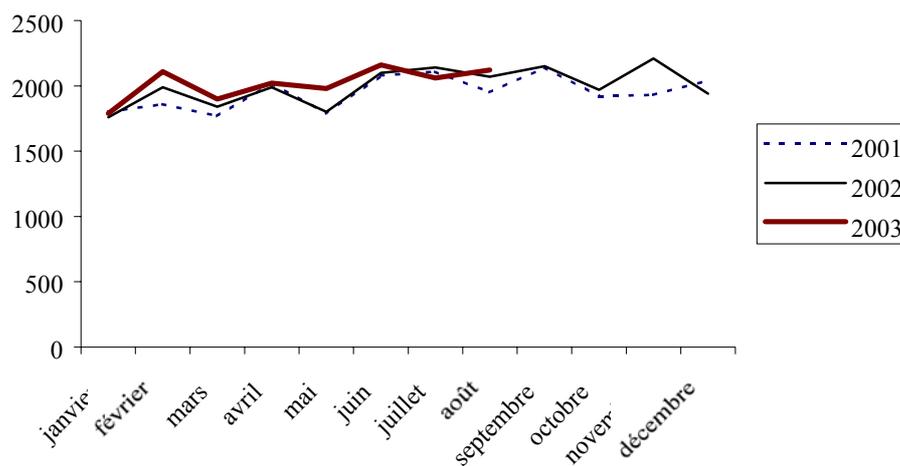
Rentrées mensuelles de TIPP

(en millions d'euros)

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
2001	1.800	1.860	1.770	2.020	1.790	2.080	2.110	1.950	2.140	1.920	1.930	2.040
2002	1.760	1.990	1.840	1.990	1.800	2.100	2.140	2.070	2.150	1.970	2.210	1.940
2003	1.790	2.110	1.900	2.020	1 980	2.160	2.060	2.120				

Variation des rentrées mensuelles de TIPP

(en millions d'euros)



CHAPITRE II :

L'OBLIGATION DE DÉPÔT AU TRÉSOR : L'ETAT CAISSIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Votre rapporteur spécial, à l'opposé de ce qu'il avait fait dans son rapport d'information de 1989 où il avait davantage mis l'accent sur la gestion de trésorerie des collectivités locales que sur le compte d'avances 903-54, ne souhaite pas trop entrer dans le détail de l'obligation des dépôts, puisque cette question n'est pas de sa compétence, mais davantage du rapporteur spécial des charges communes, et parce qu'un rapport récent de votre commission¹¹ relatif aux perspectives d'évolution de la fiscalité locale a d'ores et déjà fourni les principaux éléments du débat.

I. LE CADRE DE L'OBLIGATION DE DÉPÔTS AU TRÉSOR DES FONDS DISPONIBLES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

A. *UNE OBLIGATION ANCIENNE QUI N'A PAS ÉTÉ REMISE EN CAUSE PAR LA LOI ORGANIQUE DU 1^{er} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES*

1. Une obligation de dépôt ancienne...

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. Ce décret disposait en son article 4 : « *il (le 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* ». De cette obligation ne résultait pas le principe de non-rémunération des dépôts : « *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* ».

¹¹ Rapport d'information n° 289 (2002-2003) de M. Jean Arthuis au nom de la commission des finances – documents en annexe notamment transmis par M. Jean Bassères, directeur général de la comptabilité publique.

Étendue par la loi du 18 juillet 1892 relative aux départements, l'obligation de dépôt est assortie dès lors d'un principe de non-rémunération des encours. Pour les communes, la règle de non-rémunération des encours est plus tardive puisqu'elle date de la loi du 18 septembre 1941.

L'article 15 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose ensuite que *« sauf dérogation admise par le ministre des finances, les collectivités territoriales de la République sont tenues de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités. »*

Une circulaire des ministres de l'intérieur et des finances en date du 5 mars 1926 (circulaire Doumer-Chautemps), qui constitue le droit positif actuel, précise les dérogations qui peuvent être admises. Elle rappelle néanmoins au préalable les raisons liées à l'obligation de dépôt : *« éviter que les deniers communaux demeurent, en attendant emploi au paiement des dépenses courantes, immobilisés dans les caisses des receveurs municipaux »*.

La circulaire encadre les possibilités de placement selon l'origine des fonds, en distinguant les placements budgétaires des placements de trésorerie. L'offre de placement est limitée, puisqu'elle est restreinte aux valeurs d'Etat (BTN, OAT) ou garanties par l'Etat. Elle impose l'autorisation préalable du trésorier payeur général pour les placements de trésorerie et du ministre des finances pour des dérogations plus étendues.

2. Qui n'a pas été remise en cause par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

L'obligation de dépôt n'a pas été remise en cause par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le rapporteur de votre commission sur ce texte, notre ancien collègue Alain Lambert, avait bien exprimé les raisons amenant à ne pas remettre radicalement en cause l'obligation de dépôt dans son rapport¹² : *« le débat autour des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales ne doit pas s'immiscer dans celui portant sur la réforme de l'ordonnance organique. En effet, bien que l'obligation de dépôt des disponibilités des collectivités territoriales ne découle que de ce seul texte, elle n'en constitue pas moins un sujet détachable, dont les tenants et les aboutissants sont largement indépendants du texte de la loi organique relative aux lois de finances. Seul le lien entre les disponibilités déposées et les recettes de trésorerie qu'elles génèrent pour l'Etat justifie d'ailleurs la présence de cette disposition dans le texte organique. »*

L'article 26 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose ainsi que *« sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales*

¹² Rapport n° 343 (2000-2001) de M. Alain Lambert au nom de la commission des finances du Sénat.

et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat. »

Cet article applicable à compter du 1^{er} janvier 2004 va permettre de se pencher sur un éventuel élargissement des dérogations à l'obligation de dépôt et sur un assouplissement pour les collectivités locales des possibilités de gestion de trésorerie.

Règles de rémunération et de placement des fonds des collectivités et établissements publics locaux

RAPPEL DES PRINCIPES GENERAUX

Principe d'obligation de dépôt au Trésor des disponibilités pour toutes les collectivités territoriales et les établissements publics (*art. 15, alinéa 6, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*)

En complément à cette obligation, **aucune rémunération n'est consentie sur les fonds déposés au Trésor** (loi du 14 septembre 1941).

MISE EN ŒUVRE DES PLACEMENTS

Les règles d'obligation de dépôt au Trésor des fonds des correspondants du Trésor et de gratuité de ces dépôts connaissent des exceptions :

I. POUR CERTAINES CATÉGORIES DE STRUCTURES :

➤ **les organismes d'HLM :**

- les **OPHLM** : en vertu de l'article R. 423-60 et R. 423.-61 du Code de Construction et de l'Habitat (CCH), les fonds des OPHLM peuvent aussi être déposés à un compte de chèques postaux, à la Caisse des dépôts et consignations, à une caisse d'épargne ou, sur autorisation du Ministre chargé des Finances, à la Banque de France
- les **OPAC** : en vertu de l'article R. 423-14 et R. 423-15 du CCH, les fonds appartenant à l'office peuvent aussi être déposés à un compte de chèques postaux, à la Caisse des dépôts et consignations, en caisse d'épargne, à la Banque de France, et, sur autorisation donnée par le Ministre chargé des Finances et le Ministre de la construction et de l'habitat, dans des établissements bancaires.

➤ **les établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC)** : les régies dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière bénéficient d'une rémunération au taux de 1 % des fonds laissés au Trésor. Elles peuvent par ailleurs, en vertu de l'article R. 2221-41 du CGCT, se faire ouvrir un compte de dépôt dans un établissement de crédit avec l'autorisation du TPG.

➤ **les établissements publics de santé et établissements sociaux et médico-sociaux (EPS et ESMS)** : pour ces établissements, le Code de la Santé Publique et le Code de l'Action Sociale et des Familles ont prévu l'intervention d'un décret. Celui-ci n'ayant jamais été élaboré, c'est le régime de la circulaire du 5 mars 1926 qui s'applique par défaut.

II. EN FONCTION DE L'ORIGINE DES FONDS : UN RÉGIME GÉNÉRAL DE CONDITIONS DE PLACEMENT EST PRÉVU PAR LA CIRCULAIRE DU 5 MARS 1926. IL S'APPLIQUE À L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX.

I. PLACEMENTS BUDGÉTAIRES

Peuvent être placés les fonds qui proviennent de :

- libéralités (dons et legs non grevés de charges)
- aliénation d'éléments du patrimoine
- excédent définitif non susceptible d'être utilisé autrement, c'est-à-dire employé à réduire les charges des administrés, soit directement par l'allègement des impositions, soit indirectement par amortissement de la dette.
- fonds de réserves obligatoires ou facultatifs (ne concerne que les établissements et services publics locaux à caractère industriel et commercial, dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière).

- Ils doivent être prévus au budget et nécessitent une délibération de l'assemblée délibérante.
- Pas d'autorisation préalable du Trésorier-Payeur Général, sauf dans le cas particulier des fonds provenant de libéralités, placés en valeurs mobilières.
- Pas d'autorisation préalable du Trésorier-Payeur Général, sauf dans le cas particulier des fonds provenant de libéralités, placés en valeurs mobilières.

II. PLACEMENTS DE TRÉSORERIE

Peuvent faire l'objet d'un placement :

- les emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité
- les cessions d'éléments patrimoniaux lorsqu'elle intervient pour assurer le financement de la partie de travaux non couverte par l'emprunt et qu'un différé se produit dans le lancement des travaux.

- Pas d'intervention systématique de l'assemblée délibérante. Une décision de l'ordonnateur suffit.
- Autorisation du TPG, préalable à l'achat des titres, dans tous les cas.
- Contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat et le tribunal administratif.

PRODUITS DES PLACEMENTS

PLACEMENTS BUDGÉTAIRES

PLACEMENTS DE TRÉSORERIE

- Valeurs d'Etat (français) :
 - emprunts d'Etat (OAT)
 - bons du Trésor négociables (BTF, BTAN)
- Emprunts garantis par l'Etat

Cas particulier : valeurs mobilières inscrites à la cote officielle d'une bourse française pour les fonds provenant de libéralités importantes et régulières.

Bons du Trésor :

- BTAN : seuil minimal de 150 000 euros
- BTF : seuil minimal de 1 000 euros, uniquement pour les collectivités locales et leurs établissements publics locaux

OAT :

- par tranches de 200 euros sur le marché primaire
- les titres de la dette de l'Etat ont une valeur nominale de 1 euro et peuvent donc être négociés à partir de ce montant.

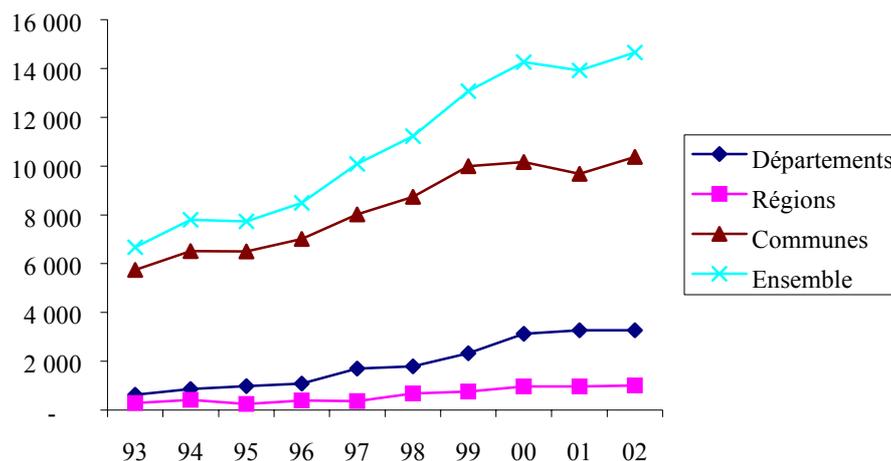
B. L'ENCOURS DES DÉPÔTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU TRÉSOR

1. La répartition des dépôts

Le graphique ci-dessous traduit l'augmentation progressive du solde du compte au Trésor au 31 décembre¹³ pour l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions). D'un montant total de 6,7 milliards d'euros (43,7 milliards de francs) fin 1993, il atteint plus de 14,6 milliards d'euros au 31 décembre 2002.

Evolution du solde au 31 décembre du compte au Trésor des collectivités locales

(en millions d'euros)



¹³ A cette date, les mouvements financiers de pure trésorerie sont de plus en plus nombreux. Ils concernent en particulier des opérations liées à des contrats d'emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (CLTR de Dexia-Crédit Local, OCLT de la Société Générale, PCTM de la Banque de Financement et de Trésorerie...). Ces emprunts sont souvent mobilisés au 31 décembre de l'année et font l'objet d'un remboursement anticipé dès les premiers jours de l'exercice suivant, ce qui génère un gonflement des dépôts sur le compte au Trésor à cette date.

Evolution du solde au 31 décembre du compte au Trésor des collectivités locales

(en millions d'euros)

Exercice	Départements	Régions	Communes	Ensemble
1993	630	294	5.746	6.669
1994	866	420	6.516	7.801
1995	986	247	6.499	7.731
1996	1.084	394	7.010	8.488
1997	1.702	367	8.022	10.091
1998	1.795	681	8.745	11.237
1999	2.323	750	9.998	13.073
2000	3.165	964	10.154	14.264
2001	3.265	973	9.682	13.920
2002	3.275	1.008	10.373	14.656

Évolution du solde au 31 décembre du compte au Trésor des EPCI et Groupements à fiscalité propre (GFP)

(en millions d'euros)

Années	EPCI	Dont GFP
1999	4.267,95	
2000	4.621,68	
2001	5.262,19	2.312,87
2002	5.084,59	2.690,84

2. Le poids prépondérant des communes

L'analyse par type de collectivité met en évidence le poids prépondérant de la trésorerie des communes : au 31 décembre 1993, leurs dépôts représentaient plus de 85 % de l'ensemble de la trésorerie disponible. Depuis, leur part s'est progressivement amoindrie, passant à 70 % au 31 décembre 2002. Parallèlement, le poids de la trésorerie des départements et des régions s'accroît : les départements représentent 22,3 % des dépôts au

31/12/2002, contre 9 % seulement en 1993. La progression de la part régionale est moins rapide mais régulière : elle dépasse 6 % depuis 1998.

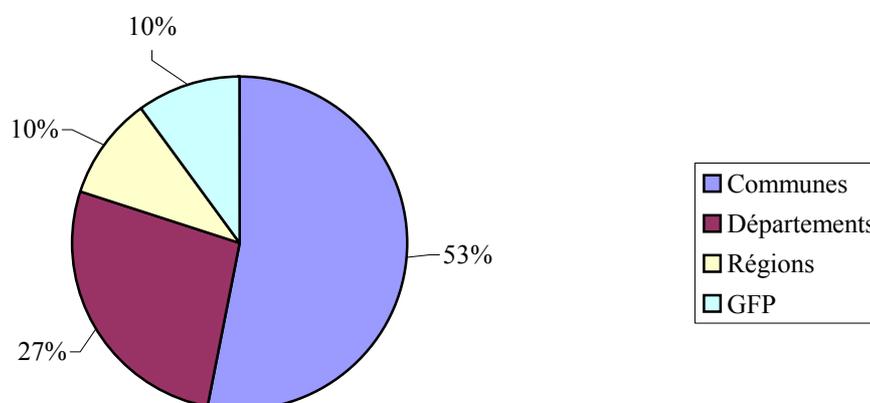
Ventilation de l'encours au 31 décembre par échelon de collectivité territoriale

(en %)

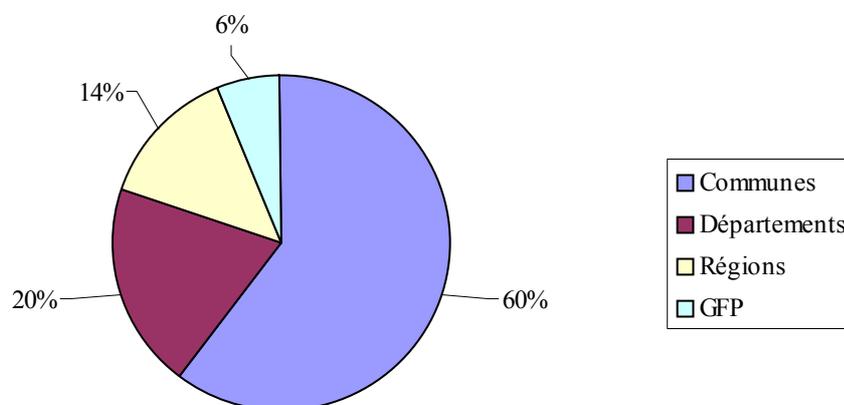
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Départements	9,4	11,1	12,7	12,8	16,9	16,0	17,8	22,2	23,5	22,3
Régions	4,4	5,4	3,2	4,6	3,6	6,1	5,7	6,8	7,0	6,9
Communes	86,2	83,5	84,1	82,6	79,5	77,9	76,5	71,2	69,6	70,8
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Les dépôts des communes dans le solde du compte au Trésor au 31 décembre ne sont pas proportionnels à leurs dépenses réelles. En effet, si les communes n'effectuent en 2001 que la moitié (53 %) des dépenses réelles totales des collectivités locales et groupements à fiscalité propre (GFP), leurs dépôts représentent 60 % du solde au 31 décembre 2001 du compte au Trésor. En revanche, les départements et régions représentent une part plus importante dans les dépenses totales que dans l'encours total au 31 décembre. Ces conclusions s'observent également lorsqu'on rapproche les dépenses budgétaires journalières de l'encours journalier moyen de trésorerie.

Répartition des dépenses totales des collectivités locales en 2001



Répartition du solde des collectivités locales et GFP au 31 décembre 2001



C. QUELS GAINS POUR L'ÉTAT ?

Les tableaux ci-dessous montrent les gains pour l'Etat résultant de la mise à disposition gratuite par les collectivités locales de leur trésorerie. Ces gains ont évidemment baissé depuis l'année 2002 en raison de la nette diminution des taux d'intérêt : ils s'élevaient en 2000 à 511 millions d'euros, en 2001 à 488 millions d'euros. En 2002, le bénéfice pour l'Etat liée à l'obligation de dépôt s'est établi à 402 millions d'euros.

Estimation du gain pour le Trésor des dépôts des collectivités locales en 2000¹⁴

2000 (en millions d'euros)	ENCOURS journalier moyen	TAUX annuel (en %)	RENDEMENT financier estimé au taux BTF
Janvier	11.919	3,4	34
Février	10.718	3,56	32
Mars	11.005	3,72	34
Avril	10.917	3,81	35
Mai	11.847	4,29	42
Juin	12.484	4,39	46
Juillet	12.297	4,56	47
Août	12.157	4,76	48
Septembre	12.198	4,84	49
Octobre	12.083	4,92	50
Novembre	11.671	4,92	48
Décembre	11.933	4,75	47
Total			511

¹⁴ Collectivités disposant d'une fiscalité propre (communes, départements, régions, EPCI). Seules ces collectivités perçoivent des avances sur fiscalité directes.

Estimation du gain pour le Trésor des dépôts des collectivités locales en 2001

2001 (en millions d'euros)	ENCOURS journalier moyen	TAUX annuel (en %)	RENDEMENT financier estimé au taux BTF
Janvier	13.043	4,55	49
Février	11.036	4,59	42
Mars	11.109	4,54	42
Avril	11.618	4,52	44
Mai	12.617	4,48	47
Juin	13.007	4,28	46
Juillet	12.176	4,27	43
Août	11.948	4,18	42
Septembre	11.758	3,88	38
Octobre	11.701	3,36	33
Novembre	11.633	3,21	31
Décembre	11.659	3,15	31
Total			488

Estimation du gain pour le Trésor des dépôts des collectivités locales en 2002

2002 (en millions d'euros)	ENCOURS journalier moyen	TAUX annuel (en %)	RENDEMENT financier estimé au taux BTF
Janvier	12.881	3,29	35
Février	10.738	3,32	30
Mars	11.342	3,41	32
Avril	11.523	3,46	33
Mai	12.955	3,51	38
Juin	13.339	3,51	39
Juillet	13.049	3,36	37
Août	12.769	3,26	35
Septembre	12.518	3,15	33
Octobre	12.323	3,03	31
Novembre	12.168	2,94	30
Décembre	12.765	2,78	30
Total			402

II. UNE OPTIMISATION DE LA GESTION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES MALGRÉ LES CONTRAINTES

A. UNE GÉNÉRALISATION DE LA GESTION ACTIVE DE TRÉSORERIE ?

1. La gestion active de trésorerie

La gestion de la trésorerie locale, comme l'ensemble de la gestion financière locale, est une préoccupation récente qui date du début des années 1990. Le développement des finances, des responsabilités locales, ainsi que l'évolution des conditions de financement de gestion des budgets locaux, ont fait prendre conscience aux gestionnaires des inconvénients d'une trésorerie excessive et, plus généralement, de l'utilité financière et technique d'une véritable maîtrise de la trésorerie locale.

a) *Les caractéristiques de la gestion active de trésorerie*

Les objectifs d'une gestion active de la trésorerie consistent en une diminution du coût d'opportunité, lié à l'impossibilité de placer des fonds disponibles. Pour cela, l'encours sur le compte au Trésor doit être le plus faible possible. Pour répondre à leurs besoins de financement, les collectivités locales font appel à des lignes de trésorerie, qu'elles mobilisent au fur et à mesure de leurs dépenses. Ainsi, la trésorerie « active », qui désigne l'ensemble des disponibilités, est associée à une trésorerie « passive », qui figure au passif du bilan de la collectivité, et correspond aux concours bancaires courants.

Une gestion active de trésorerie se caractérise par un recours important à la trésorerie passive, destinée à limiter l'encaisse dormante. Une fois mobilisée, la ligne de trésorerie alimente le compte courant au Trésor de manière à assumer les dépenses du jour. La mise en pratique d'une telle politique implique une collaboration étroite entre l'ordonnateur et le comptable public : ce dernier doit pouvoir déterminer quotidiennement, et le plus tôt possible, les encaissements et décaissements attendus pour la journée. L'ajustement entre les recettes et les dépenses est assuré par tirage ou remboursement de la ligne de trésorerie. La mise en place d'un tel plan de trésorerie, qui suppose des ressources techniques, concerne principalement les grandes collectivités, dont les masses financières en jeu incitent à une telle approche.

En l'absence de données et quotidiennes sur les opérations liées aux lignes de trésorerie (comptes 519 pour les communes et 569 pour les départements et les régions), l'impact d'une gestion active de la trésorerie ne peut être évalué que de manière partielle. Les mouvements sur le compte au Trésor étudiés ci-après renseignent sur le niveau des disponibilités mais pas sur leur nature : on ne peut évaluer notamment la part des fonds provenant de la mobilisation de lignes de trésorerie.

b) Des effets encore limité sur le volume global des encours

Sur un plan « macroéconomique », l'effet de cette gestion de trésorerie reste limité sur le compte au Trésor comme en témoigne le solde journalier moyen exprimé en jours de dépenses.

Moyenne annuelle du solde journalier du compte au Trésor des collectivités

(en millions d'euros)

	Communes	Départements	Régions	EPCI	Total
1999	7.912	773	539	3.499	12.723
2000	8.564	1 258	766	3.800	14.388
2001	8.337	1 355	679	4.294	14.665
2002	8.237	1 479	810	4.637	15.163

Ventilation de la moyenne annuelle du solde journalier par catégorie de collectivité

(en %)

	Communes	Départements	Régions	EPCI	Total
1999	62,2	6,1	4,2	27,5	100,0
2000	59,5	8,7	5,3	26,4	100,0
2001	56,8	9,2	4,6	29,3	100,0
2002	54,3	9,8	5,3	30,6	100,0

Solde journalier moyen exprimé en jours de dépenses

	Communes	Départements	Régions	EPCI	Total
1999	40	7	7	15	54
2000	42	42	12	22	53
2001	39	39	12	18	55

L'analyse du solde moyen du compte au Trésor exprimé en nombre de jours de dépenses réelles¹⁵ révèle le poids de l'encours de trésorerie au regard des opérations réelles. Par exemple, **les communes disposent en moyenne d'une encaisse correspondant à 39 jours de dépenses en 2001.**



La relation établie entre les dépenses totales réelles des collectivités et GFP et leur encours journalier moyen conduit à limiter la portée globale de la gestion active de trésorerie. Les communes disposent de 70 % de l'encours journalier moyen des collectivités et GFP, alors qu'elles ne représentent que 53 % des dépenses totales. Ces proportions doivent être nuancées par la taille des communes puisque l'encours moyen des communes de plus de 10.000 habitants représente 11 jours de dépenses contre 73 jours pour les communes de moins de 10.000 habitants.

¹⁵ Hors opérations ne donnant pas lieu à décaissement (ex : dotations aux amortissements).

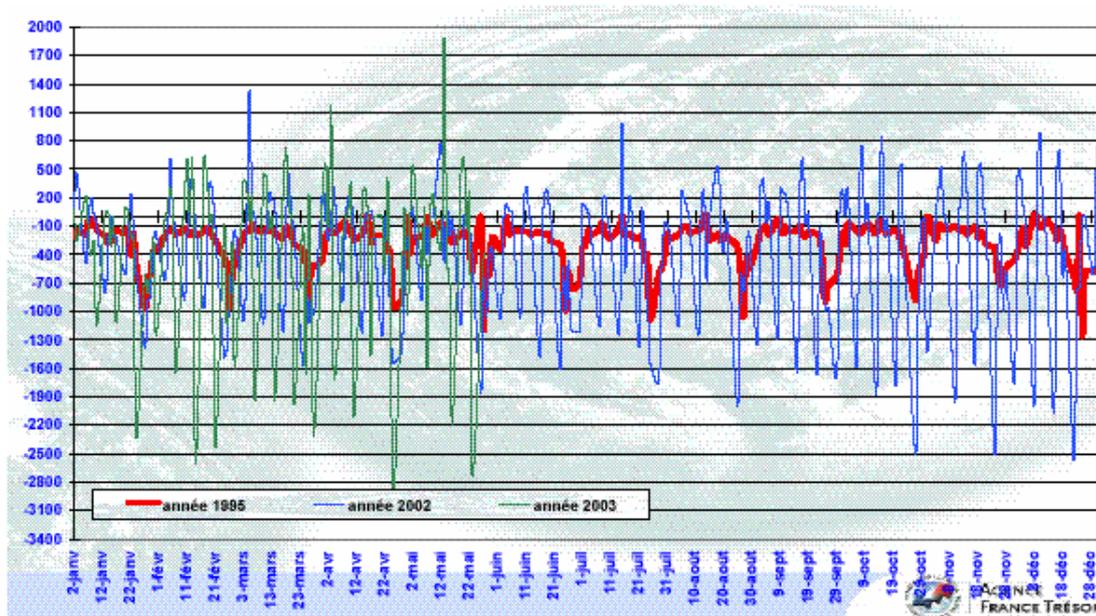
c) Des effets indéniables en termes de mouvements de trésorerie

Si le recours à des lignes de trésorerie se généralise, même s'il reste marquée par des inégalités entre grandes et petites collectivités¹⁶, la gestion active de trésorerie au sens propre reste l'apanage d'un petit nombre de collectivités locales. Néanmoins, la généralisation de cette pratique commence à avoir un impact indéniable sur le compte au Trésor.

L'agence France-Trésor, dans la gestion quotidienne de la trésorerie de l'État, constate ainsi une amplitude de plus en plus forte des mouvements de trésorerie sur le compte au Trésor, preuve que un nombre grandissant de collectivités locales a une gestion de plus en plus active de ses encours et qu'elles se servent du compte au Trésor pour optimiser la gestion de leurs lignes de crédits.

Évolution infra-annuelle 1995-2002-2003 du flux des collectivités locales sur le compte du Trésor

(en millions d'euros)



Cette optimisation, par certaines collectivités locales, de leurs dépôts sur le compte au Trésor a pu conduire à certaines pratiques particulièrement ingénieuses. **Il en est ainsi de la pratique du « crédit immédiat », dont les**

¹⁶ : 90 % des régions, 85 % des départements et 95 % des communes de plus de 100.000 habitants disposent de lignes de trésorerie. Près de 90 % des communes de 50.000 à 100.000 habitants disposent également de lignes de trésorerie ; le pourcentage tombe à un peu plus de 60 % pour les communes entre 20.000 et 50.000 habitants, plus de 45 % pour les communes de 10.000 à 20.000 habitants et moins de 30 % pour les communes de 3.500 à 10.000 habitants.

modalités sont décrites ci-après, à laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a mis fin au 1^{er} octobre 2003, qui permettaient aux collectivités locales et à leurs banques de gagner de trois à quatre jours de trésorerie au détriment de l'Etat.

Le gestion active de la trésorerie des collectivités locales engendre ainsi des problèmes nouveaux pour l'Agence France Trésor, à tel point que l'article 71 du projet de loi de finances initiale pour 2004 prévoit que les collectivités locales et leurs établissements publics informent l'État avant toute opération affectant le compte du Trésor, au-delà d'un seuil qui sera défini par décret en Conseil d'Etat. Les flux non annoncés par les collectivités locales représentaient en 2002 entre 150 à 200 millions d'euros en moyenne chaque jour, l'écart maximal sur une journée atteignant 600 millions d'euros.

2. Les placements

En revanche, le volume des placements reste limité : au 31 décembre 2001, il s'élevait à 980 millions d'euros, dont 855 millions d'euros de placements budgétaires et 125 millions d'euros de placements de trésorerie.

Stock des placements des collectivités locales rapporté à la trésorerie disponible, au 31/12 de chaque année

	Placements budgétaires (en %)	Placements de trésorerie (en %)
1999	6,95	1,79
2000	6,56	1,86
2001	8,24	1,20

B. L'IMPACT DES MOUVEMENTS DE TRÉSORERIE SUR LE COMPTE DU TRÉSOR

Par gestion de trésorerie, s'entendent toutes les opérations financières des collectivités sur le compte au Trésor. Ces opérations englobent aussi bien les opérations de bas de bilan (délais de paiement des dettes et d'encaissement des créances), que les mouvements de pure trésorerie, tels que les tirages et remboursements sur des lignes de trésorerie. Ces mouvements peuvent être analysés par une étude de l'évolution infra-annuelle de la trésorerie (évolution du solde au cours de l'année), soit par référence à une moyenne du solde journalier au Trésor, soit par référence à une moyenne annuelle.

1. Le solde moyen journalier

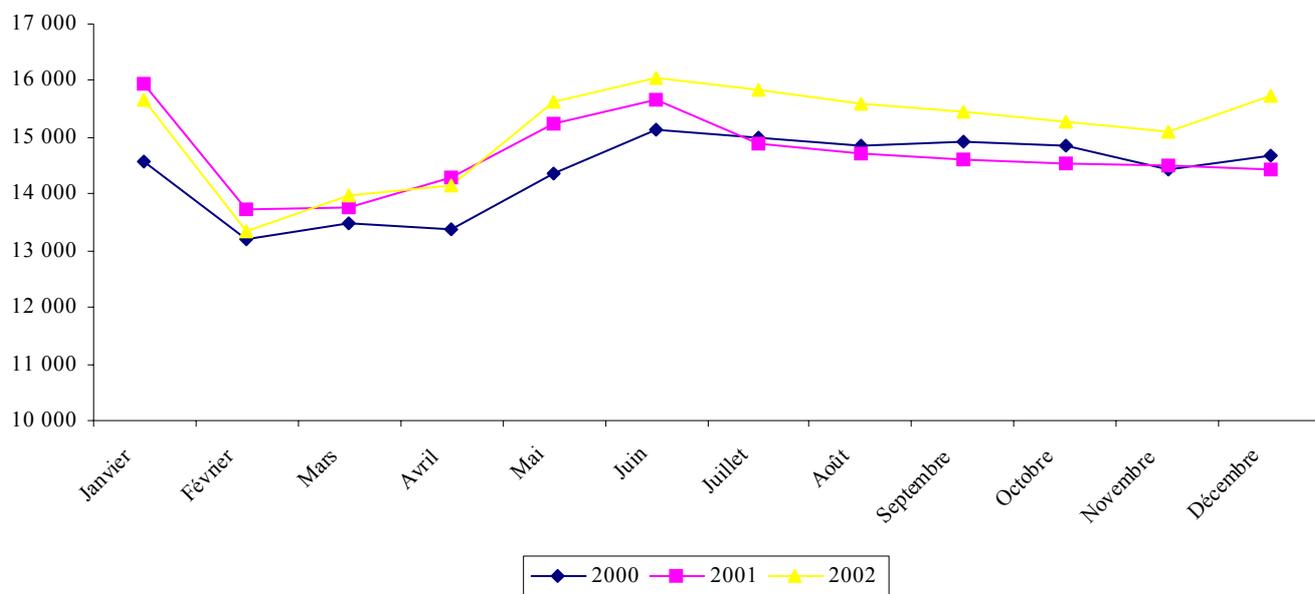
Le solde moyen journalier permet de rendre compte de l'impact des mouvements de trésorerie réalisés au 31 décembre de chaque année sur le solde du compte de disponibilité au Trésor : alors que le solde au 31 décembre 2002 du compte de disponibilités des communes est de 10,4 milliards d'euros, le solde moyen journalier pour l'ensemble du mois de décembre est de 8,8 milliards d'euros.

Pour certaines collectivités, la différence entre le solde au 31 décembre et le solde quotidien moyen est particulièrement importante : **pour les départements et les régions, le solde au 31 décembre n'est pas significatif de l'évolution sur l'année. En effet, il représente le double du solde journalier moyen en décembre.** A titre d'exemple, l'encours de trésorerie des départements au 31 décembre 2002 s'élève à 3,3 milliards

d'euros alors que le solde moyen sur l'ensemble du mois de décembre n'est que de 1,5 milliard d'euros.

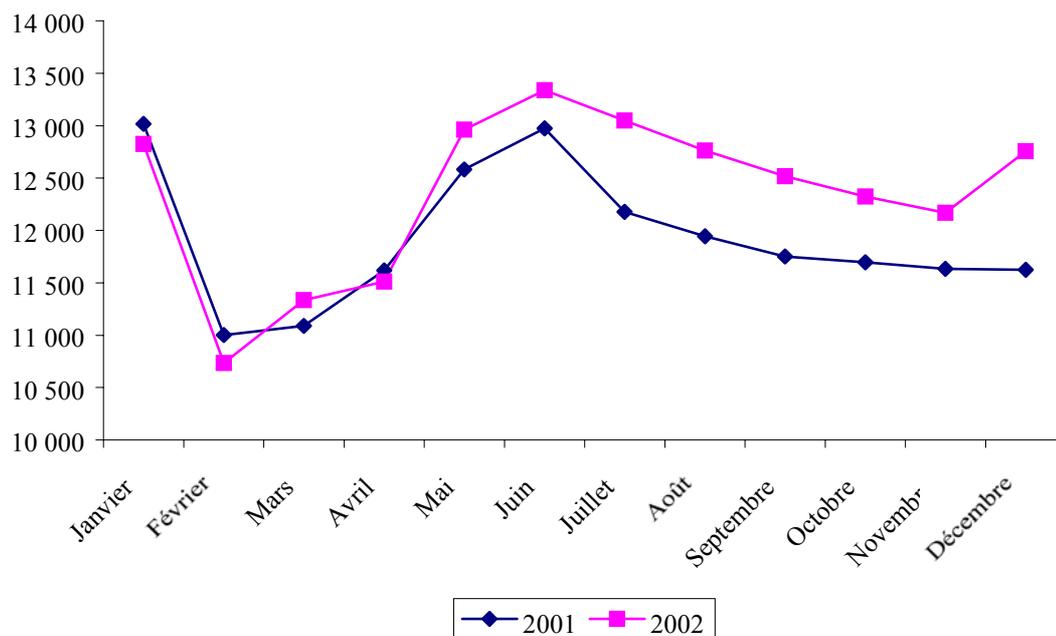
Solde journalier moyen sur le compte du Trésor des collectivités locales et des EPCI

(en millions d'euros)



Solde journalier moyen sur le compte au Trésor des collectivités locales et des GFP

(en millions d'euros)



On constate une **nette augmentation** du solde moyen du compte au Trésor **entre 2000 et 2002**, particulièrement au second semestre. Ces éléments ne permettent pas de caractériser l'existence d'une politique généralisée de gestion active de la trésorerie. En effet, si elle était mise en place de manière effective, une telle politique se traduirait par une diminution sensible du solde moyen du compte au Trésor.

Le solde moyen de trésorerie suit un schéma d'évolution similaire d'une année à l'autre. Il se caractérise par :

- une **baisse entre janvier et février**, qui s'explique en partie par les remboursements anticipés sur emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie ;

- une **augmentation progressive jusqu'au mois de juin** : elle traduit les délais de mise en place des dépenses d'investissement (marchés publics) à compter du vote des budgets primitifs de l'année. Les décaissements liés à la réalisation d'investissements sont, en majorité, effectués au cours du second semestre ;

- une **légère diminution au cours du second semestre**. Celle-ci est particulièrement marquée en 2001 et plus progressive en 2002. Cette évolution résulte en grande partie du dynamisme de l'investissement des collectivités locales. Depuis plusieurs années, elles associent d'importantes dépenses d'équipement à une politique active de désendettement ;

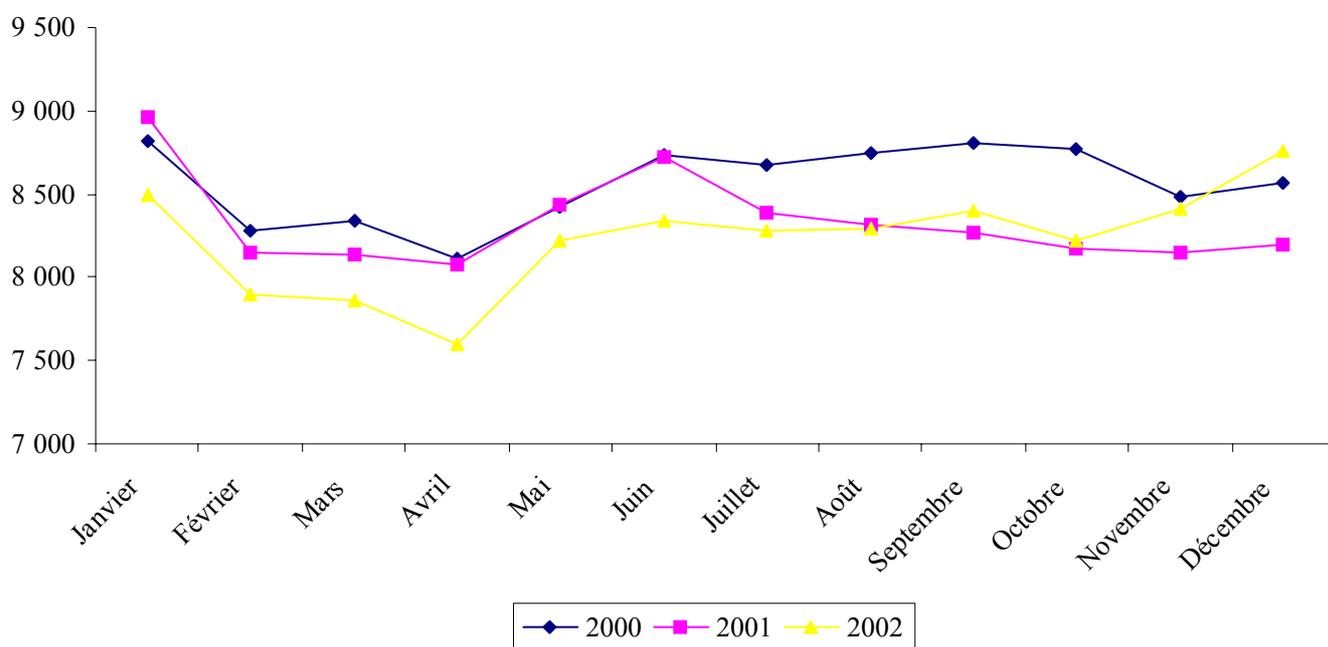
- une brusque **progression au mois de décembre**, à rapprocher de l'effet de la mobilisation avant la clôture de l'exercice des emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie. Ce mouvement de fin d'année est moindre en 2001 mais connaît une forte augmentation en décembre 2002.

Le cycle annuel de variation du solde moyen du compte au Trésor connaît cependant des nuances selon le type de collectivité :

2. Les communes

Encours journalier moyen du compte au Trésor des communes

(en millions d'euros)



L'évolution du solde moyen du compte au Trésor des communes suit de près celle de l'ensemble des collectivités territoriales. En effet, la part des disponibilités des communes est prépondérante dans les montants déposés sur le compte au Trésor (près de 54 % en 2002). L'évolution infra annuelle du solde moyen sur le compte au Trésor des communes se caractérise par un pic de trésorerie à l'issue du premier semestre. L'évolution au cours du second semestre varie d'un exercice à l'autre, en fonction de l'activité des communes. En 2002, la trésorerie présente une stabilisation au second semestre, qui rompt avec la réduction du second semestre 2001 mais reste bien inférieur au niveau de trésorerie en 2000, et qui reflète le ralentissement des investissements en 2002. En fin d'exercice, les communes retrouvent un niveau de trésorerie supérieur à 2000, après la diminution de 2001.

L'encours de trésorerie des communes de moins de 10 000 habitants représente plus de 80 % de l'encours total des communes. Les communes de plus de 10.000 habitants (hors Paris) ne représentent que 19 % du l'encours

moyen journalier des communes. La trésorerie moyenne des communes de moins de 10.000 habitants progresse de 4.7 % entre 2002 et 2001, celle des communes de plus de 10.000 habitants diminue de 1 % ce qui laisse penser que la gestion de trésorerie est plus active dans les communes disposant d'un budget plus important. Si on rapporte les dépenses budgétaires réelles des communes à l'encours de trésorerie, il apparaît que l'encours de trésorerie journalier des communes de moins de 10.000 habitants représente 73 jours de dépenses tandis que l'encours quotidien des communes de plus de 10.000 habitants couvre 11 jours de dépenses. Ce rapport confirme l'hypothèse selon laquelle la gestion active de trésorerie est plutôt menée par les communes de taille importante.

(en millions d'euros)

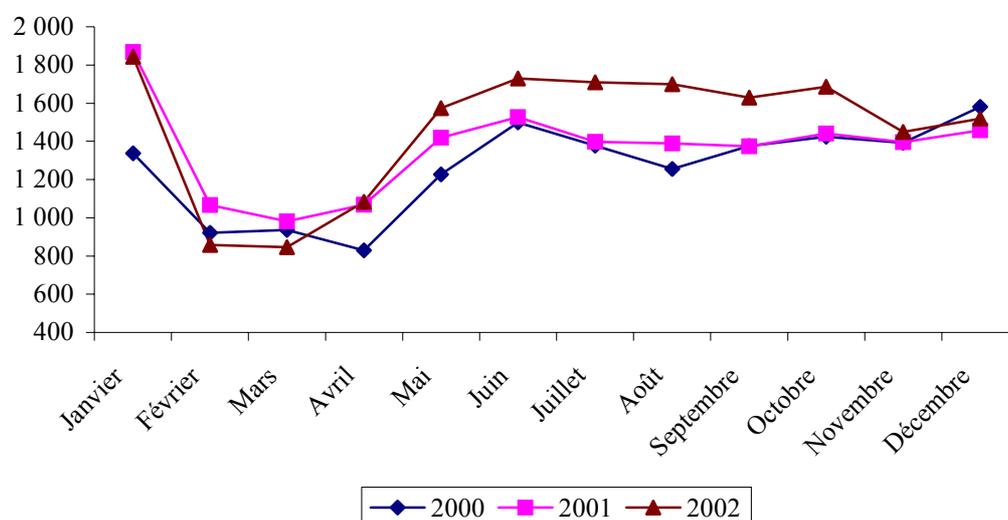
2001	Encours journalier moyen de trésorerie	Dépenses réelles journalières moyennes	Encours de trésorerie en jours de dépenses
Communes – 10 000 habitants	6 350	87	73
Communes + 10 000 habitants (hors Paris)	1 552	143	11

Le profil de la trésorerie des communes de plus de 10 000 habitants apparaît plus stable, ce qui s'explique structurellement par une moins grande dispersion des situations économiques que pour les communes de moins de 10 000 habitants.

- les départements :

Encours moyen journalier du compte au Trésor des départements

(en millions d'euros)

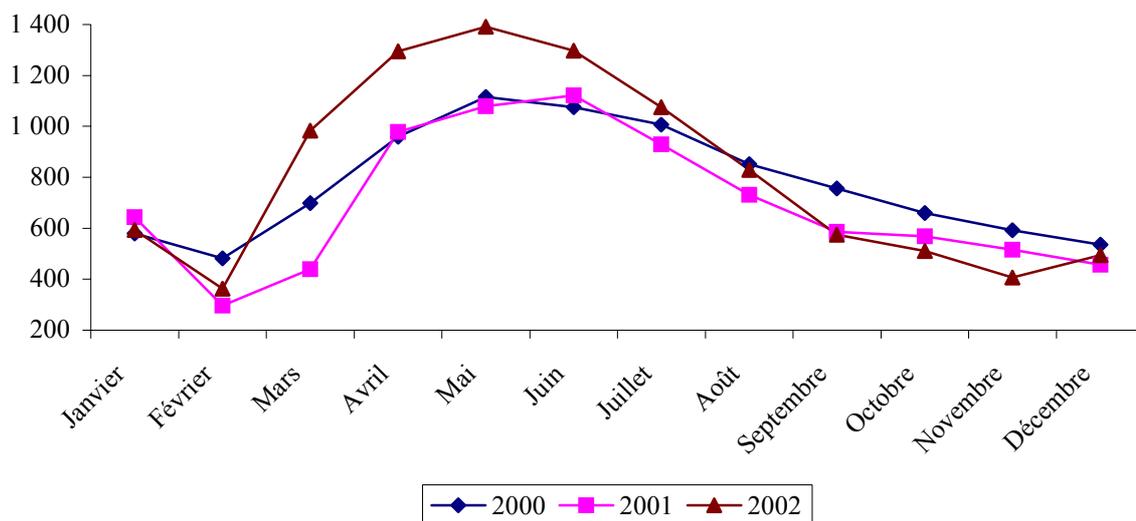


Le solde moyen mensuel du compte au Trésor des départements suit une évolution similaire à celui des communes. Cependant, le cycle de trésorerie paraît plus instable. L'écart entre février et juin s'est accru en 2002 et les départements maintiennent leur niveau de trésorerie pendant le second semestre avant de le réduire en novembre et décembre, alors que les exercices antérieurs montraient plutôt une réduction de la trésorerie au second semestre et une remontée en fin d'année. Le ralentissement des opérations d'investissement est aussi à l'origine de la stabilisation de la trésorerie au second semestre 2002.

- les régions :

Encours journalier moyen du compte au Trésor des régions

(en millions d'euros)

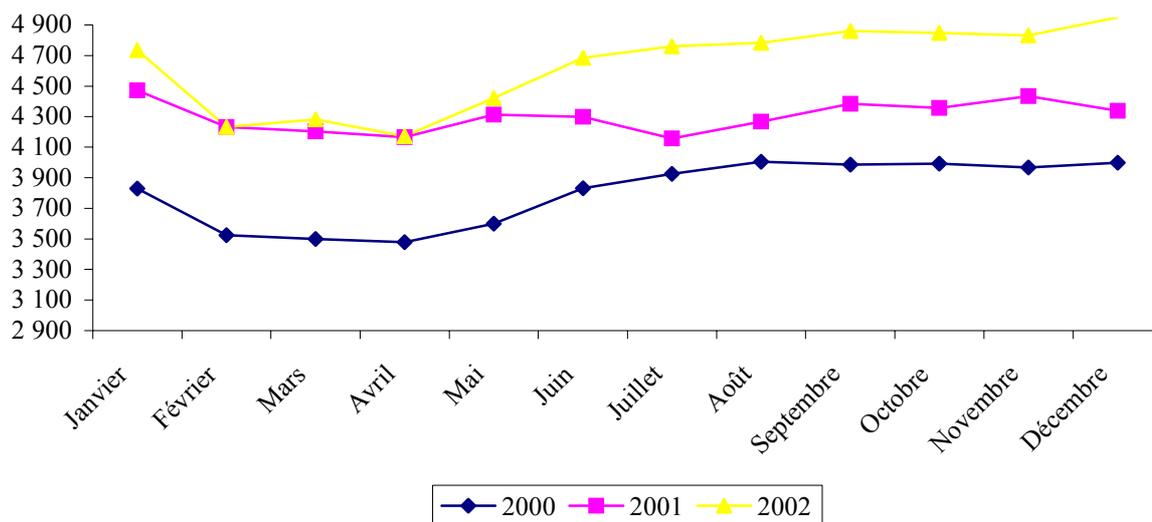


L'évolution générale du solde du compte au Trésor des régions s'écarte singulièrement de celle de l'ensemble des collectivités territoriales et apparaît particulièrement stable d'un exercice à l'autre. On y retrouve la diminution caractéristique du début d'exercice, mais le pic de trésorerie se situe plus tôt dans l'année (dès le mois de mai). Il est toujours suivi d'une diminution rapide de l'encours journalier jusqu'en fin d'année : de 1 391 millions d'euros en mai 2002, il chute à 407 millions d'euros en novembre 2002, soit une variation de 71 % de l'encours. L'amplitude des variations du solde moyen se révèle parfois aussi importante pour d'autres collectivités (80 % pour les départements en 2000), mais ces écarts restent ponctuels (16 % pour les départements en 2002).

- les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) :

Encours journalier moyen du compte au Trésor des EPCI

(en millions d'euros)



L'encours moyen journalier du compte au Trésor des EPCI n'a cessé d'augmenter depuis 2000.

L'évolution de ce solde se distingue, notamment pour l'année 2000, par une progression régulière sur toute la durée de l'exercice, après la diminution habituelle et générale du mois de janvier. Par ailleurs, le mois de décembre ne présente pas de décrochage particulier. L'année 2001 a enregistré une évolution plus erratique que l'année précédente.

En 2002, **l'amplitude de la trésorerie des EPCI est plus grande** puisqu'on passe de 4.172 millions d'euros en avril à 4.952 millions d'euros en décembre, soit une variation de 19 %. Le second semestre présente un volume de trésorerie nettement supérieur à celui des années précédentes, ce qui amène les EPCI à constituer 31 % de la trésorerie moyenne journalière des collectivités locales et EPCI.

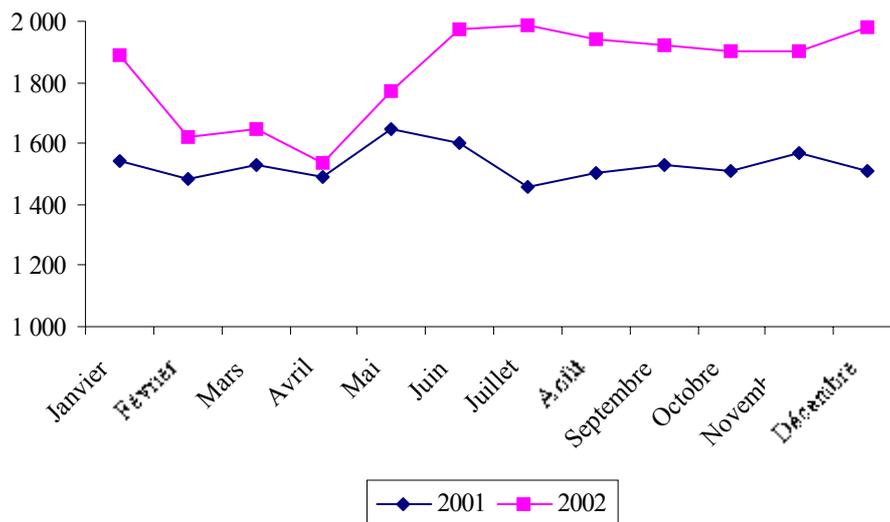
- les Groupements à fiscalité propre (GFP) :

La moyenne annuelle du solde journalier de la trésorerie des GFP passe de 1,5 milliard d'euros en 2001 à 1,8 milliard d'euros en 2002. En 2002, l'encours moyen des groupements connaît une forte amplitude (24 %) entre avril (1,5 milliard d'euros) et décembre (2 milliards d'euros). La trésorerie des groupements représente à présent 15 % de la trésorerie de l'ensemble des

collectivités. L'augmentation du nombre d'établissements explique essentiellement cette progression. En effet, les GFP représentent 2.174 établissements en 2002 contre 1.999 en 2001.

Encours journalier moyen du compte au Trésor des GFP

(en millions d'euros)



C. DE L'ETAT CAISSIER À UN ETAT « BANQUIER DE BASE » DES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

1. Quel bilan des relations de trésorerie Etat/collectivités locales ?

En complétant l'analyse développée au sujet du compte d'avances, votre rapporteur spécial constate que **le bilan des relations de trésorerie entre Etat et collectivités locales est très nettement positif pour l'Etat.**

Méthode 1 (prise en compte du solde du compte d'avances)

(en millions d'euros)

	2001	2002
Compte d'avances	712	890
Obligation de dépôt	488	402
Prestation de conseil	118	125
Total	1.318	1.417

Le gain net pour l'Etat dans ses relations de trésorerie avec les collectivités locales excède 1 milliard d'euros en 2001 et 2002.

Méthode 2 (prise en compte du culot du compte d'avances)

(en millions d'euros)

	2001	2002
Compte d'avances	-222	90
Obligation de dépôt	488	402
Prestation de conseil	118	125
Total	384	617

Le gain net pour l'Etat dans ses relations de trésorerie avec les collectivités locales excède est de plusieurs centaines de millions d'euros en 2001 et 2002.

Coût de la prestation de conseil fournie par le réseau du Trésor aux collectivités locales.

S'agissant des prestations d'expertise et de conseil rendues au secteur public local dans son ensemble, les coûts complets de l'année 2001 se sont établis à 118 millions d'euros (sur un total de 1.375 millions d'euros pour la totalité des cinq métiers de gestion du secteur public local). Pour l'année 2002, ces mêmes coûts complets s'établissent à 125 millions d'euros sur un total de 1.458 millions d'euros pour la totalité des cinq métiers de gestion du secteur public local.

Les activités de «prestations d'expertise et de conseil» correspondant à ces coûts concernent principalement l'aide à l'élaboration des budgets, l'aide à la gestion de trésorerie, l'analyse financière, le conseil juridique, ou encore la participation des comptables aux commissions d'appel d'offres.

2. Une modernisation nécessaire du rôle de l'Etat caissier

De ce bilan financier des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales, votre rapporteur spécial tire les conclusions suivantes :

- du côté de l'Etat fermier général, il est urgent le service public de l'impôt améliore ses performances ;

- du côté de l'Etat caissier général, en d'autres temps, un parlementaire aurait conclu à la nécessité de remettre en cause l'obligation de dépôt. Ce débat ne paraît plus opportun aujourd'hui depuis que l'article 26 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a tranché ce point. En revanche, avant le 1er janvier 2004, il convient de définir les dérogations à cette obligation.

En conséquence, l'article 71 du projet de loi de finances initiale pour 2004 élargit quelque peu les possibilités de placement des collectivités locales. Cet article prévoit trois mesures majeures :

- élargissement aux recettes exceptionnelles, définies par décret en Conseil d'Etat, de la liste des fonds pouvant être placés ;

- élargissement de la gamme de produits offerts aux placements des collectivités locales (notamment aux OPCVM constitués par des titres émis ou garantis par les Etats membres de la Communauté européenne) et possibilité de disposer d'un compte à terme auprès du Trésor ;

- suppression de l'autorisation préalable du trésorier payeur général pour le placement des fonds.

Ceci paraît être un premier pas. **Compte tenu du bilan des relations de trésorerie entre Etat et collectivités locales, votre rapporteur spécial s'interroge sur la non-rémunération des dépôts des fonds disponibles au Trésor.**

Ne serait-il pas opportun d'examiner l'opportunité de rémunérer les fonds déposés au Trésor ? **Une modernisation de l'Etat caissier, assurant de réelles prestations de «banquier de base», comme celles de rémunérer l'épargne de ses déposants, permettrait à leur tour aux collectivités locales de moderniser leur gestion de trésorerie qui est, pour certaines d'entre elles, encore balbutiante.**

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 15 octobre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une communication de **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, sur le compte d'avances aux collectivités locales.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que son contrôle effectué en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), portait sur un compte spécial du Trésor, le compte d'avances sur les impôts locaux, et qu'il avait donné lieu à l'envoi d'un questionnaire détaillé et à trois auditions techniques avec la direction du budget, la direction générale de la comptabilité publique et l'agence France Trésor. Cela l'avait conduit à examiner les deux rôles traditionnels que jouait l'Etat auprès des collectivités locales, celui de fermier général qui collectait, via le compte d'avances, les impôts locaux, et le rôle qui était souvent présenté comme son corollaire, celui de caissier, à travers l'obligation de dépôt des fonds disponibles des collectivités locales au Trésor. Il a rappelé qu'il avait déjà présenté en 1989 un rapport d'information sur la gestion de trésorerie des collectivités locales qu'il lui paraissait intéressant d'actualiser afin de préparer les débats sur la décentralisation.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a souligné l'importance financière du compte d'avances aux collectivités locales qui représentait 20,1 % des dépenses nettes du budget général. Il s'est interrogé sur les causes des excédents réguliers observés sur le compte depuis 1996, alors que les spécialistes de finances publiques expliquaient traditionnellement que, pour diverses raisons techniques liées aux mécanismes de recouvrement, le compte était structurellement déficitaire sur le plan budgétaire. Il a souligné de plus, qu'a priori, le fonctionnement du compte d'avances devrait générer une charge nette pour l'Etat, en raison du coût de trésorerie résultant du décalage dans le temps entre le versement par douzièmes du produit des impôts votés par les collectivités locales et la perception des impositions, des frais liés à l'assiette et au recouvrement de l'impôt, ainsi que des dégrèvements et admissions en non-valeur que le budget général devait financer.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a néanmoins remarqué que l'Etat prélevait, avant que les recettes ne soient versées sur le compte d'avances, des frais pour dégrèvements et admissions en non-valeur de 3,4 % et des frais

d'assiette et de recouvrement de 4,4 %. Il a donc mis en balance l'ensemble des coûts à la charge de l'Etat avec les frais que celui-ci prélevait. Après analyse, il a indiqué avoir constaté que, pour l'année 2002, quelle que soit la méthode utilisée, contrairement aux années précédentes où les résultats étaient plus contrastés, la charge nette de l'Etat liée au fonctionnement du compte d'avances était négative, selon la méthode utilisée, de 100 à 900 millions d'euros. Il a ainsi estimé que le compte d'avances aux collectivités locales n'était pas nécessairement un coût pour l'Etat : les frais que celui-ci prélevait en matière de recouvrement des impôts locaux (2,4 milliards d'euros) excédaient largement les coûts qu'il avait à supporter réellement, qui n'étaient que de 1,2 milliard d'euros.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a ensuite analysé les raisons des excédents constatés sur le compte d'avances depuis 1996. Il a observé qu'en l'espèce, les excédents du compte étaient dus principalement à une augmentation « artificielle » du taux de recouvrement des impôts locaux pour deux raisons. Il a montré d'une part que le taux de recouvrement, évalué de manière forfaitaire avant 1996, était depuis lors calculé sur une base réelle. Il a rappelé, d'autre part, que la réforme de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation avait provoqué une augmentation des dégrèvements, qui, parce qu'ils étaient évidemment recouverts à 100 %, amélioraient le taux de recouvrement. A partir de cette analyse, il a expliqué que les excédents du compte d'avances allaient se résorber rapidement en raison des nouvelles charges auxquelles devaient faire face les collectivités locales, les amenant à augmenter les impôts. Il a indiqué que le solde du compte devrait redevenir sur le moyen terme légèrement négatif, faisant valoir que pour qu'il se maintienne durablement en excédent, il aurait fallu que le service public de l'impôt améliore significativement sa productivité et que le taux de recouvrement des impôts locaux augmente nettement. A ce sujet, il a constaté que la mensualisation restait encore peu développée en matière de taxe foncière ou de taxe d'habitation et que le taux d'intervention des administrations fiscales en matière d'impôts locaux se maintenait à un niveau trop élevé.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a ensuite dressé un « bilan » financier des relations de trésorerie Etat/collectivités locales, évaluant le gain en trésorerie pour l'Etat lié à l'obligation de dépôt des fonds disponibles des collectivités locales au Trésor à 402 millions d'euros en 2002. Il a remarqué que le bilan global du rôle de l'Etat « fermier général » et « caissier des collectivités locales » était donc largement positif pour l'Etat, même en prenant en compte le coût de la prestation de conseil fournie par le réseau du Trésor aux collectivités locales, coût estimé à 125 millions d'euros en 2002. Il a ainsi considéré que l'Etat sortait « gagnant » de ses relations de trésorerie avec les collectivités locales, de plusieurs centaines de millions d'euros par an.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a tiré plusieurs conséquences de ce constat, appelant, du côté de l'Etat « fermier général », le service public de l'impôt à améliorer ses performances. Du côté de l'Etat « caissier général », il a rappelé qu'en vertu de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, l'obligation de dépôt des fonds disponibles des collectivités locales au Trésor ne saurait être remise en cause. Il a souligné, en revanche, que des dérogations à cette obligation pouvaient être définies en loi de finances et que l'article 71 du projet de loi de finances initiale pour 2004 introduisait des pistes pour améliorer les possibilités de placement des collectivités locales, en ouvrant aux recettes exceptionnelles la liste des fonds pouvant être placés, en élargissant la gamme de produits offerts aux placements des collectivités locales aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) constitués par des titres émis ou garantis par les Etats membres de l'Union européenne, et en permettant aux collectivités locales de disposer d'un compte à terme auprès du Trésor.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a noté, pour conclure, qu'en matière d'obligation de dépôt, l'Etat était un caissier sûr, mais un banquier peu imaginatif - mettant à la disposition des plus petites communes qui constituaient sa toute première clientèle des services en nombre limité -, puisqu'il ne leur offrait qu'un compte de dépôt non rémunéré. Il a observé que l'obligation de dépôt au Trésor ne garderait sa légitimité que si l'Etat était en mesure d'offrir une gamme de services qui rende cette obligation « attractive » pour les collectivités locales. Compte tenu du bilan des relations de trésorerie entre Etat et collectivités locales, il s'est demandé s'il ne serait pas opportun d'examiner l'opportunité de rémunérer les fonds déposés au Trésor. Il a indiqué qu'une modernisation de l'Etat « caissier », assurant de réelles prestations de « banquier de base », permettrait à leur tour aux collectivités locales de moderniser leur gestion de trésorerie qui restait, pour certaines d'entre elles, encore balbutiante.

A l'issue de cette présentation, un débat s'est engagé.

M. Yves Fréville a souligné les difficultés à distinguer les charges budgétaires des charges en trésorerie du compte d'avances aux collectivités locales, rappelant que le solde budgétaire pouvait être « impacté » par tout décalage dans le recouvrement des recettes. Il a souligné en ce qui concerne l'obligation de dépôt des fonds des collectivités locales au Trésor que les « plus petites » d'entre elles étaient les vraies perdantes du système, tandis que les « plus grandes » parvenaient aujourd'hui assez largement à optimiser leur trésorerie, parfois au détriment de la propre politique de trésorerie de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, s'est à ce sujet félicité de la suppression du « crédit immédiat » qui avait conduit certaines collectivités locales « à jouer » sur les dates de valeur au détriment de la trésorerie de l'Etat. Il a souhaité une plus grande transparence dans les coûts des services que la direction générale de la comptabilité publique entendait rendre aux collectivités locales. Il s'est interrogé sur les raisons qui conduisent les collectivités locales à laisser encore un grand nombre de leurs disponibilités sur leur compte au Trésor au lieu d'optimiser leur gestion de trésorerie.

En réponse, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, se félicitant également de la suppression du « crédit immédiat », a jugé que les collectivités locales utilisaient encore insuffisamment les instruments de gestion active de trésorerie.

Puis la commission a donné acte à M. Paul Loridant, rapporteur spécial, de sa communication et a autorisé la publication de ses conclusions sous forme d'un rapport d'information.

QUELLES RELATIONS DE TRESORERIE ENTRE ETAT ET COLLECTIVITES LOCALES ?

Les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales restent encadrées par des règles anciennes qui n'ont pas été remises en cause par les lois de décentralisation.

Côté pile, l'Etat, fermier général des collectivités locales depuis plus de deux siècles, verse par douzième le montant des impositions votées pour l'année par les communes, les structures intercommunales, les départements, les régions, tandis qu'il perçoit, avec un décalage, le produit effectif de ces impôts.

Côté face, les collectivités locales sont tenues de déposer leurs disponibilités au Trésor sans intérêt. En raison de cette obligation, l'Etat peut être qualifié de caissier général des collectivités locales.

Côté pile et côté face demeurent indissolublement liés. Néanmoins, les relations de trésorerie entre les collectivités territoriales et l'Etat tournent de plus en plus à l'avantage de ce dernier. Le compte d'avances aux collectivités locales a même constitué un gain net pour l'Etat en 2002.

N'est-il donc pas nécessaire pour l'Etat de moderniser les deux missions traditionnelles qu'il remplit auprès des communes, départements et régions ? En matière d'obligation de dépôt, l'Etat est un caissier sûr, mais un banquier peu imaginatif, mettant à la disposition des plus petites communes, qui constituent sa toute première clientèle, des services en nombre encore trop limité. Au-delà des assouplissements en cours, le rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor estime qu'il est temps de réfléchir à l'opportunité de rémunérer au taux du marché les dépôts au Trésor des collectivités locales