

N° 82

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 2007

## 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 territoriales,***

Par M. Michel MERCIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

Pages

<b>I. INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
A. LE « MYSTÈRE » DU COMPTE D'AVANCES : UN EXCÉDENT PERMANENT DEPUIS 1996, CONTRAIREMENT AUX PRÉVISIONS .....	5
B. RÉSUMÉ DU PRÉSENT RAPPORT D'INFORMATION.....	7
1. <i>L'excédent du compte d'avances est un phénomène normal, qui devrait s'interrompre à court terme, et ne correspond à aucune perte pour les collectivités territoriales .....</i>	<i>7</i>
a) Un excédent qui provient du recouvrement en grande partie « fictif » d'un stock de créances anciennes, qui devrait prendre fin à court terme .....	8
b) Un excédent habituellement sous-estimé par le gouvernement, du fait d'une sous-évaluation des taux de recouvrement des exercices anciens .....	9
2. <i>Si on prend en compte l'ensemble de ses relations de trésorerie avec les collectivités territoriales, l'Etat « gagne » 1 milliard d'euros par an.....</i>	<i>9</i>
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>11</b>
<b>III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE D'AVANCES .....</b>	<b>13</b>
A. DES AVANCES MENSUELLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LEURS IMPOSITIONS .....	13
1. <i>Un compte déficitaire la quasi-totalité de l'année.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Un compte spécial mis fin 2006 en conformité avec la LOLF.....</i>	<i>17</i>
B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES RELATIFS AU COMPTE D'AVANCES.....	17
1. <i>Des dépenses qui dépendent de l'activité économique et de la politique fiscale des collectivités territoriales.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Des recettes qui obéissent à des déterminants différents selon l'exercice concerné .....</i>	<i>22</i>
3. <i>Le solde et le « culot » .....</i>	<i>22</i>
C. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS SATISFAISANTS .....	23
D. DES INFORMATIONS COMPTABLES ENCORE PERFECTIBLES .....	23
1. <i>Des informations très lacunaires jusqu'en 1998.....</i>	<i>23</i>
a) <i>Le solde est-il en réalité en excédent depuis le début des années 1990 ?.....</i>	<i>23</i>
b) <i>Des admissions en non valeur qui ne sont précisément identifiées que depuis 1998 .....</i>	<i>25</i>
2. <i>Des informations toujours perfectibles.....</i>	<i>26</i>
<b>IV. L'EXCÉDENT PERMANENT DU COMPTE DEPUIS 1996.....</b>	<b>27</b>
A. UN EXCÉDENT FORCÉMENT NON DURABLE QUI PROVIENT DU RECOUVREMENT PROGRESSIF D'UN STOCK DE « VIEILLES CRÉANCES », EN PARTIE PAYÉES PAR L'ÉTAT.....	27
1. <i>Un excédent chaque année depuis 1996 .....</i>	<i>27</i>
2. <i>Un excédent depuis 1996 qui s'explique par le recouvrement progressif d'un stock de vieilles créances, qui devrait être résorbé à court terme.....</i>	<i>27</i>
a) <i>L'amélioration des taux de recouvrement : une explication qui ne concerne pas les taux de recouvrement relatifs aux exercices n et n-1 .....</i>	<i>28</i>
b) <i>Le recouvrement progressif par le compte d'avance de ses créances anciennes .....</i>	<i>29</i>
c) <i>Un recouvrement correspondant en grande partie à des créances payées par l'Etat .....</i>	<i>31</i>

B. COMMENT EXPLIQUER LA SOUS-ESTIMATION QUASI SYSTÉMATIQUE DU SOLDE DU COMPTE DEPUIS 1996 ? .....	32
1. <i>En moyenne, des dépenses sous-estimées de 400 millions d'euros, des recettes sous-estimées de 850 millions d'euros, d'où un solde sous-estimé de 450 millions d'euros</i> .....	32
a) Des dépenses égales ou supérieures aux prévisions.....	33
b) Des recettes nettement supérieures aux prévisions.....	34
2. <i>Une sous-estimation du solde qui provient en pratique essentiellement d'une sous-estimation du taux de recouvrement des exercices antérieurs à l'exercice en cours</i> .....	35
C. UN RETOUR AU DÉFICIT AUTOUR DE 2010 ? .....	38
<b>V. QUEL BILAN DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ? .....</b>	<b>41</b>
A. UN EXCÉDENT QUI NE CORRESPOND PAS À DE MOINDRES RECETTES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	41
B. COMMENT ÉVALUER L'IMPACT DU COMPTE D'AVANCES SUR LE SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL ? .....	41
1. <i>Le solde du compte d'avances : une approche simple mais insuffisante</i> .....	41
2. <i>Le solde du compte d'avances, diminué de la totalité des remboursements et dégrèvements : une approche qui n'a guère de sens</i> .....	42
3. <i>La solution retenue par votre rapporteur spécial : le solde du compte d'avances, diminué des admissions en non valeur et des dégrèvements ordinaires</i> .....	43
4. <i>L'incapacité soudaine du gouvernement à fournir le montant des dégrèvements ordinaires pour quelque année que ce soit</i> .....	43
5. <i>Une incapacité qui renforce, paradoxalement, la crédibilité des estimations présentées par votre rapporteur spécial</i> .....	44
C. QUEL BÉNÉFICE GLOBAL POUR L'ETAT, UNE FOIS PRISES EN COMPTE L'ENSEMBLE DE SES RELATIONS DE TRÉSORERIE AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ? .....	48
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>55</b>

## I. INTRODUCTION

### ***A. LE « MYSTÈRE » DU COMPTE D'AVANCES : UN EXCÉDENT PERMANENT DEPUIS 1996, CONTRAIREMENT AUX PRÉVISIONS***

On rappelle que les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales comprennent deux éléments essentiels :

- d'un côté, l'Etat, traditionnel « fermier général des collectivités territoriales » depuis plus de deux siècles, verse par douzième le montant des impositions votées pour l'année par les collectivités territoriales, tandis qu'il perçoit, avec un décalage, le produit effectif de ces impôts ;

- de l'autre, l'Etat est rémunéré par un prélèvement sur les recettes du compte d'avances, et les collectivités territoriales sont tenues de déposer leurs disponibilités au Trésor sans intérêt, sauf dérogations limitativement encadrées par une circulaire Chautemps datant de 1926 – ce qui fait de l'Etat le « caissier général » des collectivités territoriales.

La fonction de « fermier général des collectivités territoriales » est assurée par un **compte spécial, couramment dénommé « compte d'avances aux collectivités territoriales », bien que cette dénomination n'ait jamais correspondu à son intitulé exact.**

#### **Les intitulés successifs du « compte d'avances aux collectivités territoriales »**

Jusqu'en 2005, il s'est agi d'un compte d'avances, le compte spécial du Trésor 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

En application de la LOLF, l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006 a supprimé tous les comptes de prêts et comptes d'avances existant alors, et les a remplacés par divers comptes de concours financiers, la notion de compte spécial du Trésor étant par ailleurs remplacée par celle de compte spécial. L'article 46 précité a donc supprimé le compte d'avances. Ainsi, depuis 2006, le compte d'avances a été remplacé par la **seconde section** du nouveau compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT)<sup>1</sup>. Cette seconde section correspond au **programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »**.

Dans les développements ci-après, on l'appellera « **compte d'avances aux collectivités territoriales** », bien que cette appellation ne soit pas celle retenue par les lois de finances, ou, plus simplement, le « **compte d'avances** », bien qu'au sens de la LOLF, il ne s'agisse pas d'un compte d'avances (notion supprimée avec l'entrée en vigueur de la LOLF).

---

<sup>1</sup> La première section du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » est le programme 832, qui concerne les avances de l'Etat à des collectivités territoriales et à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter. Cette section correspond à l'ancien compte d'avances 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer ».

Conformément à sa vocation, votre commission des finances suit avec attention l'évolution des relations de trésorerie de l'Etat et des collectivités territoriales.

Ainsi, notre ancien collègue Paul Loridant, alors rapporteur spécial des crédits de ce que l'on appelait les « comptes spéciaux du Trésor »<sup>1</sup>, leur a consacré deux excellents rapports d'information :

- en 1989, un rapport d'information relatif à la gestion de trésorerie des collectivités territoriales<sup>2</sup> ;

- en 2003, un rapport d'information relatif au compte d'avances aux collectivités territoriales<sup>3</sup>.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'opportunité de présenter un troisième rapport d'information.

Le présent rapport d'information trouve son origine dans **un phénomène paradoxal : la persistance de l'excédent du compte d'avances aux collectivités territoriales, constant depuis 1996**. Le gouvernement indique de manière continue depuis 1996 que le compte d'avances a vocation à être, sur longue période, en **déficit** structurel, car ses dépenses sont calées sur les émissions et ses recettes sur les recouvrements, nécessairement inférieurs aux émissions, et qu'il va donc prochainement renouer avec les déficits. **On peut néanmoins s'interroger sur le caractère « conjoncturel » d'un excédent observé chaque année depuis dix ans.**

Ce paradoxe était déjà à l'origine du rapport d'information précité présenté en 2003 par notre ancien collègue Paul Loridant. Ainsi, dans ce rapport d'information, celui-ci souligne « *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* ». Il ajoute que « *c'est pour cette raison* » qu'il « *s'est attaché à actualiser son rapport d'information de 1989* ».

Dans son rapport de 2003, notre ancien collègue, s'appuyant sur les données fournies par le gouvernement, estime que « *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* », considérant que « *le solde du compte d'avances devrait redevenir très légèrement négatif dès 2004* ». Or, **un tel phénomène ne s'est pas produit, le compte d'avances ayant été nettement excédentaire en 2004, 2005 et 2006.**

**Le graphique ci-après permet de mettre en évidence le décalage entre prévision et exécution, et l'excédent permanent depuis 1996.**

---

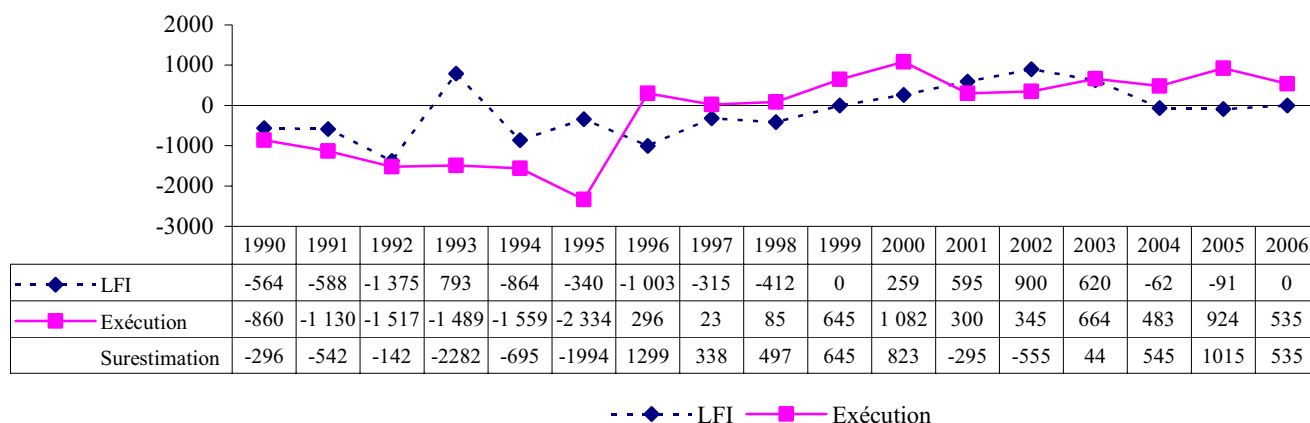
<sup>1</sup> La LOLF ne reconnaît désormais que des « comptes spéciaux ».

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 447 (1989-1990).

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 24 (2003-2004).

**Le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales : prévision et exécution**

(en milliards d'euros)



Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire

**B. RÉSUMÉ DU PRÉSENT RAPPORT D'INFORMATION**

Deux points sont, tout particulièrement, à souligner, pour votre rapporteur spécial.

**1. L'excédent du compte d'avances est un phénomène normal, qui devrait s'interrompre à court terme, et ne correspond à aucune perte pour les collectivités territoriales**

La première question est celle de l'excédent du compte d'avances, de l'ordre de 500 millions d'euros par an. Cet excédent peut donner, à tort, l'impression que l'Etat « gagne de l'argent aux dépens des collectivités territoriales », d'autant plus qu'il est généralement mal expliqué.

En réalité, l'excédent du compte d'avances n'a, en lui même, guère de signification. En effet, le compte d'avances n'est pas financé uniquement par les impôts recouverts par l'administration fiscale, mais aussi par le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », qui correspond aux dégrèvements législatifs (une dizaine de milliards d'euros par an), aux dégrèvements techniques (environ 2 milliards d'euros par an) et aux admissions en non valeur (environ 500 millions d'euros par an), c'est-à-dire à des situations où l'Etat se substitue au contribuable local.

L'entité pertinente n'est donc pas le compte d'avances *stricto sensu*, mais l'entité constituée par le compte d'avances et les dégrèvements

techniques et admissions en non valeur du programme 201<sup>1</sup>. Cette entité est déficitaire d'environ 2 milliards d'euros par an. Il n'y a donc aucune ambiguïté sur le fait que l'excédent du compte d'avances, ainsi élargi aux admissions en non valeur et aux dégrèvements ordinaires, ne se traduit par aucun bénéfice net pour l'Etat.

Cependant, il reste à expliquer un double phénomène :

- pourquoi le compte est-il chaque année en excédent depuis 1996 ?
- pourquoi le gouvernement prévoit-il, chaque année ou presque, que ce phénomène va prendre fin à très court terme ?

*a) Un excédent qui provient du recouvrement en grande partie « fictif » d'un stock de créances anciennes, qui devrait prendre fin à court terme*

L'excédent permanent du compte depuis 1996 est paradoxal. En effet, si d'un côté le compte verse aux collectivités territoriales l'intégralité de leur produit voté, et de l'autre perçoit les impôts, les impôts non recouverts étant par ailleurs compensés par les dégrèvements et les admissions en non valeur, il n'a pas de raison structurelle d'être déséquilibré sur une longue période.

Ce paradoxe s'explique par le fait que le compte d'avances recouvre progressivement un stock de « vieilles créances », concernant des exercices anciens (antérieurs à l'exercice n-1), qui correspondent chaque année à des recettes de l'ordre de 2 milliards d'euros. Selon les indications fournies à votre rapporteur spécial, les plus récentes de ces créances seraient recouvrées en quasi-totalité auprès du contribuable, mais chaque année l'administration fiscale renonce à percevoir environ 500 millions d'euros de créances, sur des exercices globalement plus anciens. Ces 500 millions d'euros constituent des admissions en non valeur (ANV), qui sont compensées au compte d'avances, par le programme 201 précité.

L'Etat ne fait donc aucun bénéfice :

- les 500 millions d'euros d'admissions en non valeur sont des pertes pour le budget général de l'Etat ;
- le 1,5 milliard d'euros restant correspond en partie également à des pertes (sous forme de dégrèvements ordinaires) et, surtout, à des sommes qu'il aurait dû percevoir antérieurement.

Cet excédent devrait par ailleurs disparaître à court terme. En effet, le stock de « vieilles créances » se réduit d'environ 500 millions d'euros par an. Cette diminution provient d'un double phénomène :

- d'une part, le stock de « vieilles créances » n'est plus alimenté, les créances étant aujourd'hui recouvrées en quasi-totalité au bout de quelques années ;

---

<sup>1</sup> Les dégrèvements législatifs, correspondant à une politique fiscale qui n'est pas décidée par les collectivités territoriales, relèvent d'une problématique distincte.



- d'autre part, les admissions en non valeur réduisent ce stock d'environ 500 millions d'euros par an, ce qui concerne les créances les plus anciennes.

Dans ces conditions, l'excédent du compte semble devoir disparaître à court terme. En effet, le stock de « vieilles créances » était de seulement 2,5 milliards d'euros en 2005. En fonction des hypothèses retenues, il semble que le compte devrait renouer avec les déficits entre 2008 et 2010.

*b) Un excédent habituellement sous-estimé par le gouvernement, du fait d'une sous-évaluation des taux de recouvrement des exercices anciens*

Il reste donc à se demander : pourquoi le gouvernement sous-estime-t-il, chaque année ou presque, l'excédent du compte d'avances ?

Ce phénomène ne peut provenir d'une surestimation des dépenses. En effet, les dépenses du compte sont en général sous-estimées. Par ailleurs, même si les dépenses étaient surestimées, cela n'aurait pas d'impact significatif sur le solde du compte. En effet, si le gouvernement sous-estimait les dépenses du compte, il sous-estimerait aussi les recettes au titre de l'exercice en cours.

L'erreur de prévision du gouvernement provient en pratique **d'une sous-estimation récurrente des taux de recouvrement pour les exercices anciens**. L'excédent du compte depuis 1996, et la sous-estimation habituelle de ce phénomène par le gouvernement, ont donc une origine commune.

## **2. Si on prend en compte l'ensemble de ses relations de trésorerie avec les collectivités territoriales, l'Etat « gagne » 1 milliard d'euros par an**

La véritable question est celle du **solde global** des relations de trésorerie de l'Etat et des collectivités territoriales. En effet, ces relations correspondent à un bénéfice net, pour l'Etat, de l'ordre de **1 milliard d'euros** par an. **Ce bénéfice net** s'explique de la façon suivante :

- certes, l'excédent du compte d'avances, de l'ordre de 500 millions d'euros par an en moyenne, est plus que compensé par le montant des admissions en non valeur et des dégrèvements ordinaires, de sorte qu'une fois corrigé de ces montants, il est déficitaire de **plus de 2 milliards d'euros** en moyenne depuis 2000, ce à quoi s'ajoute le coût pour l'Etat de l'effet profil, de **quelques centaines de millions d'euros** par an ;

- cependant, en sens inverse, les prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement et pour dégrèvement et non valeur, de l'ordre de respectivement 2,5 milliards d'euros et 2 milliards d'euros en moyenne<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> La part des impôts locaux prélevée par l'Etat est de 3,6 % pour les dégrèvements et admissions en non-valeur, et de 4,4 % pour les frais d'assiette et de recouvrement.

permettent à l'Etat, alors que le coût réel de ces opérations est de seulement 1 milliard d'euros en moyenne, de faire à ce sujet un **bénéfice net** de l'ordre de **3,5 milliards d'euros**.

**Votre rapporteur spécial estime que ce phénomène devra être pris en considération, lors de la prochaine redéfinition des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Remarques sur le fonctionnement du compte d'avances

1. Le compte de concours financiers est **en excédent d'environ 500 millions d'euros par an en moyenne depuis 1996**. Le gouvernement explique chaque année qu'il s'agit d'une situation temporaire, les lois de finances initiales prévoyant un excédent de l'ordre de 50 millions d'euros par an en moyenne.

2. Cet excédent s'explique par un phénomène simple : l'apurement progressif d'un stock de créances non recouvrées, ou « culot », sur les exercices anciens (antérieurs à l'exercice n-1), que le compte d'avances recouvre progressivement chaque année (à hauteur de 2 milliards d'euros par an environ).

3. Ces recettes concernant les exercices anciens correspondent, pour 500 millions d'euros, à des admissions en non valeur (ANV), compensées par le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », le 1,5 milliard d'euros restant provenant, pour l'essentiel, de recouvrements effectifs auprès du contribuable, pour les plus récents des « exercices anciens ».

4. Il résulte de ce phénomène que, du fait de l'épuisement prochain du stock des créances les plus anciennes (celles qui ne peuvent être recouvrées), que le solde du compte d'avances devrait rapidement cesser d'être excédentaire.

5. La sous-estimation quasi-systématique en prévision du solde du compte d'avances provient d'une sous-estimation des taux de recouvrement.

6. Les informations comptables sur le compte d'avances sont perfectibles. En particulier, il n'est à ce jour pas possible, selon le gouvernement, d'évaluer exactement le montant des dégrèvements ordinaires, et *a fortiori* de ventiler ces dégrèvements par impôt.

7. Le compte d'avances ne semble pas suffisamment « piloté ». En particulier, l'administration ne paraît pas disposer d'une vision d'ensemble du fonctionnement du compte.

8. La somme de seulement cinq impositions (la TH, la TP, la TIPP et les deux taxes foncières) correspond à la totalité des recettes et des dépenses du compte, telles qu'évaluées dans les documents budgétaires, et dans les documents transmis à votre rapporteur spécial. Pourtant, d'autres impositions transitent également par le compte (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de balayage, taxes consulaires...). On peut s'interroger sur cette pratique comptable, qui conduit à sous-estimer les recettes et les dépenses du compte.

### **Remarques sur la mise en oeuvre de la LOLF**

9. Dans son rapport spécial pour 2007 relatif à la mission « Avances aux collectivités territoriales », votre rapporteur spécial soulignait la nécessité que soit rapidement pris, dans le cas du présent compte de concours financiers, le décret en Conseil d'Etat exigé par l'article 24 de la LOLF. On rappelle que, selon cet article, il n'est possible de déroger à la règle selon laquelle les prêts et avances sont assortis d'un taux d'intérêt que par décret en Conseil d'Etat. Votre rapporteur spécial se félicite de ce que ce décret ait été pris<sup>1</sup>.

10. Votre rapporteur spécial se félicite également de la clarification, dans le projet de loi de finances pour 2008, des intitulés des objectifs 1 et 2 du programme 833, qu'il demandait dans son rapport spécial pour 2007.

11. Votre rapporteur spécial considère toujours que la distinction, parmi les recettes du programme 833, des sommes en provenance du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », apporterait une utile clarification.

### **Remarques sur l'ensemble des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales**

12. Si l'on prend en compte l'ensemble des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales, **l'Etat est bénéficiaire net d'environ 1 milliard d'euros par an** :

- certes, l'excédent du compte d'avances, de l'ordre de 500 millions d'euros par an en moyenne, est plus que compensé par le montant des admissions en non valeur et des dégrèvements ordinaires, de sorte qu'une fois corrigé de ces montants, il est déficitaire de plus de 2 milliards d'euros en moyenne depuis 2000, ce à quoi s'ajoute le coût pour l'Etat de l'effet profil, de quelques centaines de millions d'euros par an ;

- cependant, en sens inverse, les prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement et pour dégrèvement et non valeur, de l'ordre de respectivement 2,5 milliards d'euros et 2 milliards d'euros en moyenne, permettent à l'Etat, alors que le coût réel de ces opérations est de seulement 1 milliard d'euros en moyenne, de faire à ce sujet un bénéfice net de l'ordre de 3,5 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Il s'agit du décret en Conseil d'Etat n° 2006-1727 du 23 décembre 2006 relatif au taux d'intérêt des concours financiers relevant des comptes intitulés « avances aux collectivités territoriales » et « accords monétaires internationaux ».

### III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE D'AVANCES

Le « compte d'avances » correspond, on l'a vu, au programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » de la mission « Avances aux collectivités territoriales ».

Pour plus de précisions sur cette mission, on pourra se reporter au rapport spécial fait chaque année par votre rapporteur spécial dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances.

#### *A. DES AVANCES MENSUELLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LEURS IMPOSITIONS*

##### **1. Un compte déficitaire la quasi-totalité de l'année**

Le compte d'avances retrace **l'avance faite mensuellement par l'Etat aux collectivités territoriales sur le montant d'environ 80 % de leurs impositions**. L'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier prévoit :

- que seuls sont concernés les impôts perçus **par voie de rôle**<sup>1</sup> ;
- que le montant concerné est celui **prévu** par le budget de l'année en cours de la collectivité.

---

<sup>1</sup> Comme cela est indiqué ci-après, il existe depuis 2006 une exception dans le cas de la TIPP attribuée aux départements.

### **La liste des prélèvements transitant par le compte**

*« La liste des prélèvements transitant par le compte est énumérée dans l'instruction codificatrice N° 94-123-A-R du 23 décembre 1994, qui se réfère à la liste des prélèvements figurant à l'article 1641-I-1 du CGI. Il s'agit des taxes suivantes dont le produit revient intégralement aux collectivités locales et à des organismes divers:*

- « - taxe foncière sur les propriétés bâties ;*
- « - taxe foncière sur les propriétés non bâties ;*
- « - taxe d'habitation ;*
- « - taxe professionnelle ;*
- « - taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;*
- « - taxe de balayage ;*
- « - taxe pour frais de chambre d'agriculture ;*
- « - taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie ;*
- « - taxe pour frais de chambre des métiers ;*
- « - taxe d'habitation sur les logements vacants.*

*« L'alinéa 2 de cet article 1641-I précise que sauf dispositions contraires, il en est de même pour les contributions et taxes qui sont établies et recouvrées comme en matière de contributions directes au profit de toutes collectivités, fonds ou organismes divers.*

*« Cependant, toutes les taxes et impositions versées à ces bénéficiaires ne donnent pas lieu à versement d'avances par douzièmes. Elles peuvent en effet être versées en une seule fois, lors de la prise en charge des rôles. Il en est ainsi pour:*

- « - les rôles autres que les rôles généraux et complémentaires ;*
- « - les attributions au profit du fonds commun de la redevance des mines ;*
- « - les attributions au profit du fonds départemental de la taxe professionnelle ;*
- « - l'imposition forfaitaire annuelle sur pylônes supportant des lignes électriques à très haute tension.*

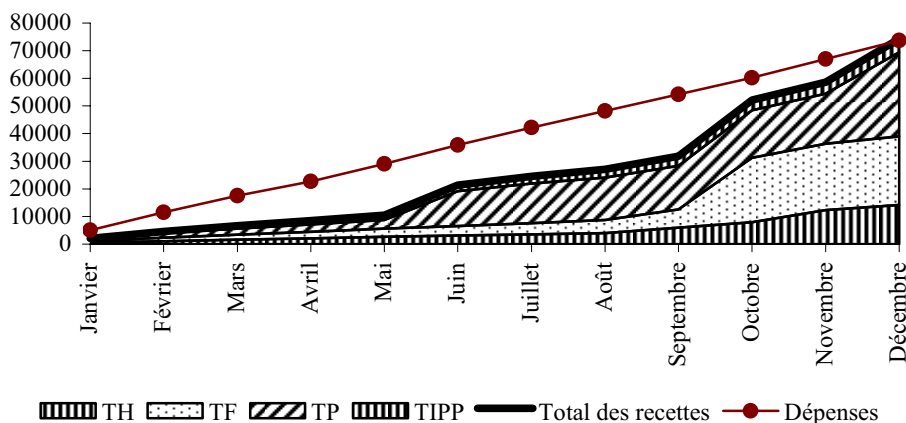
*« Par ailleurs, en vertu de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006, les crédits correspondant à la part de la TIPP affectée aux départements au titre des transferts de compétences liées au RMI et RMA transitent désormais par le compte d'avance. »*

*Source : réponse au questionnaire posé en vue du présent contrôle budgétaire*

Ainsi, eu égard à son rôle de « fermier général », alors que les dépenses cumulées du compte augmentent de manière linéaire, celui-ci ne perçoit de recettes que lors du recouvrement des impôts, soit essentiellement en juin, octobre et décembre, comme l'indique le graphique ci-après.

### Les recettes cumulées et les dépenses cumulées du compte d'avances (2006)

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire

Comme le montre le graphique ci-avant, la somme de seulement cinq impositions (la TH, la TP, la TIPP et les deux taxes foncières) correspond à la totalité des recettes du compte. Pourtant, comme on l'a indiqué ci-avant, d'autres impositions transitent également par le compte (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de balayage, taxes consulaires...). **On peut s'interroger sur cette pratique comptable, qui conduit à sous-estimer les recettes et les dépenses du compte.**

De janvier à septembre, les recouvrements sont constitués principalement par les recettes provenant des contribuables mensualisés et par le versement de l'acompte de taxe professionnelle dont la date limite de paiement est fixée au 15 juin. L'accélération des recettes au dernier trimestre est liée au calendrier des mises en recouvrement et, par conséquent, des dates limites de paiement : 15 octobre pour la taxe foncière, 15 novembre pour le premier rôle de taxe d'habitation, 15 décembre pour le solde de la taxe professionnelle et pour le deuxième rôle de taxe d'habitation.

Le tableau ci-après indique les dates de mise en recouvrement et de majoration des principaux impôts locaux.

**Dates de mise en recouvrement et de majoration des principaux impôts locaux**

Rôles généraux	DATES (Métropole et DOM)			
	Mise en recouvrement		Majoration	
Taxes foncières	31 août		15 octobre	
Taxe d'habitation	1ère émission 30 septembre	2ème émission 31 octobre	1ère émission 15 novembre	2ème émission 15 décembre
Taxe sur les logements vacants	31 octobre		15 décembre	
Taxe professionnelle	31 octobre		15 décembre	

Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire

Il est à noter que **les recettes du compte comprennent les dégrèvements et admissions en non-valeur**, dont le coût est pris en charge par l'Etat sur le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements », dont la rapporteure spéciale est notre collègue Marie-France Beaufile.

Les recettes fiscales des collectivités territoriales **ne transitant pas** par ce compte de concours financiers ont été de **22,6 milliards d'euros en 2005**. Ces recettes fiscales ont concerné essentiellement :

- les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), pour 8,3 milliards d'euros<sup>1</sup> ;
- la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), pour 5,7 milliards d'euros ;
- les « taxes liées aux véhicules », pour 2,7 milliards d'euros, ce qui correspondait en particulier à la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA).

A la suite d'une demande de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006 prévoit que désormais, **la compensation aux départements, par une fraction de la TIPP, du transfert du RMI**, se fait par l'intermédiaire du présent compte de concours financiers. La situation antérieure se caractérisait

<sup>1</sup> Dont 6,4 milliards d'euros au titre de la « taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement », le solde étant constitué de « taxes additionnelles aux droits de mutation, d'enregistrement ou de publicité foncière ».



en effet par une certaine irrégularité des recettes de TIPP versées aux départements.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce que la TIPP destinée à compenser le transfert du RMI aux départements transite désormais par le présent compte de concours financiers.

## **2. Un compte spécial mis fin 2006 en conformité avec la LOLF**

L'article 24 de la LOLF prévoit que *« les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un **taux d'intérêt** qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat »*.

Ainsi, dans son rapport spécial présenté dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2007,  **votre rapporteur spécial jugeait « indispensable que le présent compte de concours financiers soit rapidement mis en conformité avec l'article 24 de la LOLF »**.

**Cette mise en conformité a été effectuée par le décret en Conseil d'Etat n° 2006-1727 du 23 décembre 2006** relatif au taux d'intérêt des concours financiers relevant des comptes intitulés « Avances aux collectivités territoriales » et « Accords monétaires internationaux ». Ce décret précise dans son article 1<sup>er</sup> que *« les concours accordés au titre de la seconde section du compte de concours financiers intitulé « avances aux collectivités territoriales » ne sont pas assortis d'un taux d'intérêt »*.

**Votre rapporteur spécial se félicite bien entendu de ce que le compte de concours financiers soit désormais en conformité avec la LOLF.**

### **B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES RELATIFS AU COMPTE D'AVANCES**

Afin de pleinement comprendre le fonctionnement du compte d'avances, et de pouvoir « simuler » divers scénarios sur ses résultats passés et futurs, votre rapporteur spécial a demandé transmission des **principaux chiffres** relatifs au compte d'avances.

Ces chiffres sont **synthétisés** dans le tableau ci-après, ainsi que les **formules mathématiques**, élaborées par votre rapporteur spécial, permettant de les relier entre eux.

**Les principaux chiffres relatifs au compte d'avances**

(en milliards d'euros)

*Les chiffres en italiques n'ont pas été transmis par le gouvernement, et sont calculés par votre rapporteur spécial.*

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A	DEPENSES	31,8	34,9	37,1	40,6	43,9	46,3	49,5	51,9	54,1
B	Taux de recouvrement de l'exercice n (%)	87,9	87,3	85,0	83,6	83,1	80,5	82,0	82,7	83,3
C	Taux de recouvrement des restes à recouvrer de l'exercice n-1 (%)	55,4	56,5	61,3	65,5	65,5	68,8	80,2	81,1	81,6
D	Recettes relatives à l'exercice n	28,0	30,4	31,5	33,9	36,5	37,2	40,6	42,9	45,0
E	Recettes relatives à l'exercice n-1	ND	2,2	2,7	3,6	4,4	5,1	7,3	7,2	7,3
F	Recettes relatives aux exercices n et n-1	ND	32,6	34,2	37,6	40,9	42,3	47,9	50,2	52,4
G	Recettes relatives aux exercices antérieurs à n-1	ND	1,1	1,3	1,5	1,5	1,6	2,0	1,8	1,8
H	RECETTES	ND	33,7	35,6	39,1	42,4	43,9	49,8	51,9	54,2
I	<b>SOLDE</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,6</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
J	Sommes restant à percevoir sur l'exercice n	3,9	4,4	5,6	6,7	7,4	9,0	8,9	9,0	9,0
K	Sommes restant à percevoir sur l'exercice n-1	ND	1,7	1,7	1,9	2,3	2,3	1,8	1,7	1,7
L	Sommes restant à percevoir sur les exercices antérieurs à n-1	ND	4,3	4,6	4,8	5,2	5,9	6,3	6,3	6,2
M	TOTAL DES SOMMES RESTANT A PERCEVOIR ("CULOT")	9,2	10,4	11,9	13,3	14,9	17,3	17,0	17,0	16,9

(1) Déterminées par votre rapporteur spécial. Les chiffres obtenus coïncident bien entendu avec ceux fournis par le gouvernement.

Sources : réponses au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire, calculs de votre rapporteur spécial

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A	DEPENSES	54,8	55,6	55,1	56,2	58,7	61,2	65,0	73,7
B	Taux de recouvrement de l'exercice n (%)	83,3	84,1	83,2	84,1	84,7	86,0	86,4	88,2*
C	Taux de recouvrement des restes à recouvrer de l'exercice n-1 (%)	87,1	88,0	88,1	81,9	85,5	80,1	86,0	87,4
D	Recettes relatives à l'exercice n	45,6	46,8	45,9	47,3	49,7	52,7	56,2	65,0
E	Recettes relatives à l'exercice n-1	7,9	8,1	7,8	7,6	7,6	7,2	7,4	7,7
F	Recettes relatives aux exercices n et n-1	53,5	54,9	53,7	54,9	57,3	59,9	63,6	72,7
G	Recettes relatives aux exercices antérieurs à n-1	1,9	1,9	1,7	1,7	2,0	1,8	2,4	1,5
H	RECETTES	55,4	56,7	55,4	56,6	59,4	61,7	65,9	74,2
I	<b>SOLDE</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>
J	Sommes restant à percevoir sur l'exercice n	9,2	8,9	9,2	8,9	9,0	8,6	8,8	8,7
K	Sommes restant à percevoir sur l'exercice n-1	1,2	1,1	1,1	1,7	1,3	1,8	1,2	1,1
L	Sommes restant à percevoir sur les exercices antérieurs à n-1	5,9	5,2	4,5	3,9	3,5	3,0	2,4	2,1
M	TOTAL DES SOMMES RESTANT A PERCEVOIR ("CULOT")	16,2	15,1	14,8	14,5	13,8	13,3	12,4	11,7

Formules (1)
Donnée
Donnée
Donnée
$B(n)/100 * A(n)$
$C(n)/100 * (A(n-1) - D(n-1))$
$D(n) + E(n)$
Donnée
$F(n) + G(n)$
$H(n) - A(n)$
$A(n) - D(n)$
$J(n-1) - E(n)$
$M(n) - J(n) - K(n)**$
$M(n-1) - I(n)***$

\* Contrairement à celui transmis par le gouvernement (87,44 %), ce taux s'applique au nouveau périmètre des recettes et des dépenses, qui comprennent désormais la TIPP des départements. \*\* 1999=donnée. \*\*\* 1993=donnée.

Comme l'indique la dernière colonne du tableau ci-avant, il est possible **de retrouver intégralement** les chiffres du tableau à partir de seulement **six données** :

- le montant des dépenses de l'exercice n ;
- le taux de recouvrement de l'exercice n ;
- le taux de recouvrement des restes à recouvrer de l'exercice n-1 ;
- les recettes relatives aux exercices antérieurs à n-1 ;
- les sommes restant à percevoir en 1993<sup>1</sup> sur les exercices antérieurs à n-1 ;
- le total des sommes restant à percevoir en 1999<sup>2</sup>.

Le **solde** peut quant à lui être calculé à partir des seules **quatre premières données**.

### **1. Des dépenses qui dépendent de l'activité économique et de la politique fiscale des collectivités territoriales**

Les **dépenses** annuelles du compte (ligne A du tableau ci-avant, intitulé « Les principaux chiffres relatifs au compte d'avances ») sont une donnée, qui résulte mécaniquement de l'évolution des bases - elle-même conséquence de l'activité économique - et des taux. Elles augmentent de **5 % par an en moyenne**, contre 3,6 % pour le PIB, comme l'indique le graphique ci-après.

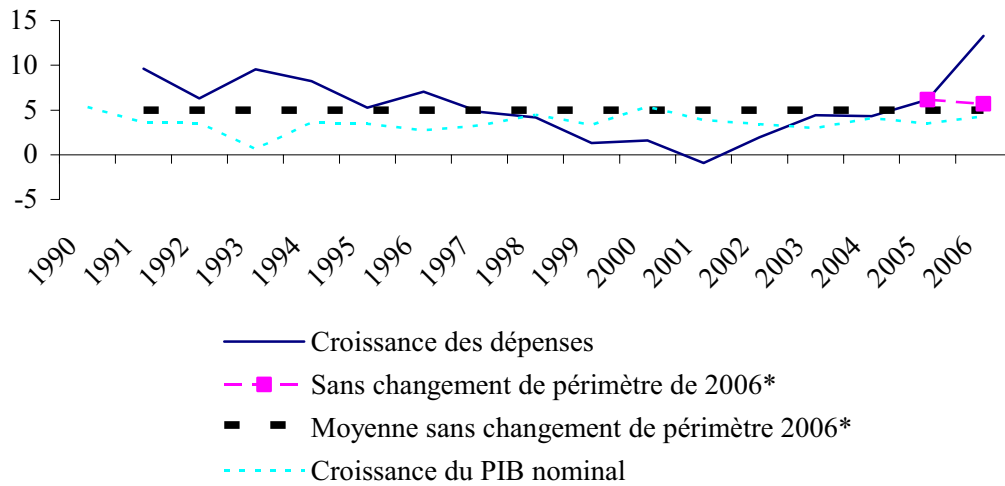
---

<sup>1</sup> Première année pour laquelle cette donnée est disponible.

<sup>2</sup> Première année pour laquelle cette donnée est disponible.

### Croissance annuelle des dépenses du compte d'avances

(en %)



\* Depuis 2006, les recettes de TIPP destinées à compenser les compétences transférées aux régions transitent par le présent compte d'avances, ce qui a augmenté les dépenses et les recettes de respectivement 4,940 milliards d'euros et 4,787 milliards d'euros.

Source : réponses au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire

Jusqu'en 1997, les dépenses, malgré leur faible croissance, ont en réalité été très dynamiques, parce que leur part dans le PIB s'est accrue. Leur croissance a en effet été supérieure à celle du PIB, alors que, d'une manière générale, les recettes fiscales tendent spontanément, en l'absence de modification de la définition de l'assiette ou du taux, à augmenter à la même vitesse que le PIB. Ce dynamisme s'explique par de fortes hausses des taux des impôts locaux.

Depuis 1998, les dépenses évoluent à peu près à la même vitesse que le PIB, conformément à leur tendance « spontanée ».

Le tableau ci-après explicite les déterminants de la croissance des dépenses du compte.

#### Les déterminants de la croissance des dépenses

Les recettes et les dépenses du compte tendent spontanément à augmenter à la même vitesse que le PIB. En effet, d'une manière générale, les prélèvements obligatoires des administrations publiques tendent, sur longue période, à augmenter à la même vitesse que le PIB (on dit que l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est en moyenne égale à 1). La part des prélèvements obligatoires dans le PIB tend donc, sur longue période, à rester constante.

Deux phénomènes peuvent toutefois modifier la part des prélèvements obligatoires dans le PIB :

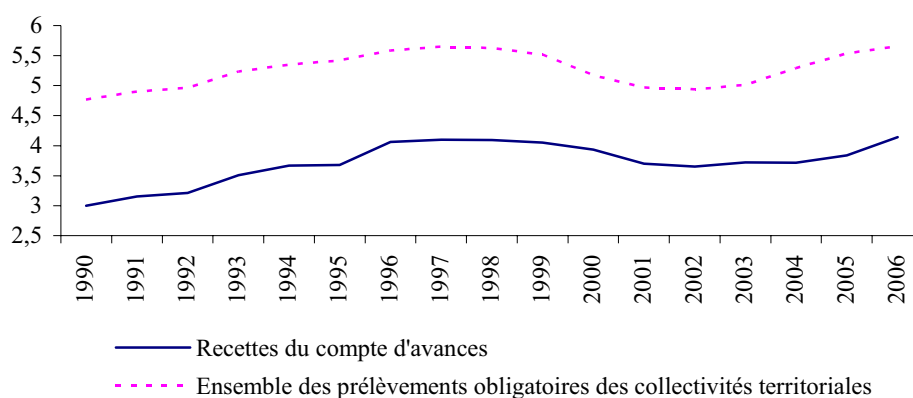
- une tendance spontanée, forcément de courte durée, des prélèvements obligatoires à augmenter à une vitesse différente de celle du PIB, lorsque leur assiette n'évolue pas à la même vitesse que le PIB (on assiste alors par exemple à la formation de « bulles de recettes ») ;

- des modifications du droit, en particulier en ce qui concerne les taux d'imposition, et qui modifient de façon structurelle la part des prélèvements obligatoires dans le PIB.

La part dans le PIB des recettes du compte d'avances, de même d'ailleurs que celle des prélèvements obligatoires des collectivités territoriales, a connu des fluctuations importantes ces dernières années, comme l'indique le graphique ci-après.

### La part des recettes du compte d'avances dans le PIB

(en points de PIB)



Sources : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire, Insee

Schématiquement, l'évolution a été la suivante :

- la part des recettes du compte d'avances est passée de 3 points de PIB en 1990 à 4 points de PIB en 1996 ;

- elle a ensuite fluctué autour de 4 points de PIB.

Dans son rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution pour 2007, le gouvernement explique les fluctuations des prélèvements obligatoires des collectivités territoriales - et donc des recettes du compte d'avances - de la façon suivante :

- de 1990 à 1998, l'augmentation s'explique par « la conjonction de fortes hausses de taux dans l'ensemble des niveaux de collectivités locales » ;

- de 1999 à 2002, la diminution s'explique essentiellement par divers allègements de fiscalité locale<sup>1</sup>, compensés par des dotations, mais elle provient aussi de baisses de taux<sup>2</sup> ;

- depuis 2002, l'augmentation s'explique à la fois par la bonne orientation des bases et par de nouvelles augmentations de taux.

<sup>1</sup> Suppression de la part salaire de la taxe professionnelle (à partir de 1999) et des parts régionales des DMTO (1999) et de la taxe d'habitation (2001).

<sup>2</sup> « Même corrigé en ajoutant ces compensations de l'Etat, le taux de PO des APUL recule en 2000 et 2001, en raison du tassement des taux au niveau des communes et des départements ».

## 2. Des recettes qui obéissent à des déterminants différents selon l'exercice concerné

Les déterminants des **recettes** sont **plus complexes**.

Les recettes au titre de **l'exercice en cours** (ligne D du tableau ci-avant, intitulé « Les principaux chiffres relatifs au compte d'avances »), de près de 75 milliards d'euros en 2006, sont égales au produit des dépenses et du **taux de recouvrement** de cet exercice (ligne B du tableau ci-avant).

Les recettes au titre de **l'exercice n-1** (ligne E du tableau ci-avant), de l'ordre de 8 milliards d'euros par an, sont quant à elles le produit du reste à recouvrer relatif à l'exercice n-1<sup>1</sup>, et du taux de recouvrement de ce reste à recouvrer (ligne C du tableau ci-avant).

Il faut encore prendre en compte les recettes au titre des **exercices antérieurs à l'exercice n-1** (ligne H du tableau ci-avant), de l'ordre de 2 milliards d'euros par an.

Comme cela a été indiqué ci-avant, **les recettes du compte comprennent les dégrèvements et admissions en non-valeur**, dont le coût est pris en charge par l'Etat sur le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements », dont la rapporteure spéciale est notre collègue Marie-France Beauvils. Il faut donc garder à l'esprit que **les taux de recouvrement indiqués dans le présent rapport d'information comprennent les recouvrements effectués auprès du principal contribuable local, l'Etat, ainsi que les admissions en non valeur**.

## 3. Le solde et le « culot »

Le **solde** du compte (ligne I du tableau ci-avant, intitulé « Les principaux chiffres relatifs au compte d'avances ») se définit, bien entendu, comme la différence entre ses recettes et ses dépenses. On a vu qu'il est de l'ordre de 500 millions d'euros par an depuis 1996.

Le solde détermine l'évolution du « **culot** » (ligne M du tableau ci-avant), c'est-à-dire du montant des **restes à recouvrer**. Chaque année, le culot diminue d'un montant égal à l'excédent du compte (ou augmente d'un montant égal à son déficit) .

Ce culot peut lui-même être décomposé en fonction des exercices concernés, conformément aux formules indiquées dans la dernière colonne du tableau ci-avant.

---

<sup>1</sup> Défini comme la différence entre les dépenses réalisées en n-1 et les recettes alors perçues au titre de l'exercice n-1.

### **C. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS SATISFAISANTS**

Le programme 833, qui correspond au compte d'avances aux collectivités territoriales, et à la quasi-totalité des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », lui-même **la mission la plus importante financièrement** de toutes les missions, **ne dispose que de quatre objectifs, chaque objectif se voyant associer un indicateur.**

Ces objectifs sont présentés en détails dans le rapport spécial fait, chaque année, par votre rapporteur spécial, sur la mission « Avances aux collectivités territoriales ».

**On se bornera ici à souligner que ce faible nombre d'indicateurs résulte de la nature particulière du compte d'avances.** En effet, comme dans le cas de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT), l'Etat a compétence liée.

### **D. DES INFORMATIONS COMPTABLES ENCORE PERFECTIBLES**

#### **1. Des informations très lacunaires jusqu'en 1998**

*a) Le solde est-il en réalité en excédent depuis le début des années 1990 ?*

Les informations sur l'exécution ont été **très lacunaires** jusqu'en **1998**, comme le montrent les cases en grisé du tableau ci-avant, intitulé « Les principaux chiffres relatifs au compte d'avances ».

En effet, ce n'est qu'à partir de cet exercice que les **taux de recouvrement** ont correspondu aux taux de recouvrement **réels**. Auparavant, les taux de recouvrement retenus étaient conventionnels.

#### **Les taux de recouvrement utilisés, selon le gouvernement**

*« Avant 1995, la répartition des recettes entre impôts d'état et impôts locaux était effectuée forfaitairement, avec le même taux de recouvrement. Puis à partir de 1995 et sur 3 ans, la répartition s'est faite sur la base d'un fichier statistique avec des taux différents pour l'Etat et les collectivités territoriales (1995 pour l'exercice courant, 1996 pour l'exercice précédent et 1997 pour les exercices antérieurs).*

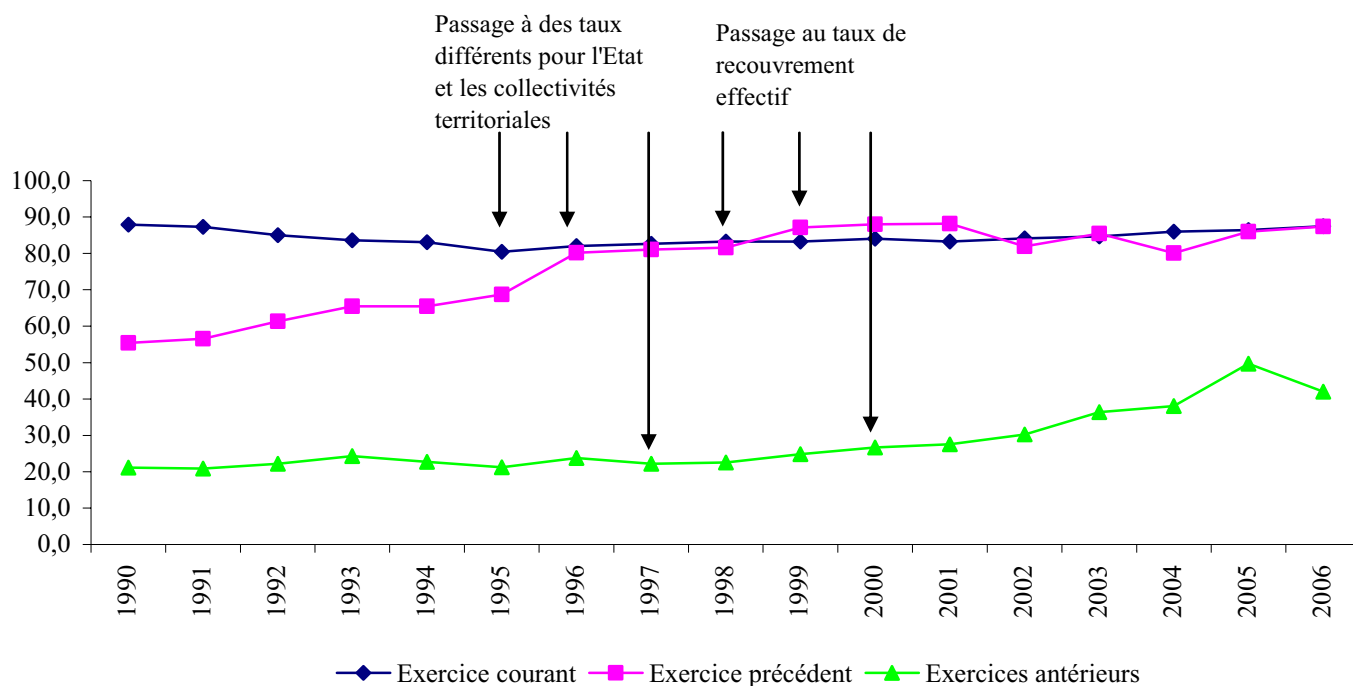
*« A partir de 1998, il y a eu en trois ans un passage progressif à une répartition basée sur la réalité comptable. En 1998, sur l'exercice courant, la ventilation des recettes a été extraite de la comptabilité. A compter de 1999, la répartition comptable s'est appliquée également à l'exercice précédent et en 2000 elle a été étendue à la première année des exercices antérieurs (recettes perçues en 2000 sur émissions 1998). »*

*Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire*

Le graphique ci-après permet de visualiser l'ampleur des ajustements réalisés.

### Les taux de recouvrement et d'apurement

(en %)



L'amélioration du taux de recouvrement relatif aux exercices **antérieurs à l'exercice n-1** observée depuis le début des années 2000 est **essentiellement optique**. En effet, comme on le verra ci-après, les sommes recouvrées sont de l'ordre de 2 milliards d'euros par an, l'augmentation du taux de recouvrement provenant de l'épuisement progressif du « stock » de créances à recouvrer.

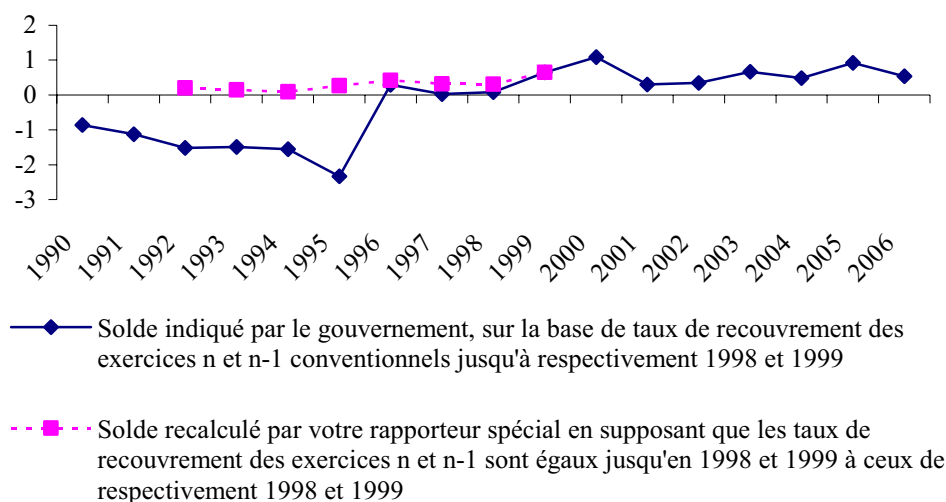
Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire

A titre d'illustration, on peut calculer **ce qu'aurait été le solde** du compte de 1990 à 1995, si les **taux de recouvrement** de l'exercice courant et de l'exercice précédent avaient été égaux à ceux de respectivement **1998** et **1999**.



**Ce qu'aurait été le solde du compte d'avances si les taux de recouvrement relatifs à l'exercice en cours et à l'exercice précédent avaient été égaux de 1990 à 1997 aux taux retenus pour 1998**

(en milliards d'euros)



Sources : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire, calculs de votre rapporteur spécial

Ainsi, **il semble que le compte ait « en réalité » été en excédent de plusieurs centaines de millions<sup>1</sup> d'euros par an dès le début des années 1990.**

Compte tenu de l'imprécision de tels soldes recalculés, votre rapporteur spécial retiendra cependant, dans les développements ci-après, les soldes et taux de recouvrement **indiqués par le gouvernement**.

*b) Des admissions en non valeur qui ne sont précisément identifiées que depuis 1998*

Par ailleurs, les admissions en non valeur ne sont précisément identifiées que depuis 1998, comme l'indique l'encadré ci-après.

<sup>1</sup> Avec un excédent de l'ordre de 200 millions d'euros en 1992, 150 millions d'euros en 1993, 90 millions d'euros en 1994, 260 millions d'euros en 1995, 415 millions d'euros en 1996, 320 millions d'euros en 1997 et 650 millions d'euros en 1998. Il s'agit bien entendu de simples ordres de grandeur.

### **L'identification des admissions en non valeur**

*« Au niveau des restitutions d'informations, les admissions en non-valeur concernant l'ensemble des impôts ne sont isolées que depuis 1992, sans que le détail par type d'impôt (impôt d'Etat ou impôt local) ne soit alors disponible.*

*« De 1995 à 1997, les admissions en non valeur ont été réparties forfaitairement entre impôts locaux et impôts d'Etat.*

*« A partir de 1998, la part spécifique des admissions en non-valeur sur impôts locaux est précisément identifiée grâce à la création, à compter du 1er janvier 1998, d'un nouveau paragraphe de dépense. »*

*Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire*

## **2. Des informations toujours perfectibles**

Les informations comptables du compte sont **toujours perfectibles**.

En particulier, il n'est à ce jour pas possible, selon le gouvernement, d'évaluer exactement le montant des dégrèvements ordinaires, et *a fortiori* de ventiler ces dégrèvements par impôt, comme on le verra ci-après.

#### IV. L'EXCÉDENT PERMANENT DU COMPTE DEPUIS 1996

##### A. UN EXCÉDENT FORCÉMENT NON DURABLE QUI PROVIENT DU RECOUVREMENT PROGRESSIF D'UN STOCK DE « VIEILLES CRÉANCES », EN PARTIE PAYÉES PAR L'ÉTAT

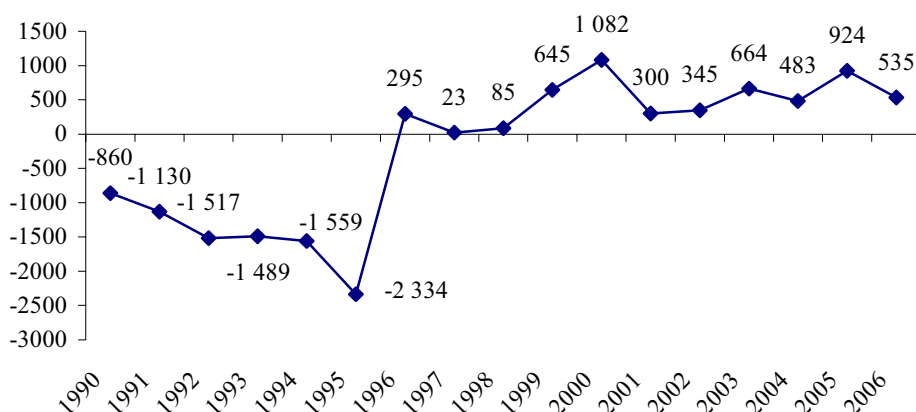
###### 1. Un excédent chaque année depuis 1996

Si la totalité des dépenses au titre d'un exercice était financée par des recettes fiscales équivalentes au titre du même exercice - c'est-à-dire si le taux de recouvrement était de 100 % -, et si le compte n'avait pas d'autres recettes, le solde serait équilibré chaque année.

Or, comme on l'a indiqué, **le solde est excédentaire d'environ 500 millions d'euros par an en moyenne depuis 1996.**

Le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire

Cette situation est paradoxale : comment expliquer que le compte soit en excédent, alors que, le taux de recouvrement étant mécaniquement, pour un exercice donné, inférieur à 100 %, le solde devrait au contraire enregistrer un déficit ?

###### 2. Un excédent depuis 1996 qui s'explique par le recouvrement progressif d'un stock de vieilles créances, qui devrait être résorbé à court terme

Ce paradoxe, qui intéresse depuis plusieurs années votre commission des finances, et qui n'a pas fait l'objet d'explications claires de la part du

gouvernement, provient d'un phénomène simple : le **recouvrement progressif, par le compte d'avances, d'un stock de « vieilles créances »**, qui devrait être **résorbé à court terme**.

a) *L'amélioration des taux de recouvrement : une explication qui ne concerne pas les taux de recouvrement relatifs aux exercices n et n-1*

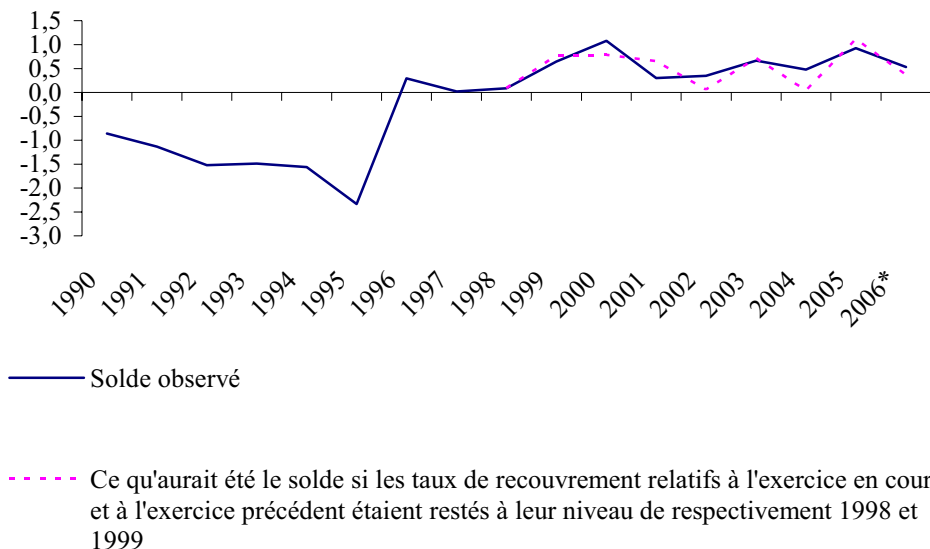
Certes, selon les calculs de votre rapporteur spécial, en l'absence d'amélioration depuis 1990 des **taux de recouvrement** relatifs aux exercices **n** et **n-1**, depuis 1996 en moyenne le solde du compte d'avances s'en serait trouvé dégradé d'environ 2 milliards d'euros, et aurait donc été négatif de 1,5 milliard d'euros.

Cependant, comme on l'a indiqué ci-avant, **les taux de recouvrement transmis par le gouvernement n'ont de signification qu'à partir de 1998**, ou au mieux **1995**, dates à partir desquelles les taux de recouvrement affichés relatifs aux exercices n et n-1 sont à peu près stables.

Ainsi, l'amélioration des taux de recouvrement relatifs aux exercices n et n-1 à compter de 1998 **n'a pas d'impact significatif sur le solde**, comme l'indique le graphique ci-après.

#### L'impact de l'amélioration des taux de recouvrement à partir de 1998

(solde du compte, en milliards d'euros)



Rappel : ce n'est qu'à compter de l'exercice 1998 que les taux de recouvrement utilisés par le gouvernement correspondent aux taux effectifs.

Sources : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire, calculs de votre rapporteur spécial

Ce résultat est d'ailleurs logique : sur longue période, le solde **ne peut pas être en excédent**, parce que, même si les taux de recouvrement s'améliorent, ils resteront forcément inférieurs à 100 %. L'excédent du compte provient donc nécessairement de **facteurs exceptionnels**.

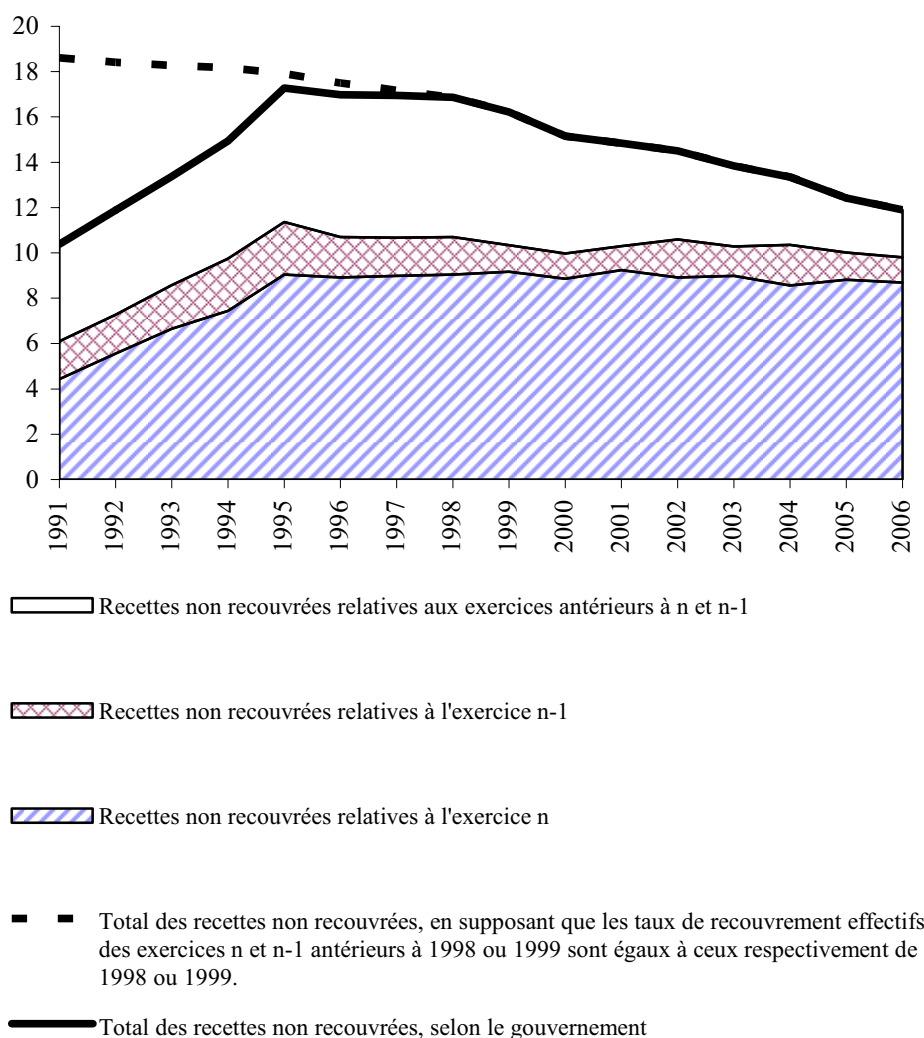
*b) Le recouvrement progressif par le compte d'avance de ses créances anciennes*

En fait, si le compte d'avances est en excédent, c'est parce qu'il dispose d'un « **stock** » de **créances anciennes**, qu'il recouvre progressivement, pour un montant de près de **2 milliards d'euros** par an depuis 1996. Le stock de ces créances étant par ailleurs alimenté chaque année par de nouvelles créances concernant un nouvel exercice, la **diminution nette** de ces créances est de l'ordre de seulement **500 millions d'euros** par an.

Le gouvernement ne fournit la décomposition de ces recettes non recouvrées que depuis 1999, dont il n'indique par ailleurs le montant global qu'à partir de 1993. Il est cependant possible, sur la base des déficits et des recettes des années antérieures, de calculer ces données en remontant jusqu'en 1991. On obtient alors le graphique ci-après.

**Le stock de recettes non recouvrées (« culot »), tel qu'il ressort des chiffres du gouvernement**

(en milliards d'euros)



La décomposition antérieure à 1999, de même que le montant global antérieur à 1993, résultent de calculs de votre rapporteur spécial.

Sources : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire, calculs de votre rapporteur spécial

La **forte augmentation apparente** du stock de recettes non recouvrées **entre 1990 et 1995**, elle-même conséquence d'une forte augmentation apparente du stock de recettes non recouvrées de l'exercice en cours, doit être considérée avec **prudence**, dans la mesure où, comme on l'a vu, les taux de recouvrement étaient jusqu'alors définis forfaitairement, les taux de recouvrement effectifs n'ayant été complètement pris en compte qu'à partir de **1998** pour l'exercice en cours.

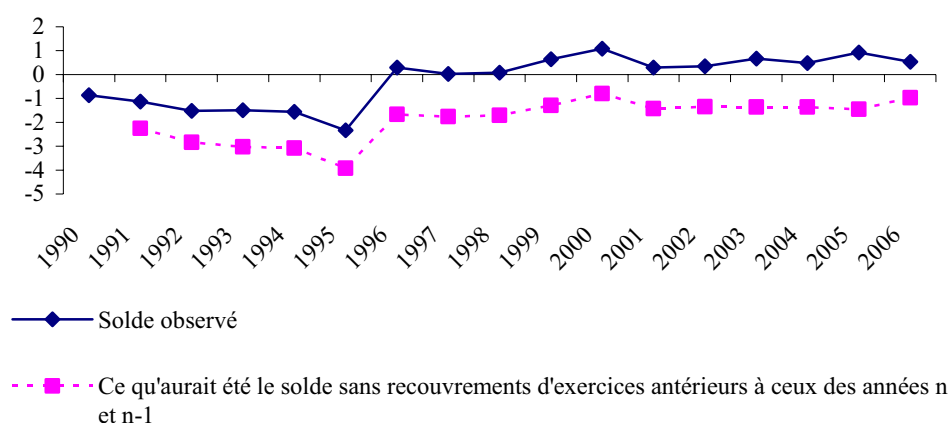
C'est pourquoi la **courbe en pointillés**, calculée par votre rapporteur spécial, montre l'évolution du stock de recettes non recouvrées en supposant, par hypothèse, que les taux de recouvrement de l'exercice en cours et de l'exercice précédent **n'étaient pas différents** de 1990 à 1998 de ce qu'ils ont été par la suite.

Dans tous les cas, les recettes non recouvrées relatives aux exercices **antérieurs à n-1** (en blanc sur le graphique) **diminuent régulièrement depuis 1995**.

Ainsi, sans les recettes des exercices antérieurs à n-1, le solde du compte depuis 1996 aurait été non excédentaire de 500 millions d'euros par an, mais **déficitaire de 1,5 milliard d'euros par an**, comme l'indique le graphique ci-après.

**Ce qu'aurait été le solde du compte d'avances sans le recouvrement des créances anciennes**

*(en milliards d'euros)*



Sources : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire, calculs de votre rapporteur spécial

*c) Un recouvrement correspondant en grande partie à des créances payées par l'Etat*

Selon les indications fournies à votre rapporteur spécial, les plus récentes de ces « vieilles créances » sont recouvrées en quasi-totalité auprès du contribuable, mais chaque année l'administration fiscale renonce à percevoir environ 500 millions d'euros de créances, sur des exercices globalement plus anciens. Ces **500 millions d'euros** constituent des **admissions en non valeur (ANV)**, qui sont compensées au compte d'avances, par le programme 201 précité.

**L'Etat ne fait donc aucun bénéfice :**

- les 500 millions d'euros d'admissions en non valeur sont des pertes pour le budget général de l'Etat ;

- le 1,5 milliard d'euros restant correspond en partie également à des pertes (sous forme de dégrèvements ordinaires) et, surtout, à des sommes qu'il aurait dû percevoir antérieurement.

Le fait que le recouvrement progressif du culot correspond à un phénomène en grande partie comptable était d'ailleurs souligné par notre ancien collègue Paul Loridant, dans son rapport d'information précité. Ainsi, écrivait-il : *« 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. »*

#### **B. COMMENT EXPLIQUER LA SOUS-ESTIMATION QUASI SYSTÉMATIQUE DU SOLDE DU COMPTE DEPUIS 1996 ?**

##### **1. En moyenne, des dépenses sous-estimées de 400 millions d'euros, des recettes sous-estimées de 850 millions d'euros, d'où un solde sous-estimé de 450 millions d'euros**

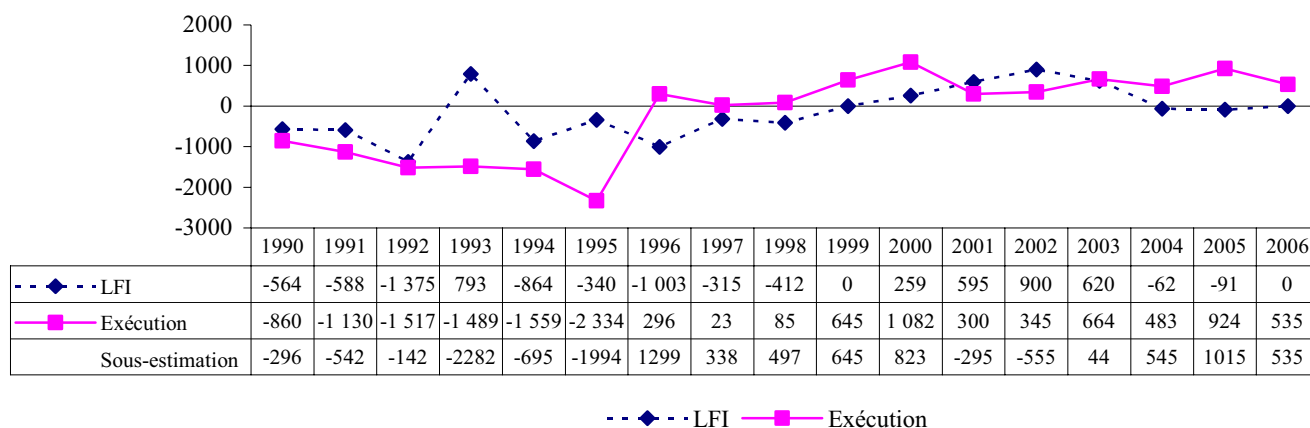
Si l'on excepte les années 2001, 2002 et 2003, **le gouvernement prévoit systématiquement depuis 1996 que le solde du compte d'avances se rapprochera de l'équilibre, voire sera légèrement négatif.**

Cette situation **ne s'est jamais produite**, comme l'indique le graphique ci-après.



### Le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales : prévision et exécution

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire

**En moyenne depuis 1996, le solde a été supérieur d'environ 450 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances, qui prévoyaient un solde excédentaire de seulement 50 millions d'euros en moyenne.**

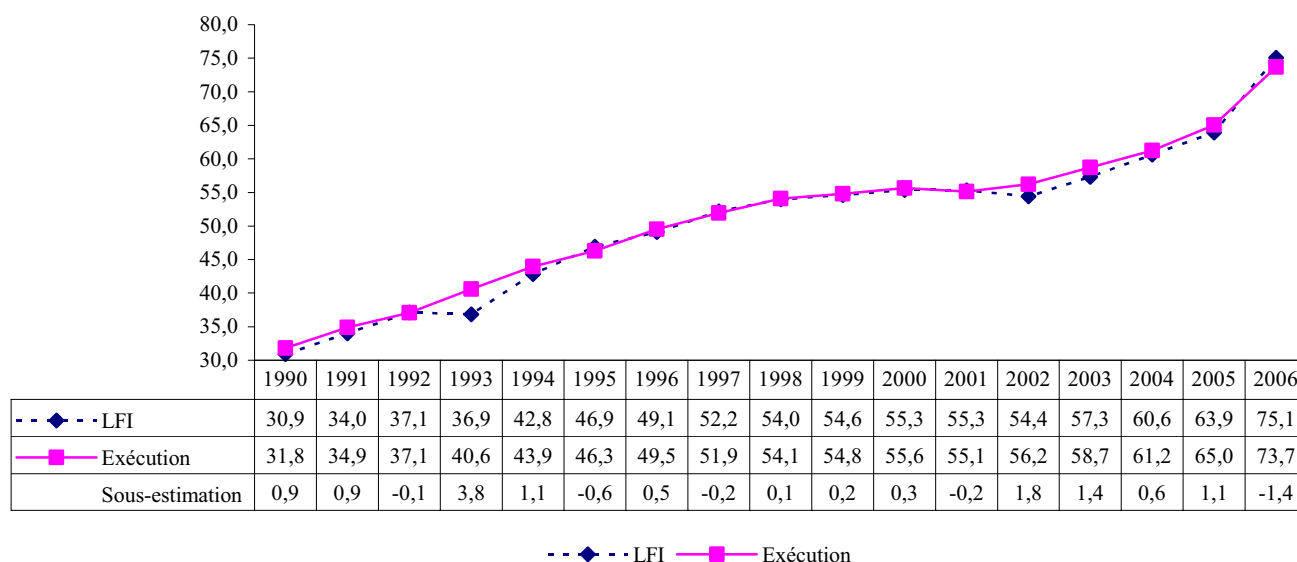
#### a) Des dépenses égales ou supérieures aux prévisions

Le fait que le solde soit presque systématiquement meilleur que prévu **ne peut pas provenir des dépenses**, toujours égales ou supérieures aux prévisions.

En effet, comme le montre le graphique ci-après, si le gouvernement prévoit généralement bien les dépenses, depuis 2002 il les sous-estime de 1,2 milliard d'euros en moyenne (ce qui correspond, depuis 1996, à une sous-estimation de **400 millions d'euros** en moyenne).

### Les dépenses du compte d'avances aux collectivités territoriales : prévision et exécution

(en milliards d'euros)



Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire

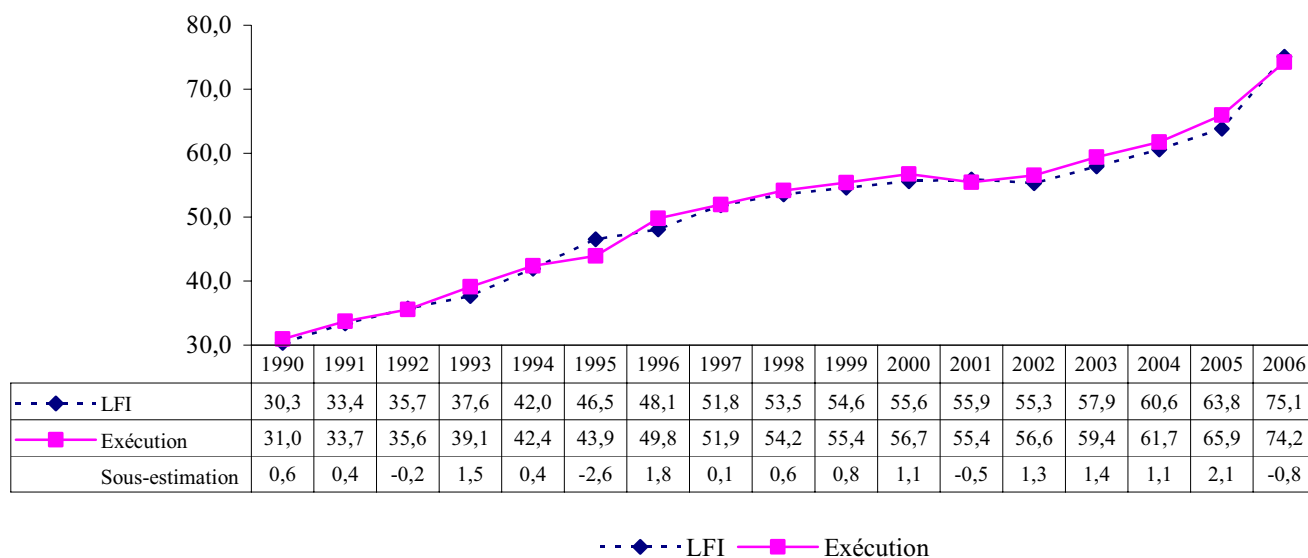
La sous-estimation des dépenses provient d'une **sous-estimation de l'impôt** tel qu'il résulte des votes des collectivités territoriales. Selon une réponse à une question posée dans le cadre du présent contrôle budgétaire, « *la prévision de l'évolution des bases étant de bonne qualité, la très grande majorité de l'erreur de prévision provient de l'estimation des taux. Ainsi, au cours des dernières années, le très fort dynamisme des taux votés par les départements et les régions a été sous-estimé, ce qui conduit à minorer les montants inscrits en LFI* ».

#### b) Des recettes nettement supérieures aux prévisions

La sous-estimation de l'excédent de l'année à venir provient en fait d'une **sous-estimation quasi-systématique des recettes depuis 1996**, comme le montre le graphique ci-après. Ainsi, depuis 1996, les recettes ont été supérieures en moyenne de **850 millions d'euros** aux prévisions. Depuis 1996, les recettes n'ont été surestimées qu'à deux occasions : 2001 et 2006.

### Les recettes du compte d'avances aux collectivités territoriales : prévision et exécution

(en milliards d'euros)



Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire

Si l'on soustrait ces deux phénomènes – une sous-évaluation des recettes de 850 millions d'euros, une sous-estimation des dépenses de 400 millions d'euros –, on arrive bien à la sous-évaluation de l'excédent constatée en moyenne depuis 1996, de 450 millions d'euros.

**La prévision du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales, en particulier en ce qui concerne ces recettes, semble donc se heurter à un biais quasi systématique, qui conduit à minorer l'excédent de 450 millions d'euros par an en moyenne, essentiellement à cause d'une sous-estimation des recettes, observée presque chaque année depuis 1996.**

#### **2. Une sous-estimation du solde qui provient en pratique essentiellement d'une sous-estimation du taux de recouvrement des exercices antérieurs à l'exercice en cours**

Le fonctionnement du compte d'avances implique **qu'une sous-estimation des dépenses implique également une sous-estimation des recettes au titre de l'exercice en cours<sup>1</sup>**, dans une proportion équivalente. Aussi peut-il être utile de calculer ce qu'aurait été le solde du compte s'il n'y avait pas eu d'erreur sur les dépenses (en prenant en compte l'impact de cette erreur sur les prévisions de recettes), afin d'isoler l'erreur de prévision

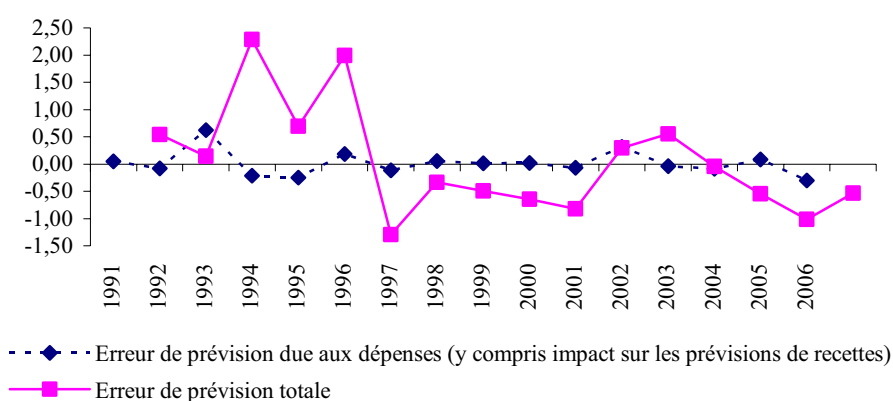
<sup>1</sup> Mais pas des exercices antérieurs.

provenant d'autres causes, c'est-à-dire d'une mauvaise estimation du taux de recouvrement des recettes.

L'erreur de prévision du solde ne provient **quasiment pas** d'erreurs de prévision relatives aux **dépenses**, dès lors qu'on les corrige de leur impact sur les **prévisions de recettes**, comme l'indique le graphique ci-après.

**L'erreur de prévision du solde du compte d'avances :  
impact de l'erreur de la prévision de dépenses**

(en milliards d'euros)



Source : calculs de votre rapporteur spécial

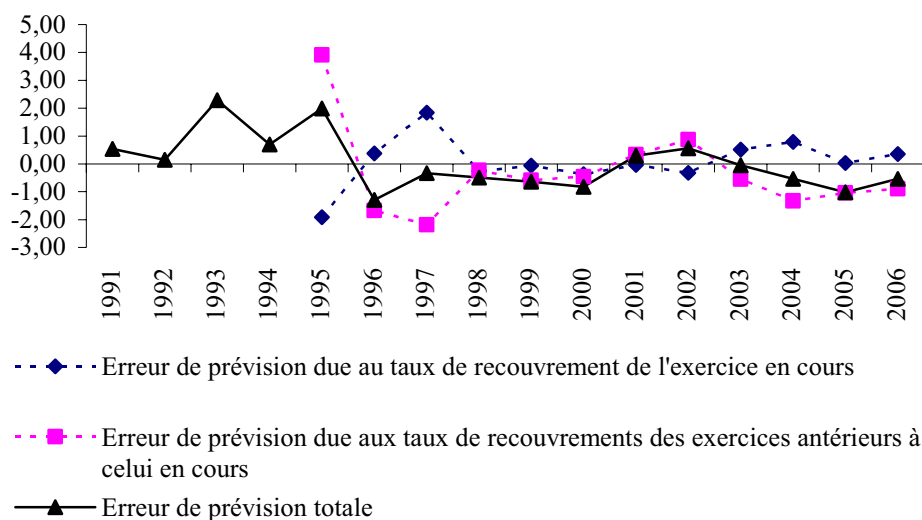
On calcule qu'une sous-estimation des dépenses de 400 millions d'euros (correspondant à la moyenne depuis 1996) ne dégrade le solde que de quelques millions d'euros.

L'erreur de prévision du solde provient donc en **quasi-totalité** d'erreurs concernant les **taux de recouvrement**.

Cette erreur concerne essentiellement les taux de recouvrement des exercices **antérieurs à celui en cours**, comme l'indique le graphique ci-après.

**L'erreur de prévision du solde du compte d'avances :  
impact de l'erreur de la prévision des taux de recouvrements**

(en milliards d'euros)



Votre rapporteur spécial ne dispose pas des prévisions de taux de recouvrement. Cependant, celles relatives à l'exercice en cours ont été calculées à partir de la prévision de dépenses et de la prévision de recettes au titre de l'année en cours. L'impact global de l'erreur de prévision en matière de taux de recouvrement est quant à lui défini comme celui ne provenant pas de l'erreur de prévision découlant des dépenses.

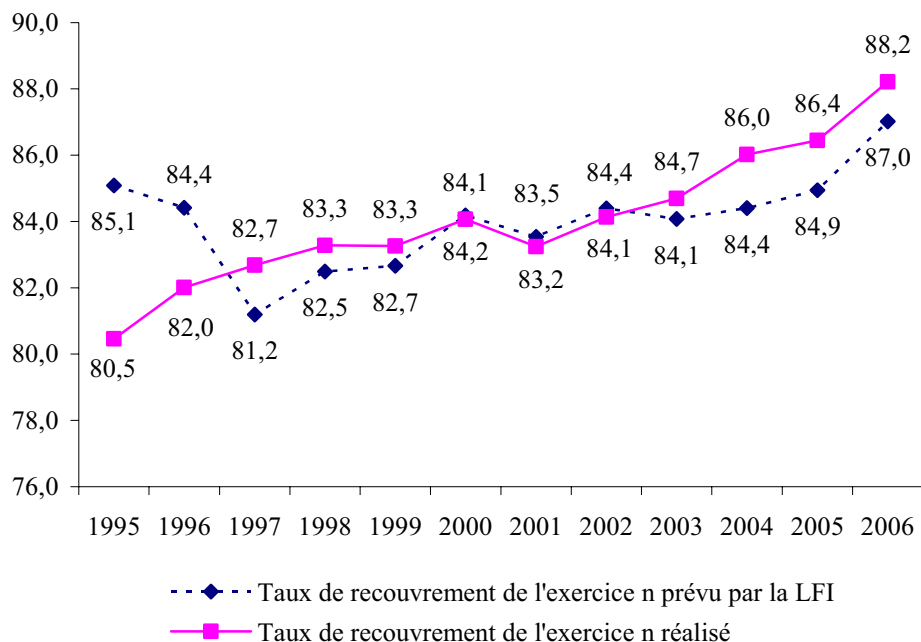
Source : calculs de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial n'est malheureusement pas en mesure, en fonction des informations dont il dispose, de décomposer cette erreur de prévision selon qu'elle provient du taux de recouvrement de l'exercice n-1 ou de celui des exercices antérieurs.

A titre d'illustration, il est cependant possible de comparer la prévision et l'exécution en matière de taux de recouvrement de **l'exercice en cours**.

### Le taux de recouvrement des recettes de l'année en cours : prévision et exécution

(en %)



Le taux de recouvrement prévu au titre de l'année en cours est calculé par votre rapporteur spécial à partir de la prévision de dépenses et de la prévision des recettes au titre de l'année en cours.

Sources : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire, calculs de votre rapporteur spécial

Ainsi, depuis 2003, le taux de recouvrement des recettes de l'exercice en cours a chaque année été supérieur de 1,2 point aux prévisions. Si l'on exclut les années 1995 et 1996, qui sont des années « aberrantes », ce supplément est de 0,7 point en moyenne.

On calcule que, toutes choses égales par ailleurs, une majoration de **1,2 point** du taux de recouvrement des recettes de l'exercice en cours améliore le solde de l'ordre de **150 millions d'euros**.

Cela confirme que l'erreur de prévision du solde, de 450 millions d'euros en moyenne depuis 1996, provient essentiellement d'erreurs de prévision des taux de recouvrement des **exercices antérieurs**.

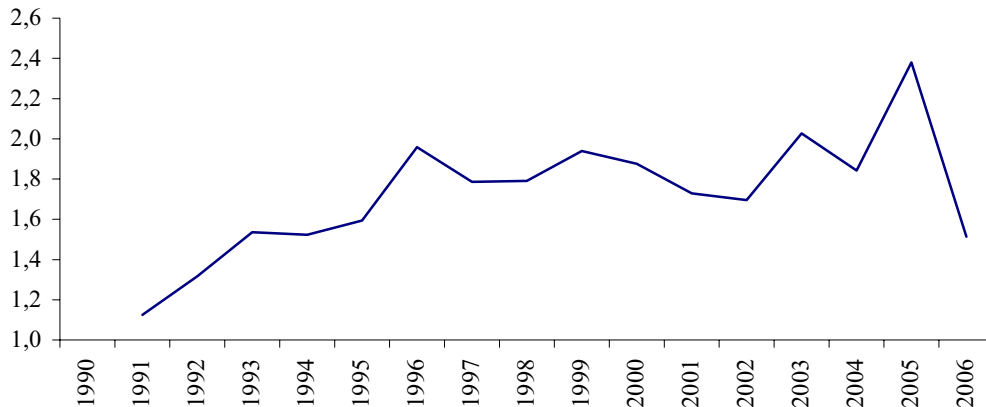
### C. UN RETOUR AU DÉFICIT AUTOUR DE 2010 ?

Dans ces conditions, **on peut s'attendre à ce que le compte d'avances renoue avec le déficit structurel autour de 2010**, après que le « stock » des créances les plus anciennes aura été apuré.

Les recettes correspondant aux exercices antérieurs à l'exercice n-1 sont en effet de près de **2 milliards d'euros par an** depuis 1996, comme l'indique le graphique ci-après.

**Les recettes correspondant aux exercices antérieurs à l'exercice n-1**

(en milliards d'euros)



Remarque : le gouvernement indique que la décomposition des recettes par exercice n'est pas disponible pour les années antérieures à 1995. Pour ces années, votre rapporteur spécial les a calculées à partir des autres données.

Source : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire

Le stock de créances non recouvrées (« culot ») correspondant aux exercices antérieurs à l'exercice n-1 tend donc lui aussi à diminuer. Le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi en fournit le montant pour les années 1999 à 2006. Ces résultats peuvent être recalculés à partir des autres données<sup>1</sup>, de sorte que, moyennant **certaines hypothèses**, le montant de ce stock de créances, de même que l'évolution du solde, peuvent être **simulées pour les prochaines années**.

On a vu que les **dépenses** augmentent en moyenne de 5 % par an. L'année 2008 étant une année d'élections locales, et les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales comprises dans l'enveloppe normée devant progresser de seulement 1,6 % en 2008, on peut raisonnablement tabler sur une croissance des dépenses de 6 % en 2007 et en 2008, comme en 2005 et en 2006, suivie d'une croissance de 5 % les années suivantes.

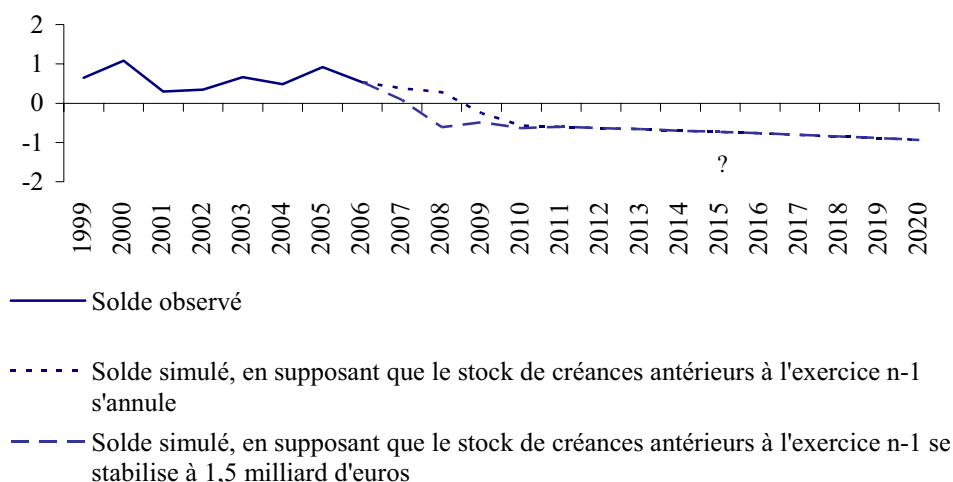
Les **taux de recouvrement** des exercices **n** et **n-1** étant à peu près stables depuis 1996, il semble raisonnable de supposer une stabilité de ces taux par rapport à 2006.

<sup>1</sup> Le lecteur peut se reporter au tableau « Les principaux chiffres relatifs au compte d'avances » figurant au début du présent rapport d'information, et plus précisément aux formules figurant dans sa dernière colonne.

On réalise alors que **le solde pourrait renouer avec le déficit entre 2008 et 2010**, comme l'indique le graphique ci-après.

### Quelle évolution pour le solde du compte d'avances ?

(en milliards d'euros)



Source : calculs de votre rapporteur spécial

Selon ces scénarios, le compte pourrait renouer avec le déficit entre 2008 et 2010. Celui-ci pourrait être de l'ordre de 500 millions d'euros en 2010<sup>1</sup>. Il pourrait ensuite augmenter progressivement, pour approcher le milliard d'euros en 2020.

Ces projections n'ont bien entendu pas vocation à constituer une prévision précise. Elles montrent en revanche que **l'excédent du compte d'avances devrait disparaître à court terme.**

<sup>1</sup> Il existe un niveau de recettes des exercices antérieurs à n-1 qui, compte tenu des dépenses et des taux de recouvrement des exercices n et n-1, permet de stabiliser le montant du culot des exercices antérieurs à n-1. Ce niveau serait de l'ordre d'un milliard d'euros en 2010. Le solde, au lieu d'être excédentaire de 500 millions d'euros avec des recettes des exercices antérieurs à n-1 de 2 milliards d'euros, comme aujourd'hui, serait donc inférieur d'un milliard d'euros, c'est-à-dire déficitaire de 500 millions d'euros.



## V. QUEL BILAN DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

### *A. UN EXCÉDENT QUI NE CORRESPOND PAS À DE MOINDRES RECETTES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

Quelle que soit l'année considérée, cet excédent du compte **ne correspond pas à de moindres recettes pour les collectivités territoriales.**

Tout d'abord, comme cela a été indiqué, le compte est structurellement, sur longue période, en déficit, les dépenses étant nécessairement inférieures aux recouvrements. Si les recettes du compte sont depuis plusieurs années supérieures à ses dépenses, c'est simplement parce qu'il recouvre des créances qu'il n'avait pas perçues plus tôt, et qui ont donc, il y a plusieurs années, suscité des soldes négatifs. Il n'y a aucune « fuite » dans le système au détriment des collectivités territoriales.

Sur longue période, les seules « fuites » sont les admissions en non valeur (ANV) et les dégrèvements ordinaires, correspondant à des recettes que l'Etat aurait dû percevoir et qu'il ne percevra pas, de l'ordre de respectivement 600 millions d'euros par an et 2.000 millions d'euros par an.

### *B. COMMENT ÉVALUER L'IMPACT DU COMPTE D'AVANCES SUR LE SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL ?*

Le **solde net pour l'Etat** de ses relations de trésorerie avec les collectivités territoriales constitue un enjeu essentiel des finances publiques. Comme on peut s'y attendre, les acteurs tendent à retenir des critères différents, selon qu'ils se placent du point de vue de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Une première question est celle de la prise en compte du compte d'avances « élargi ».

#### **1. Le solde du compte d'avances : une approche simple mais insuffisante**

On pourrait être tenté, en première analyse, de considérer qu'un déficit ou un excédent du compte d'avances correspondent respectivement à une charge nette ou à un bénéfice net pour l'Etat.

Cependant, cette approche présente l'inconvénient d'omettre le fait que le compte d'avances ne représente qu'une partie du dispositif d'avances aux collectivités territoriales, puisqu'il est abondé, à hauteur de près de **13 milliards d'euros** en 2006, par le **programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »** de la mission « Remboursements et dégrèvements », dont la rapporteure spéciale est notre collègue Marie-France Beaufiles.

## **2. Le solde du compte d'avances, diminué de la totalité des remboursements et dégrèvements : une approche qui n'a guère de sens**

Une première approche, **retenue par le gouvernement** en réponse au questionnaire adressé dans le cadre du présent contrôle budgétaire, consiste à considérer que **la totalité des remboursements et dégrèvements, c'est-à-dire en particulier la totalité des dégrèvements législatifs, doivent être soustraits du solde du compte d'avances** (que le gouvernement requalifie de « solde apparent », ou « optique »), afin d'en obtenir le « solde réel ». Selon cette approche, le compte serait déficitaire d'environ 10 milliards d'euros par an.

Le gouvernement justifie cette approche en citant **un rapport d'information de notre collègue Yves Fréville** : *« pour avoir une vision correcte des charges supportées par l'Etat dans ses relations avec les collectivités territoriales, les dégrèvements législatifs doivent être pris en compte car, comme le souligne le sénateur Yves Fréville en introduction de son rapport d'information sur les dégrèvements d'impôts locaux (n°71, 2003-2004), « les dégrèvements législatifs même s'ils sont d'abord des aides individuelles apportées à certains contribuables, constituent également des « subventions implicites » aux collectivités territoriales où résident ces contribuables » ».*

Cependant, **le rapport d'information précité ne peut justifier une telle approche**. Comme le souligne notre collègue Yves Fréville, les dégrèvements législatifs *« sont d'abord des aides individuelles apportées à certains contribuables »*. Contrairement à ce qui est parfois affirmé, les collectivités territoriales ne sont pas « demandeuses » de dégrèvements. Bien que faisant partie des ressources propres des collectivités territoriales, ceux-ci réduisent en effet leur autonomie financière, au sens concret de cette notion, sinon à celui, juridique et étroit, retenu par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. En effet, afin de ne pas déresponsabiliser les collectivités territoriales, un dégrèvement fait habituellement perdre à la collectivité le bénéfice d'une hausse de son taux d'imposition, en ce qui concerne la part de l'assiette concernée par le dégrèvement. La récente réforme de la taxe professionnelle, et la mise en place du « ticket modérateur » qui l'a accompagnée, montrent que les dégrèvements sont loin d'être des « cadeaux » de l'Etat aux collectivités territoriales.

Aussi, dans son rapport d'information de 2003 précité, **notre ancien collègue Paul Loridant rejette cette approche**. *« Certains, écrit-il, 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. »*

### **3. La solution retenue par votre rapporteur spécial : le solde du compte d'avances, diminué des admissions en non valeur et des dégrèvements ordinaires**

Il est vrai en revanche que certaines des dépenses du programme 201 précité ne correspondent pas à des politiques imposées par l'Etat aux collectivités territoriales, mais sont consubstantielles au fonctionnement même du compte d'avances. Ainsi, les **admissions en non valeur** et les **dégrèvements ordinaires**, c'est-à-dire les recettes que l'Etat ne parvient pas à recouvrer, représentent bien un coût pour l'Etat, indissociable du fait même que celui-ci se charge de recouvrer les impôts locaux pour le compte des collectivités territoriales.

**Comme notre ancien collègue Paul Loridant, votre rapporteur spécial considère donc que l'impact du compte d'avances sur le solde du budget général est donc égal au solde du compte d'avances, diminué des admissions en non valeur et des dégrèvements ordinaires.**

### **4. L'incapacité soudaine du gouvernement à fournir le montant des dégrèvements ordinaires pour quelque année que ce soit**

Malheureusement, alors que, jusqu'au présent contrôle, le **gouvernement communiquait sans difficulté ses estimations des dégrèvements ordinaires** - qui figurent ainsi dans le rapport précité de notre ancien collègue Paul Loridant, et que votre rapporteur spécial a obtenues dans le cadre des questionnaires budgétaires pour 2006 et 2007-, il a considéré, en réponse au questionnaire adressé dans le cadre du présent contrôle, **qu'il n'était en réalité capable de fournir le montant des dégrèvements ordinaires pour aucune année.**

L'encadré ci-après reproduit son argumentation.

**Comment le gouvernement se déclare tout à coup incapable de fournir le montant des dégrèvements ordinaires pour quelque année que ce soit**

**La question posée par votre rapporteur spécial dans le cadre du présent contrôle budgétaire :**

*« Quelle est la part des dégrèvements techniques et des dégrèvements législatifs dans l'ensemble des dégrèvements ? Fournir les séries temporelles éventuellement disponibles. Quand une telle distinction sera-t-elle possible, par impôt, comme le préconise le récent rapport d'audit<sup>1</sup> sur « Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux » ? »*

**La réponse du gouvernement :**

*« Les données disponibles ne permettent pas d'identifier la part des dégrèvements techniques (ou ordinaires) et des dégrèvements législatifs tels que définis par le rapport d'audit cité.*

*« Si des montants de dégrèvements ordinaires ont pu être cités par le passé, notamment dans le rapport d'information du sénateur Loridant évoqué précédemment, ces montants comportaient une erreur de périmètre et incluaient une part de dégrèvement législatif, notamment sous la forme de contentieux sur dégrèvement législatif.*

*« En effet, comme le souligne le récent rapport d'audit sur « Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux », les dégrèvements d'origine législative peuvent être traités en contentieux soit dans les cas où les éléments justifiant les dégrèvements n'ont pu être pris en compte lors de l'émission du rôle, soit dans le cas où le législateur a prévu que le contentieux serait le mode normal de traitement du dégrèvement en question (c'est par exemple le cas du dégrèvement PVA).*

*« Or les applications de gestion des affaires contentieuses ne permettent pas actuellement de distinguer le motif du dégrèvement, ou du moins pas suffisamment précisément pour reconstituer le niveau de détail suggéré dans la question.*

*« Pour effectuer une telle distinction, cela impliquerait une refonte en profondeur des dites applications de gestion. L'aboutissement d'un tel projet, qui devrait par ailleurs s'insérer dans le processus global d'évolution de l'informatique de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique, ne peut s'inscrire que dans une perspective de long terme. »*

**5. Une incapacité qui renforce, paradoxalement, la crédibilité des estimations présentées par votre rapporteur spécial**

Paradoxalement, cette incapacité du gouvernement à fournir une estimation fiable des dégrèvements non législatifs **renforce la crédibilité** des estimations du bénéfice net que constituent pour l'Etat ses relations de trésorerie avec les collectivités territoriales par votre rapporteur spécial.

---

<sup>1</sup> Inspection générale des Finances (n° 2006-M-035-02), inspection générale de l'administration (PAM 06-017-01), novembre 2006.

En effet, ce qui ressort des analyses du gouvernement figurant dans l'encadré ci-avant, c'est que le montant des dégrèvements non législatifs serait **surestimé**, puisque ceux-ci comporteraient une part de dégrèvements législatifs.

Votre rapporteur spécial ne dispose pas d'évaluation des dégrèvements non législatifs pour l'année 2006. En revanche, il dispose des estimations figurant dans le rapport d'information précité de 2003 de notre collègue Paul Loridant (pour les années 1993 à 2002) ainsi que dans la réponse du gouvernement à une question posée par votre rapporteur spécial dans le cadre du questionnaire budgétaire pour 2007 (pour les années 2002 à 2005), ce qui lui permet de reconstituer une série continue<sup>1</sup>.

Selon cette approche, le solde du compte d'avances, corrigé des admissions en non valeur et des dégrèvements non législatifs, aurait été **déficitaire de 2,3 milliards d'euros en moyenne** de 1996 à 2006.

#### La prise en compte du coût du « culot » : une approche contestable ?

Dans son rapport d'information précité de 2003, notre ancien collègue Paul Loridant présente les résultats d'une autre approche de la charge du compte d'avances pour l'Etat, alors proposée par le ministère des finances, utilisant non le solde du compte, mais son « culot », c'est-à-dire, on l'a vu, le total des créances restant à recouvrer.

La charge annuelle correspondante est définie comme le culot, multiplié par la recette marginale du Trésor de l'année. Elle correspond donc au « coût de trésorerie » constitué par la persistance d'un stock de créances non recouvrées.

A titre d'illustration, le tableau ci-après compare le solde du compte d'avances avec le coût de trésorerie constitué par la persistance du « culot ». Cette approche permet d'afficher, pour l'Etat, une charge importante, alors que le solde est en net excédent.

#### La charge, pour l'Etat, du compte d'avances stricto sensu

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Charge constituée par le solde (solde*-1)	-1.082	-300	-345	-664	-483	-924	-535
Coût de trésorerie constitué par le « culot »	415	632	455	355	285	282	395

Lecture : un nombre positif indique une charge.

*Source* : réponse au questionnaire posé dans le cadre du présent contrôle budgétaire

<sup>1</sup> L'estimation des dégrèvements non législatifs pour l'année 2002 est bien la même selon les deux sources.

Cependant, cette approche présente un **double inconvénient**.

Tout d'abord, elle ne prend pas en compte le fait qu'une partie du culot correspond à de futures admissions en non valeur, c'est-à-dire à des créances du compte d'avances envers le programme 201 précité, c'est-à-dire de l'Etat envers lui-même.

Ensuite, et surtout, pour prendre en compte l'impact global du compte d'avances sur le solde du budget général - ce qui est bien l'objectif -, charge de la dette comprise, il faudrait disposer d'un historique du solde du compte d'avances depuis le début de son déficit, afin de calculer sa contribution au « stock de dette » actuel. Or, une telle information n'est pas disponible, le gouvernement indiquant ne disposer du solde du compte d'avances qu'à compter de 1990, et le solde n'ayant de signification qu'à compter de 1998. L'approche par le culot indique ce que l'Etat économiserait une année donnée si le culot se trouvait subitement résorbé, mais cette notion ne semble guère avoir de sens.

Les tableaux ci-après indiquent la charge constituée par le compte d'avances, selon ces différentes approches.

**Le compte d'avances « élargi »**

(en millions d'euros)

**Compte d'avances aux collectivités territoriales**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A. Dépenses	46.268	49.538	51.919	54.076	54.776	55.649	55.137	56.221	58.706	61.242	65.021	73.673
B. Recettes	43.934	49.834	51.942	54.161	55.421	56.731	55.437	56.566	59.370	61.725	65.945	74.208
<b>C. Solde</b>	<b>-2.334</b>	<b>295</b>	<b>23</b>	<b>85</b>	<b>645</b>	<b>1.082</b>	<b>300</b>	<b>345</b>	<b>664</b>	<b>483</b>	<b>924</b>	<b>535</b>

**Programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
D. Recettes d'ordre (remboursements, dégrèvements et admissions en non valeur)	8.261	8.554	9.139	9.571	9.688	11.380	10.106	9.694	11.401	10.562	11.736	12.743
<i>dont :</i>												
<i>E. Admissions en non valeur</i>	515	538	540	592	669	629	565	461	727	716	625	488
<i>E'. Dégrèvements ordinaires (1)</i>	1.865	1.783	1.876	1.869	1.700	1.638	1.519	1.637	2.395	2.277	3.072	ND

**Présentation consolidée compte d'avances+totalité du programme 201  
(présentation retenue par le gouvernement)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
F. Dépenses totales=A	46.268	49.538	51.919	54.076	54.776	55.649	55.137	56.221	58.706	61.242	65.021	73.673
G. Recettes totales=B-D	35.673	41.280	42.803	44.590	45.733	45.351	45.331	46.872	47.969	51.163	54.209	61.465
<b>H. Solde global=G-F</b>	<b>-10.595</b>	<b>-8.258</b>	<b>-9.116</b>	<b>-9.486</b>	<b>-9.043</b>	<b>-10.298</b>	<b>-9.806</b>	<b>-9.349</b>	<b>-10.737</b>	<b>-10.079</b>	<b>-10.812</b>	<b>-12.208</b>

**Présentation consolidée compte d'avances+admissions en non valeur et dégrèvements ordinaires  
(présentation retenue par votre rapporteur spécial)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I. Dépenses totales=A	46.268	49.538	51.919	54.076	54.776	55.649	55.137	56.221	58.706	61.242	65.021	73.673
J. Recettes totales=B-E-E'	41.554	47.513	49.526	51.700	53.052	54.464	53.353	54.468	56.248	58.732	62.248	ND
<b>K. Solde global=J-I</b>	<b>-4.714</b>	<b>-2.025</b>	<b>-2.393</b>	<b>-2.376</b>	<b>-1.724</b>	<b>-1.185</b>	<b>-1.784</b>	<b>-1.753</b>	<b>-2.458</b>	<b>-2.510</b>	<b>-2.773</b>	<b>ND</b>

Sources : réponse au questionnaire adressé en vue du présent contrôle budgétaire, sauf (1) (rapport Loridant précité pour les années 1995 à 2001, réponse au questionnaire budgétaire pour 2007 pour les années 2002 à 2005), calculs de votre rapporteur spécial

**C. QUEL BÉNÉFICE GLOBAL POUR L'ETAT, UNE FOIS PRISES EN COMPTE L'ENSEMBLE DE SES RELATIONS DE TRÉSORERIE AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?**

Le solde du compte d'avances, même complété par le programme 201 précité, ne constitue **qu'une partie** du solde, pour l'Etat, de ses relations de trésorerie avec les collectivités territoriales.

Il convient en effet de prendre également en compte :

- le coût constitué par le fait que l'Etat ne recouvre que vers la fin de l'année la quasi-totalité des recettes, qu'il attribue pourtant par douzièmes aux collectivités territoriales : c'est ce qu'on appelle l' « effet-profil » ;

- le coût de l'assiette et du recouvrement ;

- le coût des prestations de conseil.

Ces deux dernières charges sont financées par le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », dont le rapporteur spécial est notre collègue Bernard Angels. L'encadré ci-après reproduit la présentation très claire que fait notre collègue des deux actions concernées, dans son rapport spécial relatif au projet de loi de finances pour 2007.

**La présentation, faite il y a un an par notre collègue Bernard Angels, des activités d'assiette, de recouvrement et de prestation de conseil financées par le programme 156**

**1. L'assiette et le recouvrement sont assurés dans le cadre de l'action n° 3 « fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale » (1.778.965.715 euros de CP en LFI 2007, 1.758.873.347 euros de CP en PLF 2008)**

*« Cette action vise à réaliser l'assiette, le recouvrement et le contrôle des impôts dus par les particuliers, tout en favorisant leurs démarches, et en optimisant les coûts de gestion des impôts. Ces impôts sont les suivants : impôt sur le revenu, droits d'enregistrement, ISF et droits de mutation, taxe d'habitation et taxes foncières ainsi que la redevance audiovisuelle.*

*« L'action comprend encore le recouvrement de la taxe professionnelle qui devrait être transféré à la direction générale des impôts pour la campagne d'imposition 2008. Les moyens qui lui sont consacrés devraient pouvoir être transférés à l'action n° 2 « fiscalité des petites et moyennes entreprises ».*

*« Des gains de productivité sont recherchés de manière progressive, par la création, à terme, sinon d'un interlocuteur fiscal unique, du moins d'un service d'accueil unique. Les expérimentations suivantes sont ainsi en cours :*

*« - expérimentation, depuis début 2006, d'un numéro de téléphone unique dans le département de l'Ain, et, à partir de la fin 2006, d'une adresse internet unique pour contacter les services des impôts et du Trésor public dans trois départements (Essonne, Loiret, Meurthe-et-Moselle) ;*



« - élaboration d'un programme de rapprochement immobilier des services des deux réseaux en milieu urbain, avec mise en place d'un service d'accueil unique pour les usagers (230 projets d'hôtels des finances sur la période 2006-2008) ;

« - expérimentation, dès 2006, au sein de 200 sites « accueil Finances » répartis dans 12 départements, de délégations de compétences croisées entre les deux services, afin d'offrir aux contribuables un point d'entrée unique pour l'essentiel de leurs démarches, là où le rapprochement immobilier n'est pas envisageable.

« C'est au sein de cette action que les principaux progrès en termes de modernisation et de qualité de service peuvent encore être enregistrés. »

**2. La prestation de conseil est assurée dans le cadre de l'action n° 7 « gestion financière du secteur public local hors fiscalité » (1.275.741.290 euros de CP en LFI 2007, 1.330.071.222 euros de CP en PLF 2008)**

« Les comptables du Trésor public, du réseau de la direction générale de la comptabilité publique, tiennent les comptes de 110.000 collectivités territoriales et établissements publics locaux. Ils accomplissent leurs missions dans 2.973 trésoreries, dont 566 spécialisées sur le secteur public local. La modernisation de leur métier est liée à la mise en oeuvre du système d'information Hélios, déployé progressivement depuis 2005.

« Selon le projet annuel de performances, des marges de progrès existent sur cette action, identifiées par des « analyses de réingénierie des processus » et des « audits partenariaux menés avec des collectivités territoriales volontaires ». Il s'agirait notamment :

« - de moderniser les processus d'encaissement, en s'attachant à promouvoir, en liaison avec les collectivités territoriales, des moyens modernes de règlement (prélèvement, carte bancaire, ou TIP) adaptés à la nature des créances. Un plan de développement des moyens de paiement alternatifs au chèque aurait ainsi été mis en place ;

« - et d'améliorer l'efficacité de la chaîne du recouvrement précontentieux et contentieux, en s'appuyant sur des moyens juridiques rénovés (opposition à tiers détenteur, renforcement du droit de communication), mis en oeuvre dans le cadre de procédures concertées avec les ordonnateurs. »

Source : Bernard Angels, rapporteur spécial de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », annexe numéro 14 au rapport général relatif au projet de loi de finances pour 2007 (n° 78, 2006-2007)

En sens inverse, il faut prendre en compte le fait :

- que les opérations de dégrèvement, de non-valeurs, d'assiette et de recouvrement, ainsi que les prestations de conseil, sont rémunérées par les collectivités territoriales<sup>1</sup> ;

- que l'Etat ne rémunère pas la trésorerie que les collectivités territoriales ont obligation de déposer au Trésor.

---

<sup>1</sup> L'article 1641 du code général des impôts prévoit que la part des impôts locaux prélevée par l'Etat est de 3,6 % pour les dégrèvements et admissions en non-valeur, et de 4,4 % pour les frais d'assiette et de recouvrement.

**L'article 1641 du code général des impôts**

« I. 1. En contrepartie des frais de dégrèvement et de non-valeurs qu'il prend à sa charge, l'Etat perçoit 3,60 % du montant des taxes suivantes :

« a. taxe foncière sur les propriétés bâties ;

« b. taxe foncière sur les propriétés non bâties ;

« c. taxe d'habitation due pour les locaux meublés non affectés à l'habitation principale ;

« d. taxe professionnelle ;

« e. taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;

« f. taxe de balayage ;

« g. taxe pour frais de chambres d'agriculture ;

« h. taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie ;

« i. taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat.

« 2. Sauf dispositions contraires, il en est de même pour les contributions et taxes qui sont établies et recouvrées comme en matière de contributions directes au profit de toutes collectivités, fonds ou organismes divers.

« 3. En contrepartie des dégrèvements prévus à l'article 1414 A, l'Etat perçoit un prélèvement assis sur les valeurs locatives servant de base à la taxe d'habitation diminuées des abattements votés par la commune en application de l'article 1411. Les redevables visés aux articles 1414 et 1414 A en sont toutefois exonérés pour leur habitation principale.

« Le taux de ce prélèvement est fixé comme suit :

« Locaux d'habitation non affectés à l'habitation principale dont la valeur locative est :

« Supérieure à 7 622 euros : 1,7 %

« Inférieure ou égale à 7 622 euros et supérieure à 4 573 euros : 1,2 %

« Autres locaux dont la valeur locative est supérieure à 4 573 euros : 0,2 %.

« II. Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat perçoit 5,4 % du montant des taxes visées au I, ainsi que de la taxe d'habitation due pour les locaux meublés affectés à l'habitation principale. Ce taux est réduit à 4,4 % pour les impositions perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements. »

On réalise alors que **l'Etat tire un bénéfice net d'environ 1 milliard d'euros par an de ses relations de trésorerie avec les collectivités territoriales**, comme le montre le tableau ci-après.

**Le bénéfice net, pour l'Etat, de ses relations de trésorerie avec les collectivités territoriales**

(en millions d'euros)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A	Solde du compte d'avances	1.082	300	345	664	483	924	535
B	Admissions en non valeur	-629	-565	-461	-727	-716	-625	-488
C	Dégrèvements ordinaires	-1.638	-1.519	-1.637	-2.395	-2.277	-3.072	ND
<b>D=A+B+C</b>	<b>Solde consolidé du compte d'avances et du programme 201, hors dégrèvements législatifs</b>	<b>-1.185</b>	<b>-1.784</b>	<b>-1.753</b>	<b>-2.458</b>	<b>-2.510</b>	<b>-2.773</b>	<b>ND</b>
E	Effet profil	-460	-394	-325	-218	-216	-227	-394
F=G+H+I	Assiette et recouvrement (impact net)	2.999	2.889	2.968	3.547	3.662	3.902	4.166
	dont :							
G	impact brut	-1.101	-1.191	-1.193	-1.141	-1.149	-1.214	-1.249
H	prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement	2.470	2.450	2.497	2.604	2.715	2.884	3.052
I	prélèvements de l'Etat pour dégrèvement et non valeur	1.630	1.630	1.664	2.084	2.096	2.232	2.363
J=K+L	Impact net des prestations de conseil	ND	-92	-98	-114	-121	-119	-119
	dont :							
K	coût brut	ND	-118	-125	-142	-150	-149	-150
L	indemnités pour prestation de conseil	25	26	27	28	29	30	31
M	Non rémunération par l'Etat de l'obligation de dépôt de la trésorerie des collectivités territoriales	511	488	402	303	286	319	502
<b>D+F+J+M</b>	<b>BENEFICE NET POUR L'ETAT</b>	<b>ND</b>	<b>1.107</b>	<b>1.194</b>	<b>1.060</b>	<b>1.101</b>	<b>1.102</b>	<b>ND</b>

Lecture : un nombre négatif indique un **coût** pour l'Etat.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations transmises par le gouvernement

Ce bénéfice net pour l'Etat, de l'ordre de **1 milliard d'euros**, s'explique de la façon suivante :

- certes, l'excédent du compte d'avances, de l'ordre de 500 millions d'euros par an en moyenne, est plus que compensé par le montant des admissions en non valeur et des dégrèvements ordinaires, de sorte qu'une fois corrigé de ces montants, il est déficitaire de **plus de 2 milliards d'euros** en moyenne depuis 2000, ce à quoi s'ajoute le coût pour l'Etat de l'effet profil, de **quelques centaines de millions d'euros** par an ;

- cependant, en sens inverse, les prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement et pour dégrèvement et non valeur, de l'ordre de respectivement 2,5 milliards d'euros et 2 milliards d'euros en moyenne, permettent à l'Etat, alors que le coût réel de ces opérations est de seulement

1 milliard d'euros en moyenne, de faire à ce sujet un **bénéfice net** de l'ordre de **3,5 milliards d'euros**.

**Le gouvernement conteste, bien entendu, cette analyse.** Selon lui, non seulement le coût des dégrèvements législatifs doit être prise en compte, comme on l'a indiqué ci-avant, mais en plus le fait que l'article 1641 du code général des impôts ne fasse pas de distinction entre dégrèvement législatif et dégrèvements ordinaires impliquerait qu'en quelque sorte « par nature », ce prélèvement aurait vocation à financer l'ensemble des dégrèvements. Votre rapporteur spécial ne peut partager cette analyse.

**Le gouvernement considère que le prélèvement prévu par l'article 1641 du code général des impôts est toujours légitime**

*« [La présentation du rapport Loridant et des réponses fournies à votre rapporteur spécial dans le cadre des questionnaires budgétaires pour 2006 et 2007] est faussée du fait principalement d'une sous-évaluation des dégrèvements, qui constituent la charge principale assumée par l'Etat.*

*« En effet, les tableaux figurant dans ces documents font référence uniquement à des dégrèvements ordinaires, hors dégrèvements législatifs, et les comparent avec les sommes prélevées sur les impôts locaux pour frais de dégrèvement et non valeur au titre de l'article 1641 du CGI.*

*« Cette présentation est faussée pour deux raisons.*

*« Tout d'abord, les montants de dégrèvements ordinaires indiqués dans ces documents sont des évaluations qui comportent une erreur de périmètre. En effet, il n'est pas possible de distinguer précisément les montants financiers des dégrèvements législatifs par rapport à ceux des dégrèvements ordinaires ou techniques (cf. réponse à la question 15 du présent questionnaire). Les chiffres indiqués dans ces documents pour les seuls dégrèvements ordinaires incluaient en fait une part de dégrèvement législatif, notamment sous la forme de contentieux sur dégrèvement législatif.*

*« De plus, les frais de dégrèvement et non valeur prélevés sur les impôts locaux au titre de l'article 1641 du CGI concernent l'ensemble des dégrèvements, et non pas seulement les dégrèvements ordinaires. L'article 1641 du CGI, qui définit le prélèvement de l'Etat pour dégrèvement et non valeur, ne fait pas de distinction entre dégrèvement législatif et dégrèvements ordinaires. Il y est indiqué que ce prélèvement est perçu par l'Etat « en contrepartie des frais de dégrèvement et de non valeurs qu'il prend à sa charge ». Par conséquent, ce prélèvement a vocation à financer l'ensemble des dégrèvements. Il n'apparaît donc pas possible de comparer le montant de ce prélèvement avec celui des seuls dégrèvements ordinaires, dont le montant n'est d'ailleurs pas précisément connu.*

*« Enfin, ces dégrèvements législatifs doivent être pris en compte car, comme le souligne le sénateur Yves Fréville en introduction de son rapport d'information sur les dégrèvements d'impôts locaux (n°71, 2003-2004), « les dégrèvements législatifs même s'ils sont d'abord des aides individuelles apportées à certains contribuables, constituent également des « subventions implicites » aux collectivités territoriales où résident ces contribuables ».*

*« Au total, en prenant en compte ces diverses charges, il apparaît globalement non un « bénéfice net global » de 500 M€ mais une charge pour l'Etat, qui, selon la méthode calcul utilisée (cf. réponse à la question 5) est de +8 435M€ (méthode du solde) ou de +9 365M€ (méthode du culot).*

*« Il ne paraît donc pas souhaitable de remettre en cause le prélèvement par l'Etat de frais d'assiette et de dégrèvement sur les impôts locaux qui restent bien en deçà de la charge budgétaire réelle supportée par l'Etat.*

*« De plus, ces frais s'additionnent au produit voté par les collectivités territoriales (article 1644 du CGI) et ne sont pas déduits de ce produit. Ces sommes sont donc neutres pour les collectivités territoriales et directement à la charge des contribuables. »*

*Source : réponse du gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial dans le cadre du présent contrôle budgétaire*

Il est à noter que les estimations de votre rapporteur spécial **minorent** le bénéfice net pour l'Etat de ses relations de trésorerie avec les collectivités territoriales :

- les estimations des dégrèvements ordinaires comprennent en réalité, en raison d'imperfections du système d'information comptable, des dégrèvements législatifs, qui ne devraient pas être pris en compte puisqu'ils correspondent à des mesures législatives imposées aux collectivités territoriales, le plus souvent contre leur volonté ;

- les estimations du coût de l'assiette et du recouvrement comprennent les coûts de gestion de ces mêmes dégrèvements législatifs.

**Votre rapporteur spécial considère que ce phénomène devra être pris en considération, lors de la prochaine redéfinition des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 13 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Michel Mercier, rapporteur spécial, sur le compte d'avances aux collectivités territoriales.**

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial,** a rappelé que le compte d'avances aux collectivités territoriales retraçait, en dépenses, les avances par douzième des recettes fiscales des collectivités territoriales, et, en recettes, les impôts recouverts au titre de l'exercice en cours et des exercices précédents, y compris les dégrèvements et les admissions en non valeur (ANV), financés par le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ». Il a indiqué que ces recettes et ces dépenses étaient de l'ordre de 80 milliards d'euros, et que le compte d'avances présentait un excédent d'environ 500 millions d'euros par an depuis 1996.

Il a indiqué que cet excédent du compte, permanent depuis 1996, ne correspondait à aucune perte de recettes pour les collectivités territoriales, mais provenait du recouvrement progressif, par le compte, d'un stock de créances anciennes, soit directement auprès du contribuable, soit auprès de l'Etat, sous forme d'admissions en non-valeur. Il a souligné que le montant annuel des admissions en non-valeur, de l'ordre de 500 millions d'euros, était à peu près équivalent à celui de l'excédent annuel du compte, et à la diminution du stock de créances sur les exercices anciens. Il a ajouté que l'erreur, récurrente, de prévision du gouvernement, au sujet du solde du compte, provenait d'une sous-estimation du taux de recouvrement. Il a estimé que, du fait de l'épuisement prochain du stock de créances anciennes, le compte devrait cesser à court terme d'être en excédent. Il a toutefois souligné que cette prévision devait être considérée avec prudence. Il a par ailleurs jugé que le compte d'avances n'était pas réellement « piloté ».

Il a considéré que les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales se traduisaient par un bénéfice, pour l'Etat, d'environ 1 milliard d'euros par an. Certes, l'excédent du compte d'avances, de l'ordre de 500 millions d'euros par an en moyenne, était plus que « compensé » par le montant des admissions en non-valeur et des dégrèvements ordinaires, de sorte qu'une fois corrigé de ces montants, il était déficitaire de plus de 2 milliards d'euros en moyenne, ce à quoi s'ajoutait le coût pour l'Etat de l'« effet profil », de quelques centaines de millions d'euros par an. Il a néanmoins estimé qu'en sens inverse, les prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement et pour dégrèvement et non-valeur, soit respectivement 2,5 milliards d'euros et 2 milliards d'euros en moyenne, permettaient à l'Etat, alors que le coût réel de ces opérations était de seulement 1 milliard d'euros en

moyenne, de faire à ce sujet un bénéfice net de l'ordre de 3,5 milliards d'euros.

**M. Yves Fréville** a approuvé l'analyse du rapporteur spécial. Il a néanmoins considéré que, plutôt que de prendre en compte le solde du compte d'avances, il convenait de prendre en compte le coût de trésorerie suscité par le « culot » du compte, c'est-à-dire par le montant global des créances non recouvrées, supérieur à 10 milliards d'euros. Il a souligné que l'Etat ne profitait plus de la trésorerie des grandes collectivités, capables de minimiser leur trésorerie. De même que M. Jean Arthuis, président, il a déploré que la contribution du programme 201 précité au financement du compte d'avances n'apparaisse pas clairement dans les documents budgétaires.

**La commission a alors, à l'unanimité, donné acte au rapporteur spécial de sa communication, et en a décidé la publication, sous forme de rapport d'information.**