

Cour des comptes

RAPPORT PUBLIC PARTICULIER

« La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales »

Novembre 1991

PREMIERE PARTIE - LE CADRE DE LA GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
I. - UN CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER DETERMINE PAR L'ETAT
A. - LES RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
1° Les ressources fiscales
a) Mode de fixation des impôts locaux
b) Mode de recouvrement des impôts locaux
c) Le régime des avances sur imposition
2° Les concours financiers de l'Etat
a) Les concours à caractère de subventions
b) Les concours à caractère de compensation
B. - LE DEPOT DES FONDS AU TRESOR
1° Rappel de la réglementation
a) Le principe : le dépôt obligatoire et gratuit des fonds libres au Trésor
b) Les exceptions :
2° Evolution des dépôts
a) Evolution globale
b) Evolution par catégorie de collectivités
3° Les avances consenties par le Trésor
a) Les avances gratuites
b) Les avances portant intérêt
II. - DETTE ET TRESORERIE : UNE LIBERALISATION INEGALE
A. - LA TRANSFORMATION DE L'ENDETTEMENT
1° L'évolution du cadre juridique et financier a permis la banalisation du crédit
a) Le régime antérieur
b) La banalisation du crédit
2° L'évolution des structures de financement
a) Le financement à moyen et long terme
b) Le financement à court terme
3° L'utilisation par les collectivités locales des nouvelles possibilités
a) L'apparition de nouveaux produits
b) Les opérations de réaménagement de la dette
B. - L'ASSOUPLISSEMENT DE LA GESTION DE TRESORERIE
1° La gestion active de la dette a permis une amélioration de la gestion de trésorerie
a) Le développement d'une gestion active de la trésorerie
b) Les relations entre la dette et la trésorerie
2° Les nouveaux produits de trésorerie
a) Le développement incontrôlé des crédits de trésorerie
b) Une réglementation tardive

III. - LES EXEMPLES ETRANGERS
A. - LE PLACEMENT DES DISPONIBILITES DES COLLECTIVITES LOCALES
1° Les cas de placements libres :
2° Les cas de placements orientés
3° Les cas de placements obligés
B. - LES CONDITIONS DU PLACEMENT DES DISPONIBILITES
1° L'obligation d'une trésorerie minimum
2° Les règles de fond et de forme relatives aux opérations de trésorerie
DEUXIEME PARTIE - LA PRATIQUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE DE GESTION DE DETTE ET DE TRESORERIE
I. - L'AMELIORATION PROGRESSIVE ET CONTRASTEE DE LA GESTION DE LA TRESORERIE ET DE L'ENDETTEMENT
A. - LA GESTION DE LA TRESORERIE
1° Des outils nouveaux
a) La naissance de la fonction financière dans l'administration locale
b) Les outils de la comptabilité administrative
c) Les systèmes d'information et les services rendus par le réseau du Trésor public
d) L'utilisation de nouveaux produits financiers en vue de gérer la trésorerie :
2° Les résultats obtenus
a) Le niveau des disponibilités
b) L'usage des lignes de trésorerie
B. - LA GESTION DE LA DETTE
1° Les nouveaux instruments de gestion de la dette
a) La diversification de la dette
b) Une maîtrise insuffisante
2° Le recours à des intermédiaires financiers
a) Le développement des contrats d'assistance
b) Les intermédiaires financiers
3° Les opérations de renégociation de dette
a) Les renégociations oubliées, prématurées ou précipitées
b) Le coût des indemnités
c) L'évolution des taux
C. - L'ARTICULATION ENTRE LA GESTION DE LA DETTE ET CELLE DE LA TRESORERIE
1° Les conditions peu satisfaisantes de mobilisation des emprunts
2° Les ressources inutilisées du compte Crédit local de France
3° Autres exemples d'ajustement des ressources à court et long terme
a) Une préoccupation insuffisante de l'ajustement
b) De nouveaux outils
c) Le recours déclinant aux emprunts obligataires

II. - DES ANOMALIES BIEN CONNUES ET DES ELEMENTS REVELATEURS DE RISQUES
A. - DES ANOMALIES TRADITIONNELLES
1° La mauvaise maîtrise des flux de recettes
a) L'encaissement des recettes en provenance de l'Etat :
b) Les négligences dans le recouvrement
2° Les prêts et avances entre collectivités
a) Avances mal comptabilisées
b) Prêts et avances entre collectivités n'entrant pas dans le champ des dérogations reconnues
3° Les placements de fonds
a) Les dérogations à la règle du dépôt des fonds libres au Trésor
b) Les placements irréguliers
B. - LES ELEMENTS REVELATEURS DE DIFFICULTES IMPORTANTES
1° Les versements anticipés sur avances mensuelles par douzièmes du montant des taxes et impositions
2° Les avances imputables sur les ressources du Trésor
3° Des délais excessifs entre le mandatement des dépenses et leur paiement par le comptable
4° Le recours aux formules de différé de remboursement
5° Le suivi insuffisant des garanties d'emprunt
TROISIEME PARTIE - VERS UNE GESTION CLAIRE ET PRUDENTE
I. - UN DISPOSITIF ANCIEN ET INADAPTE
A. - LA REGLEMENTATION ET L'ORGANISATION COMPTABLES
1° Des règles dépassées
a) Les relations comptables entre l'Etat et les collectivités locales
b) Une réglementation incertaine et inadaptée
c) Le contournement de la règle du dépôt obligatoire et gratuit
d) La directive européenne du 24 juin 1988
2° Une organisation inadaptée
a) Des délais peu favorables à une gestion efficace
b) Le traitement uniforme des collectivités locales
c) L'exercice imparfait des attributions de l'Etat
B. - LES RISQUES DE LA SITUATION
1° Pour l'Etat
a) La baisse des dépôts
b) L'aggravation des " déficits " du compte d'avances
c) La place du réseau comptable
2° Pour les établissements financiers
a) Des engagements imprudents sur le marché des crédits à moyen et long terme
b) L'équilibre du marché et la place des établissements financiers
3° Pour les collectivités locales elles-mêmes
a) Le coût et la complexité de la fonction financière
b) Les dérives

II. - LA REFORME PRIORITAIRE DE LA COMPTABILITE
A. - DES COMPTES OPAQUES
1° la singularité du compte d'avances
a) La nature du compte d'avances
b) Le fonctionnement du compte d'avances
2° La complexité de la comptabilisation des dépôts
3° L'ignorance du montant des impôts recouvrés pour chaque collectivité
B. - UNE EVOLUTION NECESSAIRE :
1° Les réformes déjà proposées
a) La rémunération croisée des avances et des dépôts
b) L'assouplissement progressif du régime de placement des fonds
c) Les incidences de ces propositions sur les collectivités locales
2° Un préalable nécessaire : des comptes sincères et consolidés
a) Une information sérieuse et complète
b) Des comptes sincères et des règles de prudence
CONCLUSION
ANNEXE : Composition de l'échantillon
REponses DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES

AVERTISSEMENT

Le rapport que publie aujourd'hui la Cour des comptes et qui est consacré à la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales a été établi conformément à la décision prise, le 3 janvier 1991, par le conseil des ministres de permettre à la juridiction « de publier des fascicules distincts du rapport public annuel sur des sujets importants auxquels elle veut donner un relief particulier ».

Ce rapport a donc été élaboré et mis au point selon la procédure fixée par l'article 11 de la loi du 22 juin 1967 et l'article 52 du décret du 11 février 1985 relatifs aux rapports publics. Etabli à la suite des travaux d'une formation interchambres constituée à cet effet et quia travaillé en liaison étroite avec les chambres régionales des comptes, un projet a été arrêté le 2 juillet 1991 par le comité du rapport public et des programmes et communiqué aux autorités – ministère d'Etat, ministre des finances de l'économie et du budget ; ministre de l'intérieur, ministre des départements et territoires d'outre-mer ; - organismes – Crédit local de France – et collectivités – 5 régions, 18 départements 3 communautés urbaines, 45 communes, 13 établissements publics et organismes divers – concernés. Les réponses reçues sont publiées à la suite du rapport lui-même, finalement délibéré en chambre du conseil.

Le sujet choisi pour ce premier rapport particulier est de caractère très technique, même s'il présente un intérêt majeur pour l'ensemble de la vie locale française. La méthode adoptée pour le traiter privilégie, outre une analyse précise des textes légaux et réglementaires qui s'appliquent en la matière, une étude concrète de la situation et du comportement de 246 collectivités. L'ensemble fait apparaître que le cadre juridique où s'insère la gestion financière des collectivités territoriales n'est plus adapté, ni aux principes de la décentralisation, ni à l'évolution, tant des activités nouvelles de ces collectivités que des techniques financières. Des réformes sont donc nécessaires et la Cour s'est efforcée de tracer les axes dans lesquelles elles doivent être orientées. Elle a cherché, moins à dénoncer des irrégularités et des abus qu'à suggérer les moyens pour les responsables – Etat, collectivités locales, et organismes financiers – d'en éviter le renouvellement.

INTRODUCTION

Le présent rapport est consacré à l'évolution récente des conditions de gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, à l'exclusion notable des établissements hospitaliers, des établissements d'enseignement et des offices publics d'HLM.

1° Le sujet

Les masses financières en jeu sont considérables. Quelques chiffres, en francs courants, permettent de s'en persuader. Ces données, issues des ministères des finances et de l'intérieur, ont pour caractéristique commune d'être assez anciennes, les plus récentes d'entre elles à être certaines datant des années 1987 et 1988. Au-delà, l'insuffisance de l'appareil statistique de collecte et de traitement des données ne permet d'avancer que des estimations.

Pour 53 000 collectivités locales et établissements publics locaux - hormis les hôpitaux, les offices d'HLM et les établissements d'enseignement -, le volume des dépenses est passé de 260 milliards de francs en 1980 à 495 milliards en 1985 et plus de 700 milliards en 1990 (estimation), le dernier chiffre certain, de 635 milliards, datant de 1988. Les dépenses d'investissement ont crû de 89 milliards en 1980 à 195 milliards en 1985, les prévisions s'établissant pour 1990 à hauteur de 313 milliards selon les budgets primitifs. Pour cette même année 1990, le total des dépenses aurait été couvert à concurrence de 41,7 p. 100 par les impôts locaux directs et indirects, de 33,8 p. 100 par les concours financiers de l'Etat et pour le solde, par l'emprunt, les participations diverses et les autres produits accessoires. Au vu des budgets primitifs, le recours à l'emprunt peut être estimé à 17,6 p. 100 des recettes pour les régions, à 10,4 p. 100 pour les départements et à 11,4 p. 100 pour les communes.

Pour les régions, départements et communes, l'encours de la dette sur emprunts à moyen et long terme, qui représentait 194 milliards en 1981, est passé à 307 milliards en 1985 et 338 milliards en 1988, là encore dernier chiffre connu - si l'on tient compte des emprunts souscrits par les syndicats et groupements de communes, cette dette était de près de 400 milliards en 1987 -. La ressource fiscale s'est également accrue : les prélèvements obligatoires au profit des collectivités locales représentaient 5,9 p. 100 du PIB en 1990 contre 4,6 p. 100 en 1980. Enfin, les concours financiers de l'Etat atteignaient 212 milliards en 1990.

Résultante des encaissements de recettes et des paiements de dépenses, le solde des disponibilités des collectivités locales au Trésor, en moyenne mensuelle, s'élevait à 78,5 milliards en 1990 après avoir été de 69,3 milliards en 1985 et avoir atteint 83,3 milliards en 1988.

Au-delà des volumes, ce sont les conditions de gestion de la trésorerie et de la dette qui ont considérablement évolué. A la croissance des besoins financiers des collectivités locales, a répondu la banalisation des circuits de financement depuis le milieu des années 1980 et la multiplication de "produits" toujours plus complexes de crédits à court et long terme, proposés par des établissements financiers, désormais plus

nombreux à offrir leurs services. Les lois de décentralisation, accentuant l'autonomie de gestion des collectivités locales et leur transférant de nombreuses compétences, charges et ressources, n'ont pu qu'inciter ces dernières à couvrir des besoins accrus par des formules rénovées d'endettement et de trésorerie et à moderniser la fonction financière dans leurs services. L'évolution générale des taux du crédit et de celui de l'inflation a, quant à elle, justifié des opérations massives de renégociation de dette à partir de 1986.

Face à ce bouleversement, le caractère rigide et vieillissant de la réglementation apparaît plus nettement. Si le recours à l'emprunt est devenu libre, les règles de gestion de la trésorerie demeurent contraignantes, alors même que l'Etat, toujours chargé de l'assiette et du recouvrement des impositions locales et responsable de la tenue de comptabilité des collectivités territoriales, leur accorde des concours financiers croissants. Leur dépendance à son égard ne peut donc, sur ce point, s'en trouver diminuée.

Toutefois, la réglementation imparfaite de la gestion de trésorerie et de dette n'a pas empêché, pour autant, des erreurs décelées souvent trop tard et dont les conséquences apparaissent très lourdes pour les habitants des collectivités locales concernées.

Il était donc souhaitable, après avoir rappelé le cadre dans lequel peuvent agir les collectivités locales, d'examiner concrètement leurs pratiques et d'en tirer certains enseignements. C'est à quoi se sont attachées conjointement la Cour et les chambres régionales des comptes (CRC).

2° La méthode

Le sujet choisi, pour n'être pas nouveau, a souvent été traité sur un mode très général. Les rapports qui se sont succédé depuis quelques années, notamment ceux de l'inspection générale des finances en 1986, du Conseil économique et social en 1988, du conseil des impôts en 1989 et de la commission des finances du Sénat en 1990, ont tous analysé l'évolution du cadre institutionnel et financier et envisagé des réformes sans avoir disposé des moyens qui ont permis aux CRC d'analyser concrètement les pratiques des collectivités locales. La floraison des colloques et articles de revue consacrés au sujet a cependant permis à de nombreux intervenants de faire connaître leur point de vue, à défaut d'évaluer plus précisément l'état de ces pratiques.

La méthode d'investigation des juridictions financières vise, comme de coutume, à asseoir leurs observations sur la collecte de faits précis, tirés de l'examen des pièces et d'entretiens avec les gestionnaires. Elle devrait donc contribuer à mieux connaître comment les collectivités locales ont, chacune pour leur compte, fait évoluer leurs modes de gestion de trésorerie et de dette et, à dresser un constat des faits, préalable indispensable à toute proposition de réforme.

Les observations consignées dans le présent rapport ne sauraient néanmoins permettre une généralisation statistique sans réserve, à partir de l'échantillon retenu. En effet, les collectivités examinées ont été choisies par chaque chambre régionale des comptes, juridiction indépendante, en fonction certes d'un canevas d'ensemble mais aussi des contraintes inhérentes au programme de contrôles qu'elle s'était fixé et aux moyens qui lui étaient alloués. Il paraît cependant raisonnable de considérer que, par son ampleur, sa répartition géographique et sa composition typologique, cet échantillon restitue une image assez fidèle des caractéristiques du tissu local.

Vingt chambres régionales des comptes (Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Haute-Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, la Réunion, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes) ont participé à l'enquête. Leurs travaux ont porté sur un échantillon comprenant 8 régions, 20 départements, 6 communautés urbaines, 12 communes de plus de 100 000 habitants, 170 communes de moins de 100 000 habitants, 4 districts et 26 syndicats et organismes divers, dont la liste figure en annexe.

Sur cet échantillon, les investigations ont été menées par les chambres régionales des comptes à partir d'un schéma d'enquête et d'un guide méthodologique mis au point par plusieurs d'entre elles, en liaison avec la Cour. Le schéma a été appliqué aussi bien à des comptes et gestions contrôlés au cours des années passées, depuis 1983, qu'à d'autres examinés en 1990. L'accent a été mis sur l'évolution des pratiques depuis 1987. Pour rassembler les informations nécessaires, les chambres des comptes ont pu examiner les pièces comptables traditionnelles, mais aussi les documents de gestion. Elles ont été amenées à établir des contacts avec non seulement les collectivités locales, mais aussi les services extérieurs du Trésor et les services préfectoraux ainsi que les établissements financiers.

Pour sa part, la Cour s'est rapprochée des administrations et organismes de sa compétence. Avec la direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur, les directions du Trésor, du budget et de la comptabilité publique au ministère de l'économie, des finances et du budget, elle a analysé l'évolution de la réglementation, contrôlé le fonctionnement du compte d'avances sur impositions fiscales et examiné les conditions de comptabilisation des flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales dans les écritures des comptes publics. Une enquête particulière menée auprès du Crédit local de France et de divers établissements bancaires lui a, par ailleurs, permis d'avancer dans la connaissance des politiques de crédit de ces établissements à l'égard des collectivités locales. Enfin, la Cour a étudié succinctement les modalités de gestion de trésorerie des collectivités locales dans quelques pays étrangers.

PREMIERE PARTIE

LE CADRE DE LA GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

I - UN CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER DETERMINE PAR L'ETAT

Les collectivités locales n'ont qu'une maîtrise partielle des flux financiers qui affectent leurs comptes. C'est l'Etat qui, en effet, joue ici un rôle déterminant.

Il fixe, en premier lieu, les règles relatives aux recettes et aux dépenses des collectivités territoriales. De même, le maniement exclusif des fonds par le réseau de la comptabilité publique et le recouvrement par l'Etat de la plupart des impôts locaux, ensuite reversés à leurs destinataires à un rythme qu'il contrôle, constituent des prolongements manifestes de sa souveraineté.

De surcroît, l'Etat, en prenant à sa charge une part croissante de la fiscalité locale et en versant divers concours et subventions aux collectivités, se trouve à l'origine directe d'une part substantielle des ressources définitives des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.

A. - LES RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1° Les ressources fiscales

Le produit de l'ensemble de la fiscalité locale a représenté, en 1989, plus de 250 milliards de francs, soit environ 40 p. 100 des ressources totales des collectivités locales. Les collectivités locales métropolitaines ont voté, pour 1990, un produit dépassant 180 milliards au titre des quatre principaux impôts locaux, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, et les taxes foncières, soit une augmentation de 10,3 p. 100 par rapport à 1989. La gestion de la fiscalité directe locale est répartie entre l'Etat et les collectivités bénéficiaires, répartition dans laquelle le rôle de l'Etat est prépondérant.

a) Mode de fixation des impôts locaux

Jusqu'en 1980, les collectivités locales ne votaient que le produit attendu de leurs recettes fiscales. L'administration fiscale procédait ensuite à la répartition de ce produit entre tous les redevables.

Depuis la loi du 10 janvier 1980, les communes et les départements, ainsi que les régions depuis le 1er janvier 1989, votent directement les taux d'imposition afférents aux quatre impôts principaux. La liberté n'est cependant pas totale, car les taux sont strictement encadrés, s'agissant notamment de celui de la taxe professionnelle, qui est plafonné à deux fois le taux moyen national constaté pour l'ensemble des communes. En outre, le coefficient de variation du taux de la taxe professionnelle ne peut qu'être inférieur ou égal à la variation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, à la variation en moyenne pondérée des taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation.

Cependant, l'assiette des impôts directs locaux reste du ressort des pouvoirs publics. Le législateur décide du champ d'application des impôts locaux et, des corrections et dégrèvements qui le modifient, tandis que l'administration fiscale assure l'établissement et le calcul des bases, puis leur applique les taux votés en procédant aux correctifs nécessaires.

b) Mode de recouvrement des impôts locaux

Le recouvrement des impôts locaux est assuré, pour l'essentiel, par le réseau des comptables du Trésor. Cependant, il convient de souligner, comme l'avait déjà fait le Conseil des impôts¹ que l'Etat garantit aux collectivités locales la totalité du produit fiscal qui leur revient, et supporte la différence entre le montant effectivement recouvré et celui des rôles émis. Les produits arrêtés par les collectivités territoriales lors de l'établissement de leur budget n'ont qu'un caractère évaluatif : l'Etat leur attribue le montant des rôles, toujours différent de l'impôt voté puisque les sommes inscrites au budget représentent l'application du taux voté à la base actualisée de l'exercice précédent, alors que le montant du rôle est le produit de ce même taux par la base réelle de l'exercice en cours.

En rémunération de son activité de fermier, l'Etat perçoit, deux forfaits réglés par le contribuable au prorata des impôts locaux dont il est redevable. Le premier, le forfait pour frais de dégrèvement et de non-valeur, est établi à hauteur de 3,6 p. 100 du produit des quatre principaux impôts mais n'est plus perçu, depuis 1987, sur le produit de la taxe d'habitation. En 1988, il a rapporté à l'Etat 4,9 milliards de francs. Le second, le forfait pour frais de gestion et recouvrement, est établi à 4 p. 100 du produit des quatre principaux impôts. Il a rapporté 7 milliards en 1988.

c) Le régime des avances sur imposition

Gestionnaire de la fiscalité locale, l'Etat consent aux collectivités territoriales des avances sur les impôts qu'il perçoit. Ces avances sont comptabilisées dans deux comptes spéciaux du Trésor.

Le compte n° 903-52 retrace les avances qui sont versées aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur. Les crédits votés pour ce compte ont évolué de la façon suivante :

1988 : 11,6 milliards de francs ;

1989 : 11,6 milliards ;

1990 : 12,1 milliards ;

1991 : 12,5 milliards.

Le compte spécial n° 903-54, régi par l'article 34 de la loi du 7 juin 1977, est plus important en termes d'enjeux financiers. Il retrace les avances consenties par l'Etat sur le montant des impôts directs revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes. Ces avances sont apurées grâce aux encaissements effectifs sur les contribuables locaux et aux recettes d'ordre correspondant aux dégrèvements et non-valeurs imputés au budget de l'Etat (chapitre 15-01 du budget des charges communes du ministère de l'économie et des finances).

Les avances sont versées aux collectivités sous forme de douzièmes mensuels, ce qui permet à celles-ci de ne pas dépendre des délais d'encaissement des impôts et du rythme, par nature plus irrégulier, du recouvrement.

Ces avances, qui sont en réalité des acomptes, donnent lieu à des évaluations successives dans l'année pour chaque collectivité : jusqu'au mois de juin, des douzièmes sont calculés en fonction des rôles émis l'année précédente ; à partir du mois de juillet, une régularisation des sommes déjà versées est effectuée par prise en compte des taux

1) Rapport de 1989.

d'imposition votés pour l'année ; en décembre, le montant des avances est ajusté à celui des rôles émis au titre de l'année. Quant aux rôles supplémentaires, ils font l'objet d'un versement unique dès leur émission.

L'Etat contrôle ainsi une part importante des flux de trésorerie des collectivités locales. En effet, les prévisions de dépenses et de recettes inscrites à ce compte en loi de finances initiale se sont élevées à :

1988 : 173, 9 milliards de francs ;

1989 : 181, 4 milliards ;

1990 : 195, 0 milliards ;

1991 : 211, 0 milliards.

Surtout, et à la différence du compte n° 903-52 qui laisse un solde nul en fin d'exercice, l'exécution du compte n° 903-54 fait apparaître un déficit structurel :

: ANNEE :	SOLDE :	EN POURCENTAGE :
: au 31 décembre :	du compte d'avances :	du déficit d'exécution :
:	:(en millions de francs):	de la loi de finances :
:-----:	:-----:	:-----:
: 1981 :	- 3 024 :	4,62 :
: 1982 :	- 4 368 :	4,69 :
: 1983 :	- 4 222 :	2,81 :
: 1984 :	- 5 574 :	3,50 :
: 1985 :	- 2 954 :	1,82 :
: 1986 :	- 4 927 :	3,47 :
: 1987 :	- 2 781 :	2,02 :
: 1988 :	- 2 385 :	2,36 :
: 1989 :	- 7 277 :	6,95 :
: 1990 :	- 5 640 :	5,92 :

Même si le solde très élevé du 31 décembre 1989 est peu significatif dans la mesure où il s'explique pour partie par le retard de recouvrement dû à la grève des agents du ministère des finances, il n'en demeure pas moins que le déficit cumulé (ou "culot") du compte s'établissait à 60,6 milliards de francs au 31 décembre 1990. Les raisons de cette situation tiennent essentiellement au décalage "mécanique" qui existe entre les avances consenties l'année n et le produit recouvré plus tardivement, de la fiscalité locale. Or, celle-ci a connu une très forte progression ces dernières années : d'après le Conseil des impôts, le produit de la fiscalité directe locale perçu par les collectivités est passé de 72,3 milliards en 1980 à 193,2 milliards en 1988. Le déficit tient également à des difficultés de fonctionnement interne du compte (voir infra, 3e partie).

Ainsi, l'intervention de l'Etat dans le domaine de la fiscalité locale est fondamentale. Au-delà des aspects normatifs, l'Etat, par son rôle de fermier et par le jeu du compte d'avances, maîtrise les principaux flux d'encaissement des collectivités locales et assure déjà un lissage rudimentaire de leur trésorerie .

Au surplus, la prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité directe locale en fait le "premier contribuable local". Son intervention à ce titre procède de trois origines principales :

- les dotations de compensation. La plus importante est la dotation destinée à compenser l'abattement de 16 p. 100 des bases de la taxe professionnelle (art. 6-IV de la loi de finances pour 1987), qui a représenté 22,3 milliards de francs en 1990 et qui est prélevée directement sur les recettes de l'Etat. Par ailleurs, l'exonération des taxes foncières sur les propriétés bâties ou non bâties donne lieu au versement de subventions représentatives ; la plus élevée est la subvention versée au titre du ministère de l'intérieur (chapitre 41-51, article 50), d'un montant de 2,6 milliards en 1990, compensant l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties consentie aux acquéreurs de logements neufs destinés à l'habitation principale.

- **les dégrèvements accordés aux contribuables par l'Etat et les admissions en non-valeur.** La compensation des seuls dégrèvements décidés par le législateur (les "dégrèvements législatifs") a représenté 16,5 milliards en 1990.

- **le prélèvement sur recettes au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)** d'un montant de 800 millions en 1990.

Au total, la contribution directe de l'Etat à la fiscalité locale a représenté 40,9 milliards en 1990, soit une augmentation de 660 p. 100 par rapport à 1980. En 1988, la part brute du financement de l'Etat dans les recettes de la fiscalité directe locale représentait 21 p. 100, contre 15,5 p. 100 en 1980.

2° Les concours financiers de l'Etat

Les différents concours que l'Etat apporte aux collectivités locales constituent un autre élément de sa maîtrise sur leurs flux financiers. En 1990, ils ont totalisé, hors compensation des allègements d'impôts, 135 milliards de francs en loi de finances initiale, et leur taux de progression moyen par rapport à 1989 s'établissait à 5,98 p. 100. L'Etat a ainsi assuré près de 27 p. 100 des recettes de fonctionnement des collectivités locales, et environ 18 p. 100 de leurs dépenses d'investissement.

Les concours financiers de l'Etat se répartissent, du point de vue de la maîtrise des flux, entre ceux qui sont de véritables subventions aux collectivités locales, et ceux qui s'analysent comme des compensations à des transferts de charges ou de compétences.

a) Les concours à caractère de subventions

La dotation globale de fonctionnement (DGF), créée par la loi du 3 janvier 1979, constitue le principal concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales. Elle a connu une croissance rapide, dont le rythme s'est toutefois ralenti avec celui de la hausse des prix.

: ANNEE :	MONTANT	:TAUX DE CROISSANCE:
:	:(en millions de francs courants):	:(en pourcentage) :
:-----:	-----	-----
: 1979 :	34 261	:
: 1980 :	39 012	: + 13,87 :
: 1981 :	45 022	: + 15,40 :
: 1982 :	51 966	: + 15,42 :
: 1983 :	56 560	: + 9,10 :
: 1984 :	60 775	: + 7,28 :
: 1985 :	64 437	: + 6,03 :
: 1986 :	67 256	: + 4,37 :
: 1987 :	72 100	: + 7,23 :
: 1988 :	77 214	: + 7,09 :
: 1989 :	82 734	: + 7,15 :
: 1990 :	85 546	: + 3,40 :

Initialement indexée sur l'évolution du produit prévisionnel de la TVA, la DGF a fait l'objet, par la loi de finances pour 1990, d'une réforme importante. En effet, la référence au produit de la TVA va être progressivement abandonnée pour laisser la place à une évolution fondée sur un indice "composite" associant la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages et le taux de croissance du produit intérieur brut en volume.

. La dotation globale d'équipement (DGE), instituée par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982, visait à substituer un concours global aux multiples subventions spécifiques pour soutenir l'investissement local. L'objectif n'a guère été atteint : la DGE a fait l'objet de multiples réformes, notamment en 1984, 1985, 1987 et 1988. Le régime des subventions particulières a été rétabli, sous une nouvelle forme, dès 1985, au bénéfice des communes de moins de 2 000 habitants ; surtout, sept ans après sa création, la DGE ne représente qu'environ 35 p. 100 des ressources en provenance de l'Etat destinées au financement des équipements des collectivités locales. En 1990, elle s'est élevée à 4,8 milliards de francs (2,8 pour les communes et 2 pour les départements).

. Par ailleurs, les concours à caractère spécifique versés par l'Etat aux collectivités territoriales demeurent très nombreux. Ils contribuent à la complexité du système d'ensemble et, en raison de leur multiplicité et de l'irrégularité des dates de versement, rendent plus difficile la gestion de la trésorerie .

Les plus importants d'entre eux sont les dotations du Fonds de compensation de la TVA, qui permettent, avec un décalage de deux ans, de compenser la TVA que les collectivités ont acquittée sur leurs investissements (15,07 milliards de francs en 1990) et les diverses subventions spécifiques accordées par différents ministères, qu'elles soient de fonctionnement (4,08 milliards en 1990) ou d'équipement (3,1 milliards d'autorisations de programme en 1990).

. Enfin, mention spéciale doit être faite des subventions exceptionnelles versées aux communes, qui soulignent bien le rôle fondamental de l'Etat par rapport à la situation financière des collectivités locales.

Ces concours peuvent être versés aux communes selon deux procédures. D'une part, l'article L. 235-5 du code des communes prévoit que "des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières". Ces concours sont imputés sur le budget de l'Etat (ministère de l'intérieur, chapitre 41-52) et sont octroyés après avis de la chambre régionale des comptes territorialement compétente. Les crédits ouverts à ce titre ont atteint 54,6 millions en 1989, et 38,7 millions en 1990, à raison de respectivement 27,8 millions et 10 millions en loi de finances rectificative. Onze communes ont bénéficié de ces subventions en 1989 pour 16,6 millions et quatorze en 1990, pour 26,8 millions.

D'autre part, la loi du 31 décembre 1984 a prévu qu'une fraction du surplus des ressources du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle serait "versée aux communes qui connaissent des difficultés financières graves en raison d'une baisse, sur une ou plusieurs années, de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle, ou de leurs ressources de redevance des mines" ; le texte précise que "cette part est répartie selon la même procédure que celle relative aux subventions exceptionnelles accordées en application de l'article L. 235-5 du code des communes". Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), une seule aide sur ressources du FNPTP a été attribuée en 1989, pour 2 millions et aucune en 1990.

b) Les concours à caractère de compensation

Différents concours sont versés par l'Etat aux collectivités locales pour compenser des transferts de charges ou de compétences liés à la décentralisation.

. La dotation générale de décentralisation (DGD), instaurée par la loi du 7 janvier 1983, satisfait au principe selon lequel les transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités locales doivent s'accompagner du transfert des ressources correspondantes, qu'il s'agisse de taxes ou de dotations de décentralisation. La DGD a représenté un montant de 13,9 milliards de francs en 1990. Cependant, la globalisation en matière de compensation des charges transférées n'est pas totale, puisque existent plusieurs concours spécifiques.

. A côté de la DGD, différentes dotations individualisées sont affectées à la compensation de certaines dépenses : la dotation pour la formation professionnelle et l'apprentissage attribuée aux régions (2,6 milliards de francs en 1990), la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), qui a représenté 2,3 milliards de crédits de paiement en 1990, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), pour 1,1 milliard de crédits de paiement en 1990 et la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (3,2 milliards en 1990).

B. - LE DEPOT DES FONDS AU TRESOR

L'Etat s'assure par ailleurs la maîtrise de la trésorerie des collectivités locales en les obligeant à déposer leurs fonds libres au Trésor, généralement sans rémunération et en réservant leur maniement aux seuls comptables publics. Le cas échéant, il peut leur consentir des avances de trésorerie .

1° Rappel de la réglementation

a) Le principe : le dépôt obligatoire et gratuit des fonds libres au Trésor

. L'obligation de dépôt

Les collectivités locales ont l'obligation de déposer leurs fonds libres au Trésor. Elles ne peuvent ouvrir un compte bancaire ou postal. L'origine de cette règle remonte au décret impérial du 27 février 1811, repris par une ordonnance royale du 7 mars 1818, qui obligeait les communes à déposer leurs fonds "libres" au Trésor public. Une loi du 18 juillet 1892, relative aux contributions directes et aux taxes assimilées, a étendu cette obligation aux départements et à leurs établissements publics. Aujourd'hui, cette prescription résulte de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 (art. 15 : "Sauf dérogation admise par le ministre des finances, les collectivités territoriales de la République sont tenues de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités") et du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique, dont l'article 43 dispose : "Les fonds des organismes publics autres que l'Etat sont déposés au Trésor, sauf dérogations autorisées par le ministre des finances".

Cette règle se traduit par l'existence d'un compte unique de dépôt au Trésor, le compte 568 de la comptabilité locale, servi en sens inverse du compte 43 de la comptabilité de l'Etat, et dont seul le comptable public local a la charge (art. 11 du règlement général de la comptabilité publique : "Les comptables publics sont seuls chargés (...) du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités").

Pour le Trésor, la règle du dépôt obligatoire se combine avec celle de l'unité de caisse, qui conduit à faire masse de tous les fonds des collectivités territoriales - et, à un niveau plus agrégé, de l'ensemble des fonds publics. Cette règle n'affecte que les mouvements de trésorerie, puisque, dans le budget, les sections de fonctionnement et d'investissement demeurent distinctes.

Il est interdit aux collectivités et organismes territoriaux d'avoir une trésorerie négative, c'est-à-dire un compte de dépôt en déficit : si les fonds disponibles sont insuffisants, le comptable est tenu de refuser le paiement des dépenses, même s'il est requis par l'ordonnateur. Les collectivités doivent donc constituer une encaisse de précaution, qui, si elle n'obéit à aucune règle précise, relève d'un souci de bonne gestion évident. Le niveau de ce "volant de sécurité" dépend de la nature de la collectivité, de sa taille et des époques de l'année. Il apparaît ainsi que les petites communes, confrontées selon un rythme irrégulier, à des dépenses de montant unitaire élevé relativement à leur budget, sont conduites à conserver une encaisse proportionnellement plus abondante que les collectivités plus importantes.

. La gratuité du dépôt

Le principe de gratuité des dépôts des fonds libres au Trésor a été posé, en premier lieu, pour les seuls départements, par une loi du 18 juillet 1892. A cette époque en effet, et depuis 1811, les fonds déposés par les communes auprès du Trésor portaient intérêt. Le taux qui était versé fut successivement abaissé de 3 p. 100 à 2 p. 100 en 1879, puis à 1 p. 100 à partir de 1910 et fut supprimé par la loi du 14 septembre 1941 portant révision des rapports de l'Etat, des départements et des communes. Cette disposition fut validée par l'ordonnance du 6 janvier 1945 et étendue à l'Alsace-Lorraine par celle du 2 novembre 1945.

La justification de cette obligation de dépôt sans rémunération, des fonds en attente d'emploi a été précisée par une circulaire du 5 mars 1926, dite "DOUMER-CHAUTEMPS" : "L'impôt se justifie seulement dans la mesure où il est nécessaire pour faire face à des dépenses indispensables ; il devient abusif dès qu'il est employé à la constitution de réserves qui, au détriment du contribuable d'aujourd'hui, permettront plus tard de payer les dépenses incombant aux générations à venir".

b) Les exceptions

Les exceptions à la règle du dépôt obligatoire sont au nombre de deux. La première catégorie d'exceptions, dont l'origine est ancienne, n'a en réalité qu'un champ d'application étroit et ne concerne que des montants marginaux. La seconde, qui porte sur des sommes plus importantes, est en voie d'extinction. De plus, mention spéciale doit être faite des avances que les collectivités locales peuvent dans certains cas consentir à des tiers, ce qui leur offre une possibilité de s'affranchir de la règle du dépôt obligatoire et gratuit.

. Le régime du placement des fonds libres en dehors du réseau des comptables du Trésor résulte d'une série d'instructions ministérielles, dont l'origine et l'inspiration - toujours vivace - remontent à la circulaire intérieur-finances du 5 mars 1926 précitée. Ce texte distingue les placements de trésorerie, qui concernent les fonds temporairement disponibles dans l'attente de la réalisation d'investissements, et les placements budgétaires, autorisés par le budget de la collectivité et relatifs à des ressources extraordinaires comme le produit d'aliénations. Il a été actualisé à plusieurs reprises, et notamment par l'instruction n° 63-16 MO du 28 janvier 1963, l'instruction n° 74-163 MO du 12 décembre 1974, l'instruction n° 76-52 MO du 23 mars 1976,

l'instruction n° 80-186 MO du 25 novembre 1980 et, plus récemment, la circulaire du directeur de la comptabilité publique n° CD-5854 du 19 décembre 1990, qui a rappelé la pérennité de la distinction entre ces deux possibilités de placement.

Les placements budgétaires visent les hypothèses de ressources patrimoniales exceptionnelles. Les collectivités locales - ou leurs établissements publics - "ne sont pas tenus de demander des autorisations spéciales pour placer les excédents de recettes non absorbés par les dépenses d'un exercice en cours, dans la mesure où les fonds proviennent de libéralités, de l'aliénation d'un élément du patrimoine ou correspondent à un excédent définitif".

Les placements peuvent être effectués en rentes ou valeurs autorisées : emprunts d'Etat, bons du Trésor, titres des emprunts garantis par l'Etat, valeurs mobilières inscrites à la cote officielle d'une bourse française, et, depuis la circulaire du 19 décembre 1990, bons du Trésor négociables. D'une part, le placement doit être autorisé par le trésorier-payeur général qui doit vérifier que la collectivité concernée a reçu effectivement le produit correspondant ; d'autre part, la personne publique locale ne doit pas employer plus de 10 p. 100 des sommes disponibles pour de tels placements, au titre d'une même société ; elle ne doit pas acquérir plus de 10 p. 100 des titres évalués à la valeur nominale, émis par une même entreprise et elle ne peut pas disposer de plus d'un sixième des droits de vote dans une société.

Les placements budgétaires sont peu utilisés, en raison du caractère étroit de leur champ d'application et surtout de la lourdeur de leur mise en oeuvre qui nécessite dans tous les cas une inscription au budget primitif ou supplémentaire de la collectivité .

Les placements de trésorerie ont pour leur part connu un plus grand essor. Ils sont ouverts aux fonds destinés à l'exécution de travaux dont le lancement se trouve différé pour des raisons indépendantes de la collectivité . Celle-ci peut alors, du seul chef de l'ordonnateur et sans inscription budgétaire préalable, placer les fonds temporairement disponibles, qu'ils aient été recueillis par voie d'emprunt ou qu'ils proviennent de cessions d'éléments patrimoniaux intervenues pour assurer le financement de la part des travaux non couverts par l'emprunt. Le différé d'emploi, initialement fixé à un an, a été réduit à trois mois.

De tels placements doivent être expressément autorisés par les trésoriers-payeurs généraux, qui sont seuls compétents pour accorder sous leur responsabilité ces autorisations. Ils peuvent porter sur des titres d'une grande liquidité, à savoir les diverses catégories de bons du Trésor, y compris les bons du Trésor négociables depuis la circulaire précitée du 19 décembre 1990. Le recours aux placements de trésorerie s'est développé, mais le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler qu'il ne saurait avoir pour effet de priver la règle du dépôt obligatoire des fonds libres au Trésor de son caractère fondamental (arrêt du 26 juin 1989, région du Nord-Pas-de-Calais).

. L'autre exception est que les collectivités territoriales qui empruntent auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou des Caisses d'Epargne (CE) possèdent un compte ouvert dans les écritures du Crédit Local de France (CLF). Lors du versement des emprunts du groupe de la CDC dans le cadre de la procédure "MINJOZ", une fraction des fonds est versée automatiquement sur le compte du CLF, tenu par le comptable local (compte 565). Ce compte, qui ne peut être crédité qu'au profit du compte 568, porte intérêt au taux de 1 p. 100 l'an. En effet, les prêts sur emprunt de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) dégageaient une marge positive insuffisante pour couvrir les frais d'émission et les risques de transformation et de change. L'octroi de prêts bonifiés sur fonds d'emprunts

n'était donc possible que grâce aux excédents dégagés par l'activité de prêts sur fonds déposés par les collectivités, ce qui a été à l'origine de leur rémunération.

De 50 p. 100 à l'origine, la fraction des emprunts versée au compte CLF a été portée à 55 p. 100 en 1984, puis à 70 p. 100 depuis le 1er janvier 1988. Cette hausse s'explique par la diminution des prêts directs de la CDC et des CE (voir infra), qui constituent l'assiette des fonds recueillis sur le compte 565. Ces prêts étant appelés à tomber à un niveau négligeable, une convention tripartite Etat - CDC - CLF du 10 mars 1988 a prévu la suppression du compte 565 au 1er janvier 1993. D'ici là, la convention précitée prévoit de garantir un montant forfaitaire dégressif de dépôts sur le compte 565. L'encours de référence a été fixé comme suit :

(En milliards de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
: 13 (octobre)	:	:	:	:	:	:	:
: 12,5 (novembre)	: 11,75	: 10	: 8,25	: 6,75	: 5,5	: 0	:
: 12 (décembre)	:	:	:	:	:	:	:

Si par le jeu normal du mécanisme d'alimentation, le volume des dépôts excède le montant forfaitaire, le CLF reverse l'excédent au Trésor. Dans l'hypothèse inverse, qui se réalise en fait depuis 1988, l'insuffisance des dépôts sur le compte 565 est comblée par des avances de la CDC prélevées sur le fonds de réserve et de garantie des CE. Ces avances, rémunérées au taux de 1 p. 100, sont accordées dans la limite d'un plafond. Celui-ci s'est rapidement révélé insuffisant en raison de la baisse plus sensible que prévu des dépôts (voir infra) et a dû, avec l'assentiment de la direction du Trésor, être rehaussé : initialement fixé à 1,8 milliard de francs, il a été porté à 3 milliards en 1989.

. Enfin, il convient de souligner que le régime des avances consenties par les collectivités locales à des tiers, s'il ne constitue pas à proprement parler une dérogation à la règle du dépôt obligatoire et gratuit, leur permet cependant d'obtenir de façon indirecte la rémunération de leur trésorerie oisive.

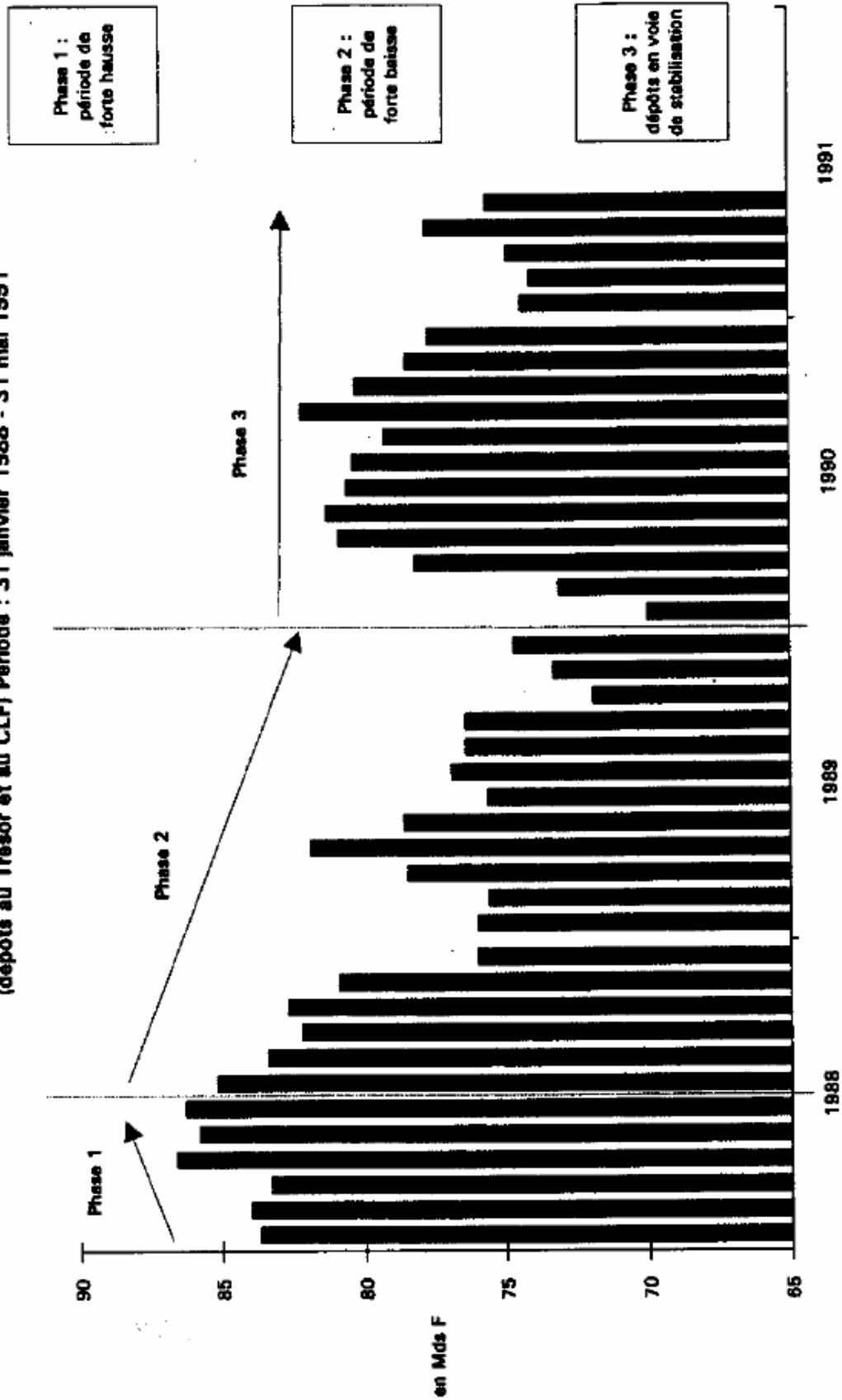
Les prêts et avances entre collectivités locales sont strictement réglementés, car ils portent en eux le risque de mise en tutelle d'une collectivité par une autre, ce qui est expressément proscrit par les lois de décentralisation. Les départements ne peuvent ainsi consentir des prêts aux communes que si l'opération présente un intérêt départemental ou intercommunal. La circulaire du ministère de l'intérieur du 14 février 1962 dispose cependant que "les communes ne peuvent recevoir d'avances du département pour pallier une insuffisance de trésorerie", et exige que ces prêts portent intérêt et ne soient pas eux-mêmes alimentés par un emprunt.

Par ailleurs, les collectivités locales peuvent accorder des avances aux établissements publics hospitaliers locaux, aux sociétés d'économie mixte, concessionnaires de service public ou de construction, et aux offices publics d'HLM. Or, ces derniers bénéficient pour eux-mêmes d'une liberté de placement assez large, qui a cependant été fortement réduite depuis l'intervention du décret du 9 mars 1990 obligeant les offices à déposer une grande partie de leurs disponibilités sur un compte ouvert à la CDC pour financer le logement social.

2° Evolution des dépôts

L'évolution de la trésorerie des collectivités territoriales peut être mesurée par l'addition des soldes des comptes 568 et 565. S'agissant des placements budgétaires et de trésorerie, la direction de la comptabilité publique (DCP) n'a eu pendant longtemps qu'une connaissance lacunaire des sommes en jeu. En effet, l'instruction n° 74-163 MO du 12 décembre 1974, modifiée par l'instruction n° 76-52 MO du 23 mars 1976, qui prévoit que les trésoriers-payeurs généraux adressent à la DCP un état statistique semestriel indiquant le nombre et le montant de ces placements, est restée longtemps sans effet. C'est pourquoi l'instruction n° 90-53 du 14 mai 1990 a établi un dispositif d'enquête diligentée par les trésoriers-payeurs généraux de manière à déterminer avec exhaustivité les flux des placements effectués par les collectivités territoriales. Pour l'année 1990, les placements budgétaires ont représenté 445 millions de francs, et les placements de trésorerie, 1 720 millions. Les procédures en vigueur ne permettent en revanche d'appréhender qu'avec un important retard le stock de ces placements.

EVOLUTION, PAR MOIS, DU SOLDE GLOBAL DE TRESORERIE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
(dépôts au Trésor et au CLF) Période : 31 janvier 1988 - 31 mai 1991



a) Evolution globale**Solde global de trésorerie des collectivités locales****- dépôts sur les comptes 568 et 565 -****Moyenne des soldes en fin de mois***(En milliards de francs)*

: ANNEE	: 1983	: 1984	: 1985	: 1986	: 1987	: 1988	: 1989	: 1990
:-----	:-----	:-----	:-----	:-----	:-----	:-----	:-----	:-----
: Dépôts	: 50,1	: 57,9	: 69,3	: 72,7	: 82,4	: 83,3	: 76,3	: 78,5
:-----	:-----	:-----	:-----	:-----	:-----	:-----	:-----	:-----
: Progression	: + 15,5	: + 19,8	: + 4,9	: + 13,2	: + 1,1	: - 8,4	: + 2,8	: :
: (en %)	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :	: :

Depuis 1975, l'évolution des soldes globaux de trésorerie des collectivités territoriales comporte trois phases :

- la première débute en 1975 et conduit jusqu'à la mi-1988. Elle est caractérisée par une forte hausse de la trésorerie locale. Si l'on excepte la très courte période allant du 28 février au 30 avril 1986, la trésorerie du secteur public local - qui comprend, outre les collectivités territoriales, leurs établissements publics et notamment les hôpitaux et les offices publics d'HLM - a toujours enregistré pour un mois donné, une hausse par rapport au même mois de l'année précédente. Ainsi, du 31 août 1983 au 31 août 1987 (phase de croissance la plus forte sur la période considérée), le solde global a progressé de 60 p. 100 quand les décaissements n'augmentaient que de 39 p. 100.

Cette sensible progression tient essentiellement à la forte hausse du volume des budgets des collectivités locales dont l'effet est accru par la désinflation qui a conduit les décideurs locaux à surestimer leurs dépenses.

- la période de juin 1988 à janvier 1990 est au contraire marquée par une baisse sensible du solde de trésorerie. A l'exception d'une "pointe" en avril 1989, les dépôts décroissent lentement. Pour l'ensemble du secteur public local, la trésorerie disponible exprimée en jours de dépenses a évolué ainsi :

: ANNEE	: AU 30 JUIN	: AU 31 DECEMBRE
:-----	:-----	:-----
: 1988	: 40,0	: 37,1
: 1989	: 33,2	: 33,3
: 1990	: 32,3	: 32,4

Cette inversion de tendance procède de plusieurs origines. La meilleure anticipation d'une inflation modérée et l'amélioration sensible, révélée par une enquête diligentée par la direction de la comptabilité publique (DCP), des délais de mandatement de dépenses liées aux travaux, constituent une partie de l'explication. Des motifs plus profonds peuvent également être avancés. L'enquête précitée de la DCP souligne ainsi que, pour la première fois, les efforts de gestion de la dette (retard volontaire dans l'encaissement des emprunts, diminution des emprunts prévus au budget, remboursements anticipés ou renégociés) ont entraîné une diminution de la trésorerie. C'est surtout la trésorerie déposée au compte du CLF, avec un taux moyen annuel de décroissance de - 25 p. 100 depuis le second semestre de 1988, qui explique l'essentiel de la réduction du solde global :

Evolution du compte CLF

: DATE :	MONTANT	:EVOLUTION SUR 12 MOIS:
:	:(en millions de francs):	(en pourcentage) :
:-----:	-----:	-----:
:30.06 1987:	13 745	:
:31.12 1987:	13 514	:
:30.06 1988:	12 054	: - 12,3
:31.12 1988:	10 879	: - 19,5
:30.06 1989:	8 825	: - 26,8
:31.12 1989:	8 109	: - 25,5
:30.06 1990:	6 800	: - 23,0

Cette baisse du compte 565 n'est pas nouvelle : déjà, sur la période 1976 à 1986, alors que les dépôts au Trésor ont progressé de 29,6 p. 100, les dépôts à la CAECL ont diminué de 9,4 p. 100. Mais elle s'est accentuée sensiblement au cours de la période récente. Le tarissement de la source d'alimentation de ce compte, d'ailleurs appelé à disparaître, constitue la principale cause de cette baisse. L'amélioration de la gestion de trésorerie a également joué en ce sens. En effet, très nombreuses étaient les collectivités qui, jusqu'à un passé récent, contractaient et encaissaient des emprunts alors même qu'elles disposaient d'un compte 565 en permanence approvisionné, ce qui les conduisait, sur une durée moyenne ou longue, à emprunter à 10 p. 100 pour maintenir un dépôt permanent au CLF rémunéré à 1 p. 100.

- la période qui a débuté en janvier 1990 semble inaugurer une nouvelle phase. S'agissant de l'ensemble du secteur public local, le solde global de trésorerie, qui était descendu au 31 janvier 1990 à son niveau le plus bas depuis trois ans (70 milliards de francs), a effectué une remontée qui paraît en voie de stabilisation autour de 75 milliards de francs courants. Ce mouvement paraît très largement imputable aux communes. Celles-ci ont en effet accru sensiblement leur autofinancement en 1990 et, dans le même temps, ont ralenti le rythme de leurs investissements, contribuant ainsi à alimenter une trésorerie plus importante.

Il convient d'interpréter cette dernière tendance avec prudence en raison de la courte durée d'observation statistique ; il faudra aussi tenir compte de la progression des masses budgétaires en jeu. En tout cas, il sera intéressant de suivre, au cours des prochains mois, les variations de la courbe des dépôts.

b) Evolution par catégorie de collectivités

Les dépôts des collectivités territoriales et de leurs établissements publics évoluent différemment selon le type de collectivité. La décroissance globale de la trésorerie, en particulier, n'a pas affecté de la même manière les différents intervenants. Les critères de différenciation sont au nombre de deux :

. La nature de la collectivité ou de l'établissement

- les régions ont connu au cours des exercices 1988, 1989 et 1990 les progressions les plus fortes d'encaissements et de décaissements. La très vive hausse des budgets régionaux explique également que le solde de trésorerie de ces collectivités ait connu en cours d'année des variations de très forte amplitude ; ce solde a varié au cours des différents mois des trois dernières années dans les proportions suivantes :

Variation du solde mensuel de trésorerie des régions

: ANNEES :	EN MILLIARDS :	DE FRANCS :	EN JOURS :	DE DEPENSES :
:	Minimum :	Maximum :	Minimum :	Maximum :
: 1988 :	1,8 :	3,3 :	23 :	44 :
: 1989 :	1,7 :	3,9 :	18 :	41 :
: 1990 :	1,9 :	4,9 :	21 :	53 :

La pointe de trésorerie est atteinte chaque année au mois de mars lorsque l'Etat a versé les dotations de formation professionnelle.

- les départements, comme les communes et leurs groupements, connaissent en cours d'année une beaucoup plus grande stabilité du solde de trésorerie exprimé en jours de dépenses. C'est également dans ces collectivités que les évolutions de comportement sont les plus perceptibles. L'encours moyen de trésorerie détenue en fin de chaque mois d'une année donnée est décrit dans le tableau ci-dessous :

Encours moyen de trésorerie en fin de mois

: ANNEES :	EN MILLIARDS DE FRANCS :	EN JOURS DE DEPENSES :
: Départements :		
: 1988 :	13,97 :	35 jours :
: 1989 :	13,35 :	32 jours :
: 1990 (*) :	12,06 :	28 jours :
: Communes :		
: 1988 :	59,87 :	54 jours :
: 1989 :	54,23 :	46 jours :
: 1990 (*) :	54,38 :	43 jours :

:(*) Sur six mois.

- les offices publics d'HLM et offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) enregistrent les ratios les plus faibles (dix jours de dépenses en trésorerie disponible). Ce sont aussi les établissements qui ont été le plus tôt, attentifs à la gestion de leur trésorerie, ce à quoi la rémunération de leurs dépôts n'est pas étrangère ; les encaissements d'une année couvrant très exactement les décaissements, le solde global varie très peu au cours des exercices 1987 à 1990. Cette stabilité est acquise à un niveau d'encaisses très bas.

. La dimension de la collectivité

Le critère essentiel de différenciation, surtout s'agissant des communes et de leurs groupements, demeure la taille :

Encours moyen de trésorerie en fin de mois

: Régions :	27 jours (*) :
: Départements :	32 jours (*) :
: Communes et groupements :	46 jours (*) :
: dont communes :	
: moins de 10 000 habitants :	26 jours (*) :
: plus de 10 000 habitants :	72 jours (*) :

:(*) En jours de dépenses, année 1989.

3° Les avances consenties par le Trésor

Dernier élément témoignant de la maîtrise de l'Etat sur les flux financiers des collectivités territoriales, il peut leur accorder des avances lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés de trésorerie. Ces avances sont regroupées en deux catégories, selon qu'elles sont gratuites ou susceptibles de porter intérêt.

a) Les avances gratuites

L'article 34 de la loi du 7 juin 1977 a prévu la possibilité de versements anticipés des attributions mensuelles du produit des impôts locaux. Ces "avances sur avances" sont comptabilisées au compte spécial du Trésor n° 903-54.

Ces versements exceptionnels, qui peuvent intervenir à tout moment dans l'année, sont autorisés par le préfet, après avis du trésorier-payeur général, s'agissant des communes et de leurs établissements publics, et par le ministre chargé de l'économie et des finances, sur proposition du préfet et après avis du trésorier-payeur général, pour ce qui concerne les départements et les régions.

Il n'est, en toute hypothèse, pas possible de connaître le montant global des avances gratuites et leur ventilation, puisque la comptabilité actuelle du compte 903.54 ne permet pas d'identifier les mouvements qui se déroulent à l'intérieur d'un exercice en laissant un solde nul en fin d'année.

b) Les avances portant intérêt

Il existe plusieurs catégories d'avances portant intérêt. L'ensemble est cependant comptabilisé au compte spécial du Trésor n° 903-53.

. La procédure prévue par le décret du 16 mai 1947 est la plus générale. Ce décret, fondé sur l'article 70 de la loi du 31 mars 1932, prévoit "l'attribution aux collectivités et établissements publics d'avances pour insuffisance momentanée de trésorerie".

Les collectivités doivent justifier que leur situation de caisse compromet le règlement de dépenses indispensables et urgentes, sans que cette situation soit due à une insuffisance de ressources affectées à la couverture définitive de leurs charges, et en particulier à un déséquilibre budgétaire. Des avances peuvent toutefois être accordées pour couvrir des dépenses supplémentaires imposées au cours d'un exercice par des circonstances qui ne pouvaient être prévues lors de l'établissement des recettes budgétaires. La collectivité doit, dans ce cas, prendre l'engagement de s'assurer au cours de l'exercice suivant, les ressources nécessaires à la couverture de ces dépenses et au remboursement des avances.

Le montant total des avances consenties à une collectivité ne peut dépasser 25 p. 100 du montant des recettes inscrites à son budget de fonctionnement.

Ces avances sont accordées pour un délai maximum de deux ans, renouvelable une fois. La procédure a été déconcentrée pour l'attribution des avances qui n'excèdent pas 300 000 francs (arrêté du 5 février 1980). Dans ce cas, les décisions sont prises par le préfet sur proposition du trésorier-payeur général. La décision relève du ministre au-delà de 300 000 francs.

Les taux d'intérêt applicables ont été fixés par le ministre des finances. Les avances déconcentrées sont assorties d'un taux de 3,5 p. 100, porté à 5,5 p. 100 en cas de renouvellement. Les avances directement gérées par la direction du Trésor sont rémunérées au taux des concours à court terme de la CDC, majoré de deux points en cas de renouvellement. Cependant, les trimestrialités attendues au titre du

remboursement des avances et du paiement des intérêts ne faisant pas l'objet d'une prise en charge comptable et donc d'un suivi satisfaisant, il est possible d'émettre un doute sérieux sur le recouvrement effectif des intérêts dus.

Au cours des dernières années, ces avances ont évolué comme suit :

: ANNEES :	CREDITS VOTES AVANCES :(en millions de francs)	: EFFECTIVEMENT CONSENTIES :	: NOMBRE :
: 1986 :	75	: 3,3	: 22 :
: 1987 :	75	: 10	: 25 :
: 1988 :	75	: 11,9	: 9 :
: 1989 :	75	: 4,4	: 22 :
: 1990 :	75	: 48,4	: 62 :

La procédure prévue par l'article 14 de la loi du 23 décembre 1946 est tombée en désuétude. Elle prévoyait le versement d'avances de trésorerie correspondant aux emprunts non immédiatement mobilisables. Ces crédits-relais ne sont plus utilisés depuis 1985, en raison notamment du développement des produits de trésorerie offerts aux collectivités locales.

. Celle prévue par l'article 34 de la loi du 31 décembre 1953 concerne les avances octroyées aux territoires d'outre-mer dont les caisses de réserve ne sont pas suffisantes pour pallier les difficultés de trésorerie résultant du rythme différent d'encaissement et de décaissement des recettes et des dépenses.

. Enfin une procédure spéciale a été instituée en 1984 au profit du territoire de la Nouvelle-Calédonie, pour maintenir les ressources provenant de la métallurgie du nickel.

. La trésorerie des collectivités locales peut être définie comme la résultante, à un instant donné, entre les encaissements et les décaissements, mesurable par le solde des comptes 568 et 565. Or, les collectivités ne maîtrisent pas le niveau et le rythme de perception de l'essentiel de leurs ressources définitives. Dans ces conditions, la gestion de la trésorerie est très fortement liée aux conditions dans lesquelles sont souscrites et négociées les ressources d'emprunt, qui offrent une marge de manoeuvre plus souple. Précisément, l'endettement des collectivités territoriales a connu ces dernières années une transformation sensible. La gestion de la trésorerie locale, si elle a bénéficié des effets de ce nouveau régime de la dette, n'a cependant pas évolué de manière aussi rapide

II – DETTE ET TRESORERIE : UNE LIBERALISATION INEGALE

A. - LA TRANSFORMATION DE L'ENDETTEMENT

1° L'évolution du cadre juridique et financier a permis la banalisation du crédit

a) Le régime antérieur

Jusqu'au début des années 1980, le régime de l'endettement des collectivités territoriales était très strictement encadré par l'Etat, guidé par le double souci de maîtriser les flux financiers du secteur public local et d'orienter les décisions d'investissement. La marge de manoeuvre des collectivités territoriales en matière de gestion de leur dette était quasiment nulle.

D'un point de vue juridique, le système était encadré par la nécessité, pour les collectivités locales, d'obtenir l'autorisation de l'autorité de tutelle pour contracter leurs emprunts et par le lien quasi-automatique entre cette autorisation et l'octroi d'une subvention spécifique pour assurer le financement de l'investissement envisagé.

D'un point de vue financier, le système se caractérisait par l'existence de ressources privilégiées, destinées au financement de l'investissement local jugé prioritaire, et distribuées par des établissements de crédit spécialisés. Ainsi, les emprunts des collectivités territoriales échappaient presque complètement au marché financier.

Les prêts octroyés aux collectivités locales étaient privilégiés : les ressources auxquelles ils étaient adossés, étaient défiscalisées - hypothèse la plus fréquente -, ou bien faisaient l'objet d'une bonification par l'Etat.

Seuls quelques établissements financiers étaient autorisés à distribuer ces crédits. L'essentiel était fourni par le groupe Caisse des dépôts et consignations - Caisses d'épargne, qui accordait des prêts financés sur les ressources du livret A (répartition nationale effectuée par la CDC, complétée par les excédents des collectes locales, distribués par les caisses d'épargne au titre de la procédure " MINJOZ "). Pour faire face à la forte croissance des besoins de financement, le groupe avait créé en 1966 la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL), qui se finançait pour partie en procédant à la transformation d'une partie des fonds versés - sur le compte 565 - par la CDC ou les caisses d'épargne, et pour le reste en sollicitant le marché obligataire. L'absence de marché à court terme et les privilèges du groupe CDC sur le marché à long terme, lui assuraient ainsi une clientèle presque captive. Ce panorama était complété, à la marge, par le Crédit mutuel qui distribuait des prêts adossés aux ressources du livret bleu, et par le Crédit agricole qui accordait des prêts bonifiés par l'Etat.

Ce système a permis aux collectivités locales de s'endetter à faible coût : de 1974 à 1982, les taux d'intérêt réels des prêts au secteur public local ont été en permanence négatifs.

b) La banalisation du crédit

Au cours de la décennie 1980, le paysage financier des collectivités locales a été profondément bouleversé. Cette évolution s'explique autant par les changements institutionnels - la mise en oeuvre de la décentralisation - que par des modifications profondes intervenues dans les conditions du financement de l'économie française. Elle atteste également une approche différente en termes de priorités, l'accent étant mis sur la désinflation - qui va ralentir le rythme du recours à l'emprunt et rendre nécessaires des réaménagements de la dette existante - et sur l'investissement productif et industriel - qui explique, a contrario, la banalisation des conditions de financement de l'investissement local.

L'évolution est double.

Sur le plan juridique, une très grande souplesse est désormais reconnue aux collectivités territoriales dans la gestion de leur endettement, qu'il s'agisse de la décision de recourir à l'emprunt ou des mesures relatives à la gestion proprement dite de la dette . En 1979, est supprimé le lien prêt-subvention ; en 1982, la liberté d'emprunter est reconnue sans restriction aux autorités décentralisées. Même le taux maximum légal pour les commissions sur emprunt a été abrogé par une circulaire intérieur-finances du 1er septembre 1982. Applicable aux collectivités territoriales ,

l'article 8 de la loi du 11 juillet 1985 portant diverses mesures d'ordre économique et financier, en disposant que " tous marchés sur taux d'intérêt sont reconnus légaux ", rend possibles les contrats de couverture du risque de taux d'intérêt qui leur sont offerts. Une circulaire du 21 mai 1987 (instruction no 87-109 MO du 11 septembre 1987) confère aux collectivités locales une grande latitude en matière d'emprunts en devises étrangères, dont le régime est très largement aligné sur celui des changes.

Par ailleurs, les normes de prudence récemment applicables par les établissements de crédit - ratio international de solvabilité ou " ratio Cooke " défini en juin 1988 par le comité des gouverneurs de la Banque des Règlements internationaux et ratio de solvabilité institué par la directive européenne 89-647 du 18 décembre 1989 - sont relativement peu contraignantes pour les prêts aux collectivités locales. Les ratios de solvabilité en vigueur depuis le 1er janvier 1991, qui rapportent les fonds propres à la somme des actifs et des éléments hors bilan, pondérée en fonction du risque, pénalisent peu les prêts aux collectivités grâce au faible taux retenu pour exprimer le degré de risque afférent aux créances sur les administrations locales, inscrites à l'actif ou hors bilan : 20 p. 100 contre 100 p. 100 pour les crédits à la clientèle - mais 0 p. 100 pour les créances sur l'Etat. A fonds propres donnés, une banque peut donc prêter 5 fois plus à une collectivité locale qu'à une entreprise privée, ce qui ne fait qu'accroître la concurrence entre établissements de crédit.

La seule contrainte réglementaire importante subsistant en matière d'endettement concerne les garanties d'emprunt. Cette contrainte a d'ailleurs été renforcée par la loi du 5 janvier 1988 et par le décret du 18 avril 1988 pris pour son application.

Jusqu'en 1988, les collectivités locales pouvaient garantir les emprunts contractés par les personnes privées dans la seule limite d'un plafond déterminé par rapport aux recettes réelles de la section de fonctionnement de leur budget (40 p. 100 pour les régions, 60 p. 100 pour les départements, 70 p. 100 pour les communes).

Actuellement, une garantie d'emprunt décidée par une collectivité -quelle qu'elle soit- doit respecter trois types de ratios :

- le premier vise à plafonner le montant des annuités garanties. Ainsi le montant total des annuités garanties, majoré du montant des annuités de la dette propre de la collectivité , ne doit pas dépasser 50 p. 100 des recettes réelles de la section de fonctionnement ;

- le deuxième ratio a pour objectif de diviser le risque : le montant total des annuités garanties au profit d'une même personne morale ne peut excéder 10 p. 100 du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ;

- le troisième a pour effet de limiter la quotité d'un même emprunt susceptible d'être garanti, la quotité étant fixée à 50 p. 100 et portée à 80 p. 100 pour les emprunts destinés à financer certaines opérations d'aménagement.

Sur le plan financier, les ressources sur lesquelles sont financés les prêts aux collectivités locales ne bénéficient plus d'un coût privilégié, mais proviennent pour l'essentiel du marché. La CDC n'a désormais plus le droit d'accorder de crédits grâce aux produits du livret A, qui ont, au demeurant, subi une forte décroissance due tant à la baisse continue de l'épargne des ménages qu'à sa réorientation vers des placements financiers (organisme de placement collectif en valeurs mobilières - OPCVM - notamment). L'activité des caisses d'épargne se trouve réduite pour les mêmes raisons de fond et la suppression depuis le 1er janvier 1991 du contingent " MINJOZ " est venue sanctionner cette évolution. Quant aux prêts du Crédit agricole, ils ne sont plus

bonifiés depuis 1986, et toutes les bonifications des crédits aux collectivités locales ont d'ailleurs été progressivement supprimées à partir de la même année. Ainsi, les ressources provenant du marché financier et destinées au secteur public local, qui ne représentaient que 34 p. 100 du total de ces ressources en 1983, en ont constitué 86 p. 100 en 1987 et 93 p. 100 en 1989. Les seuls prêts accordés par l'ensemble CDC-CE sur ressources privilégiées, sont tombés de 34 milliards de francs en 1982 à 9 milliards en 1987.

Pour les collectivités locales, il en est résulté un coût croissant des charges de la dette, caractérisé par l'apparition en 1983 de taux d'intérêt réels positifs, ce qui a rendu nécessaire une nouvelle approche de l'endettement, tant en flux qu'en stock. Ainsi les emprunts représentaient environ 33 p. 100 du montant des investissements des collectivités locales en 1990, contre 46 p. 100 en 1987. Entre 1980 et 1990, la croissance de la dette locale a été strictement parallèle à celle du PIB, alors que la part de la dette de l'Etat dans le PIB s'est accrue de dix points dans le même temps. La concurrence entre établissements prêteurs, rendue possible par le nouveau cadre institutionnel et financier, est restée cependant limitée et n'a pas permis de compenser le renchérissement structurel du coût des ressources.

2° L'évolution des structures de financement

Ce paysage transformé a permis l'arrivée de nouveaux intervenants, favorisant ainsi la concurrence. Mais celle-ci semble devoir se réduire à un nombre limité de participants et le groupe de la CDC, qui dispose de circuits de financement spécifiques, reste prédominant.

a) Le financement à moyen et long terme

. L'évolution des parts de marché. Dans un premier temps, ce sont essentiellement les banques commerciales et des établissements du secteur mutualiste qui ont profité de cette évolution. En 1987, les prêts du Crédit mutuel, du Crédit agricole et du Crédit foncier ont représenté plus du cinquième du montant des emprunts bruts, soit 13,1 milliards de francs sur un total de 61 milliards accordés au secteur public local.

Rapidement cependant, la concurrence s'est réduite à quelques grands établissements, parmi lesquels le groupe de la CDC, avec le Crédit local de France, encore très largement prédominant ; le seul CLF a vu sa part de marché dépasser sensiblement 40 p. 100 en 1989.

En 1989, les parts de marché étaient les suivantes :

CLF.....	44 p. 100
CDC, CE, SOREFI.....	19 p. 100
Crédit agricole.....	16,8 p. 100
Société générale	4,4 p. 100
BNP.....	4,2 p. 100
Crédit mutuel.....	4,1 p. 100
Crédit foncier.....	3,8 p. 100
Autres établissements.....	3,7 p. 100

Cette évolution de la concurrence entre établissements de crédit doit être rapprochée du fait que le marché des collectivités territoriales est le seul à demeurer presque totalement soumis à l'intervention bancaire. Certes, les autorités locales ont la faculté de procéder à des émissions sur le marché obligataire, soit directement pour les plus importantes d'entre elles, soit en recourant à la technique des émissions groupées pour les autres. Cependant, l'appel au marché obligataire s'est fortement réduit au cours des années récentes. Ce mode de financement représentait 5 milliards de francs de ressources d'emprunt en 1986, soit près de 10 p. 100 de la couverture du besoin de financement externe des collectivités locales. Ces dernières n'ont émis que pour environ 4 milliards en 1988 et seulement 1,4 milliard en 1989, soit 2 p. 100 environ du volume total des emprunts contractés au cours de cette même année.

S'agissant des circuits de financement, le CLF se distingue nettement de ses concurrents.

Ne disposant pas de succursales comme une banque traditionnelle, il a recours au réseau des comptables du Trésor. Ces relations sont régies par une convention tripartite entre l'Etat, la CDC et le CLF en date du 17 décembre 1987. Les prestations que les services du Trésor fournissent à ce groupe sont facturées sur une base forfaitaire. Le circuit de financement est dans l'ensemble caractérisé par la lourdeur et la complexité des procédures. C'est ainsi que les mouvements de fonds reliant le CLF et le comptable assignataire transitent successivement par le caissier général de la CDC, l'agence comptable centrale du Trésor et le comptable centralisateur.

Les autres établissements de crédit s'appuient sur leurs succursales qui quadrillent le territoire national. Cependant, les collectivités locales ne disposant pas de compte bancaire, les opérations financières impliquent un mode de traitement interne spécifique, particulièrement complexe s'agissant des crédits de trésorerie (voir ci-dessous).

b) Le financement à court terme

Les parts de marché. Le CLF détient environ 60 p. 100 du marché du financement à court terme des collectivités locales. La Société Générale, avec 12 p. 100 et une importante progression en flux, est le seul établissement à exercer une pression significative sur le CLF. L'intervention des autres établissements de crédit demeure limitée : le Crédit Lyonnais et le Crédit Agricole détiennent chacun moins de 10 p. 100 du marché. Le Crédit Agricole a effectué une percée sur ce secteur depuis deux ans, notamment auprès de sa clientèle traditionnelle constituée de collectivités de petite taille.

Pour ce qui concerne les circuits de financement, le CLF a mis en place des procédures simplifiées, grâce auxquelles les comptables assignataires peuvent procéder au versement des fonds au vu d'un simple avis envoyé par Chronopost, avec régularisation a posteriori auprès des intermédiaires traditionnels (caissier de la CDC, agence centrale comptable du trésor, comptable centralisateur), mais les délais de versement et de remboursement sont rarement inférieurs à 48 heures. Cependant, ces derniers peuvent être réduits si le comptable assignataire est situé dans la même résidence que le comptable centralisateur. En effet, dans ce cas, en vertu d'une instruction de la direction de la comptabilité publique du 16 mai 1991, le comptable assignataire remet le titre de versement " directement et immédiatement " au comptable centralisateur.

Les autres établissements de crédit peuvent mettre des fonds à disposition des collectivités dans des délais plus brefs. Pour la gestion au jour le jour, les grands établissements financiers disposent d'un réseau dense et étendu, alors que le CLF ne dispose que des 25 délégations régionales de la Caisse des dépôts. Les trois grandes banques dites " nationales " que sont la BNP, le Crédit lyonnais et la Société générale exploitent ensemble 5 639 guichets permanents. Le Crédit agricole et le Crédit mutuel exploitent un réseau de, respectivement, 5 706 et 3 233 guichets. Par ailleurs, les établissements financiers offrent aux collectivités locales des produits qu'ils ont à l'origine mis au point pour leur clientèle d'entreprises. Des économies d'échelle sur les chaînes de traitement informatique sont ainsi possibles (logiciels réutilisables dès lors que l'index est le même).

Les ordonnateurs effectuent une demande par téléphone ou par télécopieur, puis envoient généralement un coursier chercher le chèque à la banque et le déposer à l'agence comptable. Si le chèque passe à la compensation avant 11 heures, il est pris immédiatement en compte (la date de valeur est arrêtée au jour-même). Cependant, l'absence de compte ouvert dans les écritures de la banque concernée l'oblige à un mode de traitement interne lourd. L'exploitation s'effectue par l'ouverture dans la chaîne informatique " dépôts ", d'un compte support (appelé " compte interne " ou " compte de passage ") qui ne nécessite pas une déclaration à la Banque de France. Ce compte ne participe, en effet, qu'au traitement des intérêts et n'est pas ouvert au nom de la collectivité, mais à celui de l'agence responsable de l'opération. Le compte est servi en valeur en fonction des trois types d'opérations possibles : émission ou réception de chèques de banque, émission ou réception de virements, mouvements débiteurs ou créditeurs liés à la perception et à la couverture des intérêts ainsi qu'au paiement de la commission (qui est comptabilisée, au titre des commissions sur engagements, hors bilan).

3° L'utilisation par les collectivités locales des nouvelles possibilités

a) L'apparition de nouveaux produits

Au début des années 1980, la dette des collectivités locales était pour l'essentiel constituée d'emprunts à taux fixe, en francs français et assortis de remboursements par annuités constantes.

Grâce à la banalisation, les établissements de crédit ont proposé rapidement de nouveaux produits. La diversification de la dette s'est effectuée par un usage croissant des emprunts indexés, le plus souvent à taux révisable pré-fixé, parfois à taux variable post-fixé, ainsi que par recours aux emprunts en devises, essentiellement en ECU. Dans une période plus récente, s'est répandue l'utilisation d'emprunts à échéances infra-annuelles permettant un meilleur ajustement des flux de trésorerie.

Les taux de référence des emprunts indexés ont été, à l'origine, plutôt liés à des taux longs, comme le TMO (taux de rendement des émissions obligataires à taux fixe, garanti par l'Etat pour un mois donné), puis à des index courts tels le TIOP (ou en anglais : PIBOR, taux interbancaire offert à Paris, constaté quotidiennement par la Banque de France), enfin plus récemment, en raison de l'incertitude régnant sur l'évolution générale des taux, à des index tantôt longs comme le TME (taux moyen de rendement des emprunts de l'Etat sur le marché secondaire), tantôt courts comme le T4M (taux moyen mensuel du marché monétaire) ou le TAM (taux annuel monétaire : taux de rendement d'un placement mensuel renouvelé pendant douze mois sur la base du T4M).

Sur 100 contrats de prêts négociés par le CLF avec les collectivités locales en 1988, 32 l'étaient à taux fixe (contre 45 en 1987), 18 en devises - dont 16 en ECU -, le reste - soit la moitié - étant constitué de taux variable (23 p. 100 indexés sur le TIOP, 19 p. 100 sur le TMO ou le TME et 8 p. 100 sur le TAM).

Pour le seul CLF, le pourcentage des prêts à taux fixe dans l'encours a ainsi évolué :

S'agissant des prêts nouveaux attribués chaque année par le CLF, la part des prêts à taux fixe semble cependant se stabiliser : 45 p. 100 en 1987, 32 p. 100 en 1988, mais 51 p. 100 en 1989. La composition des concours à taux variable a par ailleurs beaucoup varié d'une année à l'autre. Les prêts en ECU, qui étaient fortement demandés en 1987-1988 (13 et 19 p. 100 des concours nouveaux du CLF), ont vu leur part se réduire à 1 p. 100 en 1989. De même, l'instabilité caractérise le choix des index pour les prêts en francs : ainsi, la part des prêts indexés sur le TIOP est passée de 0 p. 100 en 1987 à 22 p. 100 en 1988 et 1 p. 100 en 1989 ; celle fondée sur le TAM, de 3 p. 100 en 1987 à 8 p. 100 en 1988 et 14 p. 100 en 1989 ; et la part des index obligataires (TME, TMO) a fluctué entre 9 p. 100 en 1987, 19 p. 100 en 1988 et 33 p. 100 en 1989.

Ces mouvements paraissent en partie résulter de l'évolution rapide de l'offre de prêts. Les prêteurs proposent plus volontiers l'un ou l'autre type de financement selon la conjoncture du marché, qui commande l'accès à telle ou telle ressource. Mais ils reflètent aussi l'influence des effets de mode sur la demande de prêts des collectivités elles-mêmes : les emprunts en ECU sont très recherchés lorsque les taux d'intérêt paraissent attractifs, mais vite abandonnés quand les taux remontent et dépassent ceux proposés sur le franc. De même, le TIOP séduit tant que son niveau est inférieur à celui des index obligataires.

b) Les opérations de réaménagement de la dette

En matière de gestion, la globalisation des crédits, introduite dès 1976 par la CDC et bientôt complétée par celle des subventions, élargit davantage encore la marge de manoeuvre des collectivités, qui procèdent depuis le milieu des années 1980 à de vastes opérations de " reprofilage " de leur encours, alors qu'une interprétation stricte des textes - interdiction de rembourser un emprunt par un nouvel emprunt - aurait pu conduire à un encadrement de ces pratiques. Répondant à une question écrite posée le 12 janvier 1987 par un parlementaire, le ministre de l'intérieur a précisé : " Si, dans le passé, les contrats prévoyaient que les remboursements anticipés n'étaient possibles, à la demande de l'emprunteur, que dans la seconde moitié de vie du prêt, moyennant toutefois le versement d'une indemnité égale à six mois d'intérêt, ces remboursements sont maintenant admis à tout moment. L'indemnité qui les accompagne est calculée sur une base actuarielle en fonction du taux de réemploi des fonds remboursés " (JOAN du 8 juin 1987). Les règles applicables à ces réaménagements de dette ont été fixées pour l'essentiel par deux circulaires interministérielles des 28 avril et 26 novembre 1987.

Sur quatre ans (1986-1989), ce sont environ 55 milliards de francs qui ont fait l'objet de renégociations, afin de prendre en compte la hausse des taux d'intérêt réels consécutive à la désinflation. Après avoir porté sur 20 milliards de francs en 1987, le réaménagement des emprunts a concerné 16,5 milliards en 1988, 12 milliards en 1989, et 9 milliards en 1990.

B. - L'ASSOUPPLISSEMENT DE LA GESTION DE TRÉSORERIE

La gestion de trésorerie par les collectivités territoriales n'a pas bénéficié de la même libéralisation que celle de l'endettement. L'économie du système a survécu aux lois de décentralisation et à la vague de libération des marchés financiers.

Les responsables locaux ont pris pleine conscience du caractère anormal du maintien d'importants excédents de trésorerie avec la transformation du paysage financier : d'une part, la hausse sensible des taux d'intérêt réels les a rapidement conduits à s'interroger sur le coût d'un tirage automatique des emprunts alors que le niveau du compte au Trésor était élevé ; d'autre part, la souplesse des nouvelles formes de crédit ne pouvait manquer d'avoir des répercussions sur l'utilisation des fonds libres.

Les opérations de renégociation des emprunts des collectivités locales, en 1986-1987, ont ainsi mis en évidence le lien entre gestion de la dette et gestion de la trésorerie . Elles ont en effet été l'occasion de réduire les trésoreries disponibles par lissage des pointes de remboursement auxquelles donnaient lieu les échéances traditionnelles des anciens crédits de la CDC, et de financer sur les excédents tout ou partie des indemnités actuarielles, voire une fraction des capitaux remboursés.

1° La gestion active de la dette a permis une amélioration de la gestion de trésorerie

L'attention croissante des collectivités locales au niveau de leur trésorerie , même si elle est difficile à mesurer sur un plan global, s'est accentuée fortement au cours des dernières années. La diminution moyenne des dépôts au Trésor et au CLF s'explique pour partie par ce phénomène dont elle constitue la manifestation la plus visible. L'amélioration a eu pour enjeu et pour support essentiels une gestion plus active de l'endettement.

a) Le développement d'une gestion active de la trésorerie

Certaines collectivités locales ont mis en place des outils ou des procédures permettant de veiller au montant de leur trésorerie et d'assurer, dans la mesure du possible, un niveau de liquidités faible.

Cette politique volontaire de compression de la trésorerie a donné lieu à l'édition de multiples modèles, et les logiciels se sont dans ce domaine, beaucoup développés. Des outils de gestion prévisionnelle sont apparus, comme les plans de trésorerie ou le recours à la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement en matière de dépenses d'investissement. La comptabilité des engagements a également connu quelques applications.

Parallèlement, l'Etat a eu le souci d'améliorer les informations financières fournies aux collectivités locales. En effet, la séparation de l'ordonnateur et du comptable et la dissociation des comptabilités administrative et de gestion ne permettent pas en principe à l'ordonnateur d'avoir directement connaissance des disponibilités détenues par l'Etat pour le compte de sa collectivité , le délai de traitement des titres et mandats restant à la discrétion du réseau des comptables publics.

Pour les villes de plus de 10 000 habitants, une situation des disponibilités transcrite sur support papier est adressée à l'ordonnateur le 10 et le 20 de chaque mois. Mensuellement, toutes les collectivités sont par ailleurs destinataires d'un état - l'état 553 - faisant apparaître le solde net de leurs comptes 565 et 568.

Depuis 1985, le développement des moyens informatiques et la mise en place d'applications de gestion de la comptabilité des collectivités et des établissements publics locaux, ont progressivement permis d'améliorer les informations mises à la disposition des ordonnateurs. Ainsi, l'application RCT (recettes des collectivités territoriales) assure, par télégestion, la tenue complète et automatique des comptes des communes de plus de 10 000 habitants et des départements. Conçue prioritairement pour alléger et rationaliser les tâches matérielles du poste comptable, elle contribue incontestablement à un meilleur suivi par l'ordonnateur des disponibilités et des besoins de financement à court terme. La télégestion, notamment, permet la multiplication et l'accélération de la production de multiples données comptables : état des disponibilités, des comptes de tiers, des balances, édition de journaux comptables, situations financières, confection automatisée des comptes de gestion. Au 31 décembre 1989, les applications télégréées concernaient 652 recettes municipales, départementales et régionales, 351 recettes hospitalières et 142 postes gérant des offices publics d'HLM.

b) Les relations entre la dette et la trésorerie

La technique qui permet de lier au mieux la gestion de la dette et celle de la trésorerie consiste à moduler la date d'encaissement des emprunts. En faisant varier le tirage de sa ligne de crédit en fonction du niveau de ses disponibilités, une collectivité locale peut éviter le paiement de frais financiers importants. La globalisation des lignes de crédit et la souplesse contractuelle entre prêteurs et emprunteurs, permettent désormais d'utiliser à plein cette modalité.

Depuis quelques années, les collectivités ont aussi recours à des contrats de couverture des risques de taux, distincts des contrats d'emprunt. De tels contrats, techniquement complexes, peuvent contribuer à une gestion active de la trésorerie lorsqu'ils sont utilisés habilement. Ces pratiques ont été rendues possibles par le fait que la législation, si elle interdit l'ouverture d'un compte bancaire, n'empêche ni les flux d'intérêts créditeurs, ni les mouvements de capital, dès lors qu'ils apparaissent définitifs (cas d'une soulte).

Les contrats de taux d'intérêt permettent de modifier la structure d'un taux - cas des contrats dits d'échange de taux -, de figer un taux - cas des contrats d'accord de taux futur et des contrats de terme contre terme -, ou d'assurer un taux - cas des contrats de garantie de taux plafond, de taux plancher, de taux plafond et de taux plancher associés, des contrats à terme ou d'option de taux d'intérêt. Ils ont tous pour objet à partir d'un emprunt, d'un taux d'intérêt et d'une durée de référence, de réaliser un échange ou une garantie de taux en fonction des anticipations. Etant dissociés de l'opération d'emprunt dont ils assurent la couverture, ils n'affectent que la section de fonctionnement, sous forme d'intérêts à percevoir ou à verser représentant les différentiels d'intérêt.

La collectivité souscrivant de tels contrats peut être amenée à verser une soulte à l'établissement financier, puisée sur sa trésorerie excédentaire, et qui, si le contrat s'avère favorable, est rémunérée par le montage.

2° Les nouveaux produits de trésorerie

Le domaine de la gestion de trésorerie est resté à l'écart du large mouvement de libéralisation juridique dont a bénéficié, depuis plusieurs années, la gestion de l'endettement des collectivités territoriales. Des mesures d'assouplissement sont certes intervenues en la matière, mais davantage sous la pression des faits que pour marquer une réelle volonté de l'Etat d'alléger son emprise sur la gestion des fonds libres des

collectivités locales. Ainsi, la directive européenne sur les mouvements de capitaux du 22 juin 1988 a été considérée comme ne devant pas s'appliquer à ces collectivités .

a) Le développement incontrôlé des crédits de trésorerie

Les crédits de trésorerie aux collectivités locales - hors procédures d'avances du Trésor - se sont multipliés en dehors de toute réglementation. C'est la commune de Marseille qui, la première, a sollicité un tel crédit auprès de la Caisse d'épargne des Bouches-du-Rhône. Puis, les prêts de financement à court terme se sont multipliés à partir de 1987 dans un contexte de banalisation du crédit aux collectivités et de développement des innovations financières. En effet, le décloisonnement des marchés et la disparition des prêts à taux privilégiés ont conduit de nombreux établissements de crédit, attirés par la qualité de la signature des collectivités locales, à leur proposer des produits qu'ils avaient mis au point pour d'autres types de clientèle, notamment les entreprises. Par ailleurs, les normes " prudentielles " auxquelles ces établissements sont astreints (ratio de solvabilité et coefficient de liquidité) favorisent fortement le crédit à court terme aux collectivités locales, même si le coefficient de pondération de ces crédits, nul jusqu'au 1er janvier 1991, a été porté à 20 p. 100 depuis lors (voir supra). Enfin, le mouvement généralisé de sophistication des produits financiers ne pouvait ignorer longtemps ce secteur.

Les collectivités territoriales ont progressivement pris conscience du double intérêt des crédits à court terme ; ils permettent de réduire à la fois les frais financiers et la trésorerie de précaution. De tels concours sont particulièrement adaptés à des entités soumises à des variations saisonnières de forte amplitude de leurs encaissements et de leurs décaissements.

Le premier type de produit qui s'est répandu est l'ouverture de crédit de trésorerie à facturation annuelle, proposée par le CLF. Jusqu'au printemps 1990, environ 3 000 conventions ont été signées, représentant 10 milliards de francs d'engagements. La formule paraissant coûteuse, elle est désormais concurrencée par des ouvertures de crédit à capitalisation infra-annuelle (mensuelle, trimestrielle ou semestrielle), qui permettent aux prêteurs d'afficher des marges nominales plus attractives. Ce produit admet de nombreuses déclinaisons, et la concurrence entre les établissements de crédit est vive. La variété concerne tant les échéances que les commissions ou les taux de référence.

Les avances de trésorerie ont connu un succès plus limité. Les banques commerciales en consentent d'ailleurs rarement. Au CLF, ce prêt est indexé sur le T4M augmenté d'une marge d'un point. Ces avances s'apparentent en réalité à des prêts classiques sans fonction spécifique les distinguant des ouvertures de crédit de trésorerie qui sont généralement moins chères.

b) Une réglementation tardive

Les premières lignes de trésorerie ont donc été mises en place par les collectivités dans un vide juridique total. Le problème majeur consistait à savoir si ces produits constituaient des emprunts à comptabiliser au compte 16 et, partant, si leurs mouvements rapides au cours d'un même exercice budgétaire ne contrevenaient pas à l'article 8 de la loi du 2 mars 1982 qui prohibe de telles opérations (" cavalerie budgétaire "). La position des comptables a parfois consisté à n'accepter que les lignes de trésorerie proposées par la CAECL. Après que la circulaire du directeur de la comptabilité publique du 13 août 1987 relative aux relations entre la CAECL et les collectivités territoriales et établissements publics eut donné une définition précise de

ces nouveaux instruments, les crédits de court terme susceptibles d'être obtenus par les collectivités locales et leurs établissements publics, en dehors des avances traditionnelles du Trésor, ont fait l'objet d'une réglementation par la circulaire intérieur-finances du 22 février 1989.

Cette circulaire reprend à son compte la distinction entre l'avance de trésorerie, définie comme un prêt à court terme destiné à faire face à un besoin ponctuel et certain de disponibilités, mobilisable et remboursable en une fois pour le montant et à l'échéance déterminés par un contrat, et la ligne de trésorerie, visant à faire face à un besoin ponctuel et éventuel de trésorerie, équivalant à un droit de tirage permanent dans la limite d'un plafond fixé par contrat. Ces instruments financiers peuvent être souscrits auprès de tout établissement de crédit.

Cependant, la circulaire précise l'encadrement juridique et comptable dans lequel le recours à ces techniques doit impérativement s'inscrire. Reprenant la séparation traditionnelle entre les opérations de trésorerie et les opérations à caractère budgétaire, le texte précise que les crédits de trésorerie " n'ont pas vocation à financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire ". Il exige l'intervention d'une délibération spécifique de l'assemblée délibérante pour toute conclusion ou reconduction d'un contrat avec un établissement financier ou bancaire portant sur l'ouverture d'un crédit de trésorerie. La délibération doit mentionner l'affectation en trésorerie, c'est à dire hors budget, des ressources procurées par le prêt. A ce titre, ne constituant pas des ressources budgétaires, ces crédits ne peuvent donner lieu à des mandatements au-delà des montants prévus au budget. Seuls, les frais financiers et les intérêts afférents à l'opération figurent au budget de la collectivité (section de fonctionnement).

Si ces dispositions ont permis d'assouplir les contraintes relatives au régime de la trésorerie des collectivités territoriales, en contribuant largement aux évolutions enregistrées ces dernières années notamment dans les grandes communes, elles n'en demeurent pas moins inscrites dans le cadre général du dépôt obligatoire des fonds libres au Trésor. Ainsi, la circulaire rappelle expressément que les disponibilités avancées ou remboursées au titre des différents concours de trésorerie " ne peuvent être enregistrées que sur le compte du Trésor ", et que toute procédure prévoyant l'ouverture d'un compte au nom de la collectivité dans les écritures d'un établissement financier reste proscrite.

III. - Les exemples étrangers.

La gestion de trésorerie des collectivités locales dans les pays étrangers est encore mal connue. Si le régime de l'endettement caractérisé par une liberté généralisée - avec des nuances selon les Etats - est mieux connu, l'utilisation des disponibilités ne semble pas avoir fait l'objet d'étude comparative spécifique. Les lignes qui suivent présentent sommairement les règles qui régissent la gestion de trésorerie des collectivités locales dans six pays européens - l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et la Belgique -, ainsi qu'aux Etats-Unis.

Dans tous les cas, il apparaît qu'en raison de l'encadrement de la fiscalité locale et de la complexité des transferts en provenance de l'Etat, l'emprunt est, comme en France, la ressource la plus souple permettant une gestion active de la trésorerie locale.

En revanche, si tous les Etats n'accordent pas la liberté de placement des disponibilités à leurs collectivités, tous sans exception rémunèrent cette trésorerie sans consentir, il est vrai, d'avances gratuites sur recettes fiscales.

En toute hypothèse, la portée des comparaisons se heurte au caractère très différencié des tissus locaux. Aucun pays ne compte ainsi un nombre aussi élevé de communes que la France. En outre, le degré d'autonomie des collectivités décentralisées varie grandement d'un pays à l'autre ; le caractère fédéral ou unitaire des Etats réduit encore la portée de la comparaison.

A. - LE PLACEMENT DES DISPONIBILITES DES COLLECTIVITES LOCALES

1° Les cas de placements libres

Dans plusieurs pays, les collectivités locales sont libres de placer leurs disponibilités auprès d'institutions financières de leur choix.

Le Royaume-Uni offre le cadre le plus libéral. Le trésorier, fonctionnaire local nommé par la collectivité, est chargé de la gestion de trésorerie sans restriction réglementaire. Les collectivités locales britanniques représentent de ce fait un marché financier considérable.

De même, au Portugal, la loi-cadre du 6 janvier 1987 a institué une liberté de placement très large.

En Espagne, une loi du 28 décembre 1988 a sensiblement assoupli le cadre réglementaire en la matière. Une distinction demeure cependant entre les 17 communautés autonomes - liberté très grande de placement - et les collectivités de rang inférieur - existence de restrictions -.

En Allemagne, la liberté de placement est totale sous réserve que ces placements soient sûrs, producteurs d'intérêt et disponibles en temps utile, ce qui signifie que les placements en valeurs mobilières comportant des risques de perte sont interdits.

2° Les cas de placements orientés

Il s'agit en fait du cas des Etats-Unis. Seuls les Etats de la fédération bénéficient d'une liberté totale d'utilisation de leurs disponibilités. En revanche, les autres collectivités sont, en cette matière, plus encadrées. C'est chaque Etat qui a compétence pour établir les types de placements qu'elles peuvent réaliser.

Les placements autorisés sont presque toujours les investissements sur le marché monétaire et les dépôts, voire l'achat de certificats de dépôt ou de billets de trésorerie . Seuls trois Etats (Vermont, Alaska, Delaware) autorisent le placement en actions.

3° Les cas de placements obligés

. En Belgique, la nature des placements susceptibles d'être effectués et les valeurs pouvant être acquises sont déterminées par le ministre de l'intérieur. Le Crédit communal de Belgique offre par ailleurs, aux collectivités locales belges, un service financier et bancaire complet.

En Italie, alors que le régime des placements était très libre, une loi du 29 octobre 1984 a restreint la marge de manoeuvre des collectivités locales en matière de gestion de trésorerie . Ce texte oblige les communes et provinces de plus de 8 000 habitants à placer leurs disponibilités auprès de la Banque d'Italie chargée de gérer la trésorerie de l'Etat. Sur les comptes ainsi ouverts, l'Etat verse une rémunération de 8,5 p. 100 pour les fonds provenant des ressources propres qui financent moins de 7 p. 100 des dépenses des collectivités locales italiennes.

B. - LES CONDITIONS DU PLACEMENT DES DISPONIBILITES

1° L'obligation d'une trésorerie minimum

La plupart des Etats imposent à leurs collectivités locales le maintien d'une trésorerie minimum, qui peut s'analyser comme une encaisse de précaution.

Aux Etats-Unis, plusieurs Etats ont ainsi prévu soit un montant minimum de trésorerie , soit un montant maximum de placements.

En Allemagne, plusieurs Lander ont imposé aux communes de leur ressort une " réserve générale ", représentant une part (2 p. 100 en Rhénanie-du-Nord-Westphalie) des dépenses du budget de fonctionnement, complétée le cas échéant par une " réserve spéciale ".

En Belgique, les receveurs municipaux sont tenus de conserver en caisse les fonds nécessaires pour faire face aux proches échéances.

2° Les règles de fond et de forme relatives aux opérations de trésorerie

. Plusieurs Etats ont édicté des règles de transparence s'appliquant aux opérations de trésorerie . Au Portugal, par exemple, ces opérations doivent être inscrites sur un compte général de trésorerie annexé au compte de gestion . En Grande-Bretagne, même si les normes comptables sont moins strictes, les collectivités locales sont tenues à une " présentation convenable " de leur situation et de leurs transactions financières et à la publication de leurs comptes annuels.

Enfin, le contrôle par l'Etat des placements par les collectivités territoriales de leurs fonds disponibles apparaît difficile à organiser efficacement. Ainsi, aux Etats-Unis, il est estimé que seulement les deux tiers environ des Etats fédérés vérifient que les règles qu'ils décident sont correctement appliquées ; généralement, le contrôle s'effectue lors de l'audit annuel des budgets des collectivités .

L'examen du cadre dans lequel s'inscrit la gestion de trésorerie et de dette des collectivités locales fait apparaître un contraste saisissant entre la lourdeur et l'ancienneté de la plupart des règles régissant l'utilisation des fonds libres et la mutation profonde des modes de financement externes.

Dans ces conditions, la seule marge de manoeuvre dont disposent les collectivités , repose sur le lien sans cesse plus étroit entre gestion de dette et gestion de trésorerie , lesquelles se combinent dans une confusion croissante au regard de la réglementation.

Le caractère peu satisfaisant de cette situation, dénoncé par beaucoup d'acteurs et d'observateurs, appelle un examen approfondi de la façon dont les opérations s'organisent sur le terrain.

DEUXIEME PARTIE

LA PRATIQUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE DE GESTION DE DETTE ET DE TRESORERIE

I. L'AMELIORATION PROGRESSIVE ET CONTRASTEE DE LA GESTION DE LA TRESORERIE ET DE L'ENDETTEMENT.

A. - LA GESTION DE TRESORERIE

1° Des outils nouveaux

Au cours des dernières années, nombreuses sont les collectivités et organismes qui ont développé des moyens de programmation et assurent désormais le suivi de leur trésorerie .

a) La naissance de la fonction financière dans l'administration locale

Traditionnellement absente des préoccupations des services jusqu'à une date récente, la gestion prévisionnelle des besoins et moyens de financement à court terme est progressivement apparue dans les grandes collectivités étudiées, transformant ainsi le rôle d'administration stricte et d'enregistrement conféré jusqu'alors à ces services.

L'utilisation d'outils internes de prévision et d'aide à la décision financière est ainsi devenue de plus en plus fréquente dans les collectivités étudiées dans les régions de l'Aquitaine, du Nord-Pas-de-Calais et du Centre. Rares sont les collectivités de quelque importance qui ne disposent pas d'un mécanisme permettant de connaître l'évolution de la dette future : sur 14 collectivités de l'échantillon en Aquitaine, seule la commune de TALENCE (Gironde, 36 000 habitants) était dans ce cas au moment de l'enquête.

Depuis 1989-1990, la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle de la trésorerie tend à se généraliser dans les collectivités importantes à l'exemple de la ville de NIMES ou encore de GRENOBLE qui n'en possédaient pas auparavant. Il en va de même pour la ville de RENNES et la communauté urbaine de BREST.

L'existence de plans de trésorerie est assez fréquente. Dans la plupart des cas, l'horizon de prévision est trimestriel avec ajustement mensuel, le plan étant donc glissant comme pour la commune de CHAMALIERES (Puy-de-Dôme) ou la région AUVERGNE. Parfois, les prévisions sont établies chaque mois voire chaque décade, les ajustements demandant alors un suivi plus précis. C'est le cas pour la communauté urbaine de BORDEAUX ou la ville de NIMES.

Toutefois, le lien entre modernisation de la gestion financière et allègement des soldes de trésorerie n'est pas toujours vérifié. L'usage d'outils de gestion plus performants n'est donc pas la seule explication à la diminution du niveau des disponibilités.

Ainsi, dans le Centre, il n'y a pas toujours corrélation entre le développement des outils de gestion et les résultats obtenus en termes d'allègement des soldes de trésorerie : dans des collectivités de moyenne et petite taille, les améliorations proviennent surtout d'une meilleure surveillance des encaisses et des dates de mobilisation, ainsi que de l'utilisation de lignes de trésorerie .

L'on rencontre également des collectivités qui, en dépit de réaménagements successifs de leur dette , n'ont guère modernisé leur gestion de trésorerie . Ainsi, à la fin de 1989, la ville d'YSSINGEAUX (Haute-Loire) ne possédait formellement ni plan de trésorerie , ni comptabilité d'engagement.

b) Les outils de la comptabilité administrative

En amont des plans prévisionnels de trésorerie établis par les services financiers, les grandes collectivités étudiées ont en général mis en place des instruments de suivi de l'exécution budgétaire. Deux d'entre eux ont paru mériter une attention particulière :

- la comptabilité des engagements ;
- une procédure particulière de programmation s'apparentant à celle des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Une certaine confusion paraît encore exister entre la notion de gestion des flux budgétaires (mandatements, titres de recettes) et la gestion de trésorerie proprement dite.

Ainsi, en Aquitaine, le bilan des méthodes de prévision de trésorerie révèle que sur l'ensemble des collectivités qui organisent la gestion de leur trésorerie, une moitié d'entre elles seulement utilisent cet instrument pour contrôler et échelonner recettes et dépenses.

Certes, le développement de plans de trésorerie s'effectue souvent sur la base de comptabilités d'engagement, comme pour la ville de DUNKERQUE et la communauté urbaine de DUNKERQUE ; mais il n'est pas sûr que cette voie soit la plus fructueuse : il apparaît que, dans la plupart des cas étudiés dans la région Centre, cette comptabilité n'est utilisée que dans un objectif de contrôle budgétaire ; or, c'est le calendrier des règlements qui importe pour la gestion de trésorerie .

La ville de NIMES a pu ainsi mettre en place une gestion prévisionnelle de la trésorerie sans comptabilité d'engagement centralisée. Il n'y a guère que quelques cas, par exemple à la communauté urbaine de BORDEAUX, où la comptabilité d'engagement est utilisée comme moyen d'affiner des prévisions pour connaître par section et par chapitre, le montant à mandater à échéance de 15, 30 et 45 jours. De façon moins fine, la communauté urbaine de LYON, qui dispose d'un plan prévisionnel de trésorerie par décade, se sert de la comptabilité d'engagement pour établir ses prévisions en appliquant aux dépenses engagées des coefficients représentatifs des délais moyens de mandatement.

La programmation pluriannuelle des engagements et des paiements de dépenses d'investissement est l'autre élément de comptabilité administrative qui peut être utilisé comme aide à la gestion de trésorerie .

Autorisé pour les régions et les départements (pour les crédits des collègues), le système des autorisations de programme et des crédits de paiement se rencontre fréquemment dans la comptabilité de ces grandes collectivités . Il permet, en général, une amélioration des taux de réalisation et une réduction des excédents d'investissement, comme c'est le cas pour la région FRANCHE-COMTE.

La comptabilité des engagements permet de suivre la consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement. En effet, si l'impact de la comptabilité d'engagement sur la gestion de trésorerie est faible, la majorité des dépenses de fonctionnement étant liées aux frais de personnel, aux intérêts de la dette et aux transferts, il n'en est pas de même en matière d'investissement nécessitant une véritable programmation des grosses dépenses d'équipement. La comparaison en fin d'année des réalisations de l'année n et de l'année n - 1, fournie avec le compte administratif, est alors un élément d'appréciation du respect des prévisions d'autorisations de programme et de crédits de paiement. La communauté urbaine de

BORDEAUX, quant à elle, adopte un programme triennal d'investissement qui est chaque année revu en fonction des réalisations de l'année antérieure et des prévisions nouvelles à l'horizon $n + 3$.

c) Les systèmes d'information et les services rendus par le réseau du Trésor public

L'application "recettes des collectivités territoriales " (voir première partie) est encore loin de répondre de manière satisfaisante aux besoins d'une gestion moderne de la trésorerie .

. Les circuits traditionnels d'information sont parfois défaillants, leur fréquence et leur qualité restant très inégales.

L'information sur la trésorerie , proprement dite, n'est pas toujours satisfaisante.

La ville d'YSSINGEAUX ne disposait pas lors de l'enquête, des situations normalement fournies par le comptable sur l'état des disponibilités. Il peut s'agir d'une exception puisque, dans le Centre, sur 57 collectivités sondées en 1989, une seule ne disposait pas des états périodiques réglementaires. Encore, dans ce dernier cas, le nouveau comptable adresse-t-il, depuis 1990, ces documents à l'ordonnateur.

Mais les collectivités d'une certaine taille recherchent volontiers une plus grande fréquence d'information. Si la commune de LESCAR (5 800 habitants, Pyrénées-Atlantiques) se contente de contacts mensuels et celles de PAU, BIARRITZ et SARLAT (Dordogne) de documents de trésorerie tous les quinze jours, voire tous les mois, en revanche, la communauté urbaine de BORDEAUX et le département de la GIRONDE ont organisé des contacts quotidiens avec le comptable. Un tel suivi est également journalier pour la région NORD-PAS-DE-CALAIS.

L'information sur les encaissements de recettes, notamment celles qui sont recouvrées avant émission de titres comme les concours de l'Etat, reste aussi lacunaire.

Le comptable prévient l'ordonnateur de leur arrivée par l'envoi d'un relevé des recouvrements avant émission de titres, dit état P-503. Selon l'instruction M-12 applicable pour les communes de plus de 10 000 habitants, cet état doit être établi "le vendredi de chaque semaine", mais l'instruction ne précise pas dans quel délai ni selon quelle périodicité il doit être transmis à l'ordonnateur. L'instruction M-11, cependant, indique sans autre détail que la périodicité de cette transmission "est fixée par le comptable supérieur", sans pouvoir excéder un mois.

Ces dispositions peu contraignantes ne sont pas compatibles avec une optique de gestion de trésorerie , selon laquelle l'ordonnateur devrait être prévenu au jour le jour de l'encaissement des recettes et notamment des plus importantes d'entre elles.

Cette observation est confirmée par quelques cas concrets. A FRESNES (Val-de-Marne), les encaissements de chaque mois sont regroupés au cours du mois suivant dans l'état P-503 ; l'ordonnateur doit donc attendre parfois plus d'un mois et demi, l'information relative à un encaissement avant émission de titres.

Dans plusieurs collectivités de la région Centre, il a été constaté que, parfois, cet état mensuel ne mentionnait pas certaines recettes d'un montant élevé, imputées à un compte d'attente : 7,5 millions de francs provenant de la vente d'une usine, 6,5 millions d'emprunts contractés dans le cadre d'une renégociation.

. Cependant, depuis 1985, le développement des moyens informatiques et la mise en place d'applications de gestion de la comptabilité des collectivités et établissements publics locaux, ont progressivement permis d'améliorer les informations mises à la disposition des ordonnateurs.

Celles qui proviennent de l'application RCT (voir première partie) présentent néanmoins l'inconvénient de n'être pas communiquées en temps réel. En effet, les informations disponibles en matière de trésorerie rendent compte d'une réalité décalée d'une journée au moins, car la prise en charge et le paiement des dépenses sont le plus souvent assurés en temps différé, par une transaction dite de règlement global des mandats, généralement employée afin d'alléger au maximum les tâches matérielles du poste comptable.

Le délai de traitement provoque ainsi des différences entre les soldes du journal général tenu par le comptable et ceux du journal édité par le département informatique de la trésorerie générale.

Ce phénomène peut être aggravé par des incidents sur le site informatique. A RENNES, où l'application RCT a été mise en place le 1er janvier 1985, un seul retard supérieur à deux jours est intervenu en juillet 1988, mais à la suite duquel une recette totale de 84 millions de francs, enregistrée dans le poste comptable dès le 21 juillet, n'a été saisie par le centre informatique régional que le 26 du même mois.

Ce décalage entre les opérations et leur enregistrement informatique est préjudiciable à une gestion optimale de trésorerie. Ainsi, pour les collectivités étudiées dans la région Centre, l'appel téléphonique du receveur est couramment utilisé pour obtenir l'information instantanée qui est enregistrée en comptabilité, mais qui n'est pas encore disponible sur le fichier informatique.

De la même façon, en Ile-de-France, alors que les méthodes d'information traditionnelles par circulation de supports-papier s'avèrent peu performantes - les décalages de huit jours n'étant pas rares entre l'arrivée de l'information chez l'ordonnateur et la connaissance du solde du compte 568 par le comptable -, le système RCT pose aussi de sérieux problèmes. Le fonctionnement est théoriquement en temps réel mais, en pratique, la saisie des données est au mieux effectuée le lendemain des opérations. Il arrive, de plus, que des retards pouvant aller jusqu'à sept ou huit jours affectent la prise en compte des mouvements de trésorerie dans le système. Le système RCT s'avère donc souvent décevant dans son application pour une gestion fine de la trésorerie.

Dans le cas de SARCELLES (Val-d'Oise), un sondage portant sur une vingtaine de jours au cours des premiers mois de 1990 a fait apparaître des écarts importants, de - 9 millions de francs à + 7,7 millions, entre les soldes de trésorerie indiqués par RCT et les données manuelles du journal centralisateur du comptable. En valeur absolue, l'écart moyen était du même ordre de grandeur que le solde lui-même.

Il en a été de même pour le département de la GIRONDE et la commune de FRESNES où des écarts de plus de vingt jours ont été constatés entre la date d'enregistrement manuel d'un encaissement ou d'un décaissement et la date à laquelle cette opération est restituée par le système RCT.

d) L'utilisation de nouveaux produits financiers en vue de gérer la trésorerie

Les changements intervenus dans le contexte économique, en particulier la hausse des taux d'intérêt réels, ont amené les collectivités locales et leurs établissements publics à être beaucoup plus attentifs à la gestion de leur trésorerie et notamment à réduire les encours inemployés. La modernisation des marchés financiers apportait dans le même temps des outils souples de crédit à court terme auxquels les collectivités locales ont eu rapidement recours.

En matière de trésorerie au sens strict, ces produits sont essentiellement de deux types, les lignes de crédits et les avances de trésorerie, ces dernières étant de moins en moins utilisées du fait de leur manque de souplesse par rapport à la ligne de trésorerie (voir première partie).

Les crédits de trésorerie ont connu une large diffusion au niveau national dès 1988, essentiellement sous la forme d'ouvertures de crédits mobilisables et remboursables à tout moment. En septembre 1990, le CLF annonçait, pour les crédits de ce type, un encours de 16 milliards de francs d'autorisations accordées à sa clientèle. Les tirages dépassaient 5 milliards de francs, soit environ le tiers des montants autorisés.

Les données recueillies auprès des trésoriers-payeurs généraux de Dordogne, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques sur les crédits de trésorerie accordés par le CLF révèlent, de 1987 à 1989, une hausse rapide du nombre de collectivités utilisatrices, passé de 4 à 49. Le volume de tirages a progressé de façon spectaculaire. De petites villes et des groupements de collectivités commencent à utiliser ces outils aussi bien que les grandes villes. Dans l'échantillon de 14 collectivités spécialement étudiées en Aquitaine, seulement trois collectivités et deux établissements publics utilisaient en 1990 des lignes de trésorerie, mais le département de la GIRONDE, la région AQUITAINE et les communes de TALENCE et SARLAT envisageaient à court terme d'y avoir recours.

Dans le Nord - Pas-de-Calais, 15 des 23 collectivités étudiées ont fait appel à des crédits de trésorerie, dont 8 en 1988.

Dans le Centre, on enregistre une progression sensible du volume des ouvertures de crédits qui, pour le CLF, est passé de 21 millions de francs en 1987 à 140 millions en 1988 et 187 millions en 1989. Les lignes de trésorerie seraient utilisées à environ 50 p. 100 de leur montant autorisé.

Dans les 5 départements de la région Rhône-Alpes pour lesquels les données étaient disponibles, la même progression peut être constatée. Le nombre de collectivités ayant souscrit un contrat d'avance à court terme dans ces départements est passé de 7 en 1987 à 115 en 1988 et 162 en 1989 tandis que les volumes de crédit réservés progressaient de 89,3 millions à 771 millions en 1989. Cette progression tient là encore à la croissance de l'usage des lignes de trésorerie.

Si la tendance à la diffusion est nette, il n'est toutefois pas exclu qu'un "effet de mode" ait joué, d'où le désengagement ultérieur de certaines collectivités. Ainsi, des contrats souscrits en 1988 ou 1989 dans le Nord n'ont pas été renouvelés. La communauté urbaine de DUNKERQUE a abandonné sa ligne de trésorerie en février 1990. La ville de ROUBAIX et le département du NORD n'avaient pas non plus renouvelé la leur en 1990 au moment où l'enquête a été effectuée.

Outre ces instruments spécifiques, d'autres outils, associés à la gestion de la dette, peuvent parfois être utilisés pour saisir des occasions de réduction de la trésorerie inemployée. Le désendettement de fait consiste à transférer une dette à un tiers, opération assortie du paiement par la collectivité d'une soulte permettant de constituer un portefeuille de valeurs dont les revenus permettront au tiers d'assurer la charge de la dette. Le recours fort peu répandu à des opérations de ce type permet d'utiliser adroitement des disponibilités excessives de trésorerie à l'occasion de réaménagements de dette.

Ainsi, le département des HAUTS-DE-SEINE a transféré une partie de sa dette à un groupement d'intérêt économique constitué à cet effet et qui en assure dorénavant le service. La soulte versée au GIE est placée et ses revenus financent le paiement des annuités. Cette opération permet donc de réduire massivement des disponibilités excessives et revient en fait à placer des fonds libres en dehors du Trésor.

Une variante de ce type d'opérations consiste à conserver sa dette en portefeuille mais à verser à un tiers, en application d'un contrat d'échange de taux d'intérêt, une soulte qui correspond à la valeur actualisée des intérêts à payer.

Cette formule d'échange d'emprunts dite d'échange de taux fixe contre taux fixe, utilisée par le département de la GIRONDE, a la même finalité que le désendettement de fait : diminuer une trésorerie fortement excédentaire et mettre fin à certains emprunts qui ne peuvent être remboursés par anticipation.

En l'espèce, la solution a consisté en une série de contrats d'échange de taux conclus entre le département et le CLF par lesquels :

- la contrepartie (le CLF) s'engage à verser au département, à bonne date, les intérêts de 7 emprunts obligataires, contractés à des taux allant de 10,60 p. 100 à 15,40 p. 100 l'an, ce qui annule la charge du département au titre du paiement de ces mêmes intérêts ;

- le département s'engage à verser à la contrepartie, aux mêmes dates, des intérêts au taux de 1 p. 100 l'an sur le capital restant dû, à chacune des prochaines échéances, de ces 7 emprunts obligataires ;

- pour compenser l'avantage qui lui est ainsi consenti, le département paye immédiatement au CLF une soulte, calculée selon le même principe qu'une indemnité actuarielle.

Il est à noter cependant que le taux de réemploi utilisé par le CLF pour calculer la soulte a été particulièrement faible, plus faible en tout cas que le taux de réemploi (c'est-à-dire le coût de la ressource pour le CLF) qu'aurait utilisé au même moment le CLF pour calculer l'indemnité actuarielle qui lui était due dans le cadre d'une renégociation traditionnelle. Pour le calcul de la soulte, les taux de réemploi ont été successivement égaux à 8,58 p. 100 l'an (contrats d'échange réalisés en juillet 1989) et à 9,07 p. 100 l'an (contrats d'échange réalisés en novembre 1989). Ces taux de réemploi sont approximativement les mêmes que les TME (taux moyens mensuels de rendement des emprunts d'Etat à long terme) observés pour les mêmes mois de juillet et novembre 1989.

Même si le calcul des taux de réemploi peut être discuté², il faut noter que leur impact a été atténué par l'absence de toute commission prélevée par la banque et que l'opération a été suffisamment attrayante, en termes de revalorisation de la trésorerie improductive, pour que l'on doive la considérer comme globalement très favorable au département.

2° Les résultats obtenus

Les résultats de la gestion de trésorerie peuvent s'apprécier tant par le niveau des disponibilités des collectivités que par l'usage qu'elles ont fait des lignes de trésorerie .

a) Le niveau des disponibilités

Pour apprécier les améliorations en matière de gestion de trésorerie dans le cadre réglementaire actuel, il convient d'examiner l'évolution du niveau des fonds inemployés.

A cet effet, deux indicateurs sont utilisables :

- le fonds de roulement, qui inclut la somme des disponibilités sur les comptes 565 et 568, ainsi que les fonds placés en valeurs du Trésor au compte 555 et le solde des créances et dettes à court terme. Toutefois, le fonds de roulement, connu au 31 décembre de chaque exercice, ne permet qu'une appréciation discontinue et approximative, d'autant que la qualité des créances mériterait d'être appréciée ;

- le volume des disponibilités, indicateur plus fiable, comprend les fonds déposés au compte 565, emprunts en attente d'utilisation et qu'une bonne gestion devrait réduire le plus possible, ainsi qu'au compte 568 et au compte 555, où les placements devraient rester exceptionnels, le meilleur placement consistant plutôt à ne pas emprunter ou à se désendetter. Ce volume de disponibilités doit être apprécié en calculant la moyenne des soldes journaliers ou, à défaut, mensuels, pour ne pas être perturbé par des mouvements exceptionnels. Il est à rapporter au volume des dépenses réelles d'investissement et de fonctionnement de la collectivité et à exprimer en jours de dépenses pour permettre des comparaisons.

Toutefois, cet indicateur, plus significatif que le fonds de roulement, doit être examiné avec prudence. Son faible niveau peut en effet provenir aussi bien d'une gestion habile de trésorerie que d'une situation financière difficile.

On a vu qu'en dépit d'une légère reprise de l'augmentation du niveau des dépôts des collectivités locales au Trésor depuis mars 1990, la tendance a été ces dernières années à la baisse des disponibilités : la moyenne mensuelle des dépôts au Trésor a diminué de 8 p. 100 de 1987 à 1989.

Ces indications générales ont été confirmées par les études statistiques régionales et par les constatations ponctuelles effectuées lors de l'enquête.

En Aquitaine, sur 12 collectivités étudiées, plus de la moitié ont enregistré sur la période allant de 1987 à fin 1989/début 1990 une réduction de leur trésorerie disponible (moyenne des soldes de fin de mois) aux comptes 568 et 565 (cf. tableau ci-après). Le mouvement est particulièrement marqué parmi celles qui pratiquent une gestion fine de leur trésorerie .

2) Un taux de réemploi plus élevé aurait entraîné, toutes choses égales par ailleurs, une soule plus faible, c'est-à-dire une indemnité de renégociation plus faible, ce qui aurait été plus avantageux pour le département.

:	1987	1988	1989	1990	:
:	:	:	:	(ou sur	:
:	:	:	:	quelques mois)	:
-----	-----	-----	-----	-----	-----
:Trésorerie moyenne	:	:	:	:	:
:568 + 565 (moyenne des	:	:	:	:	:
:soldes de fin de mois,	:	:	:	:	:
:en millions de francs)	:	:	:	:	:
:	:	:	:	:	:
:Département des Landes	32,1	31,3	33,2	56,0 (4 mois)	:
:Département de Lot-et-	:	:	:	:	:
:Garonne (2)	:	133,6	:	96,4 (9 mois)	:
:Département de la	:	:	:	:	:
:Gironde (4)	285,1	238,3	216,8	119,6 (6 mois)	:
:CU de Bordeaux	227,3	15,0	55,4	115,5 (3 mois)	:
:Région (5)	83,7	131,8	129,6	137,0 (4 mois)	:
:Talence	25,0	29,1	17,4	:	:
:Bordeaux (3)	117,0	143,4	107,2	75	:
:Gradignan	4,4	5,6	4,0	:	:
:Le Haillan	7,0	7,0	6,3	3,8 (3 mois)	:
:Pau	46,9	25,7	42,5	52,6 (8 mois)	:
:Biarritz	32,6	32,8	18,6	:	:
:Lescar	4,0	1,7	1,9	3,5 (10 mois)	:
:Trésorerie moyenne 568:	:	:	:	:	:
:+ 565 en nombre de	:	:	:	:	:
:jours de dépenses (1)	:	:	:	:	:
:Département des Landes	13	13	13	22	:
:Département de	:	:	:	:	:
:Lot-et-Garonne	:	73	:	47	:
:Département de la	41	28	25	14	:
:Gironde	:	:	:	:	:
:CU de Bordeaux	31	14	7	14	:
:Région	27	35	30	32	:
:Talence	102	104	55	:	:
:Bordeaux	30	23,1	17,8	11,8	:
:Gradignan	19	21	14	:	:
:Le Haillan	102	114	85	51	:
:Pau	26	13	21	26	:
:Biarritz	91	79	:	:	:
:Lescar	25	13	12	22	:

(1) Pour 1990 : en nombre de jours de dépenses 1989.

(2) + 50 millions de francs de bons du Trésor pendant toute la période

(3) + 4,6 millions de bons du Trésor de 1987 à 1988.

(4) + 150 millions de bons du Trésor autorisés en 1988.

(5) + 40 millions de bons du Trésor autorisés en 1988. :

Dans le Centre, pour 35 collectivités examinées, la moyenne des soldes de disponibilités en fin de mois, aux comptes 568 et 565 est passée de 41 jours de dépenses en 1987 à 30 jours en 1989. Le total cumulé des soldes de fin de mois les plus élevés est passé de 62 jours de dépenses à 44 jours.

Ce constat doit toutefois être nuancé en fonction de chaque catégorie de collectivités.

. Les régions et départements

Ponctuellement, des progrès indéniables sont obtenus par un certain nombre de grandes collectivités, qui ne détiennent plus que des trésoreries relativement réduites ou ont entrepris récemment de se diriger vers cet objectif.

Ainsi, le solde moyen de la trésorerie de la région BOURGOGNE ne dépassait pas 16 jours de dépenses en 1988.

La région NORD-PAS-DE-CALAIS dispose désormais d'une encaisse moyenne de l'ordre de 50 millions à comparer à un budget annuel de l'ordre de 4 milliards de francs, soit environ 4 à 5 jours de dépenses.

La région FRANCHE-COMTE présente un fonds de roulement de 15 jours seulement de fin 1986 à 1989 ; en 1988, ce niveau a même été abaissé à 4 jours. En dépit de l'absence d'un véritable système de gestion de la trésorerie, la mise en place d'une ligne de trésorerie largement utilisée en 1988 a eu un effet bénéfique. De la même façon, l'adoption du système d'autorisations de programme-crédits de paiement (cf. plus haut) a eu un effet positif sur les prévisions des besoins de financement des investissements.

Nombreux sont les départements qui maîtrisent également mieux leur trésorerie : le département des LANDES a maintenu de 1987 à 1989 le niveau moyen de sa trésorerie à 13 jours de dépenses ; plus récemment, celui de la GIRONDE a ramené sa trésorerie de 41 jours de dépenses en 1987 à 14 jours sur les 6 premiers mois de 1991.

Le département d'ILLE-ET-VILAINE a, quant à lui, fait passer le niveau de sa trésorerie en fin de mois de 26 jours de dépenses, en moyenne, en 1987 à 11 jours en 1989.

Dans le département du BAS-RHIN, la moyenne des soldes de fin de mois du compte 568 qui n'était déjà que de 17 jours de dépenses en 1987 a encore baissé pour se situer à 9 jours en 1989. Cette amélioration sensible a été obtenue bien que, dans le même temps, la marge d'autofinancement courant ait progressé de 486 millions de francs en 1987 à 739 millions en 1989.

Il est possible de parvenir à une situation satisfaisante même si les conditions semblaient difficiles au départ. Ainsi, le département des DEUX-SEVRES disposait en 1987 et 1988 d'un fonds de roulement et de disponibilités très abondantes au compte 568. Il n'en a pas moins emprunté 34 millions de francs en 1988 alors que, sans ces emprunts, les fonds déposés au compte le 31 décembre 1988 auraient encore été de 80 millions soit 60 jours de dépenses. Mais, en 1989 et 1990, une gestion beaucoup plus rigoureuse a permis de résorber ces volumes excessifs de disponibilité ; la moyenne des soldes mensuels des comptes 568 et 565 représente en effet 48 jours de dépenses en 1989 (63 au premier semestre et 33 au second) et seulement 20 jours en 1990.

De même, le département de la HAUTE-SAVOIE dont, au 31 décembre 1987, la trésorerie et le fonds de roulement pléthoriques atteignaient respectivement 195 millions et plus de 250 millions, a également su les réduire significativement : 80 millions de disponibilités au compte 568 et 112 millions de fonds de roulement à la fin de 1989. En moyenne mensuelle, les soldes des comptes 565 et 568 représentent 36 jours de dépenses en 1989 au lieu de 66 en 1987 ; la diminution est donc sensible même si le chiffre de 36 jours peut être encore considéré comme élevé.

Toutefois, tous les exemples ne vont pas en ce sens ; la tendance à l'excès de disponibilités se rencontre aussi parmi les régions et les départements.

La région AQUITAINE a augmenté son volant de trésorerie (mesuré en moyenne des soldes de fin de mois aux comptes 568 et 565) de 84 millions en 1987 à 130 millions en 1989 et 137 millions sur les 4 premiers mois de 1990. Ces montants révèlent une légère augmentation de la trésorerie qui, demeurant supérieure ou égale à 30 jours de dépenses, paraît excessive pour une collectivité de cette taille ; au surplus, en 1988, la région a été autorisée à placer 40 millions en bons du Trésor.

De même, le fonds de roulement de la région des PAYS-DE-LA-LOIRE s'élevait à 188,6 millions, soit 47 jours de dépenses réelles à la fin de 1988 tandis que le montant de ses disponibilités aux comptes 565 et 568 atteignait 46 jours de dépenses en incorporant les placements en bons du Trésor. Toutefois, le montant des fonds disponibles de la région a nettement décrû en 1989 et 1990.

La région AUVERGNE utilise pour sa part une procédure si prudente de suivi de sa trésorerie à court terme qu'elle considère que tout mandat émis est payé alors que tout titre de recette n'est comptabilisé que lorsqu'il est effectivement encaissé. De ce fait, au lieu de gérer le solde du compte 568 en temps réel, elle gère sa trésorerie à partir d'un solde recettes-dépenses théorique nécessairement inférieur au solde réel.

De ce fait, la moyenne des soldes mensuels des comptes 565 et 568 est de 46 jours de dépenses en 1987 et 42 jours en 1989, ce que l'on ne peut guère considérer comme une amélioration significative. En outre, 50 millions ont été immobilisés en bons du Trésor de janvier 1987 à janvier 1989 et 20 millions de janvier 1989 à mars 1990. Etant donné le niveau des fonds disponibles aux comptes 568, 565 et 555 au 31 décembre 1989, à savoir 100 millions, la région aurait pu éviter de souscrire une partie des emprunts nouveaux contractés de 1987 à 1989 (hors renégociation de la dette).

De nombreux départements s'accommodent aussi d'une trésorerie souvent pléthorique qui peut provenir de deux facteurs : une moindre attention portée à la gestion de trésorerie et une grande aisance financière, ces deux éléments se confortant d'ailleurs l'un l'autre.

C'est le cas du département de LOT-ET-GARONNE qui disposait en 1988 d'une trésorerie aux comptes 568 et 565 de plus de 70 jours de dépenses et encore de près de 50 jours sur les 9 premiers mois de 1990, fonds auxquels il convient d'ajouter un montant de 50 millions de francs placés en bons du Trésor en 1986 et restés en dépôt au compte 555 pendant toute cette période.

Le département du CALVADOS dispose d'un fonds de roulement important qui s'accroît d'année en année et représente environ trois mois de dépenses. La gestion de la trésorerie est assurée par les services financiers du département sans recours aux services dépeniers. L'objectif affirmé de maintenir la trésorerie à son niveau le plus bas possible sans que cela mette en cause le paiement des créanciers dans les délais les plus rapides possibles, demeure assez théorique du fait même, probablement, de la bonne santé financière de la collectivité. Entre les années 1988 et 1990, 80 millions de francs ont fait l'objet de placements budgétaires ou de trésorerie.

Après avoir connu des difficultés de trésorerie, le département des YVELINES a procédé à un recours massif à l'emprunt excédant largement ses besoins de financement. De ce fait, au premier semestre de 1988, 500 millions en moyenne étaient encore disponibles en trésorerie soit environ 60 jours de dépenses, niveau à l'évidence excessif.

Au cours de l'année 1988, le solde mensuel des disponibilités aux comptes 565 et 568 du département des BOUCHES-DU-RHONE s'est élevé à 373 millions de francs, ce qui représentait 38 jours de dépenses.

Le département du NORD dispose aussi de fonds disponibles en abondance. En 1989, la moyenne annuelle des soldes de fin de mois des comptes 565 et 568 s'est élevée à 579 millions, soit 36 jours de dépenses. Pour les cinq premiers mois de 1990, ce solde était de 449 millions, soit 28 jours de dépenses.

. Les grandes agglomérations

Parmi les grandes villes et les communautés urbaines, les situations sont aussi contrastées. La tendance au dégonflement de la trésorerie est néanmoins indéniable.

La communauté urbaine de BORDEAUX obtient le meilleur résultat de l'échantillon étudié en région Aquitaine en ramenant le solde cumulé de ses disponibilités aux comptes 568 et 565, de 31 jours de dépenses en 1987 à 7 jours en 1989, malgré une légère remontée sur les trois premiers mois de 1990. Ce résultat a été obtenu notamment grâce à une baisse radicale du solde du compte 565, qui était encore de 159 millions de francs jusqu'au mois de décembre 1987, et à l'utilisation judicieuse d'une ligne de trésorerie permettant de reporter la mobilisation d'une partie des emprunts.

La communauté urbaine de CHERBOURG, qui regroupe cinq communes, soit 80 000 habitants, est la plus avancée des collectivités examinées en Basse-Normandie. Elle a poussé très loin sa réflexion en matière d'optimisation de la trésorerie et s'est organisée en fonction de cet objectif qui est devenu un des éléments essentiels de la politique financière de la collectivité .

En Bretagne, c'est parmi les grandes collectivités que l'évolution est la plus sensible. La communauté urbaine de BREST a réussi à abaisser sa trésorerie moyenne à 11 jours de dépenses en 1987, 4 jours en 1988 et 3 jours en 1989. On peut relever également les exemples de la ville de Rennes, dont la trésorerie moyenne en fin de mois représentait 6 jours en 1989 contre 37 jours de dépenses en 1985, et de la ville de Brest, dont l'encaisse en fin de mois s'élevait en moyenne à 7 jours en 1989 (4 jours pour le second semestre) contre 16 jours de dépenses en 1986.

Mais, de nombreuses autres agglomérations conservent toujours des encaisses élevées.

Ainsi, la communauté urbaine de LILLE disposait jusqu'en 1989 d'une trésorerie importante, représentant 63 jours de dépenses en 1988 et 49 jours en 1989. Cependant, sur les cinq premiers mois de 1990 - dernières données disponibles -, le niveau de disponibilités s'établissait à 11 jours de dépenses.

A la communauté urbaine de LYON, le solde des comptes 565 et 568, en moyenne mensuelle, atteint 27 jours de dépenses en 1987 et 25 en 1989. Chose étonnante pour une collectivité de cette taille, des sommes non négligeables restent immobilisées au compte 565 : de 42 à 114 millions de francs en 1987, 42 millions en 1988, 63 millions de janvier à mars 1989 et encore 10 millions de mai 1989 à mars 1990, dernières données disponibles.

Les autres communes

D'autres collectivités de l'échantillon, de taille moins importante, ont également réduit le niveau moyen de leur trésorerie .

En Bretagne, on peut citer les cas de :

- HENNEBONT (Morbihan) dont l'encaisse disponible en fin de mois représentait 11 jours théoriques de dépenses en 1989 contre 26 jours en 1987 ;
- LANDIVISIAU (Finistère) : 9 jours en 1989 contre 28 jours en 1986 ;
- SAINT-RENAN (Finistère) : 19 jours en 1989 contre 52 jours en 1987 ;
- PLOUESCAT (Finistère) : 9 jours en 1989 contre 32 jours en 1985.

En revanche, les exemples de trésorerie excessives sont ici particulièrement nombreux.

La commune de DINARD (Ille-et-Vilaine) présente ainsi une augmentation du montant moyen de sa trésorerie disponible, les soldes en fin de mois atteignant respectivement 28 et 29 jours en 1988 et 1989, contre 14 jours en 1987. A PLABENNEC (Finistère), ces mêmes soldes s'élevaient à 53 jours en 1987, 70 jours en 1988 et 82 jours en 1989.

A WATTRELOS (Nord, 45 000 habitants), le niveau de trésorerie était au premier semestre de 1990 proche de 50 millions, représentant environ 70 jours de dépenses, soit une trésorerie comparable à celle de la région NORD-PAS-DE-CALAIS dont le budget est beaucoup plus important.

La commune de TALENCE a gardé en caisse l'équivalent de plus de 100 jours de dépenses en 1987 et 1988. Le solde moyen mensuel des comptes 568 et 565 est redescendu à 55 jours de dépenses en 1989, ce qui demeure encore élevé.

En outre, les cas de trésorerie pléthorique demeurent fréquents dans les communes de petite ou moyenne taille ainsi que dans les groupements de communes.

En Aquitaine, c'est le cas de la commune du HAILLAN (Gironde, 7 000 habitants), dont le solde moyen mensuel de trésorerie est de 102 jours de dépenses en 1987, 114 jours en 1988 et encore 85 jours en 1989.

Dans la région Centre, ont été relevés les exemples des communes de SAINT-DOULCHARD (Cher, 9 000 habitants : 112 jours de dépenses en 1987, 164 jours en 1988, 213 jours en 1989), LUNERY (Cher, 2 000 habitants : 187 jours en 1987, 159 jours en 1988, 181 jours en 1989 soit 3,9 à 4,5 millions de francs) et plus encore SAINT-MAUR (Indre, 3 600 habitants) qui détient le record de l'échantillon étudié : 298 jours en 1987, 302 jours en 1988 et 360 jours en 1989.

. Les établissements publics de coopération entre collectivités

Hormis les cas précités des communautés urbaines, les établissements publics intercommunaux sont, semble-t-il, caractérisés par une gestion de trésorerie peu performante. La cause en est parfois la modicité des moyens de gestion de ces organismes, notamment en personnel (secrétariat administratif souvent assuré à temps partiel), le faible nombre de réunions du comité syndical, ou encore le caractère subsidiaire de la fonction d'ordonnateur au regard d'autres fonctions électives.

Le syndicat intercommunal à vocation multiple de la plaine d'ERSTEIN (Bas-Rhin) voit ainsi le niveau de ses disponibilités au compte 568 représenter 28 jours de dépenses au 31 décembre 1987 et 49 jours à la fin de 1989. La moyenne mensuelle s'établissait même, cette dernière année, à 53 jours de dépenses.

Les disponibilités aux comptes 565 et 568 du syndicat départemental d'électrification de la SEINE-MARITIME ont progressé de 71 millions de francs au 31 décembre 1985, à 92 millions au 31 décembre 1986 et à 98 millions au 31 décembre 1988. Certains syndicats membres étaient contraints à l'emprunt alors que dans le même temps, leur organe fédérateur stérilisait des excédents.

Dans la région Centre, les cas de trois établissements publics étudiés sont significatifs :

- le district du VERON (Indre-et-Loire) maintient un niveau de trésorerie disponible (en moyenne des soldes de fin de mois aux comptes 568 et 565) qui représentait 235 jours de dépenses en 1987, 129 en 1988 et encore 79 jours en 1989. Cette trésorerie résulte principalement de l'abondance des ressources fiscales dont le produit a représenté en moyenne 84 p. 100 des recettes réelles de fonctionnement. Malgré cela, le district n'en a pas moins emprunté 21,9 millions sur la période, dont 4,7 millions encaissés en 1988 et 17,2 en 1989.

- le syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération drouaise (Eure-et-Loir) a vu sa trésorerie disponible en fin d'année augmenter sensiblement de 1987 à 1989, passant de 35 jours à 75 puis 69 jours de dépenses.

- le syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération orléanaise (Loiret) a pour sa part, enregistré un niveau de trésorerie, en moyenne des soldes de fin de mois, de 75,4 millions en 1987, 64,1 millions en 1988, 64,2 millions en 1989 et 93,3 millions sur les trois premiers mois de 1990 soit respectivement 104, 63, 77 et 112 jours de dépenses. Cette situation excédentaire, qui s'accompagne d'un niveau élevé du fonds de roulement, remonte au moins à 1983 et provient pour une large part du produit du versement-transport, recette affectée au syndicat intercommunal.

Enfin, peut être citée l'institution interdépartementale du bassin de LA VILAINE, qui regroupe les départements de l'Ille-et-Vilaine, du Morbihan et de la Loire-Atlantique et qui a pour objet d'aménager la Vilaine et son bassin. Pour financer ses investissements, l'établissement n'a pas utilisé ses fonds libres d'emploi (excédent de clôture corrigé du solde des restes à réaliser en dépenses et en recettes) qui s'élevaient à 8,6 millions en 1988, ce qui représentait près de 6 mois de dépenses, mais a recouru exclusivement à l'emprunt, de sorte que, sur les 14,6 millions d'emprunts encaissés de 1983 à 1988, plus de 7 millions n'étaient pas nécessaires.

b) L'usage des lignes de trésorerie

Dans de nombreux cas, le recours aux lignes de trésorerie a permis de réduire substantiellement le niveau des disponibilités et de faire des économies.

Ainsi, en avril 1990, le département de L'HERAULT, qui disposait de deux lignes pour un montant total de 140 millions de francs, a effectué 10 tirages de 2 à 50 millions et quatre remboursements de 30 à 50 millions. L'encours tiré est passé de 11 millions au début du mois à 99 millions le 18 avril pour ensuite s'annuler en fin de mois, tandis que le niveau de la trésorerie restait à 0,72 jour de dépenses au lieu d'une quinzaine quelques années auparavant. La réduction de 120 millions de la trésorerie, valorisée au

taux de 10 p. 100 qui correspond environ au coût de mobilisation anticipée d'un emprunt à long terme, équivaut à un gain financier brut de 1 million par mois.

L'usage alterné de différentes lignes est également possible auprès de deux établissements (départements de l'ILLE-ET-VILAINE et de L'HERAULT), ou de plusieurs. Il est alors habile de recourir selon les besoins à telle ou telle ligne en fonction de son coût et de la rapidité de sa mise en place.

Toutefois, l'analyse de l'usage des lignes de trésorerie au niveau national montre que, sur 2 602 contrats d'ouverture de crédits existant en 1990 avec le CLF, le nombre des tirages n'a été que de 5 105, soit environ deux tirages par contrat. Selon une enquête réalisée par la direction de la comptabilité publique sur un échantillon de 265 communes de moins de 50 000 habitants, seulement 23 d'entre elles profitaient au 31 mai 1990 de cette facilité. Sur 135 communes de plus de 50 000 habitants, les tirages en concernaient 11 pour un total de 298 millions de francs. En réalité, le recours aux lignes de trésorerie fait apparaître trois types de difficultés pour les collectivités locales : l'absence de besoins réels, l'utilisation inadaptée de ces ressources et le coût de ces formules.

. Au niveau local, il est fréquent que les prêts de trésorerie restent inutilisés faute d'une étude préalable sérieuse des besoins de financement. Or, cette situation est d'autant plus critiquable que la mobilisation d'une ligne de trésorerie suppose le paiement d'une commission de réservation.

L'"effet de mode" a parfois conduit, au départ, des collectivités à souscrire des lignes de trésorerie si largement calculées que le plafond initialement fixé du volume de réservation a dû ensuite être ramené à des proportions plus adaptées. Ainsi, la ville de DOUAI (Nord) a souscrit en 1988 une ligne de 35 millions, montant qu'elle a ensuite ramené à 20 millions en 1989. Pour les collectivités de l'échantillon de la région Centre, le montant des réservations a aussi été calculé très largement par rapport aux besoins réels, surtout en 1987 et 1988. Dans les contrats récents, les montants ont cependant été mieux adaptés aux besoins.

Certaines collectivités ont rarement recours au tirage des lignes qu'elles ont souscrites. C'est le cas de la communauté urbaine de LYON qui n'a effectué qu'un seul tirage en 1988 et 1989. De même, la ville de MONTPELLIER a peu recouru à sa ligne de trésorerie : d'abord quelques tirages, dont deux suivis d'une consolidation, puis une absence totale de mouvements de mai 1989 à août 1990.

D'autres collectivités n'ont eu à effectuer aucun tirage de fonds pendant la période de réservation, alors qu'elles s'étaient engagées à verser des commissions.

En 1988, la ville de BORDEAUX a contracté deux lignes de trésorerie auprès du CLF et de la Caisse d'épargne pour des montants respectifs de 25 millions et 20 millions. La première ligne n'a donné lieu à aucun tirage et la seconde à un seul, de 15 millions du 7 mars au 7 avril 1989. Néanmoins, des commissions de réservation de 75 000 francs et de 60 000 francs ont été payées aux établissements financiers. De même, les communes de SANCERRE (Cher) et CHATEAUNEUF-SUR-LOIRE (Loiret) n'ont effectué aucun tirage sur des lignes de 830 000 francs et de 1 million, mais ont néanmoins acquitté des commissions d'engagement.

Les premiers crédits de trésorerie souscrits en Bretagne l'ont été en 1987, à un moment où, pour certaines collectivités, le montant des disponibilités détenues ne justifiait pas non plus la mobilisation de cette ressource. Le département d'ILLE-ET-VILAINE a ainsi conclu en septembre 1987 deux contrats d'ouverture de crédit, pour

un montant total de 50 millions et une durée de douze mois, qui n'ont donné lieu à aucune mobilisation de fonds. Le département a néanmoins versé aux prêteurs une somme totale de 87 000 francs à titre de commission de réservation.

Trop fréquemment, la signature des contrats de prêts de trésorerie s'est faite sans connaissance réelle des besoins de financement à court terme. Le coût des charges fixes supportées sous forme de commissions de réservation aurait pourtant justifié une étude préalable. Un autre exemple en est fourni par la région des PAYS-DE-LA-LOIRE qui, en octobre 1987, s'est fixé pour objectif de réduire le montant de ses fonds disponibles grâce notamment à l'ouverture d'une ligne de crédit d'un montant de 40 millions de francs. Cependant, la région n'a encore jamais recouru à la ligne de crédit bien qu'elle paie chaque année, depuis 1987, une commission de réservation de 120 000 francs.

En fait, elle a sollicité prématurément l'ouverture de cette ligne de crédit dans la mesure où l'utilisation optimale de cet outil implique, au préalable, une connaissance et une gestion précises des flux de recettes et dépenses. La difficulté majeure rencontrée par la collectivité régionale, en ce domaine, a trait au suivi des dépenses d'équipement, notamment lorsque des tiers sont maîtres d'ouvrage. L'échéancier de ces dépenses est mal maîtrisé, ce qui explique notamment l'importance des reports de crédits d'investissement d'une année sur l'autre (851,9 millions de francs fin 1988). Toutefois, la région a saisi l'occasion de la mise en place de son schéma directeur des systèmes d'information (en cours d'élaboration) pour établir un projet de gestion prévisionnelle informatisée de la trésorerie ; il est prévu de faire tenir par les services opérationnels, au moyen de l'informatique, des échéanciers prévisionnels des paiements et d'analyser chaque mois les écarts entre la prévision et la réalité.

L'importance du coût des commissions de réservation tend cependant à s'estomper : il ne représente plus que 0,1 p. 100 du capital emprunté dans les contrats conclus par le CLF en 1990, contre 0,3 p. 100 en 1987 et 1988. Certains contrats ne donnent plus lieu, désormais, au paiement d'une commission de réservation. Beaucoup prévoient son remboursement en cas de consolidation du prêt.

. Par ailleurs, l'utilisation du crédit de trésorerie peut s'avérer inadéquate, faute d'être ajustée à l'encaisse de la collectivité, ce qui ne manque pas de se produire lorsque, comme dans les exemples précédents, les outils de gestion font défaut.

Ainsi, la ville de LUXEUIL-LES-BAINS (Haute-Saône) a contracté une ligne de crédit de 2,1 millions de francs auprès du Crédit coopératif. Un million a été utilisé le 2 mars 1988 et conservé jusqu'au 19 juin 1990 alors que le compte 568 a été dans l'intervalle très souvent supérieur sur de longues périodes à ce chiffre, variant de 200 000 francs à 22 millions. Une utilisation adéquate des fonds mobilisés aurait permis d'économiser environ 150 000 francs d'intérêts.

La commune de LANDIVISIAU a conclu en décembre 1987 une convention avec le CLF portant sur une réservation de trésorerie de 2 millions pendant une année et l'a reconduite en décembre 1988, pour une année supplémentaire et un montant identique. La collectivité a utilisé en permanence entre juin 1988 et décembre 1989, la totalité de l'encours disponible, soit 2 millions, sans procéder, à aucun moment, à des remboursements partiels ni utiliser les clauses du contrat permettant d'ajuster l'encours au besoin de liquidités. Les frais financiers inutilement payés sur les ressources empruntées au CLF et déposées dans la caisse de l'Etat, peuvent être évalués à environ 55 000 francs en 1988 et 69 000 francs en 1989.

La commune d'HENNEBONT a souscrit en 1988 et 1989 deux contrats de réservation de trésorerie avec le CLF, à hauteur respectivement de 5 millions de francs (de juin 1988 à juin 1989) et de 2,5 millions (de novembre 1988 à novembre 1989). La commission de réservation s'élevait à 22 500 francs pour les deux lignes de crédit (0,3 p. 100 de la réservation). Comme à LANDIVISIAU, le coût élevé de cette commission n'a pas été compensé par une utilisation optimale des clauses contractuelles : l'encours a été maintenu à 7 millions entre janvier et juin 1989, soit à un niveau très supérieur aux besoins de liquidités.

Pouvant se doter plus facilement d'outils de gestion de trésorerie, de grandes collectivités s'ajoutent pourtant aux trois petites villes qui viennent d'être citées.

Les lignes de trésorerie de la commune de BREST ont été utilisées en permanence en 1988 et 1989 à un niveau jamais inférieur à 10 millions, montant ne correspondant pas au besoin effectif. Ainsi, au cours du seul premier trimestre 1989, une utilisation optimale de ces lignes aurait entraîné une économie supérieure à 250 000 francs.

La ville de GRENOBLE a utilisé 50 millions de crédit à court terme du 20 décembre 1987 au 25 janvier 1988 alors qu'en janvier et avril 1988, le solde du compte 568 a fluctué entre 53 et 70 millions.

En 1988 et 1989, la région de BOURGOGNE a recouru, à quatre reprises, à un crédit de trésorerie, alors que deux de ces tirages étaient inutiles, en totalité dans le premier cas et 20 jours sur 42 dans le deuxième ; cependant à partir de 1990, ce crédit a été normalement utilisé.

Le département de l'INDRE a tiré sur sa ligne 8 millions du 7 janvier 1988 au 5 mars 1988 ; or, le solde du compte 568 était très supérieur à ce chiffre fin janvier 1988 (17,9 millions) et fin février (14,3 millions). De même, la collectivité a appelé prématurément 14,5 millions du 12 janvier au 30 avril 1989 alors que le solde du compte 568 dépassait ce chiffre au 31 janvier et au 28 février.

. Enfin, le coût des lignes de trésorerie est parfois mal évalué par les collectivités, le taux d'intérêt annoncé par les établissements de crédit étant bien souvent inférieur au taux effectif après prise en compte des commissions et frais divers.

Sur l'ensemble des collectivités examinées, il apparaît que si les conditions consenties par le CLF sur ses produits de trésorerie sont jusqu'en 1989 assez homogènes (commission de réservation de 0,3 p. 100 - Taux : TAM + 0,4 p. 100), les autres établissements diversifient déjà leurs offres, ce que le CLF entreprendra à partir de 1990. Ainsi, le département du BAS-RHIN utilise une ligne de trésorerie contractée auprès du Crédit lyonnais qui est indexée sur le TMP (taux moyen pondéré : taux de référence du marché interbancaire au jour le jour) avec une marge de 0,2 p. 100 et un paiement des intérêts 20 jours après la fin de chaque mois.

Ce type de contrat est devenu plus fréquent en 1990 avec l'apparition de nouvelles formules donnant à l'utilisateur le choix entre un paiement mensuel des intérêts et une capitalisation mensuelle dans laquelle les intérêts du mois "s'ajoutent au capital du premier jour calendaire du mois suivant et deviennent à leur tour productifs d'intérêt". De telles formules ont par exemple été observées dans le département de HAUTE-SAVOIE (contrat CLF, TMM - taux moyen mensuel du marché monétaire - + 0,20), la ville de NIMES où les conditions de 1988 et 1989 (TMM + 0,4 et commission de 0,3 p. 100) deviennent en 1990 en apparence meilleures (TMM + 0,2 - commission de 0,1 p. 100) mais avec capitalisation des intérêts, et celle de GRENOBLE qui substitue une

ligne souscrite auprès du CLF avec un TAM + 0,25 à la ligne précédente (TAM + 0,40) mais avec paiement des intérêts en fin de mois ou capitalisation. La baisse apparente de la marge cache en fait un taux actuariel plus élevé que la comptabilisation annuelle des intérêts et le paiement en fin de mois s'avère moins avantageux qu'espéré par la collectivité .

L'usage des lignes de trésorerie peut enfin se révéler hasardeux lorsque le risque de taux est combiné à un risque de change. Ainsi, la petite commune d'AULNAY-SUR-ITON (Eure, 546 habitants) a eu recours, auprès du Crédit agricole, à un crédit à court terme de 1,7 million de francs, libellé en deutschemarks pour préfinancer la réalisation d'un lotissement communal. Outre le fait que la délibération autorisant l'emprunt ne précise pas les caractéristiques du crédit retenu, la mévente des lots nécessite actuellement la consolidation de ce crédit à court terme, entraînant une forte hausse de la dette et faisant peser un risque de variation de change anormal pour une commune de cette taille.

B. - LA GESTION DE LA DETTE

La gestion de la dette est très souvent un élément majeur de la politique financière des collectivités locales.

Le cas particulier du département du CALVADOS a été relevé au cours de l'enquête. Cette collectivité présente la particularité de n'avoir réalisé aucun emprunt de 1986 à 1989 pour financer sa section d'investissement car son épargne nette, d'un niveau très élevé, lui a permis d'autofinancer largement les opérations d'investissement qu'elle a eu à mener à bien. Cependant, en 1990, cette collectivité a décidé de recourir à l'emprunt pour des opérations particulières comme l'électrification de la voie ferrée Paris-Cherbourg ou la construction et l'aménagement de ports maritimes. La gestion de la dette ne pouvait donc constituer jusqu'alors un objectif majeur de la politique financière de ce département. Le seul élément notable est le remboursement anticipé en 1987 et 1988, de 60 millions d'emprunts à taux élevés.

Pour les autres collectivités locales, la gestion de la dette a profondément évolué. La mise en concurrence des établissements financiers est une pratique désormais répandue dans la plupart des collectivités , notamment les moyennes et les grandes. En Aquitaine, sur les 14 collectivités de l'échantillon, seules les communes de PAU et GRADIGNAN (Gironde) semblaient ne pas y avoir recours. Elle ne se traduit généralement pas par des appels d'offre formalisés mais par des consultations informelles.

Des collectivités ont toutefois éprouvé le besoin de rédiger des documents plus précis, assimilables à de véritables cahiers des charges. Ce fut le cas de la communauté urbaine de LILLE en 1989, pour l'ouverture d'une ligne de trésorerie . De même, en août 1989, le département du NORD a élaboré un modèle de consultation détaillée pour un prêt sur 10 ans de 100 à 200 millions de francs.

Un exemple de mise en concurrence systématique des prêteurs est fourni par la région des PAYS-DE-LA-LOIRE. Cette région a lancé, en 1989, une consultation écrite auprès de 35 établissements financiers afin d'obtenir un ou plusieurs prêts pour un montant total en capital de 100 millions. 30 réponses ont été obtenues et examinées à l'aune des critères suivants : taux effectif global, possibilité et coût de remboursement anticipé à tout moment, souplesse de tirage des fonds. Deux offres ont finalement été retenues, dont l'une présente des caractéristiques intéressantes : pour un prêt de 50 millions, d'une durée de 15 ans à taux variable (référence TIOP, 3 mois majoré de 0,25

p. 100) souscrit en décembre 1989, la région bénéficie du délai d'un an pour appeler les fonds, avec une possibilité de tirage par tranches de 10 millions. Elle a ensuite négocié une prolongation de 6 mois de ce délai d'appel moyennant le paiement d'une commission de réservation équivalente à 0,10 p. 100 du capital souscrit.

Outre la mise en concurrence des prêteurs, les caractéristiques de cette nouvelle gestion de la dette tiennent à l'émergence de nouveaux instruments, au recours accru à des intermédiaires financiers et à la renégociation massive des emprunts.

1° Les nouveaux instruments de gestion de la dette

Les collectivités ont assez généralement entrepris de diversifier leur encours de dette soit à l'occasion d'opérations de renégociation soit en concluant de nouveaux emprunts utilisant des formules parfois complexes. Cette orientation ne semble pas avoir toujours été bien maîtrisée.

a) La diversification de la dette

Les collectivités locales ont utilisé largement les nouveaux outils qui sont apparus en matière de gestion de leur dette au cours de la décennie précédente (voir première partie).

. Comme dans les études nationales, la diversification des formules de taux a été très nettement constatée lors de l'enquête. La part de l'endettement à taux indexé, le plus souvent à taux révisable, a fortement progressé et représente fréquemment un pourcentage significatif de la dette .

Ainsi, une étude statistique portant sur les collectivités de Haute-Normandie révèle que la structure des prêts accordés par le CLF en 1988 était de seulement 25 p. 100 à taux fixe et 66 p. 100 à taux révisable ou variable (dont 33 p. 100 environ en devises).

En Aquitaine, le recours à des emprunts à taux indexés est devenu très fréquent. Toutes les collectivités de l'échantillon le pratiquaient sauf une. L'utilisation des emprunts à échéances infra-annuelles est répandue dans la moitié de l'échantillon aquitain.

Toutes les catégories de collectivités sont concernées. En 1989, l'encours de la ville de CHAMALIERES en prêts à taux révisable est passé de zéro à un tiers du total. Cette même proportion se retrouve dans la structure de la dette de la région de FRANCHE-COMTE. Dans le département du DOUBS, selon les données disponibles au 1er janvier 1989, l'encours de la dette se répartissait entre 52,1 p. 100 de prêts à taux fixe, 43,3 p. 100 à taux révisable et 4,6 p. 100 à taux variable. En 1989, l'encours de la dette de la ville de NIMES comportait seulement 37 p. 100 d'emprunts à taux fixe, le reste étant à taux indexés, également réparti entre des taux longs et des taux courts. Depuis 1984, la région des PAYS-DE-LA-LOIRE a cherché à diversifier la structure de sa dette et a contracté 8 prêts à taux variable ou révisable pour un capital de 204 millions (la dette totale de la région s'élevait à 962 millions au 1er janvier 1988). La démarche employée par cette région paraît avoir été prudente et pragmatique : en effet, elle a refusé jusqu'ici de contracter des emprunts en devises ou en ECU estimant à juste titre que ces emprunts présentaient des risques de taux importants et impliquaient un suivi relativement lourd. En outre, aucune norme d'endettement à taux variable n'a été préétablie, la région cherchant plutôt à saisir les occasions offertes par le marché et les établissements bancaires.

On peut noter à ce propos que l'attitude de nombreuses collectivités consistant à se fixer un pourcentage a priori, d'emprunts indexés dans le stock de leur dette n'est pas forcément la plus rationnelle. Les emprunts indexés offrant une possibilité de gain quand il y a baisse des taux et se soldant par des pertes quand il y a hausse, leur part dans le volume de la dette ne doit pas être, de ce fait, fixée de manière rigide mais varier en fonction des anticipations de taux. Cette attitude, relevée dans la région des PAYS-DE-LA-LOIRE, se retrouve dans d'autres grandes collectivités qui gèrent activement leur dette, comme la communauté urbaine de BORDEAUX.

Même si les situations sont très diverses et si le pourcentage de taux fixe est parfois prédominant, la tendance à la diversification par les taux variables ou révisables semble donc nette.

L'autre forme de diversification par le recours à des emprunts en devises - essentiellement en ECU - est aussi assez fréquente au cours de la période.

On la rencontre dans des collectivités de taille aussi différente que les villes d'AULNAY-SUR-ITON, CHAMALIERES, YSSINGEAUX, LUXEUIL-LES-BAINS, DOLE (Jura), MONTPELLIER, GRENOBLE, ou le département de HAUTE-SAVOIE.

Toutefois, ces nouveaux instruments ont connu dans certains cas un succès éphémère et n'ont pas été maîtrisés.

b) Une maîtrise insuffisante

Le manque de moyens techniques peut être à l'origine de ces défaillances. Dans l'échantillon examiné en Aquitaine, seules la communauté urbaine de BORDEAUX et le département de la GIRONDE paraissent disposer des outils informatiques et du personnel nécessaire pour prévoir et évaluer les risques et prendre les bonnes positions au bon moment.

En outre, les collectivités ont été plusieurs fois victimes d'un effet d'illusion de taux. Il existe en effet, une différence entre le taux nominal et le taux actuariel. Dans certains cas, un même taux nominal peut cacher des taux actuariels différents suivant le montant des frais et commissions ou la périodicité du paiement des charges de l'emprunt. L'enquête a montré que de très nombreuses collectivités ne calculent pas le taux actuariel des emprunts, ou éventuellement leur taux de rendement interne. Elles ne peuvent dès lors évaluer le coût réel de leurs engagements et peuvent se trouver conduites à faire des choix qui se révèlent défavorables à terme.

Ainsi, les aléas inhérents au choix d'un taux variable post-fixé, connu à chaque échéance, plutôt que d'un taux pré-fixé connu un an à l'avance, ne sont pas bien perçus. La ville de CHATEAUDUN (Eure-et-Loir) avait constaté en 1989 que le taux d'intérêt annoncé pour l'échéance de 1990 d'un de ses emprunts, indexé sur le TIOP-1 an, était de 9,85 p. 100 contre 8,60 p. 100 en 1989. Aussi avait-elle modifié par avenant le taux de référence en choisissant le TAM, taux post-fixé dont la valeur s'élevait à 8,96 p. 100 en août 1989. Or, le 13 août 1990, l'établissement prêteur a fait connaître que le taux applicable à échéance du 15 septembre 1990 serait de 10,99 p. 100, compte tenu de l'évolution du TAM, soit plus d'un point de plus que ce que la ville aurait payé si elle n'avait pas modifié l'index de référence. En modifiant l'index, la ville échangeait un taux fixé à l'avance contre un risque de taux sur un an.

De même, le passage à des échéances infra-annuelles de remboursement n'est pas non plus toujours réussi. Le 17 décembre 1988, la ville de CHATEAUROUX (Indre) a transformé par avenant, un prêt LIBOR (taux interbancaire offert à Londres sur les dépôts en eurodevises) à échéances annuelles en prêt à échéances trimestrielles. En application du contrat primitif, le taux applicable à l'échéance du 1er janvier 1990 aurait été de 8,93 p. 100 l'an. En application des nouvelles dispositions, le taux du 1er avril 1989 était fixé à 8,63 p. 100 et devait ensuite évoluer de trimestre en trimestre comme le LIBOR-3 mois, et non plus le LIBOR-1 an. Dès le départ, toutefois, il était possible de se rendre compte que le taux du 1er avril 1989, avec paiement trimestriel, équivalait à un taux de 8,99 p. 100 avec paiement annuel, donc supérieur à l'ancien taux. Ultérieurement, le taux appliqué devait fortement augmenter, passant à 9,44 p. 100 au deuxième trimestre 1989, à 9,56 p. 100 pour l'échéance du 1er octobre 1989 et à 10,27 p. 100 pour celle du 1er janvier 1990. Au total, le taux de ces quatre trimestrialités se ramène à un taux annuel actuariellement équivalent de 9,82 p. 100 soit près d'un point de plus que ce qui aurait été payé si la ville avait conservé les dispositions initiales. Il faut cependant tenir compte du fait que, lors du remboursement de cet emprunt, la variation des cours de change, s'est traduite par un gain de 0,4 million de francs pour la commune.

Pour le recours aux emprunts en devises, les défaillances techniques s'ajoutent aux déconvenues liées au risque de change.

Les difficultés de comptabilisation des emprunts en devises ne semblent toujours pas résolues. Pour répondre aux observations de la Cour des comptes, une instruction no 85-12 MO du 8 février 1985 avait précisé les règles à suivre afin, notamment, de réviser périodiquement le montant du capital restant à rembourser en fonction de l'évolution du cours de la devise.

Ces règles ne paraissent pas encore bien appliquées. Dans le Nord-Pas-de-Calais, l'instruction est perdue de vue dans au moins deux cas, la communauté urbaine de LILLE et la commune de LA MADELEINE (Nord). Dans le Centre, à VENDOME (Loir-et-Cher), comme dans la plupart des collectivités, les prévisions budgétaires et l'état de la dette ne tenaient pas compte de l'actualisation des cours des monnaies étrangères. La commune s'est cependant engagée dans cette voie.

Parfois, les informations communiquées par le prêteur ne suffisent pas, il est vrai, pour mettre à jour correctement les comptes : c'est par exemple le cas à LA MADELEINE où l'état de mise en recouvrement d'un emprunt en ECU, contracté en septembre 1988, ne mentionne pas les cours utilisés pour le calcul de l'échéance.

Ces emprunts comportent un risque de change d'autant plus élevé qu'ils sont souvent à remboursement en fin de période, même si la formule du prêt à 1 an renouvelable pendant 15 ans réduit ce risque.

Face à la complexité et aux risques des nouvelles formules d'emprunts en devises, les résultats obtenus par les collectivités n'ont pas toujours été très bons.

Si la ville de MONTPELLIER a réalisé un gain sur emprunts en ECU en se dégageant rapidement et à un moment opportun, dans de nombreux cas, le dégageant est tardif et la perte certaine.

C'est ce que montre par exemple le bilan de l'emprunt en ECU souscrit en 1987 par le département de l'INDRE, d'un montant de 41,7 millions de francs. Remboursé en 1989, ce prêt avait été contracté alors que le cours de l'ECU était de 6,916 francs. Or, ce cours était passé à 7,05 francs pour l'échéance de 1988 et à 7,007 francs pour celle de

1989, date à laquelle le prêt fut remboursé par anticipation. Il en est résulté des pertes de change sur le paiement des annuités ainsi que sur le remboursement du capital restant dû, pertes cependant limitées à environ 0,7 million de francs, et compensées par un gain de taux sur les années 1988 et 1989.

Dans d'autres cas, le gain est infime. Le bilan de l'emprunt en devises souscrit par la communauté urbaine de BORDEAUX montre que, compte tenu des marges et de l'évolution de l'index de référence, le gain a été faible ou nul malgré le différentiel de taux initial. Seul le gain de change a permis à la collectivité de se désengager correctement de cet emprunt malgré la hausse des taux.

Ces résultats médiocres expliquent le rapide déclin des emprunts en devises, dont la vogue semble avoir été éphémère. Sur les 14 collectivités étudiées en Aquitaine, la communauté urbaine de BORDEAUX en 1987 et le département de la GIRONDE, seuls à y avoir recours, se sont très vite désengagés. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, 8 des 20 collectivités de l'échantillon ont emprunté en devises étrangères, mais la plupart avaient renégocié en 1989 ces emprunts pour les convertir en francs français. C'est aussi le cas des villes de CHAMALIERES, YSSINGEAUX, GRENOBLE et NIMES qui ont ainsi essayé de se dégager face à la montée des taux. Il est toutefois symptomatique que la plupart d'entre elles n'aient pas fait le bilan de l'opération, en tenant compte à la fois des fluctuations de taux et de change.

Il semble en effet que, généralement, les décisions de souscription ou de remboursement d'emprunts en devises sont guidées par une comparaison des taux nominaux offerts sur le franc et sur la devise considérée. Or, le simple critère du taux d'intérêt est insuffisant puisqu'un élément important du coût d'un emprunt en devises est la perspective d'évolution du cours de cette devise par rapport au franc.

L'on peut s'interroger sur l'utilité réelle de tels emprunts, dans la mesure où les collectivités examinées n'utilisent pas de techniques de couverture. Au surplus, les collectivités n'ont en général pas de ressources en devises qui permettent d'éliminer le risque de change, à l'exception notable du département de HAUTE-SAVOIE qui bénéficie de fonds en provenance du canton de Genève.

2° Le recours à des intermédiaires financiers

Il s'est développé, ces dernières années, soit sous la forme de conseil financier, soit sous celle d'une intermédiation pure (recherche de financements).

a) Le développement des contrats d'assistance

Le recours à des conventions d'assistance ou à des prestations de conseil pour la gestion de dette et aussi de trésorerie, peut avoir pour motivation de faire face le plus efficacement possible aux conséquences d'une politique d'investissement ambitieuse.

C'est le cas de la région FRANCHE-COMTE qui prévoit une forte croissance de la dette, l'appel à l'emprunt devant être multiplié par deux, voire trois dans les cinq ans à venir. Une gestion plus dynamique de l'encours sera donc nécessaire. Consciente de cette nécessité, la région a conclu à cet effet avec un établissement financier un contrat d'assistance qui a pour objectif d'une part de gérer activement l'encours et d'autre part de s'assurer pour l'avenir les financements les plus performants. La mission confiée à la banque est limitée au conseil, sans intervention dans les financements de la région. La rémunération annuelle de cette prestation de service était fixée en 1989 à 270 000 francs TTC. Dans l'immédiat, il s'agit d'aménager les échéances des prêts pour tendre

vers des remboursements trimestriels, voire mensuels, et de pratiquer des amortissements différés pour " lisser " le montant des annuités en capital.

La ville de GRENOBLE a aussi eu recours, pour 95 000 francs TTC en 1988, aux services d'un cabinet de conseil pour la gestion active de sa dette .

Dans d'autres cas, l'intervention du conseil financier n'est pas clairement séparée de sa fonction de prêteur. A titre d'exemple, le protocole d'accord conclu en novembre 1990 entre le CLF et la communauté urbaine de BORDEAUX, pour une durée d'un an renouvelable par tacite reconduction, réserve au CLF, chaque année, " au moins 50 p. 100 du montant global " des emprunts de la collectivité , tandis que " pour la partie financée par d'autres établissements, le CLF pourra organiser, sur demande de la CUB, des consultations d'organismes financiers et assister la CUB, si elle le souhaite, dans le choix des offres qui lui sont faites " .

Si cette collectivité entendait s'assurer par là un accès au marché pendant la durée du contrat, il n'en reste pas moins que cet accord garantit au CLF le maintien d'une clientèle privilégiée. En outre, l'intervention du CLF au titre de l'assistance dans l'organisation des procédures de consultation et de choix lui permet de connaître les conditions de prêt offertes par les établissements financiers concurrents, ce qui devrait lui interdire de participer à l'opération en tant qu'organisme prêteur.

b) Les intermédiaires financiers

Pour bénéficier des meilleurs produits financiers, souvent à l'occasion du réaménagement de leur dette , les collectivités locales ont répondu aux offres de plus en plus nombreuses d'intermédiaires financiers en tous genres. Il semble que le coût de ces prestations, souvent supporté sous forme de commission proportionnelle au capital apporté ou renégocié, soit inversement proportionnel au degré de notoriété des cabinets d'intermédiation : si les taux de rémunération des intervenants qui jouissent d'une certaine réputation oscillent entre 0,20 et 0,50 p. 100 et peuvent aller jusqu'à 1 p. 100, ceux de cabinets moins connus sont souvent nettement plus élevés.

Certaines opérations, telles que celles décrites dans les exemples suivants, ne paraissent pas soulever de critiques :

- la ville de BREST a conclu en 1989 un emprunt de 18 millions de francs par l'intermédiaire d'une société qui a bénéficié d'une commission d'intermédiation de 0,55 p. 100 du capital, soit 90 000 francs ;

- la ville de RENNES a eu recours, deux fois en 1989, à des intermédiaires financiers distincts : la première fois pour un emprunt de 10 millions de francs à l'occasion duquel l'intermédiaire a perçu une commission de 0,50 p. 100 du capital emprunté, soit 50 000 francs ; la seconde pour un emprunt de 15 millions, avec paiement d'une commission de 60 000 francs (0,40 p. 100 du capital).

En revanche, de nombreuses autres collectivités ont subi d'importantes déconvenues tenant tant à la médiocrité des prestations servies qu'à des taux de facturation excessifs. De plus, ces intermédiaires ont le plus souvent été choisis sans appel à la concurrence³.

3 Nice.

Pour rechercher un emprunt au taux de 15,05 p. 100, la ville du BLANC-MESNIL (Seine-Saint-Denis) a recouru à deux intermédiaires. La délibération de la ville ne prévoyait pas de leur laisser un mandat de négociation. Pourtant après avoir envisagé de contracter un prêt à 15,15 p. 100 au lieu de 15,05 p. 100, c'est finalement un emprunt obligataire à 14,40 p. 100 qui a été souscrit, emprunt au surplus de gestion fort délicate et de caractéristiques très différentes de l'emprunt prévu par la délibération. Une commission de 82 500 francs a été payée. A la suite des remarques de la chambre des comptes d'Ile-de-France, la commune a admis le caractère injustifié de ces commissions et en a demandé le reversement par émission des titres de recettes correspondants.

La commune de LUXEUIL-LES-BAINS, aux prises avec une situation financière difficile, a cherché à se procurer des financements en faisant appel à des intermédiaires coûteux. Les taux facturés par la société D. et un autre cabinet s'élèvent respectivement à 3 et 4 p. 100 du capital restant dû et du crédit mobilisé. Ces taux sont d'autant plus surprenants que, pour une autre opération réalisée pour la même collectivité, un autre intervenant, n'a prélevé qu'une commission de 0,75 p. 100 sur les montants négociés.

Le coût élevé de l'intervention de la société D. ne semble en outre, pas avoir eu d'autre effet que le versement d'une rémunération de 563 824 francs, puisque la contribution de ce cabinet a seulement réussi à rapprocher la ville et le CLF dans la renégociation d'un prêt précédemment consenti par le groupe de la Caisse des dépôts et consignations. Au surplus, bien que la délibération du conseil municipal indiquât qu'il s'agissait de mettre à disposition de la ville des emprunts à taux inférieur au taux des emprunts remboursés par anticipation, la transaction a conduit à remplacer des emprunts à 9,25 p. 100 par des emprunts à 9,50 p. 100. Ce taux est d'ailleurs inférieur au taux réellement supporté par la ville : si l'on tient compte de la commission versée, c'est à un taux effectif de 10,13 p. 100 que l'affaire a été négociée.

Le cabinet C., exerçant tant à Paris qu'à Luxembourg, a dans les années récentes joué un rôle important dans les emprunts conclus par la commune de SALOUEL (Somme, 3 000 habitants). Il a dans un premier temps, obtenu pour la commune trois prêts conclus auprès de la GMF pour un total de 4,7 millions de francs, moyennant des commissions de 2,5 p. 100, puis il s'est entremis pour la conclusion des emprunts auprès d'un établissement financier luxembourgeois, encaissant des commissions de 1,5 p. 100 pour trois emprunts conclus en 1987 et de 1 p. 100 pour celui souscrit en 1988. A l'occasion des contrats passés par la commune, le cabinet C. a ainsi perçu environ 350 000 francs hors taxes en prélevant des taux élevés de commission.

En outre, la régularité de la souscription d'emprunts auprès d'une banque étrangère paraît sujette à caution au regard de la loi bancaire. En effet, si la réglementation française permet à des résidents français de contracter des emprunts auprès de non-résidents, cette possibilité n'a pas pour effet d'autoriser des établissements de crédit étrangers à effectuer de manière habituelle des opérations de prêt en France sans avoir préalablement été agréés par le Comité des établissements de crédit, conformément aux dispositions de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Or, lors de la transaction, la banque n'avait pas d'établissement en France agréé par ledit comité. Même si la responsabilité de l'emprunteur, à savoir la commune, n'apparaît pas pouvoir, en l'occurrence, être mise en cause, ce point doit retenir l'attention d'une collectivité publique empruntant à l'étranger, tant que la deuxième directive européenne de coordination bancaire, qui libéraliserait complètement les prestations de services dans ce secteur, n'est pas adoptée.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, la commune de HOYMILLE (Nord) (4 141 habitants) et le syndicat intercommunal à vocation multiple de BERGUES (dont le président est le maire de Hoymille) ont souscrit en 1988 des prêts de 2 millions de francs et 4 millions respectivement, par l'intermédiaire du même cabinet C., moyennant une commission de 1 p. 100 HT du montant prêté à laquelle s'ajoute une TVA de 6 p. 100. Dans les deux cas, ces prêts, contractés en devises, ont été remboursés par anticipation au bout d'environ un an et demi et remplacés par des prêts en francs français auprès d'un autre établissement. Compte tenu de cette faible durée de vie effective des prêts, l'incidence de la commission versée au départ s'est révélée lourde, renchérissant le taux d'intérêt réel de plus d'un demi-point.

En 1987, la commune d'INZINZAC-LOCHRIST (Morbihan, 5 566 habitants) a versé une commission de 119 193 francs à un intermédiaire financier parisien, la société R. Cette commission représentait 1,50 p. 100 HT du capital d'un emprunt de 6,7 millions négocié par la société auprès de la banque régionale d'escompte et de dépôts (BRED) pour refinancer des prêts du Crédit mutuel remboursés par anticipation. Le caractère sommaire de l'étude présentée par cette société pour justifier la souscription de l'emprunt proposé par la BRED et le prix élevé auquel cette prestation a été facturée à la commune sont significatifs de telles interventions pour de petites collectivités .

Autre cas analogue, le syndicat intercommunal de la micro-centrale de LA JONCHE (Isère) a utilisé les services d'un intermédiaire financier pour contracter un prêt auprès de la Banque de l'Union européenne. La rémunération est également élevée (3 p. 100 du capital emprunté soit 466 000 francs) et peu justifiée : selon les explications avancées par le président du syndicat, ce prêt a en fait été négocié par une autre entremise, ce qui conduit à s'interroger sur le service rendu par l'intermédiaire initial.

Dans le cas d'AMILLY (Loiret, 11 000 habitants), une convention a été passée, le 7 décembre 1987, avec le cabinet P. en vue de restructurer la dette communale. La mission du cabinet comprenait, d'une part, les analyses nécessaires à la prise de décision et, d'autre part, la négociation avec les anciens prêteurs. Les honoraires étaient fixés à 3 p. 100 du capital consolidé restant dû. En application de cette convention, la ville a versé 1 467 514 francs pour un montant renégocié de 49 539 423 francs. Pourtant, si l'on s'en tient aux documents remis par le cabinet, il n'a pas été trouvé trace des études annoncées dans les correspondances jointes à ses notes d'honoraires. Les résultats constatés apparaissent en outre décevants si on les rapproche du coût facturé.

Par la suite cependant, en vue de son programme d'investissement de 1988, la ville a sollicité le concours d'un autre intermédiaire afin de trouver les financements nécessaires. Cet intermédiaire, la société D.⁴, déjà mentionnée pour son intervention à LUXEUIL-LES-BAINS, se trouvait installée à la même adresse que le cabinet P. (3). Le contrat a été remis à la ville par ledit cabinet sans qu'aucun contact ait été établi par la collectivité avec un représentant de la société intermédiaire. Deux emprunts ont été souscrits dans ces conditions : le premier de 5 millions de francs sur 14 ans et 9 mois à T4M + 0,70 p. 100, moyennant le versement d'une commission de 71 160 francs (1,42 p. 100 TTC) à la société intermédiaire ; le second de 5,15 millions sur 14 ans 9 mois à TAM + 0,95 p. 100, assorti d'une commission de 61 618,50 francs (1,78 p. 100 TTC). Les conditions de marge obtenues sur ces deux emprunts sont assez désavantageuses par rapport à ce qui pouvait être négocié au printemps de 1988 sur le marché des collectivités locales. L'intervention de l'intermédiaire n'a donc nullement permis

4) Cf. également rapport public de juin 1991 (Méthodes de gestion de la ville de Nice).

d'optimiser les conditions de financement. Il apparaît en outre que les honoraires de celui-ci ont été payés directement par la banque, puisque des mandats de régularisation ont été émis par la ville.

En particulier dans leurs premières opérations, les grandes collectivités n'ont pas toujours mené des transactions très satisfaisantes. Ainsi, en 1986, le département du NORD a recouru à une banque pour l'assister dans la renégociation d'une dette de près de 100 millions, remplacée, après versement de 11,3 millions de francs de pénalités, par un emprunt obligataire global de 200 millions à 8,60 p. 100 du groupement " Province de France ". La rémunération de la banque, qui représente 2,75 p. 100 HT du montant remboursé, soit environ 2,75 millions, peut être considérée comme élevée.

De 1986 à 1989, la ville de GRENOBLE a versé près de 2,5 millions de francs à plusieurs intermédiaires financiers, dont 2 268 225 francs de 1986 à 1988 au cabinet R. cité précédemment. Le taux de rémunération de cet organisme, de 1,6 p. 100 à 3,75 p. 100 suivant les cas, a été là encore, largement supérieur à celui des autres cabinets qui sont ensuite intervenus. On notera en particulier que, pour des prêts obtenus auprès de la même mutuelle, la ville devait payer 1,6 p. 100 HT au cabinet R. en 1987, mais seulement 0,35 ou 0,20 p. 100 HT, soit cinq à huit fois moins, à une autre intermédiaire en 1989.

Une telle facturation n'a pas été justifiée par un gain exceptionnel en termes de taux, les conditions obtenues ayant été parfois moins bonnes que celles accordées par des prêteurs classiques à la même époque. Ainsi, le 21 septembre 1987, la ville a emprunté 20 millions de francs auprès d'une mutuelle sur 15 ans au taux fixe de 9,55 p. 100 l'an, soit 9,88 p. 100 si l'on inclut la commission versée au cabinet R. Mais, quelques jours plus tard, le 1er octobre, elle signait avec le CLF un contrat de prêt sur la même durée au taux fixe net de 9,5 p. 100 l'an. Outre qu'aucun marché n'a été passé avec le cabinet en question, les demandes de règlement des commissions ne sont appuyées d'aucun justificatif sérieux et détaillé.

Deux cas de grandes villes méritent d'être soulignés en raison des conditions de l'intervention des intermédiaires financiers qu'elles avaient choisis.

La ville d'ANGOULEME a eu recours à un intermédiaire financier dans des conditions particulièrement fâcheuses. Elle a fait appel, en 1984 et 1985, à la société T. pour rechercher des financements. Avec le concours de cet intermédiaire, la ville a obtenu un apport de capitaux de 26,5 millions de francs en 1984 et 79,5 millions en 1985. En contrepartie, cette société a réclamé des honoraires de 1 616 518 francs en 1984, soit 6,10 p. 100 du montant du capital emprunté, et de 4 513 797 francs en 1985, soit 5,67 p. 100.

L'intervention de la société T., décidée du seul chef de l'ordonnateur, sans information du conseil municipal, n'a pas apporté de valeur ajoutée réelle à la transaction, ou du moins, cette dernière s'est révélée sans rapport avec son coût très élevé eu égard à la nature des contrats de prêts consentis et au niveau tout à fait ordinaire des taux d'intérêt. Au surplus, le taux effectif global du prêt n'a pas été porté à la connaissance de l'emprunteur, puisque l'incidence des commissions n'a pas été prise en compte contrairement aux dispositions de la loi du 28 décembre 1966 (art. 3 et 4). Enfin, la charge de la rémunération de l'intermédiaire, irrégulièrement comptabilisée au compte de l'immobilisation concernée, a entraîné le versement indu d'une dotation au titre du fonds de compensation de la TVA pour un montant de 961 356 francs.

Enfin, l'exemple de la ville de NICE décrit au rapport public de juin 1991⁵ montre que le recours à un intermédiaire financier peut, à la limite, n'être que l'habillage de pratiques sans rapport avec la gestion de la dette .

3° Les opérations de renégociation de dette

En raison des mutations profondes de leur environnement financier (voir première partie), les collectivités territoriales ont entrepris depuis 1986 de renégocier leurs dettes anciennes. En réaménageant leurs emprunts, elles cherchaient naturellement avant tout à en abaisser le coût. Accessoirement, elles se fixaient parfois d'autres objectifs : simplifier la gestion en réduisant le nombre de lignes de prêt ; mieux répartir dans l'année les remboursements d'annuités pour les faire coïncider avec des périodes d'excédents de trésorerie.

A l'issue des renégociations, les emprunteurs ont pu faire état de résultats apparemment très favorables : remplacement d'emprunts à taux élevé par des emprunts à taux beaucoup plus faibles ; fortes diminutions d'annuités ; baisse de la charge totale des nouveaux emprunts par rapport à celle des emprunts renégociés. Toutefois, les " gains " spectaculaires ordinairement affichés masquent souvent une réalité beaucoup moins avantageuse, et parfois franchement désavantageuse, pour les collectivités qui se sont livrées à ces opérations.

La région des PAYS-DE-LA-LOIRE offre un bon exemple de collectivité ayant tiré un avantage substantiel de la renégociation d'une partie de sa dette . En 1983, elle était la région la plus endettée de France avec un stock d'emprunts de plus de 660 millions de francs au 31 décembre. Ayant engagé depuis 1984 une politique de stabilisation de son endettement, elle a procédé en septembre 1986 au remboursement anticipé de 24 prêts souscrits entre 1981 et 1983 à des taux supérieurs ou égaux à 15 p. 100 auprès d'établissements mutualistes. Le remboursement par anticipation du capital restant dû (soit 103,4 millions) supposait dans la plupart des cas, outre le paiement d'intérêts intercalaires (6,5 millions), le versement des pénalités prévues au contrat soit 6 mois d'intérêts (14,7 millions au total).

Après négociation, il a été possible de réduire à 8,9 millions le montant des pénalités. Ce rabais provient notamment du fait que l'un des prêteurs a accepté la renégociation du capital restant dû de trois prêts de 10 millions chacun, souscrits à des taux de 15,50 p. 100, 16,70 p. 100 et 15,25 p. 100, en un nouveau prêt de 25,5 millions à 10,50 p. 100, sans faire payer de pénalités. Outre ce prêt, le reste du remboursement anticipé a été financé par l'utilisation de sommes auparavant placées par la région en bons du Trésor. Au total, l'opération a permis d'économiser 117 millions d'intérêts sur une période de 12 ans.

La région, dont l'encours de crédit comprend encore, à concurrence de 30 p. 100, des prêts à des taux supérieurs ou égaux à 12 p. 100, n'a pas procédé à de nouvelles renégociations de dettes depuis 1986. Elle a refusé, en 1989, une offre de remboursement anticipé émanant de son principal prêteur, dans la mesure où celui-ci exigeait le paiement d'une indemnité actuarielle.

Les exemples de renégociations critiquables sont cependant fréquents ; ils peuvent être regroupés sous les trois rubriques suivantes.

5) Page 310 et suivantes.

a) Les renégociations oubliées, prématurées ou précipitées

Certaines collectivités ont oublié de renégocier des emprunts à taux d'intérêt élevés, alors que ces emprunts étaient assortis de conditions extrêmement favorables de remboursement anticipé. A SARCELLES, un prêt de 2 millions de francs, contracté en 1980 auprès de la CAECL au taux de 14 p. 100 l'an, faisait toujours partie en 1990 du portefeuille de dettes de la commune. Or, une clause du contrat autorisait l'emprunteur à rembourser le prêt à toute époque, sans indemnité.

Il est aussi arrivé que, l'emprunt étant remboursable par anticipation sans indemnité, la collectivité ne s'en rende pas compte au moment de la renégociation et accepte de payer des indemnités au prix fort.

Ce cas a notamment été relevé à BEAUSOLEIL (Alpes-Maritimes) pour un emprunt CAECL de 0,5 million de francs contracté en 1981 au taux de 14,50 p. 100, qui a donné lieu, lors de son remboursement anticipé, au versement d'une indemnité actuarielle. Il en va de même pour FRESNES, où la commune a indûment accepté de verser, en 1987, 739 725 francs d'indemnités actuarielles pour deux contrats, alors qu'elle n'y était nullement obligée. Ce n'est qu'en 1988 que cette erreur fut réparée, la CAECL ayant profité dans l'intervalle, pendant 6 mois, d'une avance de trésorerie gratuite dont le coût pour la ville peut être évalué à 37 000 francs.

Enfin, en renégociant prématurément certains de leurs emprunts, les collectivités se sont parfois privées de la possibilité de les rembourser ultérieurement dans des conditions bien plus favorables.

A SARCELLES, par exemple, trois emprunts remboursés dès 1987, avec paiement d'une indemnité actuarielle, étaient assortis d'une clause permettant le remboursement anticipé dans la deuxième moitié de la période d'amortissement avec une indemnité forfaitaire de 6 mois. Cette solution était préférable : si elle avait attendu le moment où devait s'appliquer cette clause, la ville aurait, au pire, obtenu le même résultat que dans le cas d'un remboursement immédiat avec indemnité actuarielle ; mais elle aurait pu aussi gagner beaucoup plus. Ainsi, dans l'hypothèse du maintien des taux, elle aurait réalisé une économie d'environ 460 000 francs, d'après les calculs de la chambre des comptes d'Ile-de-France, par rapport à la solution choisie par la collectivité

b) Le coût des indemnités

Soucieuses avant tout de pouvoir afficher une baisse des taux d'intérêt nominaux appliqués à leurs dettes anciennes et une diminution immédiate des annuités d'amortissement de ces mêmes dettes, les collectivités ont moins porté attention au coût des indemnités qui leur étaient demandées.

Or, ces indemnités ont souvent été calculées de telle sorte que le remboursement des emprunts à taux d'intérêt élevé n'entraîne aucune perte pour le prêteur. Les indemnités de ce type, dites actuarielles, compensent intégralement, pendant la durée restant à courir, la différence entre le taux initial et le " taux de réemploi ", plus bas, que peut proposer l'établissement prêteur pour refinancer l'emprunt remboursé. Ainsi, la renégociation d'une dette avec paiement d'une indemnité actuarielle est par définition une opération blanche : la diminution de taux n'est qu'apparente et le coût réel de l'emprunt reste en réalité le même qu'avant.

Dans la pratique, le poids des indemnités acquittées au cours des renégociations a été très inégal d'une collectivité à l'autre, voire d'un emprunt à l'autre pour une même collectivité. En Aquitaine, les réaménagements les plus avantageux semblent avoir été les plus précoces. Tel a été le cas pour la communauté urbaine de BORDEAUX. En revanche, pour les villes de PAU et BORDEAUX, les gains en annuité sont apparemment importants mais essentiellement liés à l'allongement de la durée résiduelle des emprunts, les rabais sur indemnités actuarielles étant pratiquement nuls (BORDEAUX) ou minimales (PAU : 3,25 p. 100). Les rabais sur indemnités actuarielles sont aussi très faibles à BIARRITZ (5 p. 100).

D'autres collectivités paraissent cependant avoir obtenu de meilleures conditions. La ville d'YSSINGEAUX a procédé en 1988 à une renégociation portant sur 20 millions de francs. L'indemnité actuarielle due était d'environ 2 millions mais a fait l'objet d'une remise de 30 p. 100 qui peut être considérée comme favorable.

D'une manière générale, le principal effet des renégociations aura souvent été de faire baisser l'annuité grâce à un allongement de la durée de remboursement des emprunts. La restructuration s'assimile alors à un simple rééchelonnement de la dette, sans diminution du coût total réel de l'emprunt.

A BEAUSOLEIL, le réaménagement accepté par délibération du 16 septembre 1988, sur la proposition du groupe de la Caisse des dépôts, a ainsi entraîné un accroissement de la dette communale - le capital restant dû, à refinancer étant augmenté du montant des indemnités actuarielles - et une augmentation de la durée de vie des emprunts, portée à 15 ans à partir de la date de renégociation, au lieu de 15 ans à partir de la date de souscription.

Cet allongement de la durée, sans gain réel de taux au moment de la négociation, a aussi été constaté, entre autres, pour une partie des emprunts renégociés de la région de BOURGOGNE, de THONON-LES-BAINS (Haute-Savoie), de FRESNES, de SARCELLES, de MAZAMET (Tarn) et de NIMES, même si d'autres emprunts de ces collectivités ont pu bénéficier de conditions d'indemnisation relativement favorables.

Toutefois, certaines collectivités ont pu aussi juger avantageux de payer des indemnités élevées lorsqu'elles disposaient d'excédents de trésorerie, et se trouvaient donc en mesure de refinancer ces indemnités sans réemprunter. Les villes de DOLE et de CLUSES (Haute-Savoie), la région de FRANCHE-COMTE, ont notamment procédé de la sorte, ainsi que la communauté urbaine de LYON en 1987 et 1989.

c) L'évolution des taux

Le bilan, en termes de coût, de la renégociation devient franchement négatif lorsque le taux d'intérêt réel des emprunts nouveaux, après renégociation, se révèle supérieur au taux d'intérêt des anciens emprunts ou au " taux de réemploi " tenant compte de l'incidence des indemnités. De tels déboires ne sont malheureusement pas rares, surtout lorsque le refinancement ne s'est pas fait à taux fixe. On constate en effet que les emprunts de substitution ont souvent été conclus à taux variable ou en devises ; on a donc refinancé à des taux attractifs, mais en acceptant un risque de taux et de change susceptible d'annuler le gain présumé de la renégociation.

Dans le cas de la commune de NIMES, pour 3 des 13 emprunts renégociés en 1987, le taux de réemploi permettant de calculer l'indemnité actuarielle était légèrement inférieur (9,7 p. 100 contre 9,90 p. 100) au taux de l'emprunt substitué aux emprunts réaménagés. Il y a donc eu pour ces 3 emprunts, dès la renégociation, une perte nette en termes de taux d'intérêt.

La même observation peut être faite pour la commune de LUXEUIL-LES-BAINS qui (cf. ci-dessus) a contracté des emprunts à 9,5 p. 100 sur 15 ans pour remplacer des prêts au taux initial de 9,25 p. 100. Le bilan global du réaménagement fait ainsi apparaître qu'une réduction d'annuité minimale de 85 400 francs, soit 3,3 p. 100, aura été acquise au prix d'un allongement substantiel de la durée de la dette, le volume des remboursements progressant de ce fait de 26 p. 100.

Plusieurs cas du même genre ont été relevés dans la région Centre. Ainsi, en octobre 1988, le syndicat intercommunal à vocation multiple de DREUX décide de renégocier deux prêts CAECL accordés aux taux initiaux de 15 p. 100 et 13,7 p. 100, en payant au prêteur des indemnités actuarielles calculées sur la base d'un taux moyen de réemploi de 9,1 p. 100. Pour que l'opération dégage un gain réel, il fallait donc que le taux des emprunts nouveaux soit inférieur à 9,1 p. 100. C'est bien ce qui s'est passé au début puisque le prêt permettant le refinancement, contracté sur la base d'un index TIOP + 0,5 p. 100, était assorti d'un taux initial de $8,3 + 0,5 = 8,8$ p. 100. Toutefois, l'augmentation rapide du TIOP a conduit la collectivité à procéder à une seconde renégociation : en décembre 1989, le prêt TIOP est lui-même remplacé par un prêt à taux fixe de 9,7 p. 100 l'an, tandis que la durée du refinancement, initialement fixée à 8 ans, est allongée d'un an. Au terme de ces deux opérations, tout s'est passé comme si le syndicat intercommunal avait augmenté le coût de sa dette d'au moins un demi-point d'intérêt, en réempruntant à 9,7 p. 100 l'an alors que la renégociation ne devenait financièrement avantageuse qu'en-dessous de 9,1 p. 100, compte tenu de l'indemnité actuarielle.

A FRESNES enfin, six emprunts CAECL ont été remboursés en 1987 moyennant le versement d'indemnités actuarielles s'élevant à 1 929 778 francs. Compte tenu des caractéristiques initiales de ces emprunts et de l'incidence des indemnités, le taux des emprunts de refinancement ne devait pas dépasser environ 9,35 p. 100 pour que l'opération reste financièrement intéressante. Or, le principal emprunt nouveau, contracté en ECU, puis converti en prêt à taux variable en francs français, a vu son taux effectif augmenter fortement, par suite de l'évolution des index et des cours de change, de 8,5 p. 100 en 1988 à près de 10,9 p. 100 en 1991. Sur les quatre premières années, le bilan de l'opération est devenu négatif.

C. - L'ARTICULATION ENTRE LA GESTION DE LA DETTE ET CELLE DE LA TRÉSORERIE

L'évolution concomitante des méthodes de gestion de la trésorerie et de la dette doit en principe favoriser une articulation fructueuse de ces deux axes des politiques financières locales.

Or l'enquête a permis de constater que les conditions de mobilisation des emprunts restaient souvent peu satisfaisantes, que les disponibilités du compte 565 propres à appeler l'emprunt au bon moment, demeuraient excessives et que l'ajustement des recettes à court et long terme n'était pas correctement assuré.

1° Les conditions peu satisfaisantes de mobilisation des emprunts

Une mauvaise évaluation des besoins d'emprunt et un mauvais échéancier de leur mobilisation sont les principales causes des excédents de trésorerie.

De multiples exemples en ont été donnés plus haut en présentant les résultats de la gestion de trésorerie : régions d'Auvergne ou des Pays-de-la-Loire, département des Yvelines, établissements publics comme le district du Veron, l'institution du bassin de la Vilaine, le syndicat intercommunal à vocation multiple de

l'agglomération orléanaise et le syndicat départemental d'électrification de la SEINE-MARITIME.

En Aquitaine, le département de la GIRONDE a emprunté encore près de 100 millions de francs en 1987 (hors réaménagements) alors qu'il disposait de 285 millions en moyenne sur le compte 568 et d'un fonds de roulement de 580 millions au 31 décembre 1987.

De même, le département du LOT-ET-GARONNE a emprunté 17 millions en 1987 malgré un fonds de roulement de 190 millions au 31 décembre 1986 et une trésorerie de l'ordre de 100 millions au compte 568 en 1987-1988.

Une observation analogue peut être faite pour la commune du HAILLAN qui, après avoir emprunté 4,5 millions en 1987, a vu sa trésorerie déjà excédentaire se gonfler pendant de nombreux mois, atteignant ou dépassant 3 à 4 mois de dépenses.

Dans la région Centre, alors qu'elle disposait d'une trésorerie pléthorique, la commune de SAINT-MAUR a financé la renégociation de sa dette par un emprunt nouveau et appelé en plus 510 000 francs d'emprunts en 1987-1988. Les mêmes observations peuvent être faites à SAINT-DOULCHARD et LUNERY, qui ont respectivement emprunté 4,5 millions de francs en 1987-1988 et 1,47 million en 1988-1989, alors que les soldes moyens de trésorerie se situaient très au-delà de ces chiffres et dépassaient largement les besoins.

Une mobilisation prématurée des emprunts a pu également être constatée à l'occasion des renégociations de dette, comme dans le cas du district de l'agglomération montargoise (Loiret). Ce district a encaissé dès le 22 janvier 1988, des ressources nouvelles d'environ 14,8 millions de francs provenant des prêts de réaménagement, alors que le capital restant dû des prêts anciens n'a été remboursé que le 7 juin suivant (13,4 millions). Pendant plus de 4 mois, le district aura ainsi supporté une double charge d'intérêts alors que, pendant tout ce temps, les soldes de trésorerie étaient demeurés à un niveau élevé : 41,2 millions à la fin de janvier 1988, puis respectivement 30,3 millions, 30,1 millions, 26,8 millions et 32,5 millions à la fin des mois de février, mars, avril et mai 1988, chiffres nettement supérieurs au montant des prêts encaissés en janvier.

Dans le cas du département de la HAUTE-SAVOIE, le niveau moyen mensuel des disponibilités des comptes 565 et 568 en 1987, soit 249 millions, pouvait permettre de différer d'un an le tirage des 153 millions empruntés en 1987.

Le département des BOUCHES-DU-RHONE, qui disposait depuis mars 1988 d'une ouverture de crédits de 70 millions de francs a cependant contracté en 1988 quatre emprunts, pour un montant total de 120 millions, dont 40 millions souscrits auprès du Crédit agricole. Leur encaissement a tout d'abord été retardé, puis les montants correspondants ont été placés en bons du Trésor. Deux de ces emprunts ont d'ailleurs fait l'objet d'un remboursement anticipé au début 1989. Au titre de l'année 1988, le coût pour la collectivité du seul emprunt de 40 millions précité (dont le remboursement a commencé cette année-là), a été de 5 635 178 francs dont 3 014 666 francs d'intérêts. Les produits financiers, réalisés par le placement en bons du Trésor, ont atteint 746 120 francs.

Pour le syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération orléanaise, une simulation a été effectuée de 1983 à 1990 : en supposant que le syndicat, tout en conservant un volant de trésorerie confortable, ait différé d'un an l'encaissement de certains emprunts, cela lui aurait permis, sur l'ensemble de la période, d'éviter d'acquitter environ 30 millions de francs d'intérêts (soit plus de 4 millions par an).

Les emprunts souscrits par l'institution interdépartementale du bassin de LA VILAINE sont souvent mobilisés prématurément, puisqu'encaissés en totalité dès le commencement des travaux, voire avant leur commencement. Cette situation explique le montant élevé du fonds de roulement en constante augmentation de 1983 à 1988 (de 7,26 millions de francs en 1983 à 17,29 millions en 1988, soit l'équivalent d'une année de dépenses). Il en a été de même pour la trésorerie qui atteignait presque 23 millions fin 1988.

Même dans des collectivités ne disposant pas d'une trésorerie pléthorique, il arrive que les emprunts soient appelés plusieurs semaines trop tôt : le département de la COTE-D'OR a encaissé 30 millions d'emprunt en novembre 1988 alors que la trésorerie disponible passait de 85,6 millions, fin octobre à 100,2 millions, fin novembre.

Il est aussi apparu très fréquemment que les clauses de différé de mobilisation de fonds n'étaient pas utilisées par les emprunteurs dans les conditions qui leur étaient les plus favorables.

C'est ainsi que, pour la commune de RENNES, entre 1985 et 1987, le report du versement des fonds à la date ultime prévue par le contrat n'aurait provoqué aucune rupture de trésorerie mais aurait permis une économie de frais financiers supérieure à 3,7 millions de francs au cours des exercices 1986 à 1988.

De même, la commune de BREST a mobilisé le 5 janvier 1986 un emprunt de 15 millions de francs, au taux de 9,25 p. 100 révisable, dont le contrat autorisait la mobilisation jusqu'au 15 juin 1986. Au vu de l'évolution des soldes quotidiens de trésorerie, l'appel de fonds n'était pas nécessaire avant le 5 avril 1986. Les frais financiers correspondant à une mobilisation anticipée de quatre-vingt-dix jours de cet emprunt ont représenté une charge inutile de plus de 340 000 francs.

A HENNEBONT, un emprunt de 1,2 million de francs (taux 8,65 p. 100) a été mobilisé le 5 mars 1987, alors que le niveau de la trésorerie permettait d'attendre la date ultime prévue au contrat, soit le 5 juillet 1987. Un report de 122 jours de l'encaissement de cet emprunt aurait représenté une économie de près de 35 000 francs en 1988.

2° Les ressources inutilisées du compte " Crédit local de France "

Une part des emprunts souscrits auprès de la Caisse des dépôts et consignations et des caisses d'épargne est virée à un compte financier spécifique de la collectivité emprunteuse (compte CLF, 565), où les fonds sont rémunérés à 1 p. 100.

Les disponibilités déposées au compte 565 font partie des fonds immédiatement utilisables pour couvrir les besoins des collectivités locales, au même titre que les disponibilités du compte 568. Ces encaisses assorties d'une rémunération symbolique, si elles sont thésaurisées, peuvent coûter en réalité fort cher aux collectivités locales.

Pourtant, nombreuses sont les collectivités de toutes tailles qui, pendant les années récentes, n'ont pas utilisé ces fonds pour couvrir leurs besoins courants de trésorerie. On constate alors que le compte 565 reste alimenté sur de longues périodes à un niveau inutilement élevé.

Tel est le cas notamment de la commune de RENNES, où le solde du compte CAECL n'a fait que croître en 1985, passant de 45 à 71 millions de francs entre janvier et décembre. Le montant des emprunts prévus au budget et mobilisés au cours de cet exercice, soit 67 millions, aurait pu être diminué d'au moins 45 millions. Si, à partir de janvier 1986, le montant de la trésorerie déposée au compte CAECL a progressivement diminué, ce n'est qu'en mars 1988 que le besoin de liquidités a imposé la consommation

du solde de ce compte. Au total, le montant des frais financiers payés par la ville au titre de cette trésorerie inutilisée, évalué au taux résiduel de 9 p. 100, s'élève à environ 12 millions entre 1985 et 1988.

La communauté urbaine de LYON a elle aussi maintenu des volumes inemployés très importants au compte 565 : plus de 40 millions de francs de mars 1987 à janvier 1989, 63 millions de janvier à mars 1989 et encore 10 millions de mai 1989 à mars 1990.

De même, le niveau de disponibilités de la région AUVERGNE sur le compte 565 est resté élevé : de 35 à 60 millions de francs pendant l'année 1987 et de 25 à 45 millions en 1988. Au début de 1990, près de 20 millions subsistaient encore sur ce même compte. Au cours des mêmes années, cette collectivité n'en conservait pas moins 50 millions placés en bons du Trésor de juillet 1987 à janvier 1989 et 20 millions depuis. Les sommes empruntées auprès du groupe CDC et conservées sur le compte 565 ont donc été inutilement mobilisées.

Dans le cas de la commune de LOUDEAC (Côtes-d'Armor), le solde débiteur du compte CAECL entre le 1er janvier 1985 et le 22 septembre 1988 a été maintenu en permanence à 1 842 500 francs. La charge nette résultant de l'inutilisation de ces fonds peut être estimée à environ 675 000 francs pour l'ensemble de la période.

Depuis 1984, des fonds se sont progressivement accumulés au compte 565 de la ville de WATTRELOS. Le solde de ce compte, qui s'élevait déjà à près de 11 millions à la fin de 1985, a atteint 15 185 850 francs au 31 décembre 1986 et a été maintenu à ce niveau jusqu'au premier semestre de 1990. La rémunération - 1 p. 100 - de ce montant d'emprunts inutilisés de 15 millions de francs est sans comparaison avec le coût des emprunts eux-mêmes. Le coût net pour la collectivité peut être estimé à au moins 5 millions pendant cette période.

A BEAUNE (Côte-d'Or), le solde du compte 565 dépassait 10 millions de francs au 31 décembre 1987 et 12 millions un an plus tard.

Ce comportement de thésaurisation était naguère répandu parmi les collectivités départementales. Ainsi, le département du DOUBS a disposé de 15 millions à 28 millions sur le compte 565 au cours des années 1984 à 1988 ; en 1985, celui d'ILLE-ET-VILAINE a supporté inutilement 2,6 millions de frais financiers à la suite d'une mobilisation trop rapide d'emprunts stockés au compte 565.

Dans le cas du département du VAL-D'OISE, ce sont 19 millions qui sont restés sur le compte 565 du 5 septembre 1984 à la fin de l'exercice 1988, le niveau du compte 565 atteignant même 34 millions au long des deux premières années. Au total, ce sont donc l'équivalent de 12,2 millions de frais financiers qui ont été inutilement dépensés, entre 1984 et 1988, du fait d'une mauvaise gestion des ressources.

Le département de HAUTE-SAVOIE a conservé 35 millions au compte 565 sur une période de 11 mois, de janvier à novembre 1989.

Dans le Centre, sur un échantillon de 57 communes, un département et plusieurs groupements, on enregistre, de 1986 au 31 octobre 1990, une diminution sensible, d'environ la moitié, des dépôts au compte CLF. Si 38 collectivités disposaient de disponibilités au compte 565 à la fin de 1987, il en restait encore 24 à la fin de 1989. Deux exemples significatifs peuvent être cités : SAINT-DOULCHARD a conservé en permanence en 1987 et 1988 de 6,5 à 6,7 millions de francs au compte 565, soit un coût d'environ 0,6 million par an équivalant à 1,5 p. 100 des dépenses annuelles. A BLOIS,

des dépôts sont enregistrés sur de longues périodes : de janvier 1986 à juin 1989, le solde du compte 565 a oscillé entre 23 millions et 6,7 millions, demeurant supérieur à 14 millions d'avril 1987 à février 1989. Le surcoût résultant de cette accumulation d'emprunts inutilisés est lourd : 3,9 millions environ, soit de l'ordre d'un million de francs par an.

Un tel comportement n'a pas encore disparu dans les années plus récentes.

En Aquitaine, plusieurs collectivités conservent des fonds importants au compte 565 depuis trois ou quatre exercices successifs et encore jusqu'en 1990. Citons le département de LOT-ET-GARONNE (17,9 millions de francs au 31 décembre 1987 et 1988 et encore 5,9 millions à la fin de 1989 et de 1990) ; les communes de TALENCE (7,35 millions jusqu'en mai 1989), du HAILLAN (2,37 millions le 31 décembre 1983 et jusqu'à courant mars 1990) et de PAU (16,1 millions du 31 décembre 1986 jusqu'en mars 1988, puis 2,55 millions jusqu'à fin août 1990). Dans le cas de BORDEAUX, le solde du compte 565 atteignait 60,5 millions à la fin de 1987 et encore 14,7 millions au 31 octobre 1990.

Enfin, pour le syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération orléanaise, de fin 1986 à fin mars 1990, le solde du compte 565 n'est jamais descendu en dessous de 28,8 millions. Il est resté supérieur à 50 millions pendant presque toute l'année 1987 et supérieur à 40 millions pendant plus de la moitié de 1988.

Ces comportements aberrants de thésaurisation, alors que des instruments tels que les lignes de trésorerie permettent à bien moindres frais d'éviter le risque de rupture de trésorerie, peuvent s'expliquer en partie par le réflexe de précaution des comptables publics, qui souhaitent constituer une petite réserve en cas de décaissements imprévus. De plus, il apparaît parfois que certains ordonnateurs ne sont guère conscients que les fonds du compte 565 font partie de la trésorerie au même titre que ceux du compte 568. C'était le cas du président du syndicat intercommunal pour la construction et le fonctionnement du centre de secours principal de l'agglomération drouaise.

3° Autres exemples d'ajustement des ressources à court et long terme

a) Une préoccupation insuffisante de l'ajustement

L'ajustement des ressources à court terme et du financement à long terme est un exercice difficile. Il peut se révéler coûteux par défaut de suivi précis. En effet, par un paradoxe qui n'est pas rare, l'accumulation excessive de trésorerie peut n'être pas utilisée au règlement anticipé des annuités d'emprunts, ni même, encore plus gravement, au versement à bonne date des échéances de remboursement.

Ainsi, l'absence de suivi des mouvements financiers aboutit parfois à régler avec retard des annuités d'emprunt, ce qui entraîne le paiement d'intérêts supplémentaires. Déjà peu admissible pour la prise en charge d'annuités d'emprunts souscrits par d'autres organismes et garantis par la collectivité, cette situation l'est encore moins pour le règlement des annuités de la dette propre de la collectivité. Tel fut pourtant le cas pour le département du VAL-D'OISE en 1984 ou, plus récemment, pour la commune de SARCELLES (148 100 francs réclamés à trois reprises par le CLF de février 1988 à avril 1990 ; 1 225 656 francs demandés par le CLF en octobre 1988 et réglés seulement le 30 janvier 1990).

b) De nouveaux outils

Depuis quelque temps, outre le désendettement de fait présenté plus haut, les collectivités locales ont recours à un nouveau produit financier d'ajustement des flux à court et long terme, la facilité de financement à options multiples, communément désignée par le sigle de MOFF.

Ce montage financier combine une ligne de crédit de court terme et une consolidation de long terme sous forme d'emprunt.

La collectivité bénéficie d'un outil financier souple et efficace : le tirage des fonds s'exerce avec des préavis très courts (48 heures) évitant les frais liés à des mobilisations anticipées ; à chaque tirage, il est possible de changer d'options (index ou devises), les marges étant fixées à l'avance. Dans ces conditions, la collectivité exerce son arbitrage entre les taux de court terme et les taux de long terme. Comme le choix de l'index est libre, la dette est gérée aux meilleures conditions du moment. De plus, l'hypothèse d'un remboursement anticipé n'est pas exclue.

Sur le plan comptable, la collectivité procède à l'inscription à son budget du tirage prévu sur la MOFF, destiné à financer des investissements avec ajustement éventuel par décision budgétaire modificative à la fin décembre. Les sommes effectivement mobilisées sont alors reprises dans le compte administratif.

Trois inconvénients caractérisent toutefois ce nouveau produit.

Tout d'abord, les tirages, assimilés à des emprunts, sont parfois signés et présentés dans le cadre de la délégation générale donnée à l'ordonnateur, en application de l'article L. 122-20 du code des communes. Cela est juridiquement discutable s'agissant d'opérations qui mêlent des emprunts classiques et des crédits de trésorerie .

En second lieu, le prêteur retenu est souvent un pool bancaire en raison des masses financières en cause. Le chef de file de ce pool est désigné pour organiser la mise en concurrence lors de la consolidation. Or, ce type de contrat prévoit généralement qu'il est lui-même partie prenante pour une fraction importante (50 p. 100 par exemple) du montant à consolider. Le chef de file étant alors juge et partie dans l'opération de prêt, les conditions de la concurrence entre établissements financiers ne sont pas les meilleures pour la collectivité .

Enfin, le contrat oblige parfois la collectivité à mobiliser l'emprunt pour un montant minimum, faute de quoi elle se voit infliger une commission de dédit. La programmation des investissements doit donc être suffisamment élaborée pour intégrer dans un schéma pluriannuel, l'ensemble des dépenses et des recettes du budget sur la durée du contrat.

Un exemple récent peut être fourni : la région de LA REUNION a signé le 2 octobre 1990 un contrat de MOFF qui porte sur un volume de 750 millions d'emprunts, envisagé sur trois ans.

Ce montant peut paraître élevé en valeur absolue au regard des emprunts contractés dans le passé par la région, qui ne se sont élevés qu'à une moyenne annuelle de 30 millions de francs depuis 1985. L'encours de la dette au 1er janvier 1990 était de 67 millions et le montant de l'annuité à verser au cours de cet exercice de 17 millions seulement. Mais le volume du programme d'investissement - près d'1,3 milliard pour 1990 - et le niveau déjà très élevé de la fiscalité locale (les taux de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle étaient respectivement de 1,68 p. 100 et 2,11 p. 100 par rapport à des moyennes nationales pour les régions de 1,075 p. 100 et 1,318 p. 100 en

1990) expliquent ce recours massif et soudain à l'emprunt, dont l'incidence sur le service de la dette sera nécessairement très lourde.

c) Le recours déclinant aux emprunts obligataires

L'émission directe d'emprunts obligataires par les collectivités locales est peu fréquente (voir première partie).

Le recours à cette technique semble se raréfier davantage encore avec l'imbrication de plus en plus étroite des gestions de la dette et de la trésorerie . En effet, ces produits sont difficilement renégociables. Surtout, leurs conditions de mobilisation sont rigides : cela ne permet pas de les utiliser pour une gestion active de la trésorerie , dont le tirage modulé des emprunts constitue le principal moyen.

Les emprunts obligataires s'avèrent d'un maniement difficile en cas de fluctuation des taux. Leur réaménagement ne peut se faire que par rachat en bourse ou à travers des opérations d'échange de taux (comme celle mise en place par le département de la GIRONDE) ou encore d'offre publique d'échange (communauté urbaine de LYON), qui s'avèrent généralement peu intéressantes en termes de taux actuariels, même si elles peuvent être de bonnes occasions d'utiliser une trésorerie excédentaire.

Les obligations émises en 1984, 1985 et 1986 par la communauté urbaine de LYON ont été en quasi-totalité échangées en 1989 contre de nouvelles obligations à taux fixe (9,6 p. 100), moyennant le paiement d'une soulte qui n'entraîne pas de gain en terme de taux actuariel. Si l'on y joint les frais propres à l'opération (2 486 000 francs, soit 1,46 p. 100 du capital échangé), le bilan est peu avantageux. Mais il s'explique par les difficultés propres posées par les emprunts obligataires et, de plus, il correspond à une bonne utilisation des liquidités disponibles, d'autant que le passage du taux révisable (index TMO) à un taux fixe a permis à la fois de bénéficier de la baisse des taux de 1984 à 1989 et de parer à la hausse des taux constatée en 1990. Il n'en reste pas moins que la gestion de tels emprunts manque de souplesse et peut s'avérer coûteuse.

II. DES ANOMALIES BIEN CONNUES ET DES ELEMENTS REVELATEURS DE RISQUE

A. - DES ANOMALIES TRADITIONNELLES

En dépit de la mise en place d'outils nouveaux qui devraient permettre une amélioration progressive des pratiques, la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités locales reste marquée par des anomalies traditionnelles.

Si la mauvaise maîtrise des flux de recettes n'est pas dans tous les cas imputable à ces collectivités , le maintien des prêts et avances entre collectivités et plus encore, les placements désordonnés de disponibilités sont en général dûs à la transgression volontaire des règles établies.

1° La mauvaise maîtrise des flux de recettes

Du fait de l'Etat, mais aussi de leur propre fait, les collectivités locales maîtrisent beaucoup moins bien les flux de leurs recettes que ceux de leurs dépenses.

Des recettes mieux prévues, mieux suivies et encaissées plus vite procureraient pourtant des gains substantiels en termes de gestion de la trésorerie .

a) L'encaissement des recettes en provenance de l'Etat

On s'accorde généralement à reconnaître que les flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales (versement des subventions et dotations globales, avances sur le produit des impôts locaux) sont aujourd'hui mieux régulés qu'il y a quelques années. Cependant, les dysfonctionnements restent encore trop nombreux, le rythme d'encaissement des recettes de l'Etat s'écartant parfois exagérément des normes habituelles.

Ainsi, à GRAVELINES (Nord), une régularisation tardive des avances sur le produit des impôts locaux a été constatée en 1990. 18 millions de francs lui ayant fait défaut, pour cette raison, au cours des trois mois d'été, la ville a dû utiliser une ligne de trésorerie jusqu'en septembre, pour faire face notamment à des échéances importantes d'annuités d'emprunt en août.

Dans l'échantillon de la région Centre, les dates de versement des avances sur contributions directes sont fort irrégulières ; elles varient, selon les communes, de quelques jours en moyenne à plusieurs semaines, les dates extrêmes étant le 2 et le 29 du mois ; ces différences paraissent liées aux pratiques d'imputation sur le compte de la collectivité par les receveurs.

Pour le versement des acomptes de la DGF, des retards bien plus considérables, de l'ordre d'un à deux mois, voire davantage, ont été constatés en début d'année ; dans une ville de 17 000 habitants, les acomptes de janvier et février n'ont été versés que le 16 mars, l'acompte de mars le 23 avril seulement.

Il est vrai que les bénéficiaires ne mettent pas toujours beaucoup d'empressement à se préoccuper de l'encaissement à bonne date des recettes provenant de l'Etat. Le district du VERON, dont la trésorerie est largement excédentaire, n'a perçu sa dotation de FCTVA de 1989 qu'en 1990, faute d'avoir à temps, envoyé l'état des dépenses éligibles, et ne semble pas s'être beaucoup préoccupé de n'avoir reçu aucun douzième de fiscalité directe au premier trimestre 1989.

b) Les négligences dans le recouvrement

Certains ordonnateurs, le cas est fréquent, ne sont guère diligents dans l'émission des titres de recettes, alors que leur recouvrement pourrait alimenter une trésorerie tendue. Ainsi, à LA MADELEINE, le délai d'émission peut aller jusqu'à trois mois.

La lenteur des recouvrements de créances est traditionnelle quand il s'agit de créances sur d'autres collectivités territoriales .

Elle est aussi fréquente dans un autre cas typique, celui des créances des collectivités locales sur les sociétés chargées de la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement⁶.

En premier lieu, les sociétés fermières reversent à leur convenance aux collectivités locales les montants de TVA afférents à leurs immobilisations (recettes d'investissement), le délai pouvant atteindre une ou deux années. En Ile-de-France, 60 p. 100 des syndicats examinés souffrent de tels retards sans réclamer de pénalités financières.

6) cf Rapport public 1989, Pages 145 et suivantes.

En second lieu, le produit de la surtaxe collectée par les exploitants auprès des abonnés (recettes de fonctionnement) devrait, dans un souci de bonne gestion, être reversé dès que possible aux collectivités. Or, de nombreux contrats prévoient un long délai pour ce reversement, quand les dispositions fixant des modalités d'acompte ou même des dates de versement ne sont pas omises. Au surplus, les délais contractuels sont souvent eux-mêmes dépassés, les retards atteignant facilement trois mois et ne donnant que rarement lieu à pénalité. Les sociétés exploitantes se constituent ainsi des volants indus de trésorerie au détriment des collectivités.

Dans le cas particulier de la communauté urbaine de BORDEAUX, l'examen du budget annexe de l'eau a fait apparaître des dettes importantes de la société gestionnaire, la SLEE, envers la communauté : 96,1 millions de francs au 30 juin 1983, encore 129,4 millions au 30 juin 1986 puis 170,3 millions au 31 décembre 1988. Cette situation trouve son origine dans une délibération du 12 février 1972 du conseil de communauté envisageant, "pour l'avenir", l'inscription au compte 25, d'une avance au gestionnaire mais admettant, "dans l'intervalle", la possibilité de laisser en restes à recouvrer les redevances dues à la CUB. La convention de 1969 entre la SLEE et la CUB, modifiée en 1983 puis en 1985, n'évoquait pourtant pas ce point et prévoyait au contraire, en son article 38, que sur les recettes provenant des ventes d'eau, le gestionnaire effectuerait un prélèvement de 25 p. 100 dont le reversement serait effectué à la CUB "dans le mois qui suivra l'approbation des comptes par la communauté". C'est donc dans des conditions d'une régularité douteuse que la CUB a laissé, pendant de nombreuses années, des sommes substantielles à la disposition du gestionnaire. Encore relativement modestes au regard des sommes retenues par le gestionnaire en 1983-1986, les revenus du placement des fonds en question par la SLEE atteignaient 4 223 000 francs en 1987.

La chambre des comptes a demandé qu'à cette pratique, soit substitué le versement d'une avance budgétaire expressément votée. De fait, la communauté urbaine, par délibération du 23 octobre 1989, a versé au gestionnaire du service de l'eau, une avance de 20 millions de francs (pouvant être complétée ultérieurement) à imputer sur le montant de la dette dudit service. Ainsi, après imputation de cette avance, le gestionnaire avait au 31 décembre 1989 remboursé la totalité de ses dettes au titre de la surtaxe d'assainissement et du prélèvement sur ventes d'eau, antérieures au 31 décembre 1988. Il a en outre reversé 15 millions supplémentaires en 1990, avant même l'approbation des comptes 1989.

2° Les prêts et avances entre collectivités

Les prêts et avances entre collectivités ne sont autorisés par la réglementation que dans des cas limités. Leur généralisation menacerait en effet le principe, posé par les lois de décentralisation, selon lequel aucune collectivité ne peut être subordonnée à une autre.

Des avances, qui sont légalement attribuées, peuvent toutefois être comptabilisées en ressources définitives, ce qui fausse la présentation budgétaire. D'autres enfreignent nettement la réglementation existante.

a) Avances mal comptabilisées

Depuis 1981, le département du FINISTERE a accordé des avances successives, dont le montant cumulé a atteint 5,5 millions de francs en 1990, au syndicat mixte de protection et de conservation du littoral nord-ouest de la Bretagne, fondé à la suite du naufrage du pétrolier "Amoco Cadiz" et partie à l'instance judiciaire engagée aux Etats-Unis pour obtenir réparation du préjudice subi par les communes membres. Afin de

masquer le déséquilibre de son budget de fonctionnement, le conseil du syndicat mixte a comptabilisé l'avance reçue comme une participation départementale (compte 73), c'est-à-dire comme une ressource définitive. La créance du département ne figure donc pas dans les comptes du syndicat mixte.

De son côté, depuis 1983, le département du MORBIHAN verse chaque année une avance réputée remboursable au syndicat mixte des ports et bases nautiques du Morbihan. Pour éviter, là aussi, de faire apparaître le déséquilibre de son budget, le syndicat mixte comptabilise cette avance comme une ressource définitive de fonctionnement. Des écritures d'ordre budgétaire permettent toutefois de comptabiliser en section d'investissement le montant de la créance du département, qui atteint 49,6 millions de francs en 1990 et n'a encore fait l'objet d'aucun commencement de remboursement, contrairement aux dispositions des conventions passées entre l'établissement public et la collectivité départementale.

Depuis 1987, le montant des avances accordées par le département de la COTE-D'OR est resté pratiquement stable, de l'ordre de 20 millions. Au 31 décembre 1989, plus de la moitié de ces avances, soit 12,5 millions, étaient consenties au profit d'établissements hospitaliers. Or, depuis la loi du 6 juin 1986 et le décret du 25 novembre 1987, aucun des établissements bénéficiaires ne répondait plus aux conditions fixées par les nouveaux textes (établissements dont au moins 2 p. 100 des produits hospitaliers sont à la charge du département au titre de l'aide sociale). Aucun règlement n'avait, au demeurant, fixé les conditions auxquelles des avances avaient été octroyées aux hôpitaux par le conseil général.

b) Prêts et avances entre collectivités n'entrant pas dans le champ des dérogations reconnues

Deux exemples ont été relevés au cours de l'enquête.

. Au budget primitif de l'exercice 1987, la ville de RENNES a inscrit une avance de trésorerie de 3 millions de francs au syndicat intercommunal de VEZIN-LE-COQUET-RENNES, établissement constitué en 1984 pour la création et la gestion de la zone industrielle de Rennes-ouest (la zone d'aménagement concerté des Trois-Marches) sur le territoire de la commune de VEZIN-LE-COQUET. Autorisée par une délibération du 12 janvier 1987, cette avance devait permettre au syndicat de saisir des opportunités d'acquisition amiables sans mobiliser des emprunts par anticipation. Bien qu'ayant donné lieu, le 20 mai 1987, à observations de la part des services préfectoraux, cette délibération n'a pas été rapportée.

A ces facilités de trésorerie obtenues de l'un de ses membres, le syndicat a substitué une ligne de trésorerie de 3 millions négociée en octobre 1988 avec le CLF et utilisée à hauteur de 2,5 millions dès la fin de cette même année, à un coût correspondant à une commission de 0,3 p. 100 et au T4M + 0,40 p. 100.

. Disposant de liquidités provenant de ventes de son domaine immobilier, le centre communal d'action sociale de PLOUNEVEZ-LOCHRIST (Finistère) a consenti à trois reprises depuis 1973 des prêts à cette commune :

- en 1973, un prêt de 44 000 francs à amortir en trente annuités constantes (taux : 6,90 p. 100) pour l'édification de tribunes au terrain municipal des sports ;
- en 1983, un prêt de 200 000 francs, à amortir en trente annuités constantes (taux 10 p. 100), pour des travaux d'aménagement d'un lotissement ;
- en 1986, un prêt de 75 000 francs, à amortir en quinze annuités constantes (taux : 8 p. 100), pour l'aménagement d'un bâtiment communal.

Présentant un intérêt non contestable tant pour l'établissement public que pour la collectivité, ces trois prêts n'entrent toutefois pas dans le champ des dérogations et la répétition de l'opération en accentue l'irrégularité.

3° Les placements de fonds

a) Les dérogations à la règle du dépôt des fonds libres au Trésor

Dans certaines conditions (voir 1ère partie), les collectivités locales sont autorisées à placer leurs disponibilités.

En Aquitaine, une analyse des placements budgétaires et de trésorerie accordés de 1987 au premier semestre 1990 fait apparaître que le nombre de collectivités concernées reste limité ; les refus sont rares mais existent (6 sur 98 demandes de placements de trésorerie).

Si, en Bretagne, les placements budgétaires et de trésorerie effectués au cours de la période 1987-1989 par les collectivités locales et leurs établissements publics sont peu nombreux et d'un montant modeste, ailleurs, il n'en va pas toujours ainsi.

Sur cinq départements de la région Rhône-Alpes, le montant de ces placements atteint 140 à 180 millions de francs en 1987 et 1988. Si l'on ne peut déceler une tendance à l'accroissement, il faut noter l'amplitude de ces mouvements pour certaines collectivités : en 1987, la région RHONE-ALPES a placé 180 millions.

Par ailleurs, les raisons pour lesquelles les trésoriers-payeurs généraux accordent ou refusent les autorisations de placer les fonds disponibles n'apparaissent pas toujours clairement. A titre d'exemple, les cas suivants sont relevés :

- l'avis favorable, quoique non obligatoire, donné par le trésorier-payeur général, le 23 janvier 1987, à une délibération de la commission administrative du centre communal d'action sociale d'INGUINIEL (Morbihan) décidant un placement budgétaire en bons du Trésor ;

- l'autorisation donnée par le trésorier-payeur général à un placement de trésorerie de 400 000 francs en bons du Trésor, en réponse à une demande formulée dans une délibération du conseil municipal de TREMENS (Finistère) en mars 1989 ;

- l'avis défavorable du trésorier-payeur général au projet du maire de LA BAUSSAINE (Ille-et-Vilaine) de proposer à son conseil municipal un placement budgétaire de 100 000 francs ;

- l'accord donné au département de la GIRONDE en 1988 pour 150 millions de francs paraît discutable dans la mesure où la réduction de la charge de la dette était par ailleurs largement possible et où, au demeurant, le placement semble avoir été fait pour partie en attendant de rembourser un emprunt par anticipation.

De tels placements devraient, en toute hypothèse, demeurer temporaires. C'est loin d'être toujours le cas : le département du LOT-ET-GARONNE a ainsi maintenu depuis 1986, pendant plusieurs années, 50 millions placés en bons du Trésor.

De 1987 à 1989, la communauté urbaine de LILLE a placé 62,2 millions d'excédents provenant de la rétrocession d'immeubles, dans l'attente du démarrage de la ligne n° 2 du métro ; ce placement peut être admis mais paraît toutefois peu opportun : au lieu d'utiliser ces sommes en bons du Trésor, il aurait été plus profitable de rembourser des emprunts, ce qui fut d'ailleurs fait le 10 novembre 1989.

En juin 1987, le département du NORD avait encaissé un emprunt de 200 millions de francs en ECU à cause du taux jugé favorable de l'époque, sans en avoir cependant immédiatement besoin. Le 21 juillet 1987, le produit de cet emprunt fut placé en bons du Trésor sur formule à six mois. Le bilan réel de l'opération est en fait lourdement négatif : en six mois, le département n'a recueilli que des intérêts bien modiques, de l'ordre de 1,6 p. 100 net par an, mais a perdu six mois d'intérêts sur 200 millions au taux bien plus élevé de l'emprunt en ECU, alors que l'avantage d'emprunter en juin 1987 devait se révéler illusoire (le LIBOR ECU de janvier 1988 était même légèrement inférieur à celui de juin 1987). On peut évaluer à environ 6 millions, la perte subie par la collectivité.

De même, est critiquable l'opération faite par la ville de DREUX qui, ayant emprunté 10 millions inutilement en 1989, à plus de 9 p. 100 l'an, a placé 12 millions en bons du Trésor sur formule au début de 1990, lesquels, en produit net, lui rapporteront beaucoup moins, même s'ils sont conservés plusieurs années.

Selon les informations transmises par les trésoreries générales, pour l'ensemble de l'échantillon de la région Centre, entre 1987 et 1989, les autorisations de placement ont porté sur 34 millions de placements budgétaires et 66 millions de placements de trésorerie, dont 45 millions pour la région CENTRE elle-même en 1989.

La pratique en matière de placements de trésorerie montre que les règles initialement posées n'ont plus de sens. En particulier, le lien établi par la réglementation, entre la mobilisation prématurée d'un emprunt et le retard dans le lancement d'une opération ne correspond plus à la situation actuelle : le montant et la date de levée des ressources d'emprunt sont aujourd'hui davantage fonction des besoins globaux de financement que du déroulement d'opérations identifiées. De toute façon, le placement temporaire en bons du Trésor, de fonds d'emprunts inutilisés est, à l'évidence, une solution moins efficace que le différé, dans toute la mesure du possible, d'encaissement des emprunts.

b) Les placements irréguliers

Les moyens utilisés pour obtenir une rémunération de fonds excédentaires qui, maintenus dans le réseau du Trésor, seraient restés improductifs, sont d'une grande variété.

La communauté urbaine de BORDEAUX a négocié le versement anticipé d'annuités d'emprunt par rapport aux dates normales d'échéance ; en échange, elle a obtenu du prêteur un escompte d'une partie des intérêts qui auraient dû normalement être payés ; le prêteur peut en effet placer les fonds ainsi reçus en avance. Cette pratique, qui permet d'utiliser des excédents de trésorerie momentanés, équivaut certes à un placement de fonds mais ne se distingue pas fondamentalement de la pratique de l'escompte pour paiement rapide, courante dans les relations commerciales. Elle ne paraît pas choquante et pourrait être prévue expressément dans les contrats de prêt.

Plusieurs collectivités versent régulièrement des participations excédant les besoins immédiats au comité d'action sociale des personnels de l'agglomération de DIJON. La trésorerie abondante résultant de ces versements excédentaires ne reste pas inemployée : 15,5 millions ont été ainsi placés par le comité, dans les trois premiers mois de 1989.

Dans le Nord, on peut relever le cas du versement d'une avance de la ville de BOULOGNE-SUR-MER au crédit municipal de cette ville, sans intérêt, mais qui a donné lieu au versement de quasi-produits financiers, perçus par le centre communal d'action sociale de BOULOGNE-SUR-MER. En 1987 et 1988, la ville a avancé à son mandataire, pour l'opération du Centre national de la mer, des sommes supérieures aux besoins, les produits financiers étant ensuite imputés dans le compte de l'opération.

Le syndicat mixte des transports de la communauté urbaine de DUNKERQUE verse des avances de trésorerie à la société exploitant le réseau qui sont systématiquement supérieures aux besoins ; celle-ci place ces fonds, touche des produits financiers (en 1986 : 506 220 francs) et réduit d'autant la participation du syndicat à l'équilibre de l'exploitation.

En Bretagne, on peut citer les trois cas suivants :

. Ayant créé en 1983, une société d'économie mixte spécialisée dans la réalisation d'études et de prestations de service informatiques au profit des collectivités et établissements publics du Morbihan, la SIM, le département du MORBIHAN verse au début de chaque trimestre des acomptes pour la réalisation des interventions de cette société. Ce procédé fait apparaître un excédent des acomptes par rapport aux dépenses effectivement réalisées par la société d'économie mixte. Le compte courant du département a ainsi progressé pour atteindre 1,6 million de francs à la fin de l'exercice 1988. La gestion de cette trésorerie permet à la société de dégager des produits financiers.

. Les relations financières entre le syndicat intercommunal des transports en commun de l'agglomération de RENNES (SITCAR) et la société exploitante du réseau des transports urbains de l'agglomération rennais, la COE, permettent aussi à cette dernière de procéder à des placements de trésorerie importants, grâce aux versements effectués par le syndicat au titre des subventions d'équilibre d'exploitation (compte "transports"), et d'un fonds de renouvellement et d'investissement.

Les sommes en cause sont suffisamment importantes (de 30 millions de francs à 75 millions au cours des années 1985 à 1987), pour avoir engendré des produits financiers de respectivement 5,3 millions, 3,6 millions et 5,8 millions en 1985, 1986 et 1987.

Si ce procédé va incontestablement à l'encontre des intérêts de l'Etat, il permet à l'établissement public d'obtenir la rémunération d'une partie de ses excédents budgétaires. Dès lors, le syndicat parvient à diminuer sa participation finale à la couverture des charges d'exploitation du réseau et en même temps à majorer ses capacités d'autofinancement pour la réalisation d'importants investissements programmés à moyen terme (construction d'un réseau de transports en site propre). Cette pratique a été confirmée par un avenant à la convention d'exploitation du réseau des transports urbains rennais signé en 1988.

. La région BRETAGNE verse des avances à la société de développement régional de Bretagne (SDR) qui finance les interventions économiques de la collectivité régionale. Un compte courant d'actionnaire ouvert dans la comptabilité de la SDR a été alimenté, entre août 1988 et avril 1989, à hauteur de 38,5 millions de francs par des versements de la région. Ces sommes étaient destinées au financement d'avances remboursables aux entreprises, dans des conditions arrêtées par une délibération du conseil régional.

La SDR ne disposait d'aucune prérogative dans l'emploi de ces fonds, sinon celle de procéder aux versements des avances aux entreprises bénéficiaires désignées par le conseil régional. Après intervention de la chambre régionale des comptes de Bretagne, cette procédure a été interrompue et les disponibilités détenues par la SDR ont été reversées à la collectivité régionale.

Le département du DOUBS alimente, par ses subventions, l'agence de développement du DOUBS, organisme de droit privé. Au 31 décembre 1988, l'actif de l'agence fait apparaître 5 553 925,25 francs de placements en titres SICAV et 565 000 francs en bons de caisse. Il s'agit manifestement d'un contournement de la règle du placement des fonds au Trésor comme le confirme le fait que le département ait inscrit au budget primitif de 1990, 400 000 francs de recettes sur placement de valeurs mobilières.

De même, la commune de SAINT-BON-COURCHEVEL verse à l'office du tourisme de la ville une subvention représentant plus de 80 p. 100 de ses recettes. Cette subvention, placée par le comptable auprès de la caisse des dépôts et consignations, produit des intérêts reversés à la commune au début de l'exercice suivant.

Grâce aux contributions versées par les communes et les exploitants de remontées mécaniques, le département de la SAVOIE dispose de ressources importantes pour financer les plans routiers de la Tarentaise : les sommes collectées sont transférées à la société d'économie mixte d'aménagement de la Savoie (SAS) qui les place. Les produits financiers, qui s'élevaient à 2 461 397 francs en 1987 et 1 385 465 francs en 1988, sont conservés par la SAS.

Le département du VAR alimente lui aussi de nombreuses associations qui placent leurs excédents.

A ce titre, on peut relever notamment que :

- le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) a placé sa trésorerie sous forme de SICAV monétaires ;

- le comité départemental du tourisme du VAR a placé ses liquidités sur un compte bloqué rémunéré, de même que l'association départementale des logis de France du VAR ;

- l'association départementale pour l'information sur le logement a, quant à elle, utilisé sa trésorerie pour ouvrir un livret d'épargne au Crédit agricole ;

- l'association varoise pour le tourisme de randonnée a souscrit des parts de SICAV au Crédit agricole ;

- le comité départemental d'aide à la construction a acquis un certain nombre d'obligations auprès de la recette des finances de Draguignan, du Crédit commercial de France de Toulon et de la Société Lyonnaise de Banque à Saint-Raphaël ;

- le comité départemental d'habitat et d'aménagement rural du VAR a acquis des bons de caisse, des SICAV ainsi que des obligations ;

- l'office départemental d'éducation et de loisirs place systématiquement sa trésorerie sur des livrets A et B, souscrits au titre des années 1983, 1984 et 1985.

Une pratique aussi générale contrevient au principe du dépôt obligatoire de fonds publics au Trésor. Elle révèle de surcroît une mauvaise gestion prévisionnelle de la trésorerie de la collectivité départementale. Elle atteste au surplus de l'insuffisance des contrôles exercés sur les associations dépendant du département.

L'exemple du département de L'HERAULT est enfin particulièrement significatif. Il a ainsi utilisé ses disponibilités pour 90 millions de francs en 1986 et 100 millions en 1987 sous forme d'avances de trésorerie à divers organismes, la plupart de droit privé : en 1986, 8 millions au CAUE, somme équivalant à trois fois son budget, 10 millions au comité d'expansion économique, 1 million à l'association de vulgarisation agricole, 1 million à l'office départemental d'action culturelle, 25 millions à sa SEM d'aménagement (SADH), 15 millions à la société départementale des transports de L'HERAULT et 30 millions à l'office départemental d'HLM ; en 1987, 30 millions à l'office départemental des sports, 20 millions à la SADH et 50 millions à l'office d'HLM.

Autorisées par délibérations du 28 février et du 19 novembre 1986, ces avances ne correspondaient pas à des besoins réels de la part de ces organismes. L'office d'HLM ne pouvait d'ailleurs prétendre qu'à des prêts destinés à financer ses dépenses d'investissement et les SEM, qu'à des avances en relation avec des programmes déterminés, ce qui n'était pas le cas. Réputé leur permettre "de mieux réguler leurs flux de trésorerie et de diminuer les agios résultant de leurs découverts", le montant de ces avances a en fait été placé.

Pour ce faire et aux termes de la plupart des conventions qu'ils avaient passées avec le département, les bénéficiaires ont eu recours à un cabinet de conseil, rémunéré à hauteur de 5 p. 100 du produit des placements effectués. Les avances n'étaient jamais remboursées conformément à l'échéancier fixé. Les revenus des placements étaient reversés au département de l'Hérault, qui a perçu près de 20 millions à ce titre. Toutefois, pour bien apprécier le résultat de l'opération entreprise par le département, il conviendrait de prendre en considération la charge des emprunts qui ont, pour partie, contribué à la réalisation des placements.

Contraires à l'obligation du dépôt des fonds au Trésor, ces avances ont en outre été manipulées par des personnes de droit privé et leur utilisation n'a donné lieu à aucune inscription dans les comptabilités des associations.

B. - LES ELEMENTS REVELATEURS DE DIFFICULTES IMPORTANTES

1° Les versements anticipés sur avances mensuelles par douzièmes du montant des taxes et impositions

Depuis 1977, les collectivités peuvent demander de bénéficier de versements anticipés des attributions mensuelles du produit des impôts locaux (voir première partie). Tout en conservant son caractère exceptionnel, la procédure de versement anticipé, moins coûteuse pour les collectivités que toutes les autres formes d'avances de trésorerie, est utilisée par un grand nombre de collectivités de tailles diverses.

Les données rassemblées par l'entremise des trésoreries générales donnent des indications intéressantes sur le nombre des collectivités concernées par les avances et les volumes en cause.

Ainsi, pour les sept départements de la région Rhône-Alpes, on obtient les données suivantes :

: ANNEES	: NOMBRE DE COLLECTIVITES :	: VOLUME :
:	: ayant bénéficié de :	: (en millions de francs) :
:	: versements anticipés :	:
:-----:-----:-----:		
: 1987	: 34	: 142,2
: 1988	: 32	: 98,5
: 1989	: 43	: 266,8
: 1990	: 51	: 139,9
: 1er semestre:	:	:

Ces données indiquent une progression certaine du nombre de collectivités concernées, essentiellement pour l'année 1990. L'évolution des montants est moins significative car certaines collectivités sont de gros consommateurs qui font brutalement progresser les tirages : ainsi en 1989, la communauté urbaine de LYON a bénéficié, à elle seule, de 111,5 millions de francs.

Cette procédure est parfois justifiée par les carences de l'Etat lui-même, en tant que pourvoyeur de la trésorerie des collectivités : la ville de BLOIS, qui n'avait pas perçu normalement l'acompte de DGF en janvier 1990, a ainsi obtenu 24 millions de francs au titre de cette procédure exceptionnelle.

Mais, souvent, ce sont les collectivités connaissant des difficultés financières persistantes qui demandent de telles avances. Il en a été ainsi, jusqu'en 1988, à AIGURANDE (Indre), pour un montant de 0,6 million. Il en est allé de même à MAUBEUGE (Nord) qui a reçu en 1989, 10 millions d'avances en début d'année, remboursés en 9 mensualités d'avril à décembre, et encore 10 millions au début de 1990, remboursés en 8 mensualités de mars à octobre.

D'autres collectivités sont de véritables abonnés au tirage. C'est le cas de ROMANS (Drôme) et de GIVORS (Rhône), qui bénéficient chaque année d'une avance d'un douzième. C'est aussi celui de VAULX-EN-VELIN (Rhône), l'avance systématique portant cette fois sur trois douzièmes. Lorsque, toutefois, les besoins de trésorerie découlent d'une insuffisance structurelle des ressources, les trésoreries générales mettent en garde les collectivités sur le risque de non renouvellement de tels avantages et incitent les collectivités à trouver une solution plus durable à leurs difficultés comme dans le cas de ROMANS en 1989.

Mais l'étude de certaines avances montre qu'elles peuvent participer d'une politique délibérée de gestion serrée de la trésorerie, les collectivités ayant recours à la ressource la moins coûteuse possible puisque les avances sur douzièmes sont gratuites.

Certains cas paraissent, en effet, confirmer cette hypothèse :

- le versement anticipé de 159 millions de francs au département du NORD la première semaine de janvier 1988 n'avait d'autre but que de permettre à cette collectivité de recueillir la rémunération d'un placement de trésorerie ; le département avait en effet été autorisé à placer 200 millions en bons du Trésor à 6 mois, le 21 juillet 1987 et, faute d'avoir obtenu l'avance, aurait été contraint de les rembourser avant le 21 janvier 1988 ;

- selon un recensement exhaustif sur trois départements de la région Aquitaine pour la période 1987-1er semestre 1990, il apparaît qu'un petit nombre de collectivités ont monopolisé le bénéfice de ces facilités, dont le département des PYRENEES-ATLANTIQUES (69,8 millions en 1988, 74,4 millions en 1989, 39,4 millions en 1990). Ce dernier s'est d'ailleurs vu signifier en 1990 que le versement anticipé d'avances ne serait pas reconduit l'année suivante.

Dans certains cas enfin, le versement d'avances anticipées est accordé en enfreignant nettement les conditions réglementaires de son attribution.

La ville de GRENOBLE a ainsi bénéficié à trois reprises d'avances représentant deux douzièmes pour des motifs surprenants. En 1986, elle a obtenu une avance pour préfinancer l'achat de terrains à la Société d'aménagement du département de l'ISERE (SADI). En 1987, une autre avance de 82,4 millions a permis de financer le déficit découlant de la clôture d'une opération d'aménagement, déficit restant à la charge de GRENOBLE et pour lequel la ville souhaitait éviter de recourir à l'emprunt. Enfin en 1989, 85,7 millions ont été avancés pour faire face au règlement de travaux de réalisation du musée d'intérêt national dans l'attente du versement de subventions et afin "d'éviter des frais financiers inutiles liés à la mobilisation prématurée d'emprunts à long terme".

Ce n'est qu'en 1990 que la ville de GRENOBLE s'est vu opposer un refus à une nouvelle demande d'avance destinée à éviter de "contracter un emprunt à long terme en cette période où les taux sont élevés". Il n'en reste pas moins que, pendant 3 ans, le Trésor a supporté indûment la charge de cette situation.

La pratique de ces avances paraît ainsi, au moins en partie, liée à la connaissance de la procédure par la collectivité demanderesse, au poids de cette dernière et au bon vouloir de l'administration. La généralisation de l'usage des crédits de trésorerie devrait remettre en cause le principe même de ces avances, dès lors que l'Etat ne serait pas directement responsable des difficultés éprouvées par la collectivité .

2° Les avances imputables sur les ressources du Trésor

Le montant et le nombre des avances varient d'une manière importante selon les années ; en 1990, 62 avances au total ont été accordées (voir ci-avant p. 28), dont 26 au profit de communes ou établissements publics locaux exploitant des stations de sports d'hiver, à la suite des difficultés causées par l'insuffisant enneigement.

Ces avances rémunérées sont assez rares dans l'échantillon des collectivités étudié par les chambres régionales des comptes.

Il n'y en a pas eu dans la région Haute-Normandie de 1987 à 1989. Dans la région Rhône-Alpes, 13 avances ont été constatées sur la même période. Encore leur attribution était-elle très sélective : en Isère, trois avances accordées sur neuf demandes pour un montant de 1 million de francs au total. Les refus sont stricts lorsque les difficultés ne viennent pas de circonstances extérieures et imprévisibles mais par exemple, d'une politique d'investissement aventureuse.

En Aquitaine, trois cas seulement ont été relevés entre le 1er janvier 1987 et le 30 juin 1990, pour des montants limités. Le seul cas significatif est celui de la régie des stations d'altitude (Pyrénées-Atlantiques), qui a reçu 1,6 million de francs en 1990 pour remédier aux conséquences de l'absence de neige.

A AIGURANDE, l'avance de 200 000 francs reçue en 1989 s'explique par les difficultés financières ci-dessus évoquées.

Une avance de 10 millions de francs a été accordée en 1988, par décision du ministre de l'économie et des finances, au syndicat mixte de protection du littoral nord-ouest de la Bretagne. Une autre avance avait déjà été versée en 1982 à ce syndicat mixte. Ces avances ont été comptabilisées par l'établissement public comme des subventions d'équilibre de fonctionnement. Elles n'ont encore fait l'objet d'aucun remboursement, l'instance judiciaire en cours aux Etats-Unis à la suite du naufrage du pétrolier Amoco Cadiz n'étant pas dénouée. La comptabilité du syndicat ne fait pas apparaître le montant des intérêts dus à l'Etat.

Reste que la procédure d'octroi de ces avances, assez lourde, est peu adaptée à la solution de difficultés passagères de trésorerie : le délai de décision est d'un mois, au moins.

3° Des délais excessifs entre le mandatement des dépenses et leur paiement par le comptable

Le délai qui sépare la réception de la facture par l'ordonnateur, du mandatement de la dépense, peut être délibérément allongé : l'ordonnateur choisit fréquemment de différer le règlement de la dépense pour faire face à des difficultés de trésorerie . A ce premier délai, s'ajoute celui qui sépare le mandatement du paiement par le comptable. Les délais de paiement du comptable peuvent être directement en relation avec les difficultés financières chroniques d'une collectivité .

Il en était ainsi à MAUBEUGE, ville frappée par la récession, caractérisée par de faibles bases fiscales, un fonds de roulement fréquemment négatif en fin d'exercice, un prélèvement sur la section de fonctionnement insuffisant pour couvrir le remboursement des emprunts. Dans un tel contexte, le comptable était amené à établir un ordre de priorité parmi les mandatements et attendait de quinze jours à trois mois pour payer, jusqu'à ce qu'intervienne une amélioration relative de la situation à partir du second semestre 1989.

Dans le Centre, le délai de paiement par le comptable est très variable d'une collectivité à l'autre ; d'après un sondage portant sur 5 864 mandats répartis entre 19 collectivités , il serait en moyenne de 13 jours. Pour les 7 villes de 10 à 50 000 habitants comprises dans le champ de l'enquête, le délai moyen de paiement s'échelonne de 4 jours à 30 jours. Ce délai de 30 jours, manifestement excessif, a été constaté en 1988, à VERNOUILLET (Eure-et-Loir), ville dont la situation de trésorerie demeurait tendue après une période de graves difficultés financières.

Il arrive toutefois que ces délais de paiement excessifs ne soient que la conséquence des pratiques du poste comptable, indépendamment de la situation financière de la collectivité . Ainsi à FRESNES, des délais de plus de 25 jours entre la réception du mandat par le comptable et le paiement effectif n'ont pas été rares en 1989 et 1990 alors que les disponibilités demeuraient tout à fait suffisantes. Ces délais, qui concernaient notamment le paiement d'annuités d'emprunts, ont parfois occasionné des retards de paiement par rapport aux dates d'exigibilité de ces annuités. De même, le syndicat intercommunal de la microcentrale de LA JONCHE, ayant décidé de rembourser par anticipation un emprunt de 17,15 millions de francs en ECU, aurait dû effectuer ce remboursement le 12 octobre 1988. Or, le mandatement n'a été effectué que le 11 octobre 1988 et le paiement n'est quant à lui intervenu que le 19 décembre 1988. Ces deux mois de retard ont coûté 342 982,27 francs de pénalités au syndicat.

Enfin, l'allongement des délais de paiement peut être délibérément organisé par l'ordonnateur qui se trouve dans une situation financière difficile, pour l'ensemble des dépenses avec, dans certains cas, l'indication d'un règlement relativement plus rapide pour des dépenses jugées prioritaires. Il en va ainsi, depuis des mois, à ANGOULEME. L'ordonnateur précise en effet à intervalles réguliers au receveur municipal, les mandats qu'il convient d'honorer en priorité compte tenu de la trésorerie disponible, dont le niveau est très faible, eu égard aux engagements pris par la ville. Cette pratique, reconnue par l'instruction M-12, est indépendante du caractère obligatoire ou non de la dépense. Diverses dépenses à caractère obligatoire, et en particulier le service de la dette, font bien l'objet d'une inscription au budget de la commune, puis d'un mandatement par l'ordonnateur, mais leur paiement n'est pas opéré puisqu'elles ne sont pas désignées au comptable comme prioritaires. Le caractère insolite du procédé est à souligner ; il porte atteinte aux principes mêmes de la comptabilité publique.

4° Le recours aux formules de différé de remboursement

Même si les difficultés financières ne sont pas encore très marquées lors du recours à la pratique du différé, la généralisation de ce procédé comporte un risque potentiel pour l'avenir. Il peut, à la limite, servir à dissimuler une situation gravement obérée.

Ainsi, à SARCELLES, pour alléger l'annuité de 3,6 millions de francs en 1989 et 2 millions en 1990, ce sont près de 116 millions d'emprunts nouveaux contractés entre 1987 et 1990 qui ont été affectés de différés.

Cette pratique a connu une extension significative avec la ville de BREST qui, dès 1988, a contracté des emprunts assortis d'une clause de différé d'amortissement ou de différé de remboursement. C'est le cas notamment du refinancement de la dette réalisé à la fin de l'année 1987 et au début de l'année 1988. Cette pratique s'est généralisée en 1989 où sur un endettement nouveau de 93 millions de francs, 73 millions ont été contractés avec un différé total d'un an, de deux ans et même parfois de trois ans.

En 1990, les prêts en ECU contractés en 1987 devaient, suivant les prévisions de la ville, être amortis à hauteur de 3,4 millions. En réalité, un remboursement inférieur à 2 millions, s'est accompagné d'un avancement de l'échéance annuelle du 15 novembre au 15 mai. L'anticipation de cette échéance permet de réduire de plus de 2 millions, les intérêts imputés au budget de 1990. Pour ces seuls prêts, la charge totale reportée sur les exercices suivants s'élève à 4 millions.

Dans le cas de la commune de LUXEUIL-LES-BAINS, le différé est très nettement le reflet d'une situation financière difficile. Il s'accompagne en outre de la non inscription de plusieurs prêts à l'état de la dette pour un montant de 39 millions de francs (dont 18,9 millions avec différé) représentant une annuité de 5,8 millions, le budget primitif n'étant plus dès lors présenté en équilibre réel.

L'usage des différés d'amortissement a aussi permis à la ville de GRENOBLE de masquer partiellement la dégradation de sa situation financière en 1988. Les reports d'échéances d'emprunts ont permis, pour cette seule année, un allègement du service de la dette estimé à 14,7 millions, soit 11,4 p. 100 de l'annuité échue au cours de l'exercice. Sans ces reports, la capacité d'autofinancement, négative de 4,2 millions, aurait alors accusé un déficit de près de 19 millions, que l'épargne accumulée au cours des exercices précédents (15,5 millions) aurait été insuffisante à couvrir.

Ces pratiques comportent de sérieux inconvénients car l'utilisation à grande échelle des différés d'amortissement a inévitablement pour conséquence de fausser pendant plusieurs années l'équilibre financier de la collectivité en lui procurant un allègement artificiel et temporaire de ses charges.

La clause de différé d'intérêt signifie que les intérêts non payés à une échéance donnée, sont capitalisés au taux convenu et viennent accroître d'autant le capital restant dû. Bien entendu, cet accroissement du montant de la créance doit être constaté dans les écritures de l'établissement prêteur, dont l'actif augmente à due concurrence. Réciproquement, l'emprunteur devrait comptabiliser à son bilan, après chaque échéance, une augmentation de son passif. Si cette augmentation a été retracée, quoique imparfaitement, dans les états annexes aux comptes de la ville de FRESNES, aucune traduction de ces augmentations d'encours n'apparaît dans les comptes administratifs eux-mêmes.

Le comptable, de son côté, n'a pas davantage enregistré dans son compte de gestion de 1988, l'accroissement du passif lié à la capitalisation, ni les mouvements de recettes et dépenses correspondants. Tout paraît indiquer qu'il en a été de même en 1989.

5° Le suivi insuffisant des garanties d'emprunt

Les collectivités sont de plus en plus souvent appelées à octroyer leur garantie à des emprunts contractés par des organismes dépendant d'elles. Elles ont cependant tendance à sous-estimer le risque potentiel lié à ces engagements. De longue date, la Cour a attiré l'attention sur ce point. Les CRC ont, à leur tour, fait les mêmes constatations, ce qui a conduit la Cour à traiter ce sujet dans son rapport public de 1988⁷ puis à y revenir, en juin 1991, à propos du département des BOUCHES-DU-RHONE⁸ et de la commune d'YERRES (Essonne)⁹.

D'autres exemples peuvent être cités :

A LUXEUIL-LES-BAINS, des échéances d'emprunts garantis sont demeurées impayées faute d'avoir été traitées en leur temps. Le coût des intérêts de retard de 1983 à 1987 s'est élevé à 165 000 francs pour quatre annuités de deux prêts d'un montant initial de 800 000 francs (garantie accordée à la SODEVIC pour le lotissement du Chatigny). La ville, ayant à nouveau été appelée en garantie en 1990, n'a pas davantage honoré ses engagements ; les intérêts de retard facturés par le prêteur sont là encore très élevés. L'état des emprunts garantis par la commune ne reflète pas la réalité des engagements communaux puisque les deux opérations en cause n'y figuraient pas.

S'agissant de la communauté urbaine de BORDEAUX, 224 328 francs ont été payés inutilement en 1984 pour des retards allant jusqu'à 428 jours dans le règlement d'annuités d'emprunts pour lesquels la garantie de la collectivité avait été appelée afin de suppléer à la défaillance de l'association bénéficiaire, le CEREL-ARIM. Depuis cet incident, la communauté a mis en place, dans le cadre de la préparation du budget, une procédure de consultation systématique des organismes bénéficiant de sa garantie pour leur demander s'ils sont en mesure de rembourser sans difficultés les annuités à venir.

7) Page 119 et suivantes.

8) Page 323 et suivantes.

9) Page 369 et suivantes.

A MONTPELLIER, des avances de trésorerie importantes ont été consenties par le groupe CDC-CLF à la Société d'équipement de la région montpelliéraine (SERM), titulaire d'un mandat pour la réalisation du palais des congrès de la ville. La convention prévoit qu'il s'agit, en 1989, d'un découvert et d'une avance d'un montant global maximum pouvant atteindre 250 millions de francs pour le compte de la ville, que celle-ci s'engage à rembourser aux échéances prévues ou, au plus tard, à l'achèvement de l'ouvrage. Ce risque potentiel n'avait pas à apparaître dans l'état des garanties accordées par la ville à la SERM du fait du mandat exercé par cette dernière. Cela rend néanmoins difficile l'appréciation du risque financier couru par la ville à la seule lecture des documents budgétaires municipaux.

Pour diverses collectivités, les éléments révélateurs de difficultés, qui viennent d'être signalés ont finalement débouché sur des situations financières tendues, voire graves, lorsque, en particulier, plusieurs facteurs de risques s'additionnent. Le nombre de ces situations s'est accru au cours des dernières années.

Aussi, la Cour n'a pas manqué d'en relever plusieurs exemples dans ses récents rapports publics :

- en 1989, le syndicat de distribution d'eau potable de la Marne¹⁰ après le rachat d'une société d'économie mixte ;

- en 1990, la commune de Trappes¹¹ à la suite du rachat d'une société privée d'HLM et les communes de Saint-Pierre-del-Forcats¹² et de Saint-Lary-Soulan après la réalisation d'équipements touristiques trop ambitieux.

- en juin 1991, enfin, les communes de La-Ferté-Macé¹³, après une tentative malheureuse de soutien à l'industrie locale et celle de Fleury d'Aude¹⁴ après l'échec d'un équipement nautique.

Deux autres cas méritent d'être mentionnés :

- la commune de LUXEUIL-LES-BAINS a sur la période 1983-1989, un résultat cumulé négatif de 4,6 millions de francs. Sa dette a été multipliée par trois, le capital restant dû au 1er janvier de l'exercice, passant de 33 millions de francs à 105 millions. La dette par habitant a atteint 11 360 francs en 1989, soit le double de la moyenne nationale. Le service de la dette qui atteignait 23 p. 100 des recettes de fonctionnement en 1983, en représente en 1989, 31,01 p. 100 et devait atteindre 40 p. 100 en 1990, malgré le recours à près de 19 millions d'emprunts remboursables in fine qui minorent artificiellement le poids de l'annuité de la dette . Cette situation se répercute sur les délais de paiement : un sondage a permis de constater qu'un tiers des mandats de paiement étaient émis plus de 45 jours après réception de la facture et un dixième, après 90 jours ;

- la commune de SALOUEL, dont le budget de fonctionnement s'élevait en 1990 à 14 millions de francs, a entrepris l'édification d'un parc de loisirs sur son territoire. Cet investissement a nécessité la souscription d'emprunts si lourds que, de 1984 à 1988, la dette en capital est passée de 4,6 millions à 34,6 millions et l'annuité a été multipliée

10) Page 182 et suivantes.

11) Page 391 et suivantes.

12) Page 402 et suivantes.

13) page 335 et suivantes.

14) Page 351 et suivantes.

par six, passant de 0,3 million à 1,7 million. Ainsi, rapporté au nombre d'habitants, l'endettement atteignait 9 750 francs en 1988 à SALOUEL contre 3 335 francs en moyenne régionale pour les communes de cette taille. Une part importante des emprunts souscrits l'ayant été avec un différé d'amortissement de deux ans, les premiers remboursements intervenus à partir de 1990 ont fait passer à plus de 50 p. 100, le ratio d'endettement (annuité de la dette sur recettes de fonctionnement). Depuis sa mise en service, l'exploitation du parc de loisirs n'a pas produit les fruits escomptés et la SEM chargée de la gestion du parc a été mise en liquidation judiciaire. En conséquence, la chambre des comptes de Picardie, saisie du budget primitif de la commune pour 1990, voté en déséquilibre, a entériné une décision du conseil municipal tendant à aliéner une partie du patrimoine communal pour 8,2 millions et préconisé la suppression des emprunts prévus au budget pour un montant de 2,4 millions, diminuant ainsi à due concurrence les investissements envisagés ;

- enfin, la commune d'ANGOULEME offre une illustration récente d'une situation financière particulièrement dégradée. Le déficit du compte administratif de cette ville a été estimé par la chambre des comptes de Poitou-Charentes à 46 millions de francs pour l'exercice 1989 et à 164 millions pour l'exercice 1990. L'évaluation de la juridiction prend en compte les très importants engagements de la commune à l'égard de différents organismes placés sous son contrôle, principalement les sociétés d'économie mixte et l'office public d'HLM. L'origine de ces difficultés tient à la gestion aventureuse de la municipalité en place jusqu'en 1989. Au cours de la décennie 1978-1988, les dépenses communales ont quadruplé. Deux postes en particulier ont connu une progression inquiétante : les dépenses de personnel ont été multipliées par 4,7 et la charge des annuités de la dette, par plus de 10. Les opérations de réaménagement de la dette, conduites entre 1986 et 1988, ont eu pour effet d'accroître sensiblement son montant total (894 millions de francs au 31 décembre 1988 contre 410 millions au 1er janvier 1983), tout en différant une partie non négligeable de sa charge sur l'avenir annuités croissantes jusqu'en 1994 - (voir infra). Par ailleurs, la ville faisait réaliser une part importante de ses investissements par des sociétés d'économie mixte, notamment la Société d'économie mixte d'aménagement de la ville d'Angoulême (SEMAVA). Or, par l'effet d'une convention avec cette dernière, la commune n'inscrivait pas dans ses comptes, jusqu'en octobre 1989, les engagements qui la liaient à la SEMAVA. L'intégration de ces engagements dans les comptes de la commune en 1989 a ainsi révélé les graves difficultés de la collectivité

L'amélioration de la gestion de la trésorerie et de la dette est réelle pour de nombreuses collectivités territoriales. Elle a incontestablement permis une réduction significative des frais financiers des collectivités concernées et une plus grande maîtrise des finances locales.

Cependant, l'utilisation des nouvelles techniques apparaît inégale et présente de nombreux risques, comme en témoignent les difficultés auxquelles se trouvent confrontées les collectivités n'ayant pas géré leur dette de façon suffisamment prudente.

En outre, le développement désordonné et parfois contraire aux textes de la gestion de la trésorerie laisse à penser que l'Etat ne maîtrise pas les évolutions en cours. La réglementation actuelle appelle donc des modifications pour établir un équilibre entre le dynamisme souhaitable de la gestion publique et l'observation nécessaire de règles de prudence.

TROISIEME PARTIE

VERS UNE GESTION CLAIRE ET PRUDENTE

I. UN DISPOSITIF ANCIEN ET INADAPTE

A. - LA REGLEMENTATION ET L'ORGANISATION COMPTABLES

1° Des règles dépassées

a) Les relations comptables entre l'Etat et les collectivités locales

Les principes retenus pour la description comptable des relations de trésorerie - dont les dispositions figurant dans les circulaires "PR" relatives à la tenue de la comptabilité des trésoriers-payeurs généraux et les instructions comptables notamment M 11 et M 12 sont la traduction technique - reflètent la conception générale des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui a prévalu pendant des décennies et prévaut encore aujourd'hui. Tout en faisant la place à une autonomie politique et budgétaire soigneusement délimitée, cette conception se traduit par une prise en charge très étendue des tâches financières et comptables des collectivités : les services de l'Etat assurent la totalité des activités comptables et bancaires et jouent le rôle de fermiers pour la perception des impôts locaux, dont l'assiette et le recouvrement sont également assurés par eux. Ainsi, malgré la séparation des budgets - tempérée par les pouvoirs de tutelle, puis de contrôle -, les collectivités se trouvent en réalité en ce domaine dans une situation rappelant celle des budgets annexes de l'Etat ou des services individualisés d'un établissement public, beaucoup plus que celle d'entités autonomes.

En conséquence, les préoccupations sous-jacentes à l'organisation comptable sont encore essentiellement :

- la régularité et la sûreté des opérations, assises sur la séparation des ordonnateurs et des comptables et les pouvoirs de contrôle de ces derniers ;

- la capacité des finances locales à assurer à tout moment le paiement des dépenses, objectif facilement atteint grâce au dépôt obligatoire des fonds au Trésor et au système d'avances sur impositions ;

- la mise en place d'un mécanisme précis de centralisation des écritures comptables intéressant les relations Etat- collectivités au niveau des trésoreries générales, pour toutes les collectivités du département, mécanisme indissociable de l'unité de caisse et contribuant à la surveillance des comptables subordonnés par les comptables supérieurs.

En revanche, dans un tel système, la préoccupation de la gestion de trésorerie est secondaire, d'autant plus que s'agissant de l'Etat lui-même, celle-ci n'est réellement prise en compte qu'au niveau des administrations centrales, par la surveillance du compte courant du Trésor à la Banque de France et l'utilisation des moyens extra-budgétaires de financement ; n'étant lui-même que le représentant local du Trésor sans avoir les responsabilités de "banquier" de l'Etat, le trésorier-payeur général n'assume pas réellement ces responsabilités à l'égard des collectivités décentralisées.

Cette conception générale, héritée du siècle dernier, s'est maintenue après la réforme fondamentale de la décentralisation, non sans qu'ait été posée au niveau politique, et réglée par l'affirmative, la question de savoir si les comptables des collectivités demeurerait des comptables du Trésor.

En fait, il apparaît que le cadre budgétaire et comptable, en dépit de quelques modifications marginales, n'a pas évolué parallèlement aux transformations juridiques intervenues depuis 1982, ni aux modifications considérables qui ont affecté les conditions de financement externe des collectivités locales au cours de la décennie passée.

Cette permanence est rassurante. Encore faudrait-il que l'esprit des textes nouveaux s'accorde à la règle ancienne, que la pratique ne revienne pas à la tourner et que le domaine de l'action réglementée ne dépérisse pas au profit d'une gestion en réalité incontrôlée.

b) Une réglementation incertaine et inadaptée

L'analyse des pratiques des collectivités locales révèle le caractère souvent vieilli du cadre réglementaire qui régit la gestion de leur dette et surtout de leur trésorerie. La manière dont l'Etat est intervenu, en ce domaine, depuis la transformation du paysage financier ne traduit pas une cohérence d'ensemble manifeste : les décisions sont venues, au coup par coup, sous la pression des faits et des pratiques. Le développement des crédits de trésorerie en offre une bonne illustration ; ceux-ci se sont développés en marge du droit et c'est au bout de plusieurs années que le ministère chargé des finances est intervenu pour encadrer le mouvement (voir première partie), en laissant d'ailleurs place à de nombreuses incertitudes. La réglementation actuelle recèle plusieurs incohérences et demeure très largement inadaptée.

. Les incertitudes

La valeur juridique de certaines règles est sujette à caution, notamment depuis l'intervention des lois de décentralisation. Si la directive communautaire précitée du 24 juin 1988 fait peser une incertitude certes majeure mais encore diffuse sur la pérennité du système (voir ci-après), les dispositions relatives aux placements des fonds libres suscitent d'ores et déjà des interrogations. La compatibilité de ces dispositions avec la loi du 2 mars 1982, qui a supprimé le régime des approbations préalables, est incertaine, malgré la référence faite à l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959. Le recours à de simples circulaires pour instaurer et surtout maintenir ces pratiques est surprenant du strict point de vue de la légalité. La décision de procéder à ces placements reste ainsi le seul acte soumis à une approbation préalable, délivrée au surplus non par le représentant de l'Etat, mais par le trésorier-payeur général auquel la loi du 2 mars 1982 n'entend donner en principe qu'un rôle consultatif, comme c'est le cas notamment pour les avances de trésorerie consenties par le Trésor (cf. première partie).

Quant aux normes instituant le dépôt obligatoire et gratuit des fonds libres des collectivités locales au Trésor, elles ne bénéficient pas toutes de la même protection juridique. En effet, celles qui concernent l'obligation de dépôt inscrite dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, ont de ce fait, valeur de loi organique. En revanche, le caractère gratuit de ces dépôts résulte d'une loi ordinaire et, selon l'article 15 de cette même loi organique, pourrait être modifié par voie réglementaire.

Par ailleurs, la réglementation établit, sans justification évidente, des régimes distincts en matière de gestion de dette et de trésorerie des collectivités territoriales.

Il a déjà été souligné combien les cadres juridiques respectifs de l'endettement et de la trésorerie avaient enregistré des évolutions différentes : alors que la gestion de la dette a été presque totalement libérée, les opérations de trésorerie demeurent strictement contrôlées, en dépit de quelques assouplissements. Cette distinction apparaît peu logique, alors que l'Etat ne la pratique pas pour lui-même et que la transformation des conditions de financement des agents économiques depuis une dizaine d'années tend à rendre artificielle la séparation entre le court et le long terme.

S'agissant des seules opérations de trésorerie, la réglementation présente quelques contradictions. Il est ainsi difficilement compréhensible qu'un placement en bons du Trésor nécessite une autorisation expresse du trésorier-payeur général s'il s'agit d'un placement dit "de trésorerie", et n'en nécessite pas dès lors que le placement est "budgétaire". De même, alors que le recours à des prêts de trésorerie suppose, en vertu de la circulaire du 22 février 1989, une autorisation de l'assemblée délibérante de la collectivité, cette dernière n'est pas sollicitée pour les placements de trésorerie qui sont regardés comme des actes de pure gestion - même si les prêts engagent davantage les finances de la collectivité que les placements. Dans ces conditions, une unification et une simplification des procédures de placement des fonds disponibles des collectivités locales paraît souhaitable ; plus généralement, c'est l'inspiration, toujours présente, de la réglementation qui distingue les opérations "budgétaires" des opérations "de trésorerie" qui pourrait être remise en cause.

. L'inadaptation

Tout d'abord, il convient de souligner combien le cadre comptable actuel est inadapté à une gestion optimale de la dette et de la trésorerie.

En effet, une maîtrise efficace de la dette et de la trésorerie exige une démarche de gestion patrimoniale (bilan et compte de résultat) dans laquelle seule la comptabilisation des frais financiers appauvrit le débiteur alors que le remboursement du capital n'est qu'une opération de bilan neutre pour le patrimoine de la collectivité. Actuellement, les ordonnateurs, sauf s'ils en prennent l'initiative, ne sont pas astreints à tenir une comptabilité d'engagement et se limitent le plus souvent à une comptabilité en partie simple. Ils raisonnent donc en termes d'annuités. Les comptes des classes 4 et 5 ne figurent que dans la comptabilité des comptables, de même que les comptes créés pour enregistrer les crédits de trésorerie - "le compte de découvert auprès du CLF" (568.1) et le "compte de découvert auprès d'autres organismes" (568.2). Les écritures de régularisation, qui évaluent le montant des frais financiers nets courus, ne peuvent être actuellement qu'extra-comptables.

De même, la mesure de la situation financière est mal assurée par les instructions M 11, M 12 et M 51. Une collectivité peut équilibrer artificiellement ses comptes par le jeu des reports d'annuités, l'endettement in fine, la non-inscription de restes à payer au compte administratif, ou encore la prise en compte de restes à recouvrer incertains, voire fictifs. Cette situation n'est pas satisfaisante, car elle est contraire au principe de la sincérité des comptes et ne facilite pas l'exacte appréciation de la situation financière de la collectivité par des tiers. A ce titre, les ratios figurant sur les guides budgétaires ne sont pas suffisants. L'analyse du risque financier appelle des outils plus élaborés, destinés notamment à apprécier la situation exacte des actifs, très variable selon les collectivités, surtout si l'on prend en compte, par exemple, l'état d'entretien des immeubles et les produits financiers éventuels.

Par ailleurs, la pratique actuelle de la gestion de dette et de trésorerie par les collectivités révèle le retard de la réglementation.

Ainsi, les remboursements par anticipation des emprunts des collectivités locales soulèvent des difficultés dans l'hypothèse où l'opération se traduit par l'appel à un nouvel emprunt à taux plus favorable auprès du même organisme. Dans ce cas en effet, la renégociation n'implique aucun mouvement effectif de fonds et se limite à une substitution de taux d'intérêt, la structure de la dette demeurant inchangée. En l'état actuel de la réglementation, une telle opération nécessite une inscription budgétaire en section d'investissement ainsi qu' au débit et au crédit du compte 16, avec émission des mandats de paiement et des titres de recette subséquents. Il s'ensuit un gonflement artificiel des masses budgétaires de la section d'investissement, nuisible à l'appréciation exacte par les tiers du niveau d'endettement de la collectivité concernée.

En sens inverse, les emprunts assortis de clauses de différé de paiement d'intérêts ne donnent pas toujours lieu à comptabilisation des variations de passif résultant du mécanisme de capitalisation. Depuis quelques années, les collectivités territoriales ont entrepris de diversifier leurs modes d'endettement. Parmi eux, la technique du différé a connu un développement certain, notamment lorsqu'il s'agit de financer des projets d'investissements générateurs de recettes futures. Le recours à ce procédé ne devrait pas altérer la sincérité des comptes de la collectivité en donnant une image de l'endettement qui n'est pas fidèle.

Enfin, nombreux sont les crédits de trésorerie prévoyant une capitalisation infra-annuelle des intérêts. L'article 1154 du code civil prohibe expressément une telle pratique, sauf pour les comptes courants, que précisément les collectivités territoriales ne peuvent pas ouvrir et qui sont, par construction, différents des crédits de trésorerie . Il s'avère en fait qu'un nombre croissant de collectivités recourt à ce genre d'opérations qui se situent au coeur de la gestion de trésorerie en raison notamment de la souplesse qu'elles permettent d'introduire dans les relations des collectivités avec leurs banquiers. Ne pouvant interdire la capitalisation infra-annuelle, la direction de la comptabilité publique a adopté une attitude quelque peu ambiguë : elle a seulement attiré l'attention du ministère de l'intérieur - chargé du contrôle de légalité - sur le caractère illicite de ces pratiques (lettre du 5 février 1990) ; ce rappel étant fait, chacun sait qu'elles continuent à se développer.

c) Le contournement de la règle du dépôt obligatoire et gratuit

Un nombre croissant de collectivités recourent à des procédés visant à contourner l'obligation de déposer gratuitement leurs disponibilités au Trésor. Certaines de ces pratiques paraissent irrégulières en l'état actuel du droit.

. L'utilisation de produits nouveaux

Les nouveaux instruments financiers offrent une large palette de moyens pour tourner les contraintes de la réglementation, même si, en raison de leur technicité, ils sont en fait utilisés par un nombre encore limité de collectivités .

Les contrats de taux d'intérêt, qui se caractérisent (cf. première partie) par des mouvements financiers représentant des différentiels d'intérêt, à caractère par nature aléatoires et imprévisibles, peuvent fournir l'occasion de contourner la règle du dépôt obligatoire et gratuit des fonds libres au Trésor. Ainsi en est-il des contrats sur le MATIF, qui obligent tout donneur d'ordre d'achat ou de vente à constituer auprès d'un adhérent de la chambre de compensation un dépôt de garantie minimum.

De même, les contrats d'échange taux fixe contre taux fixe se traduisent par le versement de la part de la collectivité locale qui les souscrit, d'un capital - la "soulte" - remboursé par l'établissement financier sous forme d'amortissement à annuités constantes. Le versement de la soulte cache ainsi un placement de fonds, à concurrence de son montant. Selon certaines estimations de la DGCL, une dizaine de départements ont, de la sorte, procédé à des échanges de taux fixe contre taux fixe comportant un dépôt. "L'habillage" de l'opération permet à celle-ci d'échapper à un contrôle peu approfondi.

La souscription du nouveau prêt peut également n'être qu'artificielle, lorsqu'une collectivité conclut une convention qui prévoit le remboursement anticipé d'un emprunt, en contrepartie de la souscription d'un nouvel emprunt à un taux d'intérêt inférieur (échange dissymétrique). Si le contrat ne fixe pas la date de souscription du nouvel emprunt, celle-ci peut, en permanence, être reportée. Dans les faits, seul le remboursement de l'emprunt initial est effectué. Le montant remboursé par anticipation peut alors être placé par l'établissement financier à un taux convenu hors contrat. Le paiement des intérêts donne lieu au versement par l'établissement financier de "commissions", classées en recettes diverses de la collectivité, ou imputées sur des sommes dues par la collectivité à la banque à raison d'autres opérations.

Par ailleurs, les contrats de terme contre terme, permettant de figer le taux d'un emprunt dont la souscription interviendra ultérieurement, consistent en fait en un placement non autorisé des fonds empruntés durant la période séparant la décision d'endettement et la mobilisation effective du crédit.

Pour les mêmes raisons, le recours aux contrats de désendettement de fait n'apparaît pas légal. En effet, soit la collectivité transfère un portefeuille préalablement constitué de valeurs d'Etat ou garanties par lui à une banque intermédiaire, et dans ce cas, la règle de la conservation exclusive par le comptable public des fonds et valeurs des collectivités locales est violée, soit la collectivité vire des fonds, et non des titres, à la banque, et l'opération revient en fait à un placement non autorisé.

Ces pratiques se développent aujourd'hui librement ; sans doute seront-elles demain quelque peu encadrées. Plusieurs projets de circulaire sont actuellement en cours de discussion entre le ministère des finances et le ministère de l'intérieur. Cependant, la règle du dépôt obligatoire est loin d'être complètement respectée par les collectivités de taille importante et l'administration se borne à colmater quelques brèches.

. Le recours à des organismes intermédiaires

Plus grave apparaît l'utilisation par les collectivités locales d'organismes intermédiaires pour faire fructifier leurs disponibilités (voir deuxième partie). La technique des démembrements a souvent été dénoncée par la Cour des comptes. Le domaine de la gestion de trésorerie, que la réglementation actuelle est susceptible de contrarier, offre désormais des possibilités nouvelles, qui pourraient se développer davantage, de recourir à ces démembrements, qu'il s'agisse d'associations ou de sociétés d'économie mixte contrôlées par la collectivité.

Les pratiques les plus utilisées avec ces deux types d'organisme consistent à leur accorder des avances excessives ou à leur verser une subvention de façon anticipée : ces montants excédant les besoins seront placés et les intérêts perçus seront soit reversés à la collectivité, soit plutôt déduits des subventions futures. D'autres procédés

apparaissent plus critiquables : c'est le cas des structures spécialement créées pour recevoir des fonds de la collectivité et les placer.

Dans une collectivité donnée, les moyens de contourner la réglementation sont aussi nombreux que les satellites de cette collectivité. C'est dire que les grandes villes, les départements, les régions pourraient en user à leur guise. Ces pratiques peuvent, toutefois, participer tantôt d'un souci de bonne gestion, tantôt d'une intention condamnable de majorer clandestinement des subventions au détriment de l'intérêt public.

d) La directive européenne du 24 juin 1988

La directive adoptée par le Conseil des ministres de la CEE le 24 juin 1988 sur le fondement de l'article 70 du Traité de Rome a pour objet la suppression des restrictions aux mouvements de capitaux intervenant entre personnes résidant à l'intérieur de la Communauté.

L'annexe I de ce texte précise son champ d'application, lequel comprend "les opérations effectuées par toute personne physique ou morale, y compris les opérations portant sur les avoirs ou engagements des Etats membres et des autres administrations ou organismes publics".

Interrogé par un parlementaire, le ministre chargé des finances a indiqué que cette directive n'avait aucun effet sur l'obligation de dépôt des fonds libres des collectivités locales. Cette position est justifiée dans les termes suivants ; "l'obligation de dépôt des fonds libres des collectivités locales au Trésor doit s'analyser comme un système sui generis relevant de l'organisation financière interne de l'Etat français. Il faut souligner, en outre, que l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui fixe en son article 15 le principe de l'obligation de dépôt a, aux termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, une valeur constitutionnelle. Or, une directive communautaire a une valeur juridique inférieure à une norme constitutionnelle d'un Etat membre" (réponse à la question écrite n° 15493, JOAN n° 38, 25 septembre 1989, p. 4263).

On peut toutefois s'interroger sur la nature juridique d'une disposition à laquelle il est dérogé - le texte le prévoit et les faits le confirment - par simple décision ministérielle et qui peut être modifiée par une autre loi organique. En outre, tant l'évolution du droit communautaire que son intégration - sans cesse mieux assurée - dans le droit interne, doivent conduire à s'interroger sur la pérennité de cette argumentation. En effet, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et, depuis peu, celle du Conseil d'Etat, semblent indiquer que la hiérarchie des normes sur laquelle se fonde le raisonnement des pouvoirs publics pourrait recevoir une lecture différente à l'occasion d'un éventuel contentieux né dans cette matière.

2° Une organisation inadaptée

a) Des délais peu favorables à une gestion efficace

Il a été souligné (cf. première partie) que les collectivités locales maîtrisaient une part minime de leurs flux de recettes, dont l'Etat contrôle une part importante. La marge de manoeuvre sur les dépenses tend à se réduire quelque peu avec le développement des contributions et participations auxquelles sont astreintes les collectivités dans le cadre de services obligatoires ou de l'intercommunalité.

De plus, le rythme de versement des différents concours de l'Etat aux collectivités locales peut constituer une entrave à la mise en place de gestions de trésorerie efficaces. Certaines dotations sont versées selon une périodicité régulière. C'est notamment le cas de la dotation globale de fonctionnement (douzièmes mensuels prévus par l'article L. 234-19 du code des communes, à l'exception de la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales), de la dotation globale d'équipement (la fraction principale de la première part est versée à la fin de chaque trimestre). D'autres concours obéissent à un rythme plus imprévisible. Il s'agit en fait de ceux qui sont mandatés par les préfets et qui ont un caractère spécifique, c'est-à-dire essentiellement les diverses dotations de compensation et les subventions spécifiques de fonctionnement ou d'équipement, ainsi que les dotations du FCTVA.

L'organisation actuelle engendre des délais peu compatibles avec une bonne gestion. Il arrive que, par précaution, les comptables versent les annuités d'emprunt plusieurs jours voire plusieurs semaines avant l'échéance. Toutefois, ce sont surtout des retards de paiement qui ont été relevés. Ainsi, les enquêtes annuelles effectuées par la DCP révèlent que si, dans l'ensemble, les délais globaux de règlement s'améliorent en raison des efforts consentis par les ordonnateurs, les délais de paiement par les comptables se sont, eux, détériorés en 1989, pour partie en raison des mouvements sociaux intervenus au ministère des finances.

Délai moyen, en jours, entre la réception par le comptable du mandat et son paiement effectif

	1987	1988	1989
Régions	7,76	7,40	7,63
Départements	7,90	8	8,28
Petites communes	6,14	5,37	5,71
Grandes communes	6,35	7,39	7,76

Enfin, les documents périodiques sur support papier adressés aux ordonnateurs (voir première partie) sont insuffisants pour gérer quotidiennement la trésorerie. Les ordonnateurs, notamment s'ils ont la responsabilité d'importants budgets, ont besoin de disposer de l'information en temps réel, alors que la transmission des informations écrites est plus lente.

L'introduction de l'application "recettes des collectivités territoriales" devait, en principe, permettre d'améliorer sensiblement la qualité de l'information des collectivités locales sur la trésorerie. Ce nouveau système est, en effet, conçu pour être consulté à distance et en temps réel par l'ordonnateur. En utilisant une liaison par minitel, ce dernier aurait ainsi accès immédiatement, à volonté, à la situation des comptes 565 et 568. Dans de nombreux cas cependant, la possibilité de consultation par minitel a tardé à se mettre en place. De plus, le système RCT produit des informations difficilement utilisables pour les besoins d'une gestion fine de la trésorerie. Il existe en effet des décalages d'ampleur variable entre le moment où les opérations d'encaissement et de décaissement sont effectuées et le moment où elles sont comptabilisées dans RCT (voir deuxième partie).

Chaque jour, les recettes encaissées et les dépenses payées par le comptable sont récapitulées dans des fiches de liaison manuelles P 536 et P 537. Ces mêmes encaissements et décaissements sont ensuite saisis dans RCT, qui les enregistre dans un "journal trésor" en recettes ou en dépenses, édité quotidiennement. A partir des informations ainsi enregistrées, RCT met à jour le compte 568 qui figure dans un autre état de sortie, l'"état des comptes de tiers". Avant l'implantation de ce système, le solde du compte 568 était calculé manuellement chaque jour sur la base des mouvements réels de la journée, récapitulés dans les fiches de liaison. Dans les faits, on observe un retard fréquent dans la prise en compte par RCT des mouvements de trésorerie effectués par un poste comptable donné, au cours d'une journée déterminée, soit que le système informatique soit insuffisamment disponible, soit que les différentes saisies s'effectuent avec retard. Il en résulte que le solde de trésorerie mesuré par RCT ne reflète pas toujours avec précision et exactitude la situation réelle.

b) Le traitement uniforme des collectivités locales

La gestion de la dette et de la trésorerie se caractérise par un décalage sans cesse grandissant entre les collectivités de petite taille et les autres.

. Des conceptions distinctes

Les grandes collectivités ont pour objectif de réduire leur trésorerie à un niveau le plus proche possible de zéro. En effet, en raison du volume et de la fréquence importants des mouvements financiers qui les affectent, il ne leur est pas nécessaire de constituer une encaisse de précaution élevée. La programmation pluriannuelle de leurs investissements permet aux grandes collectivités de lisser leurs dépenses. Les creux de trésorerie restant modérés, il leur est donc possible de ne conserver qu'un faible volant de disponibilités. Dans ces conditions, un volume élevé de fonds déposés sur les comptes 568 et 565 traduit une gestion incertaine et coûteuse pour les finances de la collectivité .

Les collectivités de petite taille, en revanche, se fixent pour objectif le financement d'investissements qui constituent pour elles des engagements importants et donc relativement rares. Dans ce cas, une trésorerie faible pourrait être dangereuse car la collectivité s'exposerait à des ruptures soudaines de paiement. On conçoit bien, en conséquence, que la trésorerie "zéro" ne soit pas toujours un objectif souhaitable et réaliste pour les petites communes. La loi du 5 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation a d'ailleurs retenu cette logique, en considérant qu'un budget dont la section de fonctionnement comporte un excédent résultant de l'exercice ou reporté d'un exercice antérieur et dont la section d'investissement est équilibrée n'est pas considéré comme étant en déséquilibre (art. 19). C'est prendre acte de la nécessité, pour les collectivités de petite taille, de constituer une encaisse de précaution importante. Il s'agit également - et c'est une contradiction supplémentaire de ce système complexe - d'une négation des principes posés par la circulaire du 5 mars 1926 relative aux placements des collectivités territoriales , qui visait à interdire la constitution d'une épargne ou d'un patrimoine et qui considérait que les excédents budgétaires devaient par priorité être affectés à la baisse des impôts locaux.

La conséquence de cette différence d'approches se lit dans le solde des fonds libres déposés au Trésor (voir deuxième partie). En 1987, le montant des dépôts au Trésor représentait une moyenne de 37 jours pour les communes de plus de 10 000 habitants et de 87 jours pour les autres. De même, depuis deux ans, les grandes collectivités demandent de plus en plus rarement l'autorisation de placer librement leurs fonds disponibles en dehors du réseau, puisque celles qui attachent de l'importance à la

gestion de leur trésorerie réussissent à être en permanence en situation de trésorerie proche de zéro. Certes, ce constat n'est pas sans nuance. Ainsi, un nombre décroissant mais encore très important de départements et de régions maintiennent leur trésorerie disponible au-dessus d'un mois de dépenses. Les régions éprouvent également une certaine difficulté à maîtriser leurs flux de dépenses et de recettes. En mars, est versée par l'Etat la majeure partie de la dotation de la formation professionnelle et peu de régions disposent des instruments adaptés pour écrêter une pareille pointe de recettes ; pourtant, au cours des trois derniers exercices (1988 à 1990), quelques-unes ont réussi à maintenir, à cette période de l'année, leur trésorerie disponible en dessous de 14 jours de dépenses.

Les effets de cette situation sont connus : alors que les petites communes fournissent l'essentiel des dépôts à l'Etat, elles bénéficient par ailleurs beaucoup moins que les autres, en raison de leur pauvreté fiscale, des avances du compte 903-54. Pour les petites communes, le rapport entre le coût des dépôts non rémunérés au Trésor et les avantages qu'elles retirent du compte d'avances serait de l'ordre de deux tiers - un tiers.

. Des possibilités inégales d'utiliser au mieux et de contourner la réglementation actuelle

Les grandes collectivités utilisent toutes les ressources de l'ingénierie financière proposées par les établissements de crédit. Le recours à celles-ci suppose en effet une compétence et une expérience que seules les collectivités dotées de services spécialisés, peuvent généralement valoriser.

Par ailleurs, l'optimisation des formules de crédit à court terme ou des opérations de réaménagement de la dette est d'autant plus forte que celles-ci portent sur des montants élevés et offrent aux gestionnaires des marges de manoeuvre et de négociation plus grandes. Elles bénéficient ainsi des conditions de tirage et de remboursement les plus souples. Les taux qui leur sont appliqués sont les plus favorables. Toutefois, l'écart avec les collectivités de moindre taille tend à se réduire avec le temps, notamment au sein d'une même zone géographique : les conventions étant publiques, tout avantage fait l'objet d'une diffusion plus ou moins rapide ; les communes de l'agglomération lyonnaise, par exemple, ont obtenu l'extension à leur profit, des conditions plus avantageuses octroyées à la ville de LYON.

Par ailleurs, et pour les mêmes raisons, les collectivités de grande taille peuvent utiliser plus facilement les techniques élaborées permettant d'échapper de façon illicite à la réglementation en vigueur. Disposant d'un nombre élevé de démembrements, elles peuvent effectuer plus aisément des transferts qui permettent de se soustraire à l'obligation de dépôt des fonds disponibles (voir supra).

c) L'exercice imparfait des attributions de l'Etat

A l'échelon local, les lacunes du contrôle de légalité ont été, en maintes occasions, soulignées par la Cour des comptes. Ce volet nécessaire de la décentralisation est, aujourd'hui encore, suffisamment négligé pour déséquilibrer l'édifice conçu en 1982. Les insuffisances du contrôle budgétaire ont été mises en évidence, en 1991, à la suite d'une vaste enquête conduite par les chambres régionales.

S'agissant du domaine de la gestion de la dette et de la trésorerie, le degré élevé de complexité et de technicité de la matière pose un problème supplémentaire. A supposer, en effet, que les agents des préfectures et des sous-préfectures deviennent assez nombreux et suffisamment formés pour exercer convenablement leur contrôle, ils

ne seront pas assez spécialisés, sauf rares exceptions, pour expertiser les produits les plus élaborés.

Dans des situations plus banales, le contrôle de légalité a montré ses limites ; il n'a prévenu aucun des sinistres financiers récemment survenus, même quand les collectivités concernées se sont laissées aller à des procédés répréhensibles. Ainsi, dans le cas d'ANGOULEME, la préfecture de la Charente n'a relevé aucune des pratiques illicites du maire de cette ville et ne lui a adressé aucune lettre d'observations sinon sur des points de détail. Alors que les comptes de la commune n'étaient pas sincères, aucune saisine de la chambre des comptes territorialement compétente n'a été effectuée jusqu'en 1989 - soit après le changement de municipalité.

De surcroît, les services préfectoraux n'entretiennent pas avec ceux des trésoreries générales, par nature plus compétents sur ces questions, des relations étroites ou organisées. Le respect de la réglementation actuelle, pour imparfaite qu'elle soit dans une matière mouvante et complexe, n'est donc pas assuré dans de bonnes conditions.

Ces difficultés se retrouvent au plan national. Ainsi que la Cour l'a constaté, les différentes administrations compétentes en matière de finances locales coordonnent peu leur action, alors que le cadre juridique et financier des opérations de dette et surtout de trésorerie appelle à l'évidence une amélioration, voire une réforme plus fondamentale. En fait, il semble que le secteur des collectivités locales soit traité avec une prudence excessive ; plusieurs textes sont depuis longtemps en discussion. Si des réflexions se poursuivent entre la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, la direction du Trésor, la direction du budget et la direction de la comptabilité publique du ministère des finances, les résultats demeurent rares et ponctuels et ne traduisent pas une vue d'ensemble claire sur la question. Celle-ci n'est pourtant pas sans présenter de nombreux risques pour l'ensemble des intervenants, et notamment l'Etat.

B. - LES RISQUES DE LA SITUATION

1° Pour l'Etat

a) La baisse des dépôts

Les dépôts des fonds libres des collectivités locales au Trésor enregistrent une tendance à la baisse. Le volume de ces fonds a progressé au cours des douze dernières années à un rythme moins rapide que le volume de leurs budgets. Malgré son caractère différencié et en dépit d'une diminution moins forte observée depuis janvier 1990, il semble que cette tendance ne sera pas remise en cause. S'il est légitime de penser que le solde des dépôts au Trésor ne pourra descendre en-deçà d'un certain seuil, d'ailleurs difficile à évaluer en raison du comportement des collectivités de petite taille, les plus nombreuses, ce solde semble appelé à demeurer à un niveau structurellement bas.

En effet, les progrès réalisés en matière de gestion de trésorerie, en partie sous la pression d'un environnement financier durablement transformé, n'ont sans doute pas encore porté tous leurs fruits. De même, les techniques nouvelles et les produits sans cesse plus élaborés proposés par les établissements de crédit ne concernent pas, à ce jour, toutes les collectivités qui auraient la capacité de les utiliser. Les nombreuses erreurs de gestion commises par les collectivités locales (deuxième partie) montrent que l'assimilation et la maîtrise de ces procédés sont loin d'être parfaites.

Cette évolution est préoccupante du point de vue de l'Etat : en effet, les collectivités territoriales assurent environ le quart des dépôts des correspondants du Trésor et surtout cette ressource est l'une de celles, fort rares, qui lui coûtent très peu (frais de tenue des comptes). A ce titre, si l'abaissement des disponibilités des collectivités se traduit indirectement par des charges moindres pour les contribuables locaux, elle contribue mécaniquement à alourdir la charge de trésorerie de l'Etat, et, partant, à solliciter davantage le contribuable national.

Il est possible d'évaluer le gain, pour l'Etat, du dépôt non rémunéré des fonds libres des collectivités locales. Ces dépôts au Trésor, exprimés en moyenne de fin de mois, représentent environ 70 milliards de francs. S'il devait se procurer ces ressources sur le marché, l'Etat devrait en payer le prix. Le taux d'intérêt de référence pourrait être le TMB (moyenne des taux de rendement moyens mensuels des bons du Trésor à 13 semaines), puisqu'il s'agit de ressources de trésorerie. Au cas où l'Etat estimerait que, pour des sommes de cette importance, il conviendrait de recourir à des emprunts à moyen ou long terme, le taux de référence serait alors le TME (taux de rendement des emprunts d'Etat à taux fixe et d'échéance supérieure à sept ans). Le coût pour l'Etat pourrait alors être estimé comme suit :

(En milliards de francs)

	1988	1989	1990
: Moyenne des dépôts au Trésor	71,4	67,9	72
: TMB (moyenne)	7,82 %	9,35 %	10,26 %
: Cout estimé	5,58	6,34	7,38
: TME (moyenne)	9,06 %	8,78 %	9,94 %
: Cout estimé	6,46	5,96	7,15

b) L'aggravation des "déficits" du compte d'avances

Le fonctionnement et l'évolution du compte d'avances constituent une source de difficultés supplémentaire pour l'Etat. Selon la terminologie en usage, ces difficultés se manifestent par une double incidence :

- un "effet de profil" qui intervient dans le courant de la gestion annuelle, dû au décalage entre les dates de versement aux collectivités (chaque mois) et celle des recouvrements d'impôts locaux (dont les deux tiers interviennent en novembre et décembre) ; en 1989, le déficit maximum a atteint 94,9 milliards de francs au 30 septembre, et en 1990 à la même date, 103,1 milliards ;

- un "effet de solde" dû à un phénomène de décalage entre les émissions de rôles d'une année donnée et les recouvrements afférents à cette année et aux années antérieures ; le déficit qui en résulte a atteint 7,28 milliards de francs au 31 décembre 1989¹⁵ et s'est élevé à 5,64 milliards en 1990, soit environ 6 p. 100 du solde d'exécution des lois de finances ; le solde cumulé ou "culot" était de 60,60 milliards de francs au 31 décembre 1990. Or, il est certain que ce solde ne sera jamais remboursé puisque - cf. ci-après - l'Etat est incapable d'individualiser le montant de ses créances.

15) Ce montant doit toutefois être considéré comme exceptionnel : en effet, les mouvements sociaux du second semestre ont retardé la prise en compte des dégrèvements et non-valeurs pour un montant, impossible à préciser, de l'ordre de plusieurs milliards de francs.

Evolution du compte d'avances par mois, sur les deux dernières années

(montants cumulés, en millions de francs)

: ANNEE 1989	:DEPENSES:	:RECETTES:	:SOLDE MENSUEL:	:SOLDE GENERAL:
: Au 31.12.1988	:	:	:	: - 47 687
: (report)	:	:	:	:
: Janvier	: 14 874	: 1 857	: - 13 017	: - 60 704
: Février	: 29 512	: 2 531	: - 26 981	: - 74 668
: Mars	: 43 830	: 3 955	: - 39 875	: - 87 562
: Avril	: 58 045	: 5 375	: - 52 670	: - 100 357
: Mai	: 74 286	: 6 306	: - 67 980	: - 115 667
: Juin	: 91 855	: 35 286	: - 56 569	: - 104 256
: Juillet	:108 510	: 38 950	: - 69 560	: - 117 247
: Aout	:124 189	: 40 911	: - 83 278	: - 130 965
: Septembre	:138 033	: 43 113	: - 94 920	: - 142 607
: Octobre	:153 101	: 62 292	: - 90 409	: - 138 096
: Novembre	:170 119	:103 370	: - 66 749	: - 114 436
: Décembre	:189 351	:182 074	: - 7 277	: - 54 964

: ANNEE 1990	:DEPENSES:	:RECETTES:	:SOLDE MENSUEL:	:SOLDE GENERAL:
: Au 31.12.1989	:	:	:	: - 54 964
: (report)	:	:	:	:
: Janvier	: 14 925	: 1 792	: - 13 133	: - 68 097
: Février	: 31 106	: 2 349	: - 28 757	: - 83 721
: Mars	: 46 992	: 3 566	: - 43 426	: - 98 390
: Avril	: 63 010	: 4 913	: - 58 097	: - 113 061
: Mai	: 79 966	: 6 928	: - 73 038	: - 128 002
: Juin	: 99 453	: 40 785	: - 58 668	: - 113 632
: Juillet	: 117 759	: 43 658	: - 74 101	: - 129 065
: Aout	: 135 174	: 46 466	: - 88 708	: - 143 672
: Septembre	: 152 842	: 49 720	: - 103 122	: - 158 086
: Octobre	: 170 046	: 87 675	: - 82 371	: - 137 335
: Novembre	: 186 948	:134 940	: - 52 008	: - 106 972
: Décembre	: 208 701	:203 061	: - 5 640	: - 60 604

Les raisons pour lesquelles le compte spécial 903-54 peut être considéré comme structurellement déficitaire sont connues et ont déjà été relevées par la Cour. Dans le principe en effet, ce compte devrait être équilibré sur la longue période puisque les rôles sont nécessairement apurés au terme d'un long délai - qui peut même atteindre 10 ou 15 ans dans les cas extrêmes - soit par encaissements effectifs, soit par recettes d'ordre. Mais les deux variables qui entrent en jeu, c'est-à-dire la cadence du recouvrement et surtout l'accroissement du montant des émissions de rôles, tendent à pérenniser le déficit annuel et à accroître le "culot". La hausse du montant des rôles émis a été déterminante dans la période récente, du fait de l'alourdissement de la fiscalité locale. Le produit voté par l'ensemble des collectivités de métropole en 1990 a ainsi représenté une augmentation de 10,3 p. 100 par rapport à celui de 1989.

De nombreux facteurs ont contribué à cette évolution qui semble devoir se poursuivre. Si l'intervention de la décentralisation explique pour partie l'augmentation des impôts locaux, celle-ci résulte aussi du poids croissant des dépenses de fonctionnement dans les budgets locaux. Les collectivités ont ralenti le rythme du recours à l'emprunt essentiellement en raison de la forte hausse des taux d'intérêt réels (cf. première partie), comme en témoigne la diminution du besoin de financement du secteur public local (0,3 p. 100 du PIB en 1989 contre 0,7 p. 100 en 1979). Il en est résulté une forte hausse du taux d'autofinancement, alimenté pour partie par la fiscalité. Par ailleurs, s'agissant des recettes de fonctionnement, l'indexation récente des

principaux transferts de l'Etat sur des agrégats macro-économiques (notamment le PIB) qui évoluent moins vite que les dépenses locales, est susceptible d'entraîner un effet de substitution sur la fiscalité.

L'évolution des taux de recouvrement des impôts locaux, calculée après répartition statistique entre l'Etat et les collectivités territoriales, puis par départements, de l'ensemble des recettes d'impôts directs recouvrées par les comptables du Trésor (paiements effectifs et recettes d'ordre)¹⁶ est indiquée dans le tableau ci-après.

(En pourcentage)

: ANNEE :	EXERCICE COURANT :	EXERCICE PRECEDENT :	EXERCICES ANTERIEURS :
: 1985 :	89,09 :	56,32 :	22,15 :
: 1986 :	89,29 :	47,65 :	23,45 :
: 1987 :	89,35 :	50,05 :	24,70 :
: 1988 :	89,53 :	51,16 :	25,69 :
: 1989 :	87,64 :	52,37 :	21,89 :
: 1990 :	87,89 :	55,39 :	21,10 :

Ces taux se sont améliorés jusqu'en 1988 inclusivement ; si les résultats de 1989 ne sont pas réellement significatifs pour la raison déjà mentionnée, ceux de 1990 ne traduisent pas un redressement sensible. L'évolution du taux de recouvrement des impôts à échéance dans l'année, apprécié au 31 décembre - taux qui élimine l'effet des recettes d'ordre autres que les dégrèvements d'office - reflète la même tendance : après avoir atteint 91,35 p. 100 en 1988, il s'est établi à 89,92 p. 100 en 1989 et 88,62 p. 100 en 1990.

Même si les taux se maintiennent, on peut prévoir que le "culot" du compte d'avances n° 903-54, au moins en francs courants, ne diminuera pas ou augmentera encore lentement au cours des années à venir.

Ces constatations renforcent la critique déjà formulée par la Cour dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances, sur le caractère irréaliste des prévisions budgétaires qui, invariablement, comportent des évaluations de recettes et de dépenses strictement égales, alors que le compte spécial ne peut être, mécaniquement, qu'en déséquilibre. Pourtant, la direction générale des impôts procède de son côté, à des prévisions du montant des émissions de rôles, beaucoup plus proches de la réalité.

Enfin, comme la Cour l'a également relevé, le recours à un compte d'avances pour retracer des opérations qui ne répondent pas à la définition de l'article 28 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 altère les résultats d'exécution des lois de finances. Les recettes et les dépenses de l'Etat se trouvent anormalement majorées d'opérations qui, pour l'essentiel, s'analysent comme l'attribution aux collectivités de produits encaissés pour leur compte. Quant au solde débiteur en fin d'année, il ne représente pas de véritables avances¹⁷ et correspond, pour partie, à une charge que l'Etat supporte à titre définitif.

c) La place du réseau comptable

Les comptables ont pour missions premières, la vérification de la régularité des mandatements et la tenue des comptes. Aussi l'existence d'un niveau élevé de disponibilités revêt-elle à leurs yeux une importance décisive. Ils exécutent les ordres

16) Voir ci-après.

17) Comme l'atteste d'ailleurs le fait qu'il n'est pas repris à l'actif du bilan de l'Etat, au compte 27 « avances et autres immobilisations financières ».

de paiement selon un rythme propre à garantir en permanence l'existence d'un tel niveau, dont certains estimeraient qu'il doit atteindre trois mois de fonds de roulement.

Dès lors, la recherche d'économies par la diminution des disponibilités n'est pas un objectif primordial pour le comptable, alors même que ce dernier est seul capable de fournir une information indispensable : le montant du solde créditeur de la collectivité . La direction de la comptabilité publique a, certes, demandé à ses comptables de satisfaire les souhaits exprimés par les collectivités visant à améliorer la gestion de leur trésorerie par le recours à des lignes de trésorerie . Elle admet, toutefois, que le degré de mobilisation de ses agents a été très variable.

Dès lors, le réseau comptable apparaît comme un frein à l'évolution vers une gestion plus fine de la trésorerie des collectivités locales. Son organisation d'ensemble et sa justification, y compris pour ses tâches à l'égard des collectivités , demeurent encore largement inspirées de principes anciens selon lesquels les collectivités sont considérées comme des démembrements de l'Etat. Les ordonnateurs sont nombreux à en tenir compte. L'organisation de l'illiquidité les conduit à solliciter de manière croissante le réseau bancaire, soit en utilisant toutes les ressources d'une réglementation incertaine, soit en la contournant.

En matière de gestion de la dette et de la trésorerie , l'intervention des comptables apparaît réduite. Cette situation est d'autant plus paradoxale que le Trésor aurait les moyens de conduire une politique plus ambitieuse à l'égard des collectivités locales en dehors de ses activités régaliennes traditionnelles. Les services extérieurs du Trésor sont répartis en 4 000 postes comptables et assurent la tenue d'environ 100 000 comptabilités locales, ce qui leur assure une connaissance éclatée mais inégalée du tissu des collectivités . Ces services ont tenté de développer leurs fonctions de conseil ; la tradition aidant, le contact est maintenu avec les petites communes mais tend à se relâcher avec les autres collectivités . C'est donc généralement avec ses correspondants les plus modestes et les moins actifs que le Trésor entretient un partenariat effectif.

Ne pouvant plus s'opposer aux irrégularités dès lors qu'elles sont avalisées par l'organe délibérant ou par l'ordonnateur, réduits ainsi dans une large mesure à leur rôle de caissier, les agents du Trésor public, naguère interlocuteurs privilégiés des maires, voient leur mission dépérir progressivement, du moins face aux collectivités les plus importantes. Cette évolution mériterait réflexion.

2° Pour les établissements financiers

a) Des engagements imprudents sur le marché des crédits à moyen et long terme

La concurrence à laquelle se sont livrés les établissements de crédit, les surenchères dans les conditions de placement, montrent que les établissements prêteurs n'ont pas toujours su apprécier avec justesse les risques que comportait le marché des crédits à moyen et long terme aux collectivités locales.

L'existence de ratios de prudence très favorables (voir 1ère partie), l'absence de droit de la faillite des collectivités publiques, le système de dilution des responsabilités, la croyance, héritée d'une longue tradition, que l'Etat, "tuteur" des collectivités locales, assumerait en dernière analyse les défaillances d'un débiteur en difficulté, ont parfois conduit les établissements de crédit à s'engager sans apprécier les risques exacts de l'opération. Par ailleurs, le fait que la plupart des contrats d'emprunt prévoient une clause selon laquelle la collectivité publique s'engage à recouvrer, le cas échéant, des impositions supplémentaires pour faire face aux échéances, ne doit pas être analysé comme une garantie absolue par les établissements de crédit. Le Conseil d'Etat a en effet considéré qu'une telle stipulation ne constitue pas une clause exorbitante du droit commun, de nature à faire perdre au contrat d'endettement son caractère de droit privé (arrêt du 6 décembre 1989, SA de crédit à l'industrie française - CALIF -, requête n° 75991). La conséquence tangible d'un endettement excessif est l'apparition d'un déséquilibre de trésorerie chronique ; le comptable ne peut plus honorer les engagements de la collectivité mais il est alors trop tard.

Le cas exceptionnel de la ville d'ANGOULEME est sans doute appelé à faire date. Il constitue l'exemple extrême d'engagements ne reposant pas sur une analyse financière sérieuse. Alors que la commune était déjà très endettée, les principaux prêteurs ont continué à accorder de nouveaux crédits, pour la plupart assortis de différés de remboursement. En 1987, l'encours de la dette de cette ville s'élevait à environ 820 millions de francs, soit 16 500 francs par habitant, le double de la moyenne nationale pour les villes de cette importance. Les intérêts représentaient 20 p. 100 des dépenses de fonctionnement, contre 12,5 p. 100 en moyenne nationale. Par ailleurs, les engagements de la commune au titre des garanties d'emprunt étaient très élevés. Cela n'a pas empêché les établissements de crédit de refinancer cette dette en 1987 et 1988 (délibérations du conseil municipal des 10 juillet 1987, 18 décembre 1987 et 21 mars 1988) dans des conditions très peu satisfaisantes pour la ville. Les renégociations ont ainsi eu pour résultat d'accroître significativement le montant de l'encours (902 millions au 31 décembre 1988) et surtout de reporter sur la période postérieure à 1989 - avec une "pointe" en 1994 - les charges de la dette. Le CLF a consenti presque systématiquement des différés d'amortissement de cinq ans et des différés de paiement d'intérêts d'une année pour les emprunts négociés au titre du refinancement de la dette en 1988, portant sur des montants très élevés (36,2 millions en mai, 22,1 millions en juin, 24,3 millions en août, 44 millions en novembre). Ces opérations contribuent à expliquer les difficultés financières actuelles de la ville.

Le risque encouru par les banques, jusqu'alors très théorique, est devenu réel et la politique poursuivie par les établissements prêteurs, avec réticence il est vrai, au cours de la dernière période, n'est pas étrangère à la situation de quasi-faillite que connaît la commune d'ANGOULEME. La responsabilité première demeure toutefois celle de la ville elle-même qui a recherché, dans la discrétion, des financeurs multiples alors que sa comptabilité ne reflétait qu'imparfaitement sa situation réelle.

b) L'équilibre du marché et la place des établissements financiers

La question de savoir si le marché des collectivités locales comporte des risques conduit à s'interroger sur la régulation de ce marché et, dès lors, sur le rôle du Crédit local de France. Si, en effet, un établissement financier était chargé de réguler le marché et jouissait, en contrepartie, d'avantages particuliers, le risque au plan général serait minime ; dans ce cas, ce marché dominé par un organisme pilote ne serait pas, pour l'essentiel, ouvert à la concurrence.

Il convient donc de déterminer si le CLF bénéficie ou non de privilèges. Il est habituel de considérer que les avantages principaux dont il dispose sont au nombre de trois.

Le premier tiendrait à un coût de gestion faible, grâce au recours aux services extérieurs du Trésor, les trésoriers-payeurs généraux - qui centralisent les écritures des comptes publics locaux - étant par ailleurs préposés de la Caisse des dépôts et consignations. En contrepartie des prestations assurées, la Caisse des dépôts verse, il est vrai, pour le compte du CLF, une rémunération au réseau des comptables du Trésor.

En second lieu, le CLF bénéficie de la mise en recouvrement des échéances par la voie du débit d'office. En effet, les échéances font l'objet d'un débit d'office effectué par le comptable chargé de la tenue des comptes de l'emprunteur, au vu d'instructions qui lui sont transmises par le CLF. Le montant des sommes mises en recouvrement est porté le jour de l'échéance, au crédit du compte de la Caisse des dépôts dans les écritures du Trésor, à charge pour elle de les verser au crédit du compte ouvert dans ses écritures par le Crédit local de France.

Cette procédure existe depuis 1987 pour les prêts classiques du CLF. En vertu d'un accord entre la direction de la comptabilité publique, la Caisse des dépôts et le CLF, intervenu après deux ans de négociations, les sommes dues par les collectivités au titre des échéances de leurs crédits à court terme contractés auprès du CLF sont, depuis juillet 1990, prélevées automatiquement sur le compte de ces collectivités (circulaire du 14 juin 1990). Le caissier général de la Caisse des dépôts présente un état des sommes dues par chaque comptable centralisateur à l'agent comptable centralisateur du Trésor. Celui-ci crédite immédiatement la Caisse et envoie à chaque comptable centralisateur, un état des sommes dues par les comptables assignataires dont il a la charge. Ces derniers reçoivent du CLF un état des sommes dues par chaque collectivité dont ils tiennent les comptes et procèdent au débit. En cas d'erreur ou d'insuffisance de disponibilités, le CLF crédite le Trésor de la somme que ce dernier n'a pu encaisser.

Enfin, l'engagement du réseau comptable auprès du groupe de la Caisse des dépôts et en particulier du CLF apparaît comme un avantage d'importance, même s'il est difficile à évaluer. Les comptables des collectivités étant également préposés de la Caisse des dépôts avec laquelle ils ont l'habitude de travailler, certains ont cherché, dans quelques cas particuliers, à limiter, voire à empêcher, les interventions des établissements autres que le CLF dans la gestion de trésorerie des collectivités dont ils avaient la charge.

Si la direction de la comptabilité publique a mis au point des "formules types" pour aider les collectivités à mettre en concurrence les établissements financiers, elle n'a donné qu'avec retard aux trésoriers-payeurs généraux des instructions concernant la neutralité dont ils doivent faire preuve à l'égard de tous les établissements de crédit. Au reste, c'est le CLF lui-même qui a été chargé par la direction de la comptabilité

publique, de la formation des comptables publics dans le domaine bancaire (documentation, journées de stage, etc(...)).

Le CLF conteste avec vigueur la réalité de ces avantages.

Sur le premier point, le bénéfice qu'il retire du recours au réseau du Trésor reste selon lui à démontrer. Le coût marginal supporté par les autres banques pour la gestion des crédits aux collectivités n'est pas connu ; en revanche, les dysfonctionnements des circuits de la direction de la comptabilité publique sont tels que le CLF est obligé de verser à ses clients des intérêts intercalaires élevés : il lui en aurait coûté, selon lui, environ 10 millions en l'espace de dix-huit mois.

Il reste que la mise en place d'un réseau propre du CLF, quels qu'en soient la structure et le support, aurait aussi un coût ; si, dans un proche avenir, le CLF ne modifie pas le dispositif actuel, c'est que, tout compte fait, il y trouve avantage.

Sur le deuxième point, il est vrai que la procédure de débit d'office est applicable aux échéances des emprunts à long terme mais pas aux crédits de trésorerie ; elle suppose connus à l'avance la date et le montant des échéances, ce qui n'est pas compatible avec la gestion de trésorerie .

Sur le troisième point enfin, si le CLF reconnaît avoir disposé, naguère, de la "sympathie" du réseau comptable, ce temps lui paraît aujourd'hui révolu. Il affirme que, désormais, la concurrence a pu proposer des ouvertures de crédit dont la gestion par le réseau, et après accord au plan national ou au plan local, serait plus rapide et plus fiable que celle des crédits du CLF.

Un tel débat ne peut être tranché. Cependant, la position d'interlocuteur privilégié du réseau du Trésor qui a été longtemps, et reste partiellement, celle du groupe de la Caisse des dépôts et consignations marque sans doute encore les relations entre les deux partenaires ; les effets de cette cohabitation ne disparaîtront pas immédiatement.

Les avantages liés à l'ancienne position du CLF se sont, il est vrai, estompés. S'ils demeurent diffus et peu quantifiables, il est toutefois difficile de croire, à ce jour, à leur totale disparition. Compte tenu de l'évolution en cours, il est à penser qu'à l'avenir les conditions de la concurrence ne s'en trouveront pas gravement altérées. Dans ses prévisions, même à terme rapproché, le CLF devra en tenir compte.

S'agissant de la régulation du marché, le produit sans commission et à capitalisation mensuelle des intérêts, lancé en février 1990 par le CLF, devait rester exceptionnel. En fait, limité à trois mois, il n'a été supprimé qu'en janvier 1991 et a absorbé, dans l'intervalle, la quasi-totalité des demandes des collectivités , le volume des ouvertures de crédit consenties passant de 12 milliards de francs au 28 février 1990 à 17,7 milliards au 31 octobre 1990. Les autres établissements ont alors dû s'aligner sur le CLF.

Si la marge vise à couvrir les frais directs occasionnés par la mise à disposition d'un crédit, la commission doit couvrir les frais indirects. Une commission de non-tirage, par exemple, permet non seulement de couvrir les frais fixes de mise en place, mais aussi de faire payer au client le coût d'opportunité que représente, au regard du respect du ratio de solvabilité et du coefficient de liquidité, l'engagement hors bilan correspondant. Ce faisant, cette commission évite un gonflement incontrôlé des engagements. La situation du CLF en constitue la meilleure illustration puisque l'encours des ouvertures a augmenté de 5,7 milliards de francs du 1er mars au 31

octobre 1990, alors que le montant des crédits tirés est resté stable aux alentours de 4,6 milliards de francs.

Le CLF n'ouvre des crédits de trésorerie que dans la perspective de leur consolidation et les crédits à court terme ne sont, dans sa stratégie, que des produits d'appel. Dès lors, les établissements qui font du financement à court terme une fin en soi (les conventions de la Société générale précisent explicitement qu'il n'y aura pas consolidation à l'échéance) et ne cherchent pas à préparer le long terme, se portent donc sur un marché où le principal intervenant est un établissement dont la logique n'est pas la leur et ne vise pas à assurer l'équilibre du segment de marché qu'ils ont choisi. Cependant, les objectifs poursuivis par les concurrents du CLF peuvent aussi être à plus long terme et il serait étonnant qu'ils entendent demeurer, en l'absence de tout autre but, sur un segment de marché apparemment peu profitable.

En définitive, ou bien une mission d'intérêt général est confiée au CLF et elle est alors imparfaitement assumée. Dans ce cas, la banalisation du crédit, choix essentiel qui n'est pas remis en cause, s'accommoderait mal, dans son principe, d'un "régulateur" occupant une place prépondérante sur le marché, sauf à admettre que l'ouverture de ce marché n'est que partielle. Ou bien, hypothèse plus vraisemblable, aucune mission spécifique n'a été dévolue au CLF et les avantages dont il peut encore bénéficier à ce jour ne sont plus justifiés.

Si, dans l'esprit de ses responsables, le Crédit local de France entend jouer le jeu de la pleine concurrence, les pouvoirs publics résistent encore mal à la tentation d'en faire le vecteur privilégié de certaines de leurs interventions. La situation sur ce point mériterait donc d'être définitivement clarifiée.

Au total, le marché des collectivités locales vit avec le souvenir d'une prédominance du groupe de la Caisse des dépôts et consignations que le CLF s'efforce de maintenir en termes de part de marché. Néanmoins, la concurrence est réelle, même si toutes les collectivités ne sont pas en mesure d'en profiter également. Il est vraisemblable que le poids des habitudes, le rôle du comptable public et l'insuffisante technicité des responsables locaux placent encore le groupe de la CDC en situation dominante auprès de la plupart des petites collectivités. Cette situation est fragile et la concurrence peut la faire évoluer.

Dans de nombreux cas, ce rapport le montre, les collectivités locales ont su recourir à des solutions diversifiées, voire à des montages hardis et parfois imprudents. Il est arrivé que quelques-unes utilisent ces facilités pour dissimuler la réalité de leur gestion. C'est dire que les risques encourus par les établissements financiers sont devenus effectifs et qu'ils y sont de plus en plus attentifs.

3° Pour les collectivités locales elles-mêmes

a) Le coût et la complexité de la fonction financière

En l'espace de quelques années, le cadre financier dans lequel évoluent les collectivités locales s'est considérablement diversifié ; à quasiment un seul partenaire - le groupe CDC - et quasiment un seul produit - le crédit long terme à taux fixe et annuité constante -, se sont substitués un nombre croissant d'intervenants et surtout, une palette très large de techniques et de produits sans cesse plus élaborés. Ce changement n'a pas été sans inconvénients pour les collectivités : le coût de la fonction financière s'est accru et sa pratique est devenue plus complexe.

. Le coût des produits financiers nouveaux comporte des frais fixes élevés. L'instruction d'un dossier de crédit ou d'un contrat de taux demande du temps et représente donc un coût pratiquement constant quel que soit le montant négocié. Les procédures de gestion de dette et de trésorerie requièrent des compétences spécialisées : les grandes collectivités ont dû étoffer leurs services financiers. Parallèlement, le coût de la fonction financière reste un handicap sensible pour les petites collectivités .

. Les opérations de réaménagement de la dette (voir deuxième partie) ont par ailleurs mis en évidence un risque nouveau pour les collectivités dans leurs négociations avec les organismes prêteurs : l'illusion de taux. Trop souvent, les collectivités , insuffisamment formées à cet exercice techniquement difficile, raisonnent en termes de taux faciaux, nominaux ou proportionnels. Ceux-ci sont trompeurs car leur expression ne rend pas compte de la capitalisation des intérêts. Les erreurs les plus fréquentes consistent, s'agissant des opérations de "reprofilage" de l'encours de la dette , à allonger la durée résiduelle des emprunts pour un coût global accru alors que le taux nominal est abaissé, et, plus généralement, à raisonner sur des montages dont les taux sont soit à terme à échoir, soit infra-annuels et enfin, à ne pas tenir compte du coût des commissions.

. Le problème des dates de valeur constitue, en matière d'opérations de trésorerie , une autre illustration de la complexité des nouveaux produits. En effet, les dates de valeur conditionnent le coût des instruments de trésorerie proposés aux collectivités locales. Or, l'organisation comptable est conçue de telle sorte que, trop souvent, le support du moyen de paiement (par exemple, un chèque) est assimilé au paiement lui-même (par exemple, la disposition effective des fonds par compensation du chèque). Cette situation traditionnelle est particulièrement dommageable dans le cas des ouvertures de crédit pour lesquelles les intérêts sont facturés sur la base d'un nombre réel de jours d'utilisation.

Dans les faits, la date de valeur pour les mouvements de capital reste la date de compensation. En revanche, la date de valeur pour le paiement des intérêts n'est pas toujours la date de l'arrêté des intérêts dûs au titre de la période écoulée puisque, compte tenu des délais de traitement et d'édition des échelles d'intérêts, le règlement intervient au plus tôt 15 jours après l'arrêté. Deux solutions présentent des risques : l'imputation sur le compte support de la collectivité qui constituerait un cas de capitalisation infra-annuelle des intérêts ; le versement d'une provision par la collectivité , auquel s'opposerait la règle du service fait. Dès lors, les dates de valeur applicables, dans la pratique, à la réception ou la remise de chèques de banque ou à la réception ou l'émission de virements, peuvent être classées en trois catégories :

- la pratique courante qui consiste à retenir la date de réception, de remise ou d'émission comme date de valeur. Le nombre de jours perdus par l'une des deux parties est supposé être compensé par un gain symétrique lors de l'opération inverse ;

- l'application de dates de valeur banalisées qui revient à utiliser pour les opérations avec les collectivités le barème général des dates de valeur, en fonction de la nature de l'opération (chèque ou virement) et du sens (débit ou crédit) ;

- la négociation des dates de valeur entre les prêteurs et leurs clients ; rares sont toutefois les établissements de crédit qui acceptent de négocier ces dates de valeur.

Nombre de collectivités locales sont exposées, dans ces conditions, au risque de payer des intérêts imputables à des dates de valeur qu'elles ne maîtrisent pas, en raison de la complexité d'ensemble du système.

b) Les dérives

Les risques les plus importants auxquels sont exposées les collectivités locales, concernent le montant de l'endettement. Globalement toutefois, le secteur public local français est relativement peu endetté, surtout en comparaison des autres pays industrialisés. Cependant, le fait que cette dette soit portée par un nombre d'entités plus élevé qu'ailleurs, et donc de taille unitaire plus réduite, tempère sensiblement cette observation favorable.

Par ailleurs, et ainsi qu'ont pu le relever les chambres régionales des comptes, deux techniques se sont fortement développées ces dernières années, qui constituent des dérives inquiétantes : les différés de remboursement et les garanties d'emprunt. La procédure du différé apparaît dangereuse lorsqu'elle est utilisée en fonction du cycle électoral ; elle doit donc être strictement réglementée et portée à la connaissance des assemblées délibérantes et des citoyens chaque fois qu'il en est fait usage. L'octroi de garanties, même limité par la loi du 5 janvier 1988 (voir première partie), demeure une source importante de difficultés, notamment pour les finances communales. En effet, la loi reste muette sur la procédure à suivre, en dehors du contrôle de légalité de droit commun, dès lors que les seuils sont dépassés ; les garanties accordées aux offices HLM et aux organismes reconnus d'utilité publique échappent de surcroît aux plafonds ; enfin, les différents intervenants - ordonnateurs, assemblées élues, préfets - n'ont pas toujours une connaissance précise du montant total des garanties.

S'agissant de la gestion de la trésorerie, la dérive la plus grave concerne les placements purement spéculatifs. Au Royaume-Uni, ces pratiques se sont développées. Les collectivités locales, bénéficiant d'un cadre réglementaire très favorable, se sont fortement engagées sur le marché des échanges de taux. Or, la hausse sensible des taux d'intérêt a provoqué de graves difficultés financières pour plusieurs communes, plus particulièrement celle de HAMMERSMITH & FULHAM. Celle-ci était engagée pour 3 milliards en livres sterling aux termes de contrats d'échange de taux à la fin du premier trimestre 1989, alors que sa dette s'élevait à 350 millions. En février 1990, la juridiction d'appel a jugé que seules les opérations destinées effectivement à couvrir les risques de taux étaient légales et a annulé toutes les autres, considérées comme purement spéculatives, laissant à la charge des intermédiaires financiers les pertes correspondantes. En France, il est peu vraisemblable que de telles opérations se produisent, du moins de cette ampleur. Cependant, l'état actuel de la réglementation et ses contournements possibles (voir supra) laissent la place à des placements à finalité spéculative, qui n'entrent pas dans la mission d'intérêt public local, assignée par la loi aux collectivités territoriales.

II. LA REFORME PRIORITAIRE DE LA COMPTABILITE

A. - DES COMPTES OPAQUES

1° La singularité du compte d'avances

a) La nature du compte d'avances

L'article 28 de la loi organique relative aux lois de finances définit les avances comme consenties par l'Etat pour une durée limitée de deux ans renouvelable une fois. A l'issue du délai fixé, les avances doivent être remboursées ou transformées en prêts. Elles portent intérêt.

Le compte d'avances n° 903-54 échappe à ces caractéristiques, puisque ses dépenses sont constituées de versements gratuits qui n'ont pas à être remboursés. Surtout, les avances sont consenties aux collectivités locales alors que les recettes sont perçues sous forme de recouvrements auprès des contribuables locaux. Le compte a donc des créanciers et des débiteurs différents. Cela est d'autant plus surprenant que la jurisprudence considère que l'impôt local constitue une dette du contribuable envers la collectivité locale et non envers l'Etat, à l'exception de la part de la taxe composée des prélèvements forfaitaires pour frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeur (arrêt du Conseil d'Etat, 6 janvier 1965, sieur Berger).

Le compte 903-54 est en réalité un compte d'attribution. Les versements mensuels sont des acomptes et le dernier versement - décembre en principe - est un solde. Les crédits n'ont qu'un caractère statistique ; en fait c'est l'administration fiscale qui seule connaît les apurements effectifs. Le Parlement ne vote qu'un compte de constatation d'apparence factice, en méconnaissance des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, notamment de l'article 24.

b) Le fonctionnement du compte d'avances

A travers les instructions successives de la direction de la comptabilité publique, les modalités de versement des acomptes et des régularisations, comme le calcul des dotations finales, sont devenus de plus en plus complexes. Les services extérieurs chargés d'en assurer l'exécution ont des difficultés à respecter des dispositions mal assimilées. Ainsi, la réglementation relative aux gains et pertes sur arrondissements, issue de l'article 1657 du code général des impôts, n'est plus applicable depuis la loi du 10 janvier 1980 relative à la liberté du vote des taux. La direction de la comptabilité publique a cherché à combler ce vide juridique par des interventions qui restent mal comprises des agents.

De plus, il n'y a pas de correspondance exacte entre les dépenses du compte d'avances pour une année donnée et le montant estimé par la direction générale des impôts d'après les rôles généraux et supplémentaires d'impôts locaux.

Les recettes d'ordre résultant des dégrèvements et des admissions en non-valeur, qui consistent en un jeu d'écritures comptables au profit du compte d'avances par débit du chapitre 15-01, paragraphe 11, du budget des charges communes du ministère de l'économie et des finances, constituent une autre source d'opacité et de complexité.

Tout d'abord, il y a lieu de relever que sont traités sur le même plan tous les dégrèvements, qu'ils soient "ordinaires" ou "législatifs". Ces derniers n'obéissent pourtant pas à la même logique puisqu'ils représentent en fait des dépenses fiscales décidées par l'Etat au bénéfice de certaines catégories de contribuables (entreprises, personnes âgées,...). Par ailleurs, d'un point de vue comptable, la totalité des allègements d'impôts locaux décidés par le législateur ne transite pas par le compte 903-54. C'est notamment le cas de ceux donnant lieu au versement d'une subvention de compensation (cas de la contrepartie de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties accordée aux acquéreurs de logements neufs destinés à l'habitation principale - articles 1684 à 1687 du code général des impôts). D'un point de vue rationnel, la frontière est difficile à tracer entre ce qui relève des "dégrèvements législatifs" et les autres mesures décidées par l'Etat qui se traduisent également par des abaissements de cotisations pour des catégories de contribuables. Le fonctionnement du compte d'avances est directement affecté par ces décisions : ainsi, les mesures d'allègement de la taxe professionnelle prévues par la loi de finances pour 1985 (dégrèvement de 10 p. 100) étaient comptabilisées en dépenses du budget général, au chapitre 15-01 précité, et

donc inscrites en recettes d'ordre du compte 903-54. La loi de finances pour 1987 a modifié le système et a institué un abattement général de 16 p. 100 qui se traduit par une dotation de compensation versée aux collectivités - sans transiter désormais par le compte d'avances - et prélevée directement sur les recettes de l'Etat, comme la DGF.

2° La complexité de la comptabilisation des dépôts

. Les mouvements de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales sont comptabilisés en double, chez les trésoriers-payeurs généraux et chez les comptables locaux, mais avec des décalages importants dans le temps, dûs aux règles de centralisation. S'agissant en particulier des dotations en provenance de l'Etat, les écritures du comptable local sont passées après réception des titres d'encaissement (débit du compte au Trésor 568 et crédit du compte budgétaire de la collectivité concernée ; débit du compte de liaison 390-30 et crédit du compte de tiers 438-5 pour l'ensemble des collectivités du ressort ; débit du compte du Trésor à la Banque de France - compte 512 - et crédit du compte 390-30 pour les mêmes montants globaux). Le comptable déclenche ensuite les écritures de centralisation à la trésorerie générale ; mais le compte 431 qui retrace le niveau de la trésorerie des collectivités dans les écritures du trésorier-payeur général n'est mis à jour que mensuellement (les encaissements étant ventilés, comme les décaissements, pour chaque collectivité intéressée).

Il ressort de ce schéma des décalages pouvant aller jusqu'à plusieurs semaines, et donc des différences dans les soldes constatés :

- d'une part entre le compte 568 tenu dans la comptabilité de chaque collectivité et le compte 431 tenu par le trésorier-payeur général ;

- d'autre part entre le compte courant du Trésor à la Banque de France (512) et le même compte 431.

. L'utilisation qui est faite du compte 438-5 (divers collectivités et établissements publics - service financier assuré par les comptables non centralisateurs) constitue une autre source d'opacité. Ce compte, tenu dans les écritures des trésoriers-payeurs généraux, présente en cours d'année un solde débiteur important (de 1 à 2 milliards de francs pour l'ensemble des trésoreries générales). Bien que la question n'ait pu être parfaitement élucidée, il apparaît que demeurent à ce compte, avant d'être portées au débit du compte 431, des dépenses sans ordonnancement préalable (paie du personnel, annuités d'emprunt CLF) dont la régularisation se trouve retardée, alors que bien entendu elles ont déjà affecté les comptes 568 dans la comptabilité locale. A un instant donné, le solde du compte 431 ne représente donc pas, à lui seul, dans les écritures du trésorier-payeur général, la situation des collectivités locales du département : il y a lieu d'y ajouter celui du compte 438-5. On précisera toutefois que le compte 438-5 présente un solde nul en fin d'année et que les ordres de grandeur des soldes intermédiaires des deux comptes sont très différents : de 1 à 2 milliards en moyenne contre plus de 70 milliards pour le compte de dépôt.

Ainsi, les comptes tenus par les trésoriers-payeurs généraux sont d'une utilisation malaisée, parce que le dispositif comptable est construit selon une optique privilégiant les relations internes entre comptables locaux et trésoriers-payeurs généraux et la centralisation différée des écritures, et non la connaissance au jour le jour par le Trésor "banquier" de la situation de trésorerie des collectivités . Les éléments fondamentaux constitutifs d'une véritable gestion de trésorerie (découvert, jours de valeur...) auxquels s'intéresserait un réseau bancaire sont, sous l'angle de la comptabilisation des flux

financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales, également ignorés. On peut certes répondre que l'essentiel est la garantie, convenablement assurée, que le compte 568 tenu localement pour chaque collectivité permet en permanence de couvrir les mandatements ; mais il est clair qu'une gestion réelle de la trésorerie, qui prévoirait, par exemple, le versement croisé d'intérêts sur les dépôts et sur les avances du Trésor, ne pourrait être convenablement mise en place dans les trésoreries générales sans de profondes améliorations.

On peut donc conclure que la connaissance réelle du niveau de disponibilités de chaque collectivité locale est encore très imparfaite.

3° L'ignorance du montant des impôts recouverts pour chaque collectivité

Les recettes du compte spécial 903-54 sont en principe égales aux apurements des rôles d'impôts locaux, par encaissement effectif ou par recettes d'ordre provenant des dégrèvements et admissions en non-valeur, constatés au cours de l'année civile et afférents soit à cette gestion, soit aux gestions antérieures (voir 1^{re} partie). En réalité, la comptabilité du trésorier-payeur général enregistre au crédit d'un seul compte (le compte 411-01), de manière globale, la totalité des recouvrements sur impôts par voie de rôles, qu'il s'agisse d'impôts d'Etat ou d'impôts dus aux collectivités ou établissements publics locaux : la ventilation de la part des impôts locaux n'étant pas prévue, il est impossible de transférer au compte 903-54, des montants correspondant aux recouvrements réels. Ces montants font donc l'objet d'estimations selon des modalités compliquées et contestables :

. Au niveau national tout d'abord, la direction de la comptabilité publique répartit l'ensemble des recettes (effectives ou d'ordre) constatées au compte 411-01 au prorata de la totalité des rôles majorables dans l'année pour chacune des trois catégories d'impôts : impôts d'Etat, impôts locaux, participation des employeurs à l'effort de construction ; compte tenu des délais de majoration pour non-paiement, différents selon les impôts, le taux de recouvrement théorique ainsi défini pour les impôts locaux (89,54 p. 100 en 1988) est supérieur à celui des impôts d'Etat (84,26 p. 100).

. Pour chaque trésorerie générale, ce taux théorique est appliqué aux prises en charge majorables du département pour en déduire les "attributions théoriques" ; mais, pour que ces attributions ne dépassent pas, le cas échéant, le total des recettes effectivement encaissées dans le département, des "coefficients correcteurs départementaux" sont appliqués, selon des modes de calcul qui n'ont pas pu être justifiés devant la Cour. Les taux ainsi rectifiés sont appliqués aux montants des rôles majorables, après défalcation de divers préciputs, notamment des forfaits attribués à l'Etat, pour déterminer le montant des recettes à porter au crédit du compte 903-54 : celui-ci est alors notifié à chaque trésorerie générale par télex, en fin de gestion. S'agissant des recouvrements des années précédentes, les règles appliquées aboutissent à un "lissage" des recettes des années n - 1 et n. C'est seulement au terme de ces calculs, dont elles ignorent tout, que les collectivités locales sont créditées d'avances censées représenter le montant des impôts recouverts pour leur compte, mais en fait déterminées selon des modalités artificielles et peu claires.

. Les conséquences de ce système d'affectation des recettes d'impôts directs locaux sont de trois ordres :

- Tout d'abord, il convient de relever que, globalement, les rôles d'impôts locaux sont réputés être apurés plus largement et plus rapidement (à la fin de l'année $n + 1$ notamment) que les impôts d'Etat, en raison de la prise en compte du rapport des prises en charge majorables au total des prises en charge, ainsi que de l'importance et de la plus grande rapidité des décisions d'admission en non-valeur ou de dégrèvement, en particulier en ce qui concerne la taxe d'habitation due par les personnes âgées ou de condition modeste. Or, les données statistiques dont on dispose par ailleurs sur les rentrées effectives d'impôts directs conduisent à la constatation inverse : le taux brut de paiement à l'échéance était en 1988, de 93,76 p. 100 pour l'impôt sur le revenu, mais de 90,44 p. 100 pour les taxes foncières, 87,44 p. 100 pour la taxe d'habitation et 85,47 p. 100 pour la taxe professionnelle. Cette situation s'explique par le nombre des articles de rôles à recouvrer (plus de 50 millions contre moins de 15 millions de contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu) et par les difficultés particulières de recouvrement (mobilité de la population par exemple). Il apparaît donc que les attributions forfaitaires entraînent globalement des distorsions importantes par rapport à ce que seraient les attributions exactes du produit effectif des impôts locaux aux collectivités bénéficiaires.

- Par ailleurs, l'application des coefficients correcteurs départementaux aboutit à des résultats surprenants, certains départements d'outre-mer, la Corse et Paris bénéficiant par exemple des "boni" les plus importants par rapport aux taux théoriques de recouvrement des impôts directs dans ces départements.

- Enfin, toutes les collectivités locales d'un même département sont ainsi traitées de manière identique quant au rendement estimé des impôts, quelles que soient leurs politiques fiscales ou les situations particulières du recouvrement.

Il est vrai que ces constatations demeurent abstraites, puisqu'elles sont sans incidence sur les ressources fiscales mises en définitive à la disposition des collectivités . Leur incidence n'est toutefois pas nulle sur le montant de la trésorerie ; elles soulignent néanmoins le caractère tout à fait artificiel des règles qui président à la fixation des recettes du compte spécial, dont les résultats annuels se traduisent pourtant très directement dans le solde d'exécution du budget de l'Etat.

La conclusion qu'il est possible de tirer de ces constatations est simple : l'Etat n'est pas en mesure de connaître au jour le jour le niveau de recouvrement d'un impôt local donné pour une collectivité déterminée. L'attribution des avances fiscales se fait donc dans des conditions peu compatibles avec la nécessaire transparence qui doit être la marque des comptes publics. Les collectivités territoriales , quant à elles, ne sont jamais informées du déroulement d'opérations qui les concernent pourtant au premier chef.

B. - UNE EVOLUTION NECESSAIRE

Enfermée dans un cadre qui ne permet pas d'éliminer les risques et dont la mise en oeuvre s'accommode d'approximations, la gestion de la dette et de la trésorerie des collectivités locales est nécessairement appelée à évoluer. L'intérêt conjugué de l'Etat, des collectivités locales, des établissements financiers et des citoyens exige une gestion financière conduite sur la base de comptes clarifiés.

Des propositions de réformes, émanant de diverses sources ont déjà été envisagées. Leur réalisation ne sera pas possible tant que les conditions nécessaires à leur mise en oeuvre ne seront pas réunies ; tel n'est pas aujourd'hui le cas.

1° Les réformes déjà proposées

Deux propositions sont fréquemment évoquées depuis un certain temps par divers intervenants, notamment le Conseil économique et social et la commission des finances du Sénat : la rémunération croisée des dépôts et des avances et l'assouplissement du régime de placement des fonds. Leur mise en oeuvre ne rencontrerait pas, il est vrai, d'obstacle de nature juridique : la rémunération des dépôts peut être décidée, par simple voie réglementaire, en revenant au régime antérieur à 1941 et celle des avances dépend des dispositions de chaque loi de finances sur les comptes spéciaux du Trésor. L'assouplissement de l'obligation de dépôt peut quant à elle passer par la voie des dérogations que le ministre des finances peut autoriser selon l'article 15 de l'ordonnance de 1959 qu'il n'est donc pas nécessaire de modifier.

a) La rémunération croisée des avances et des dépôts

L'obligation de dépôt non rémunéré des fonds libres au Trésor a souvent été présentée comme la contrepartie des avances gratuites du produit des impositions locales consenties par l'Etat aux collectivités . Ce lien n'a rien de juridique. L'obligation de dépôt a été confirmée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 tandis que l'existence et le fonctionnement du compte d'avances sont subordonnés à un vote annuel du Parlement dans le cadre de chaque loi de finances.

Si les modifications des deux systèmes sont donc juridiquement indépendantes, il se trouve toutefois que les masses financières en cause sont de volume comparable et que l'imbrication des avantages et inconvénients est telle que la rémunération croisée peut présenter un intérêt. Le principe général de cette rémunération consisterait à :

- offrir aux collectivités une rémunération de leurs dépôts, calculée sur la base d'un taux à déterminer appliqué au montant quotidien de leurs disponibilités ;

- leur facturer les avances sur impositions - et bien sûr les avances sur avances, elles aussi gratuites jusqu'à présent -, à un taux également à déterminer et qui s'appliquerait jusqu'à ce que l'Etat ait effectivement perçu le produit des impôts correspondants aux avances cumulées versées à chaque collectivité . La généralisation du recouvrement plus précoce dans l'année des impôts locaux¹⁸ permettrait d'ailleurs de réduire le coût de l'effet "profil" du compte d'avances et diminuerait donc la charge des intérêts dus par les collectivités sur ces avances. C'est d'ailleurs ce que cherche à développer le ministre chargé du budget en avançant les dates limites de paiement des taxes foncières et d'habitation dues au titre de 1991 (lettre circulaire aux maires du 14 mai 1991) et en tentant de généraliser avec un succès incertain, la mensualisation de la taxe d'habitation qui pourrait également être étendue aux taxes foncières (cf. le projet de loi de finances pour 1992).

Ce choix se heurterait toutefois à des questions de principe et à des obstacles techniques.

Le champ d'application de la rémunération des dépôts pourrait être étendu à la totalité des disponibilités au compte 568 ou seulement au volume qui dépasserait un niveau plancher, fixé de manière forfaitaire par catégorie de collectivité et représentant un fond de roulement incompressible. Mais la fixation de ce plancher selon les caractéristiques propres de chaque collectivité , fort délicate, soulèverait certainement des difficultés au regard du principe de libre administration des collectivités locales. Au

18) Un acompte de 50 p. 100 de la taxe professionnelle est exigible le 31 mai (art. 1679 quinquième du code général des impôts).

surplus, les grandes collectivités qui pratiquent une gestion active de trésorerie et maintiennent un faible niveau de disponibilités pourraient s'émouvoir de ce système.

La rémunération pourrait porter alors soit sur la totalité des disponibilités quotidiennes figurant au compte 568, soit seulement sur la partie que l'ordonnateur déciderait de transférer à un compte distinct en vue d'une rémunération.

Dans le premier cas, les aménagements comptables seraient très légers, l'automatisme de la rémunération n'engagerait pas de choix de la part de la collectivité mais elle serait lourde pour l'Etat puisque portant sur la totalité de la trésorerie .

Dans le second, si le dispositif comptable devait être modifié plus profondément, le coût serait plus faible pour l'Etat et la responsabilité des gestionnaires locaux serait renforcée par le choix régulier des volumes financiers consacrés à des placements.

Les taux de rémunération soulèvent d'autres questions. Ils pourraient être fixes, révisables ou variables et, dans ces deux derniers cas, alignés sur divers index. Pour les disponibilités, ils pourraient représenter la rémunération, aux conditions du marché, de fonds dont le dépôt resterait obligatoire, à titre de compensation par rapport aux fruits que les collectivités pourraient retirer de placements sur le marché financier. Pour les avances, leur calcul pourrait répondre au souhait de rétribuer l'Etat au taux du marché, comme n'importe quel établissement financier, ou de compenser le manque de disponibilités qui en résulterait pour l'Etat, lequel se trouverait contraint, par ailleurs, à emprunter pour couvrir ses propres besoins. Ces choix assureraient l'alignement indépendant des deux systèmes de rémunération sur les lois du marché.

Dans une autre optique, la rémunération croisée pourrait être calculée de manière à équilibrer les dépenses consenties par l'Etat du fait des avances et les manques à gagner des collectivités ne pouvant placer à leur guise leurs disponibilités. La neutralité financière serait alors l'objectif primordial. Elle pourrait être appréciée au niveau de l'ensemble des collectivités locales ou au niveau de chaque catégorie de collectivités , en fonction de l'importance des dépôts et des besoins, ce qui reviendrait à faire disparaître la notion de solidarité financière soit entre les collectivités locales, soit seulement au sein de chaque catégorie.

La satisfaction de l'objectif de neutralité voudrait également que la facturation des prestations ou charges encourues par l'Etat, pour le service d'assiette et de recouvrement et pour les dégrèvements et non-valeurs, corresponde au coût réel qu'elles représentent pour l'Etat.

Au total, cependant, ces différentes logiques répondent à des choix autant politiques que techniques.

b) L'assouplissement progressif du régime de placement des fonds

La rémunération des dépôts et des avances paraît liée au système de placement des fonds des collectivités . Dans le cas du maintien du système actuel, avec quasi-exclusivité des placements au compte du Trésor, la rémunération croisée aurait un effet de compensation.

. Les choix possibles

La libéralisation du régime de placement peut rester limitée au réseau du Trésor ou permettre de s'en affranchir.

La première solution consisterait à supprimer les règles qui limitent les placements selon l'origine des fonds, budgétaires ou de trésorerie, et à autoriser des placements sur toutes valeurs d'Etat, bons du Trésor négociables et sur formules, ou emprunts d'Etat. Avantageuse pour le comptable public qui resterait un élément moteur du dispositif, elle serait simple à mettre en place. Elle risquerait toutefois d'être jugée incompatible avec la directive européenne du 24 juin 1988 qui interdit toute discrimination entre les établissements financiers, le Trésor devant alors être assimilé à l'un d'entre eux en fonction des prestations qu'il offrirait.

La seconde solution offre à son tour deux types de possibilités : elle pourrait comporter une liberté totale de placement hors du réseau du Trésor pour l'ensemble des collectivités ; mais cette liberté pourrait aussi être limitée à certains fonds et n'être accordée qu'à certaines collectivités en fonction de leur statut et de leurs besoins.

L'acceptation du principe de libre placement des disponibilités conduirait à n'utiliser le compte des collectivités au Trésor que pour l'encaissement des fonds en provenance du budget de l'Etat. Symétriquement, le compte d'avances serait supprimé et l'Etat verserait aux collectivités locales, le produit des impositions au fur et à mesure des recouvrements effectués. En cas d'insuffisance de trésorerie, les collectivités devraient alors s'adresser au réseau bancaire pour obtenir les fonds nécessaires pour couvrir leurs dépenses.

Toutefois, ce schéma extrême pourrait faire l'objet d'atténuations :

- le lien, artificiel, entre dépôts et avances serait rompu mais l'Etat pourrait continuer à faire l'avance du produit des impositions contre rémunération ;

- les avances de trésorerie pourraient aussi être consenties indifféremment par l'Etat ou les établissements financiers ; l'Etat deviendrait alors un banquier parmi d'autres et offrirait un service rémunéré par le canal du compte spécial du Trésor.

Enfin, un schéma de compromis consisterait à restreindre cette liberté en imposant un dépôt partiel des fonds sur un compte au Trésor, le montant de ce dépôt étant fixé soit en pourcentage des disponibilités, soit en fonction de leur provenance : subventions de l'Etat, concours financiers de celui-ci en compensation des transferts de charges, prélèvements sur recettes, recettes fiscales ou ressources sur emprunts. Le choix alors effectué déterminerait les possibilités et les conditions d'accès aux avances de trésorerie consenties par l'Etat.

Quelle que soit la solution retenue, le nouveau régime de placement des disponibilités et d'octroi d'avances de trésorerie devrait couvrir l'ensemble des établissements financiers français et non quelques institutions seulement ; il devrait même être étendu à tous les établissements financiers des pays de la CEE si la directive du 24 juin 1988 trouvait à s'appliquer.

. Les effets de la réforme

Les effets d'une telle réforme devraient être préalablement mesurés, alors qu'aujourd'hui les éléments de l'analyse font défaut, qu'il s'agisse de l'Etat, et, plus encore, des collectivités territoriales elles-mêmes.

Les difficultés administratives pourraient être surmontées. Une nouvelle organisation des structures comptables ne serait pas nécessaire si le réseau des comptables du Trésor mis à la disposition des collectivités locales restait en charge du maniement des fonds. Cela paraîtrait souhaitable car, d'une part, le recours au compte au Trésor subsisterait pour certains encaissements et décaissements et, d'autre part, le

comptable local devrait demeurer l'intermédiaire obligé entre l'ordonnateur et le banquier pour la manipulation des fonds conservés à la banque, en vertu du principe de séparation des fonctions inscrit dans le droit public français qui garantit la sécurité et le contrôle des mouvements effectués. Il convient en effet de séparer nettement la question de la localisation des fonds de celle de la responsabilité de leur maniement, puis d'en déduire les adaptations nécessaires de procédures.

En dépit des garanties offertes par le réseau comptable public, l'existence de risques liés aux placements libres ne doit pas être écartée. Pour les collectivités locales, dépositaires des ressources des contribuables, les placements peu sûrs sont, comme pour l'Etat, à éviter. Les opérations à caractère spéculatif ou celles qui n'assurent pas le maintien du capital ne devraient pas être possibles. Il faudrait aussi adapter, si possible, le degré de liquidité des placements à la nature des dépenses à couvrir. Par ailleurs, les difficultés financières éventuelles des établissements dépositaires, pouvant au pire conduire à leur faillite, devraient pouvoir être décelées à temps afin de ne pas engager les collectivités avec des banques trop fragiles. A l'inverse, du côté des banques, le risque d'insolvabilité des collectivités locales, longtemps tenu pour irréaliste, ne peut désormais plus être nié.

Pour l'Etat, le coût direct d'une telle réforme reste difficile à apprécier. Entre autres conséquences, le nécessaire aménagement des structures comptables et la perte de liquidité qui en résulteraient, le conduiraient vraisemblablement à rechercher des contreparties dans le nouveau régime. A ce niveau aussi, les choix éventuels demanderaient à être mieux éclairés.

c) Les incidences de ces propositions sur les collectivités locales

Les effets financiers de telles réformes ne peuvent qu'être variables selon les profils de collectivités et notamment le degré de maturité de la gestion de leur trésorerie.

Lorsque leurs fonds libres sont importants et leurs recettes fiscales modestes, les collectivités auraient intérêt à la liberté de placement et pourraient supporter la suppression d'avances fiscales régulières ; elles engrangeraient les revenus de leurs disponibilités et ajusteraient leur trésorerie à la couverture de dépenses aisément planifiables comme celles de fonctionnement. L'accumulation rémunérée de réserves sous forme de plan d'épargne d'équipement permettrait aux plus petites d'entre elles de mieux autofinancer leurs investissements isolés et de mobiliser des volumes réduits d'emprunts à bonne date.

A l'inverse, les collectivités qui sont parvenues à réduire leur trésorerie sont moins intéressées à l'assouplissement de l'obligation de dépôt, puisque leurs possibilités de placement sont faibles - encore faudrait-il s'assurer que la réduction de leurs disponibilités ne résulte pas justement de placements occultes réalisés en dehors du réseau du Trésor -. Dans le même temps, elles continuent à bénéficier d'avances jusqu'à présent gratuites. La réforme du système mettrait donc surtout à leur charge la facturation de ces avances, facturation d'autant plus lourde que leurs recettes fiscales seraient élevées.

Comme indiqué plus haut, la distinction entre ces deux catégories ne recouvre pas nécessairement celle qui sépare les collectivités par nature (régions, départements, communes, établissements publics) ou par taille. Il serait donc juridiquement plus simple mais financièrement délicat d'appliquer des régimes de dépôts et d'avances différents selon ces critères organiques, sauf à vouloir induire tel ou tel type de

comportement pour telle catégorie de collectivité : ainsi, les régions, maintenues dans le dispositif actuel, seraient engagées à diminuer leur trésorerie naturellement excédentaire et à vivre sur des avances substantielles gratuites alors que les petites communes qui choisiraient l'option d'ouverture gagneraient à constituer des réserves de trésorerie procurant des revenus et à payer une rémunération limitée sur des avances modestes.

L'autre possibilité, en vérité théorique, conduirait à préconiser des traitements différenciés selon les collectivités, les critères de différenciation portant sur les modalités et les résultats actuels de la gestion de trésorerie. Il paraît évident que la règle ne peut se fonder sur des critères mouvants et varier en fonction de situations évoluant soit spontanément, soit au gré des responsables. Cette technique s'avérerait difficilement praticable en termes législatifs et réglementaires. Sa compatibilité avec l'égalité de principe des collectivités locales serait enfin bien difficile à défendre.

Au surplus, des traitements différenciés rompraient l'actuelle solidarité financière unissant les collectivités locales. Cette solidarité établit des compensations entre les collectivités riches et pauvres, à bon ou mauvais taux de recouvrement fiscal, disposant d'une trésorerie naturellement tendue ou pléthorique. Admise tacitement dans son principe, elle n'a toutefois jamais fait l'objet d'une étude précise, à la connaissance de la Cour. En pratique, cette solidarité fait peser sur les contribuables d'une collectivité donnée des charges qu'ils ignorent ou les fait au contraire bénéficier d'avantages qu'ils ne connaissent pas plus.

En vérité, dès lors que la décision serait prise de faire évoluer le système, les solutions ne manqueraient pas, tant sont diverses les modalités qu'elles peuvent revêtir. La Cour et les chambres régionales n'ont pas cherché à faire preuve d'imagination en parcourant le champ des solutions possibles, ni à se prononcer sur celles qui ont déjà été proposées.

Le fait est qu'à ce jour les conditions d'une réforme, quelle qu'elle soit, ne sont pas encore réunies. Causes et effets mêlés, les mécanismes actuels sont trop imparfaits pour être les fondements d'un réel changement.

Il importe donc de mettre en place les moyens techniques préalables à la modification des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales pour éclairer des décisions qui, si elles devaient être prises, seraient affaire d'opportunité et de choix politiques.

2° Un préalable nécessaire : des comptes sincères et "consolidés"

Il est illusoire de vouloir améliorer significativement la gestion de la trésorerie des collectivités locales si celle-ci n'est pas exactement connue. Les sources d'opacité, et dès lors d'arbitraire, sont, on l'a vu, multiples. Il convient donc de rénover le cadre et les procédures comptables.

Les assemblées locales comme les citoyens ne peuvent pas être tenus à l'écart des comptes qui les concernent. L'information dont ils disposent aujourd'hui est trop souvent confuse et parcellaire. Son amélioration est nécessaire.

La rénovation du dispositif comptable et la transparence des comptes publics vont, au reste, de pair. Cette exigence vaut, certes, dans l'éventualité d'une réforme, mais elle s'impose même en dehors de cette perspective.

a) Une information sérieuse et complète

Le besoin d'information s'est développé avec la décentralisation et le volume des budgets locaux. La discrétion, volontaire ou non, a souvent été la règle ; l'indigence n'est pas rare au vu des bulletins diffusés par les collectivités . Le projet de loi en cours de discussion entend remédier, pour partie, à ces insuffisances.

En outre, les graves difficultés rencontrées par quelques collectivités s'accompagnent toujours de l'opacité des comptes, voire d'erreurs délibérées ou de dissimulations que les lacunes de la loi rendent possibles.

Les comptes des collectivités locales doivent donc être véritablement publics : tous les acteurs de la gestion locale - les collectivités elles-mêmes, les établissements de crédit, l'Etat et le citoyen - y trouveront avantage.

. Les collectivités locales

Au premier rang des utilisateurs de cette information figurent les ordonnateurs locaux. La connaissance de leurs disponibilités en temps réel, la garantie de versement des concours de l'Etat à date donnée, l'appréciation du rendement des impôts qu'ils demandent à l'Etat de mettre en recouvrement, la détermination exacte des conditions de financement qui leurs sont proposées tant par l'Etat que les établissements financiers sont des éléments indispensables à l'établissement de prévisions fiables et à une gestion financière aussi active qu'avisée.

Le domaine de la gestion de la trésorerie et de l'endettement échappe très largement à la compétence des assemblées délibérantes. En matière d'emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, il est généralement fait usage d'une délégation globale des pouvoirs à l'exécutif (art. L. 122-20 du code des communes, notamment). S'agissant de la gestion de trésorerie , la réglementation est plus stricte, la circulaire du 22 février 1989 relative aux concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales ayant rappelé qu'une telle délégation ne peut s'appliquer. Cependant, l'utilisation fréquente des clauses de tacite reconduction des crédits de trésorerie retire en fait tout rôle à l'assemblée délibérante. De surcroît, aucune disposition réglementaire n'en limite la durée, contrairement aux règles prévues pour les marchés publics.

Ainsi, dans la pratique, les décisions essentielles concernant la dette et la trésorerie sont prises par le chef de l'exécutif ou ses proches collaborateurs. Cette situation s'explique par le caractère très technique des opérations considérées, mais surtout par la nécessaire rapidité qui doit présider à leur mise en oeuvre. Il n'en reste pas moins que la notion d'autorisation donnée par l'assemblée délibérante est souvent malmenée, et qu'elle n'est même pas remplacée par un contrôle ou une information a posteriori. L'importance croissante des sommes en jeu, le développement, notamment dans les collectivités de grande taille, d'une gestion active de la trésorerie , rendent cette situation peu conforme aux principes démocratiques.

Il serait souhaitable d'élargir le champ des délibérations dans le domaine financier (décisions de placement, souscription des emprunts, par exemple) et, pour ce faire, d'imposer la production de documents plus consistants et plus clairs ; des comptes-rendus de la gestion de la trésorerie et de la dette pourraient aussi donner lieu, périodiquement, à débat en commission, voire devant l'assemblée elle-même. En outre, des documents annexes, plus détaillés et plus lisibles, faciliteraient le contrôle des assemblées comme celui du juge des comptes.

. Les établissements financiers

Pour leur part, les établissements financiers doivent aussi pouvoir disposer des informations financières essentielles qui leur permettront d'examiner la situation des collectivités locales avant de leur proposer leurs produits de dette et de trésorerie. La signature des collectivités locales pouvant ne plus apparaître aussi sûre que par le passé, cet accès ne semble pas superflu. La Commission bancaire a de son côté, reconnu la réalité du risque présenté par les collectivités locales lorsqu'elle a fixé à 20 p. 100, et non 0 p. 100 comme pour l'Etat, la pondération des encours de crédit qui leurs sont octroyés dans le calcul du ratio "prudentiel" Cooke. Les établissements financiers doivent désormais être en mesure d'apprécier les risques liés à la nature des engagements de leurs clients locaux, les conditions de leur endettement et leur marge de manoeuvre fiscale grâce à une comptabilité sincère et complète. Cette évolution, déjà largement accomplie dans le secteur privé, est indissociable de la banalisation du financement des collectivités locales et de leur progressive bancarisation.

Dans cette perspective, une notation des collectivités locales, répandue de longue date aux Etats-Unis et plus récemment en Europe du Nord, mais encore très rare en France, pourrait présenter certains avantages. Elle permettrait de fonder les décisions de prêts des banquiers sur des analyses rationnelles et quantifiées et non sur de simples présomptions. Elle concourrait à l'élargissement dans la transparence de la fourchette des taux, actuellement trop réduite pour un bon fonctionnement du marché. Enfin, les gestionnaires locaux trouveraient dans la notation une puissante incitation à améliorer leurs performances. Toutefois, il serait indispensable que la méthode de notation soit adaptée aux caractéristiques des collectivités locales dont ni la nature, ni l'objet ne sont comparables à celles du secteur privé, et soit le fruit d'une large concertation. Dans les faits, le Crédit local de France a déjà mis au point une grille d'appréciation des risques, applicable aux collectivités locales ; cependant, la pertinence d'un tel mode d'évaluation est aujourd'hui liée, dans une large mesure, à celle de l'information fournie par les budgets eux-mêmes.

. L'Etat

Chargé par les lois de décentralisation d'une mission de contrôle budgétaire et de légalité, mais aussi dispensateur de nombreux concours financiers aux collectivités locales et intermédiaire dans la collecte des impôts, l'Etat doit à plusieurs titres être bénéficiaire d'une information de qualité. Aussi a-t-il également intérêt à améliorer ses propres circuits d'information, de manière à réagir en temps utile et de façon appropriée aux dérives qui pourraient être constatées. La Cour a déjà relevé les insuffisances qui caractérisent le contrôle budgétaire et notamment la précarité des moyens matériels et humains consacrés par les préfetures, à l'exploitation de cette information¹⁹. Celle-ci s'avère particulièrement difficile à l'heure actuelle dans le domaine de la trésorerie et de la dette, l'archaïsme de la réglementation et les cloisonnements entre services s'ajoutant à la complexité croissante des produits financiers et à la disparition progressive de toute frontière entre les crédits à court et à long terme. Il appartient en conséquence à l'Etat non seulement de favoriser l'émergence d'une information financière plus claire et complète mais surtout de mieux l'utiliser, tant dans ses services extérieurs qu'en administration centrale.

19) Cf. rapport public de juin 1991 pp. 235 et suivantes.

. Les contribuables

Enfin, le citoyen et le contribuable locaux devraient eux aussi bénéficier de renseignements de meilleure qualité et mieux diffusés sur la situation financière des collectivités locales. Cette exigence a été prise en compte par le projet de loi relative à l'administration territoriale de la République, dont le titre II consacre le droit des habitants à être informés des affaires locales. Pour les régions, les départements, les communes de plus de 3 500 habitants, leurs syndicats mixtes et établissements publics administratifs ou de coopération, sont prévus à cet effet l'organisation d'un débat sur les orientations générales du budget et un accès facile à de nouveaux documents budgétaires. L'annexe du budget comprendrait en effet des données synthétiques sur la situation financière, la liste des concours attribués aux associations, notamment les prêts et avances, la présentation consolidée du budget principal et des budgets annexes, la synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération intercommunale, les bilans des organismes au capital desquels participe la collectivité ou auxquels elle consent des prêts ou subventions substantiels, et enfin, l'état des emprunts garantis ainsi que l'échéancier de leur amortissement. Les assemblées délibérantes bénéficieraient au premier chef de ces progrès.

Au-delà, la publicité des avis budgétaires et des lettres d'observations des chambres régionales des comptes accroîtra le volume et la qualité de l'information. Au total, le contribuable et l'électeur seront en mesure de savoir si la situation financière locale est saine, les perspectives de crédit solides, la politique fiscale justifiée et l'emploi des deniers publics locaux conforme à leur destination.

b) Des comptes sincères et des règles de prudence

. Des comptes sincères

Les collectivités locales comme l'Etat ne sauraient méconnaître cette nécessité.

- Une comptabilisation fidèle des flux par le réseau comptable

Aussi bien les règles de comptabilisation des disponibilités locales que les modes de versement des avances ne peuvent être maintenus en l'état. Dans ces domaines, plusieurs démarches sont à entreprendre : les procédures doivent être simplifiées, les outils techniques modernisés et la formation des agents renforcée.

Trois axes de travail principaux sont à retenir.

Le premier vise à obtenir une simplification des centralisations comptables entre le comptable local, le trésorier-payeur général et l'agent comptable central du Trésor (comptes 568, 431 et 512) et un raccourcissement des délais d'imputation à ces comptes des mouvements affectant la trésorerie locale. Ce résultat est indispensable pour connaître le niveau de disponibilités, sinon en temps réel, du moins dans des conditions voisines de celles du secteur bancaire. La connaissance quotidienne de la trésorerie réelle, dans laquelle il convient d'intégrer les fonds déposés sur le compte d'attente 438-5, doit précéder tout projet de rémunération des dépôts.

Le second axe est lié à la nécessité d'améliorer de manière significative la connaissance du rendement réel des impôts directs locaux, de manière à asseoir sur des bases plus sérieuses la comptabilité du compte 903-54. Les expériences informatiques entreprises en ce sens en 1988, bien que jugées peu fiables par la direction de la comptabilité publique, doivent néanmoins être poursuivies et améliorées. La simplification du calcul des avances, l'élimination des critères arbitraires et forfaitaires, l'abandon des coefficients correcteurs départementaux qui conduisent à des

incohérences, la diminution des régularisations et l'adéquation aussi fine que possible des versements d'avances aux besoins de chaque collectivité sont d'autres améliorations indispensables. Il conviendrait aussi à bref délai de distinguer, au sein des recouvrements effectués par les comptables, les parts des impôts revenant respectivement à l'Etat et aux collectivités locales. Ces progrès obtenus, la connaissance précise en temps réel du montant des impôts recouverts par type de taxe et par collectivité, combinée avec un calcul transparent des avances, devraient permettre d'envisager une affectation à chaque collectivité locale des recettes fiscales qui lui sont réellement dues. Si la solidarité financière entre collectivités devait être maintenue, elle résulterait alors d'un dispositif de péréquation transparent.

Enfin, les comptes pourraient encore être plus sincères. A titre d'exemple, la comptabilisation des différés d'amortissement ou des renégociations de dette, l'exacte prise en compte des emprunts à remboursement in fine sont de nature à préciser, dès l'année de la conclusion des contrats, le poids de la charge de la dette pour chacune des années à venir. De même, les avances de trésorerie, les opérations en cours de crédit-bail, les risques de taux et de change devraient être mieux retracés dans les comptes. La couverture des risques encourus pourrait d'ailleurs conduire à constituer des provisions. Enfin, une appréciation plus précise des actifs corporels et incorporels permettrait de mieux cerner leur incidence sur la situation financière des collectivités territoriales.

La révision de la structure des comptes locaux, actuellement en cours, permettra de progresser dans cette voie.

- Des comptes "consolidés" ?

Dans son rapport public de 1991, à l'occasion de l'enquête sur le contrôle budgétaire des collectivités et établissements publics locaux, la Cour a déjà noté la multiplication des gestions et interventions des collectivités locales au moyen de délégations à d'autres personnes morales de service public, d'opérations ou d'activités d'intérêt général. Elle relevait que l'absence de consolidation de ces opérations hors budget empêchait d'apprécier justement la situation financière d'une collectivité.

L'examen de la gestion de la trésorerie et de la dette confirme cette constatation. Les collectivités ont souvent recours à des organismes satellites, établissements publics, associations et sociétés d'économie mixte, pour placer leurs disponibilités. Les prêts qu'elles peuvent par ailleurs leur consentir, les contrats qu'elles signent avec eux et surtout les garanties d'emprunt qu'elles leur accordent, sont de nature à amplifier considérablement leurs engagements.

Le cas des sociétés d'économie mixte, plusieurs fois relevé, est sans doute le plus révélateur de telles pratiques. Ces structures apparaissent, depuis la loi du 7 juillet 1983, comme les plus adaptées pour mener des opérations pour le compte des collectivités sans incidence sur les documents budgétaires. Leur intervention n'est pas neutre sur le plan de la dette et de la trésorerie. En effet, les collectivités, même si elles ne peuvent participer à l'équilibre financier des SEM par l'octroi de subventions exceptionnelles (art. 7 de la loi du 7 juillet 1983), sont souvent conduites, outre les garanties d'emprunts, à leur consentir des garanties d'exploitation ou de trésorerie.

En fait, il n'est pas de crise financière constatée où les satellites de la collectivité n'aient joué un rôle, souvent majeur, dans ses difficultés, contribuant au surplus à dissimuler aux yeux de tous la gravité de la situation.

La "consolidation" non seulement du budget principal et des budgets annexes mais des flux financiers qui transitent entre une collectivité mère et des démembrements apparaît donc indispensable pour appréhender entièrement à la fois le niveau de ses disponibilités et les caractéristiques de sa dette et, partant, pour apprécier sa situation financière.

Le mot de "consolidation", ici employé par analogie, ne doit cependant pas abuser : si l'idée est simple, sa mise en oeuvre ne laisserait pas d'être difficile et il ne pourrait s'agir, du moins dans un premier temps, que d'une approche simplifiée de la consolidation telle qu'elle est pratiquée au sein des groupes. Le périmètre d'une telle consolidation ferait d'abord problème : si pour les SEM des critères peuvent être dégagés, qu'en serait-il pour les associations et autres organismes ? Le cas des personnes morales indépendantes de la collectivité mais situées de fait dans sa mouvance serait juridiquement difficile. Bref, les problèmes seraient multiples et ardues ; sans doute faudrait-il procéder par étapes et, dans un premier temps, rassembler un ensemble d'informations, élaborer des séries de ratios et dresser des états et des comptes annexes afin d'établir les meilleurs diagnostics possibles et d'en déduire des prévisions de bonne qualité. Il va de soi que ce dispositif devrait être proportionné à la dimension de la collectivité et ajusté en fonction de ses projets.

Avec la survenance de situations financières graves et l'ébauche d'un classement des collectivités locales en fonction des risques potentiels, l'idée d'une certification des comptes des collectivités locales a été émise. L'application à ces comptes des règles de la comptabilité publique doit normalement conduire à écarter une telle idée. En effet, les procédures d'exécution, de comptabilisation et de contrôle des opérations des collectivités locales comportent des garanties qui ont fait la preuve de leur efficacité. Ces garanties résultent, en particulier, de la séparation de l'ordonnateur et du comptable du fait que ce dernier est personnellement responsable de la régularité des opérations qu'il exécute après contrôle, et des comptes qu'il établit et enfin de l'intervention de la chambre régionale des comptes qui juge et arrête lesdits comptes. Au demeurant, la certification serait de peu de portée, dès lors qu'elle s'appliquerait aux seuls comptes de la collectivité .

Cependant, dans cette perspective, la procédure suivante serait à étudier : chaque satellite d'une collectivité territoriale (sociétés d'économie mixte, organismes publics, associations, autres personnes morales) serait tenu de faire certifier par son propre commissaire aux comptes la nature, le montant, la durée et les modalités des engagements pris envers lui par la collectivité locale. Ce certificat, envoyé chaque année par le commissaire aux comptes à la collectivité et à son comptable, serait obligatoirement annexé aux comptes de celle-ci (budget, compte administratif ou état du passif donnant la liste de tous les engagements vis-à-vis des tiers).

. Des règles de prudence

La clarté des comptes ne sera pas accrue d'emblée ; il y faudra du temps et des efforts. D'ici là, la situation de diverses collectivités peut se détériorer et les craintes qu'elle suscite, se réaliser à bref délai.

Face à ce danger, le recours à un arsenal réglementaire et contraignant est exclu ; il ressemblerait trop à une tutelle reconstituée. Mais les élus eux-mêmes savent bien que la multiplication des sinistres est à éviter et que, parfois, les collectivités doivent se garder d'elles-mêmes quand le projet est trop ambitieux, le risque mal calculé, le financement aléatoire, ou que le gestionnaire lui-même est incertain.

Aussi conviendrait-il de proposer, dès maintenant, aux collectivités locales de respecter quelques règles de saine gestion : si celles-ci n'étaient pas respectées, l'Etat, les établissements financiers, les assemblées délibérantes et les électeurs en tireraient les conséquences que chacun d'eux jugerait appropriées. Les collectivités seraient associées à la définition de ces règles à travers leurs organes représentatifs, le comité des finances locales et l'institut des collectivités territoriales .

Ces règles, simples et peu nombreuses, tendraient à éviter de faire courir des risques majeurs à la collectivité . Les chambres des comptes attacheraient une attention particulière à leur respect.

Dans le domaine des garanties d'emprunt où l'engagement potentiel s'avère lourd lorsqu'il se réalise, la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 avait prévu l'application de ratios limitant le volume de certains encours garantis (voir 1ère partie). Ces précautions pourraient être élargies à l'ensemble des emprunts couverts et les plafonds autorisés, diminués pour certains d'entre eux. En outre, il conviendrait de comptabiliser des provisions lorsque la situation financière des organismes garantis le justifie. Enfin, malgré les difficultés juridiques, le cas des collectivités ayant accordé leur garantie avant 1988, devrait être traité en vue de son alignement sur les nouvelles normes fixées, faute de quoi le risque potentiel qu'il représente ne pourra être éliminé.

Dans le domaine de la dette "stricto sensu", les collectivités doivent être protégées des montages trop complexes qu'elles ne sauraient maîtriser, notamment lorsqu'ils comportent des risques de change ou de taux trop importants ou difficiles à apprécier. Les différés d'amortissement appellent un traitement particulier pour ne pas reporter trop massivement la charge de la dette sur des exercices lointains, à un horizon où la prévision des recettes devient aléatoire. Le recours à des intermédiaires financiers pourrait être encadré : il devrait au minimum faire l'objet, s'agissant de prestations intellectuelles au sens du code des marchés, d'un appel obligatoire à la concurrence au-delà d'un certain seuil et la rémunération des intervenants pourrait être limitée afin d'éviter les excès constatés.

Pour la gestion de trésorerie , la règle serait aussi d'éviter les formules trop compliquées et les risques excessifs ; dans l'hypothèse d'une libéralisation du régime des dépôts, les placements incertains et à caractère essentiellement spéculatif seraient également déconseillés.

Dans le même esprit, il faudrait, autant que possible, prévenir les crises financières en faisant en sorte de déceler à temps les situations à risques et les gestions aventureuses de la trésorerie et de la dette . La mise au point et la publication périodique d'indicateurs d'alerte répondraient à cette préoccupation. Les chambres des comptes seraient en particulier chargées de veiller à leur parution et d'en faire l'analyse. Comme les règles "prudentielles", ces indicateurs seraient élaborés avec la participation des représentants des collectivités locales.

Certains de ces indicateurs, qui existent déjà, pourraient être utilisés de manière plus systématique. C'est le cas :

- du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal qui compare au potentiel fiscal le produit réel des impôts recouverts, à supposer qu'il soit connu à temps ;

- de la marge d'autofinancement courant, c'est-à-dire de la différence entre les recettes de fonctionnement et les charges courantes, charge de la dette exclue, qui révèle la capacité de remboursement ;

- des rapports de l'encours de la dette et de sa charge annuelle au nombre d'habitants et aux recettes de fonctionnement ;

- du rapport de l'emprunt brut annuel souscrit aux recettes de fonctionnement de l'exercice et, éventuellement diminué des amortissements de l'année, aux dépenses d'équipement du même exercice, ou à la marge brute d'autofinancement.

D'autres indicateurs, qui font aujourd'hui défaut, seraient à mettre au point. S'agissant de la charge de la dette par exemple, elle serait appréciée au sens large en intégrant les intérêts, primes, commissions et pertes de change, les charges figurant à la section de fonctionnement devant être examinées avec autant de soin que celles qui, inscrites à la section d'investissement, fluctuent aussi au gré des réaménagements de dette . L'endettement réel pourrait comprendre l'endettement comptable corrigé des variations de change mais aussi les risques provisionnés des garanties d'emprunt, les encours de crédit bail, les emprunts à court terme et les avances de trésorerie à vocation de consolidation.

Ainsi, une "batterie" commune d'indicateurs permettrait à l'ordonnateur, au comptable, aux services des préfectures et du Trésor et aux établissements financiers d'agir à temps pour éviter les dégradations déjà observées dans certaines collectivités locales. Dans les cas graves à définir, les chambres des comptes seraient amenées à examiner les finances des collectivités et à proposer au représentant de l'Etat les mesures appropriées.

Enfin, la situation des collectivités qui sont dans l'incapacité durable d'honorer leurs engagements ne peut toujours être réglée par une procédure adéquate. Si les chambres régionales des comptes ont parfois été en mesure d'organiser sans texte le redressement des équilibres compromis, ces succès peuvent être remis en cause par la défaillance de la collectivité . Surtout, ils restent subordonnés à un accord avec les créanciers, accord parfois impossible à atteindre ou pouvant être rompu.

C'est pourquoi, comme l'a souhaité la Cour dans son rapport public de juin 1991, une réflexion devrait être engagée pour définir une procédure légale particulière adaptée aux collectivités en quasi-cessation de paiement. Cette procédure, dans laquelle interviendraient les chambres régionales des comptes, aurait pour objet de statuer sur les créances et de circonscrire l'effort qui, de quelque manière que ce soit, restera pour l'essentiel à supporter par les contribuables.

CONCLUSION

Voici peu d'années, un grand mouvement a agité le monde des collectivités locales ; certains avaient découvert la gestion de la trésorerie et, avec elle, les contraintes inhérentes à la réglementation en vigueur. Il fallait donc rapidement supprimer les entraves qui bridaient les gestionnaires avisés ; articles, rapports, colloques se succédaient, qui ne préconisaient rien moins que la bancarisation des collectivités territoriales.

Cette turbulence n'était pas sans motif, dès lors que l'analyse était succincte. Une apparente évidence la justifiait :

- les collectivités disposent de fonds improductifs parce que déposés au Trésor qui ne les rémunère pas ;

- dans le même temps, elle font appel au marché financier pour se procurer des ressources à un taux fortement positif en termes réels - phénomène récent mais majeur.

Cette situation, singulière, onéreuse, illogique, alimentait la revendication des collectivités les plus importantes, soucieuses de mieux gérer leur trésorerie et capables de le faire. Cette demande était relayée par les établissements financiers, intéressés à l'affaire et voulut trouver une sorte de justification dans la directive européenne de 1988 sur la libération des mouvements de capitaux.

Aujourd'hui, le vent du changement s'est apaisé. Tous calculs faits, les demandeurs ont fini par constater que la réforme ne tournerait pas nécessairement à leur avantage. L'on s'est aussi rendu compte de la complexité du sujet et l'on s'est avisé que, par enchaînement, l'ensemble des relations financières entre l'Etat et les collectivités pouvait être remis en cause. Le temps paraît désormais propice à une étude plus attentive des divers éléments de ce volumineux dossier.

Cependant, la décentralisation aidant, le mouvement lancé naguère s'est poursuivi et le bilan que l'on peut aujourd'hui dresser est, c'est sa caractéristique, plein de contrastes.

1. Au regard de la gestion de la trésorerie et de la dette , la situation est très diversifiée. L'éventail des situations est complètement ouvert, depuis l'absence totale de gestion jusqu'à l'emploi de procédures et de produits fort élaborés ; entre ces extrêmes, tous les cas de figure sont représentés dans pratiquement toutes les catégories de collectivités ; cependant l'effet de taille joue en faveur des collectivités qui peuvent disposer des moyens d'une gestion active et pertinente de leurs emprunts et de leurs disponibilités.

2. Dans l'ensemble, cependant, les collectivités maîtrisent rarement les produits financiers les plus complexes ; après une période d'engouement, elles sont réticentes à emprunter en devises étrangères.

Les déclarations satisfaites sur la trésorerie zéro recouvrent parfois une réalité plus terne. La mise en oeuvre des procédures ad hoc, administratives et comptables, est une entreprise malaisée qui exige le concours d'une administration compétente et constamment motivée.

3. En dépit des difficultés et des lenteurs, la gestion de la trésorerie s'est améliorée de façon significative : les élus et les fonctionnaires y sont plus attentifs ; les propositions des établissements financiers sont mieux étudiées et les logiciels mieux adaptés. La tendance est à la diffusion et à la poursuite de ce mouvement, même si la réduction massive du total des dépôts au Trésor paraît peu vraisemblable.

4. Les collectivités de petite dimension ont en moyenne des disponibilités abondantes ; le taux de recouvrement de leurs impôts est, sans doute, meilleur que celui des grandes villes. Le dispositif en place leur est donc défavorable, alors qu'il fonctionne, semble-t-il, à l'avantage des collectivités de taille importante.

Les chambres des comptes ont relevé, au cours de leurs enquêtes, peu d'irrégularités graves. Cependant les collectivités s'autorisent parfois de la liberté dont elles jouissent pour ignorer la règle, voire pour la transgresser ; il arrive désormais que, dans une même collectivité, l'accumulation des facilités et des irrégularités soit la cause et souvent la conséquence d'une situation financière très dégradée. Des cas de sinistres apparaissent çà et là. Le secteur des collectivités locales, naguère recherché par les établissements financiers pour sa sécurité, est devenu un secteur à risques, mêmes si ceux-ci restent statistiquement faibles.

Cette situation nouvelle résulte de la conjonction de facteurs, les uns fort anciens, les autres beaucoup plus récents. Ils peuvent être regroupés autour de trois rubriques.

1. Les collectivités locales sont devenues, avec la décentralisation, de plus en plus entreprenantes. Compétences élargies, ressources plus abondantes, tutelle supprimée, personnel plus nombreux, mieux rémunéré et mieux formé, tous les éléments sont rassemblés pour que l'action des collectivités se fasse plus large et plus déterminée. Le champ de leurs activités s'étend constamment, sans égard excessif pour les textes qui les régissent ; l'Etat lui-même semble s'accommoder de cette confusion, soucieux qu'il est de solliciter leur participation financière dans les domaines les plus divers.

Dans le même temps, les établissements financiers ont élaboré des formules de financement mieux adaptées, ont proposé des montages plus compliqués et, parfois, n'ont découragé ni les collectivités ni leurs satellites de s'engager dans des opérations trop ambitieuses ou insuffisamment étudiées.

2. La comptabilité des collectivités locales, tenue séparément par l'ordonnateur et par le comptable, ne rend pas un compte exact de la situation ; la photographie du passif comme celle de l'actif sont médiocres ; les engagements de la collectivité ne sont pas répertoriés. Les comptes ne donnent finalement qu'une image imparfaite de la réalité qu'ils sont censés décrire.

Les relations privilégiées que les collectivités entretiennent avec l'Etat, pourvoyeur de ressources, collecteur d'impôts et fermier, caissier et banquier, ne se traduisent pas dans une comptabilité d'une particulière qualité. Il sait ce qu'il donne aux collectivités locales, encore qu'il ignore le montant des avances sur douzième qu'il consent à chacune et que les intérêts des autres avances du Trésor ne sont sans doute pas totalement recouverts ; le montant des concours qu'il accorde à l'une d'entre elles ne peut être précisé qu'au terme d'une recherche particulière.

L'Etat ne connaît qu'approximativement le montant des impôts qu'il recouvre pour le compte des collectivités locales. Ne les encaissant pas sur une ligne distincte, il ignore, au surplus, la somme qui revient à chacune d'elles. Pour le calcul des avances attribuées par l'Etat, cette somme est déterminée, à l'aide de formules complexes non

dépourvues d'arbitraire, sans que quiconque en soit jamais informé. Existe-t-il, ailleurs, un banquier qui n'ait pas ouvert un compte au nom de chacun de ses clients ?

Cette situation, surprenante pour le profane, trouve son explication dans l'histoire. Cette organisation participe, en effet, d'une conception ancienne selon laquelle les collectivités locales ne sont que des démembrements tolérés de l'Etat, à peine autonomes et toujours surveillés. Dans ces conditions, l'unité de caisse allait de soi et il n'était nul besoin d'individualiser les opérations, dès lors que les comptes étaient réglementairement tenus et que la sécurité des transactions était pleinement assurée.

Cette idée de base, aujourd'hui abandonnée, inspire encore la réglementation et les procédures. Avec elle, c'est tout le système comptable des collectivités locales et de leurs relations financières avec l'Etat qui se trouve comme désaccordé. Il se combine malaisément avec la décentralisation et continue à fonctionner comme si son environnement était demeuré immuable. Le risque est que, se détachant des réalités, il soit de moins en moins adapté à son objet.

3. Le contrôle de légalité, contrepartie nécessaire de la décentralisation, est exercé, la Cour l'a maintes fois constaté, dans des conditions fort peu satisfaisantes. En matière de trésorerie et d'emprunts, les carences sont, de surcroît, excusables, la complexité et la technicité des contrats s'opposant, en fait, à leur analyse par des services non spécialisés.

Les services centraux de l'Etat donnent l'impression de réagir à l'événement, plutôt que de conduire une action déterminée. Les excès commis dans la gestion de la trésorerie sont connus et étudiés ; on élabore lentement des textes de portée limitée ; par crainte des débats parlementaires, on procède par circulaires, sur la légalité desquelles il y a d'ailleurs lieu de s'interroger. Bref, on colmate et l'on gagne du temps, de peur de laisser accroire que l'on remet en cause les principes de la décentralisation.

Dans cette conjoncture, l'ordonnateur marque sa prépotence sur le comptable. Il a été confirmé, récemment encore, que ce dernier doit exécuter une décision, même manifestement illégale, pourvu qu'elle ait été prise dans les formes requises. Dès lors que le contrôle de légalité connaît des défaillances, les éléments sont réunis pour que le comptable se trouve, dans une large mesure, réduit à sa fonction de caissier.

Les finances locales sont mal connues et l'information élaborée par les administrations est encore trop souvent parcimonieuse et de qualité incertaine. C'est pourquoi, sans revenir sur les acquis de la décentralisation, la Cour et les chambres régionales des comptes préconisent qu'une information financière de bonne qualité soit régulièrement diffusée à tous les acteurs de la vie locale. Le projet de loi sur l'administration territoriale de la République va d'ailleurs en ce sens.

Les juridictions financières suggèrent aussi l'édiction de règles strictes de prudence de nature à prévenir le développement des gestions hasardeuses. Les élus eux-mêmes, les pouvoirs publics et la communauté bancaire veilleraient à leur application. Les juridictions soulignent enfin l'intérêt d'indicateurs précis, publiés à date fixe et permettant d'identifier les dérives éventuelles.

Ces orientations, si elles étaient retenues, pourraient transformer la gestion financière des collectivités locales ; elles remettraient en cause des modes de gestion dont certains sont aujourd'hui encore trop confidentiels et aideraient à déceler à temps les risques de sinistres. Avec les collectivités elles-mêmes, les pouvoirs publics doivent faire en sorte de garantir davantage le bon emploi des deniers publics confiés aux autorités décentralisées.

ANNEXE**COMPOSITION DE L'ECHANTILLON****Régions (8)**

Aquitaine : Haute-Normandie
 Auvergne : Pays-de-la-Loire
 Bourgogne : Pays-de-la-Loire
 Franche-Comté : Nord - Pas-de-Calais
 : La Réunion

Départements (20)

Bouches-du-Rhône : Lot-et-Garonne
 Calvados : Nord
 Côte-d'Or : Bas-Rhin
 Doubs : Savoie
 Drôme : Haute-Savoie
 Gironde : Seine-Maritime
 Ille-et-Vilaine : Yvelines
 Indre : Deux-Sèvres
 Landes : Var
 Loire-Atlantique : Val-d'Oise

Communautés urbaines (6)

Bordeaux : Dunkerque
 Brest : Lille
 Cherbourg : Lyon

Communes (3)

Communes de plus de 100 000 habitants (12)

Toulouse - 31 354 289 hab. : Nice - 06 338 486 hab.
 Bordeaux - 33 211 197 hab. : Montpellier - 34 201 067 hab.
 Le Havre - 76 200 411 hab. : Rennes - 35 200 390 hab.
 Reims - 51 181 985 hab. : Lille - 59 174 039 hab.
 Brest - 29 160 355 hab. : Grenoble - 38 159 503 hab.
 Nîmes - 30 129 924 hab. : Roubaix - 59 101 886 hab.

Communes de 10 000 à 100 000 habitants (61)

Tourcoing - 59 97 121 hab.
 Calais - 62 76 935 hab.
 Châteauroux - 36 53 967 hab.
 Angoulême - 16 50 151 hab.
 Boulogne - 62 48 349 hab.
 Blanc-Mesnil - 93 47 065 hab.
 Wattrelos - 59 44 655 hab.
 Valenciennes - 59 40 881 hab.
 Cambrai - 59 36 618 hab.
 Maubeuge - 59 36 156 hab.
 Liévin - 62 33 295 hab.
 Gradignan - 33 21 772 hab.

Thonon-les-Bains - 74	27 090 hab.
La Madeleine - 59	22 294 hab.
Chenove - 21	19 528 hab.
Saint-Pierre-des-Corps - 37	18 450 hab.
Chamalières - 63	18 042 hab.
Lourdes - 65	17-619 hab.
Cluses - 74	15 906 hab.
Chalette-sur-Loing - 45	15 017 hab.
Vitré - 35	13 491 hab.
Hennebont - 56	13 103 hab.
Gravelines - 59	12 610 hab.
Beausoleil - 06	11 664 hab.
Loudéac - 22	10 911 hab.
Sarlat - 24	10 627 hab.
Vernouillet - 28	10 359 hab.
Saran - 45	10 245 hab.
Amilly - 45	10 125 hab.
Dinard - 35	10 016 hab.
Pau - 64	85 766 hab.
Lorient - 56	64 675 hab.
Villeneuve-d'Ascq - 59	59 868 hab.
Saint-Brieuc - 22	51 399 hab.
Blois - 41	49 422 hab.
Saint-Malo - 35	47 324 hab.
Arras - 62	45 364 hab.
Douai - 59	44 515 hab.
Lens - 62	38 307 hab.
Talence - 33	36 392 hab.
Dreux - 28	33 760 hab.
Alençon - 61	32 526 hab.
Dole - 39	27 959 hab.
Biarritz - 64	26 647 hab.
Beaune - 21	21 127 hab.
Louviers - 27	19 413 hab.
Vendôme - 41	18 218 hab.
Montargis - 45	17 629 hab.
Châteaudun - 28	16 094 hab.
Ploemeur - 56	15 611 hab.
Mayenne - 53	14 298 hab.
Mazamet - 81	13 337 hab.
St-Amand-Montrond - 18	12 801 hab.
Bolbec - 76	12 578 hab.
Amboise - 37	11 415 hab.
Plévin - 22	10 753 hab.
Luxeuil-les-Bains - 70	10 531 hab.
Gonfreville-l'Orcher - 76	10 345 hab.
Darnétal - 76	10 113 hab.
Saint-Avertin - 37	10 115 hab.

Communes de 2 000 à 10 000 habitants (61)

Déols - 36	9 439 hab.
Erstein - 67	8 172 hab.
Saint-Doulchard - 18	7 928 hab.
Le Val-de-Reuil - 27	7 474 hab.
La Ferté-Macé - 61	7 391 hab.
Beaugency - 45	7 339 hab.
Yssingaux - 43	6 718 hab.
Le Haillan - 33	6 481 hab.
Evian - 74	6 133 hab.
Châteauneuf-sur-Loire - 45	6 029 hab.
Caudan - 56	5 819 hab.
Inzinzac-Lochrist - 56	5 594 hab.
St-Germain-du-Puy - 18	5 002 hab.
Plouay - 56	4 405 hab.
Plouescat - 29	3 957 hab.
Saint-Lubin-des-Jon-cherets - 28	3 586 hab.
Belz - 56	3 407 hab.
Mauron - 56	3 365 hab.
Yffinac - 22	3 329 hab.
Auneau - 28	3 184 hab.
Salouel - 80	3 091 hab.
Argentré-du-Plessis - 35	3 045 hab.
Voves - 28	2 853 hab.
Chabris - 36	2 589 hab.
Amfreville-la-Mivoie - 76	2 509 hab.
Pleudihen-sur-Rance - 22	2 461 hab.
Anet - 28	2 431 hab.
Sancerre - 18	2 286 hab.
Fay-aux-Loges - 45	2 135 hab.
Inguiniet - 56	2 076 hab.
Lunery - 18	2 021 hab.
Chinon - 37	8 873 hab.
Landivisiau - 29	8 057 hab.
Saint-Florent-sur-Cher - 18	7 178 hab.
Guilers - 29	7 430 hab.
Guidel - 56	7 340 hab.
Mehun-sur-Yèvre - 18	7 178 hab.
Plabennec - 29	6 673 hab.
Briare - 45	6 327 hab.
Châteaulin - 29	6 102 hab.
Lescar - 64	5 858 hab.
Saint-Renan - 29	5 634 hab.
La Ferté-Saint-Aubin - 45	5 498 hab.
Riantec - 56	4 626 hab.
Châteauneuf-du-Faou - 29	4 048 hab.
Saint-Maur - 36	3 592 hab.
Châtillon-sur-Indre - 36	3 560 hab.
Saint-Quai-Portrieux - 22	3 399 hab.

Hillion - 22	3 355 hab.
Port-Louis - 56	3 327 hab.
Courtenay - 45	3 150 hab.
Vezein-le-Coquet - 35	3 070 hab.
Montbazou - 37	3 011 hab.
Bourg-Blanc - 29	2 659 hab.
Plounevez-Lochyrist - 29	2 580 hab.
Plancoet - 22	2 507 hab.
La Chapelle-Saint-Ursin - 18	2 440 hab.
Camors - 56	2 321 hab.
Aigurande - 36	2 182 hab.
Fréhel - 22	2 134 hab.
Vatan - 36	2 052 hab.

Communes de moins de 2 000 habitants (48)

Lampaul-Guimiliau - 29	1 973 hab.
La Mézière - 35	1 875 hab.
Lignières - 18	1 867 hab.
Henrichemont - 18	1 826 hab.
Val-d'Ize - 35	1 740 hab.
Saint-Julien - 22	1 715 hab.
Chateauneuf-sur-Cher - 18	1 663 hab.
Pluduno - 22	1 578 hab.
Quistinic - 56	1 517 hab.
Ouzouer-le-Marché - 41	1 498 hab.
Outarville - 45	1 371 hab.
Les Montils - 41	1 177 hab.
Lancieux - 22	1 156 hab.
Herbault - 41	1 005 hab.
La Roche-Derrien - 22	977 hab.
Poulaines - 36	927 hab.
Roudouallec - 56	856 hab.
Plumaudan - 22	737 hab.
La Croix-Helléan - 56	612 hab.
Thehillac - 56	533 hab.
Ile de Sein - 29	504 hab.
Ploeven - 29	438 hab.
Saint-Gilles-Vieux-Marché - 22	415 hab.
Champeaux - 35	329 hab.
Lailly-en-Val - 45	1 883 hab.
Bonny-sur-Loire - 45	1 868 hab.
Neuvy-Saint-Sépulchre - 36	1 842 hab.
Taden - 22	1 782 hab.
Ecueillé - 36	1 726 hab.
Pommerit-le-Vicomte - 22	1 713 hab.
Marcilly-en-Villette - 22	1 598 hab.
Le Drenec - 29	1 529 hab.
Bozel-Courchevel - 73	1 504 hab.
Oucques - 41	1 378 hab.

Ouzouer-sur-Trézée - 45	1 222 hab.
Cormery - 37	1 169 hab.
Saint-Samson-sur-Rance - 22	1 105 hab.
Le Minihic-sur-Rance - 35	978 hab.
Mennetou-sur-Cher - 41	938 hab.
Brignogan-Plages - 29	881 hab.
Kersaint-Plabennec - 29	831 hab.
Lanvaudan - 56	746 hab.
Tréméoc - 29	620 hab.
La Chapelle-Chaussée - 35	597 hab.
Aulnay-sur-Iton - 27	529 hab.
Loqueffret - 29	482 hab.
La Baussaine - 35	421 hab.
Sotteville-sur-Mer - 76	380 hab.

Districts (4)

Agen : Véron
Montargis : Arras

Syndicats et organismes divers (26)

SIVOM de la plaine d'Erstein.

Service départemental des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin.

CAS Dijon.

SIVOM de Risle-Seine.

SIVOM du Havre.

Syndicat d'eau et d'assainissement d'Ourville-en-Caux.

Syndicat d'électrification de l'Eure.

Syndicat départemental d'électrification de la Seine-Maritime.

SAN d'Evry.

Syndicat intercommunal du centre éducatif culturel de la vallée de d'Yerres.

Institution interdépartementale du bassin de la Vilaine.

Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise.

Syndicat intercommunal de la micro-centrale sur la Jonche.

Syndicat mixte de sauvegarde du Sillon de Talbert.

Syndicat mixte de protection du littoral Nord-Ouest de la Bretagne.

Centre communal d'action sociale de Plounévez-Lochyrist.

Syndicat intercommunal de la Baie-adduction d'eau-
(Plestin-les-Grèves).

Syndicat intercommunal d'assainissement de Lampaul-Guimiliau.

Syndicat mixte intercommunal de production d'eau potable de la région
de Landivisiau.

Syndicat d'eau d'Orval.

Syndicat d'aménagement de la Haute-Cisse.

SIVOM de l'agglomération orléanaise.

SIVOM de l'agglomération drouaise.

SETOMIP.

SIVOM de Chaource.

Syndicat intercommunal pour la construction et le fonctionnement du centre de secours
principal de l'agglomération drouaise.

**REPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DU BUDGET**

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, partage globalement l'analyse de la Cour des comptes sur la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités .

Au-delà de remarques sur le rôle du réseau de la comptabilité publique qui appellent de sa part les commentaires et les précisions figurant en annexe, le ministre d'Etat relève que la Haute Assemblée évoque deux points principaux :

- 1) La gestion par les communes de leur dette et de leur trésorerie ;*
- 2) Les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales ;*

Ces deux points appellent, de sa part, les remarques suivantes :

I. - LA GESTION PAR LES COLLECTIVITES DE LEUR DETTE ET DE LEUR TRESORERIE

- 1) Le constat dressé par la Cour des comptes appelle peu d'observations :*

Il convient de noter les efforts et les réalisations considérables qui concourent à une meilleure connaissance de la situation des dépôts et de la trésorerie des collectivités :

- depuis 1985 un dispositif d'intégration quotidienne des opérations comptables a été mis en place ;

- d'autre part, comme le relève la Cour, l'application RCT, consultable par serveur télématique ou terminal, permet de connaître en temps réel l'ensemble de la comptabilité générale ; cette application qui sera encore perfectionnée, est appelée à être généralisée. A terme, elle devrait permettre une consultation par l'ordonnateur de sa situation de trésorerie en temps réel.

2) Le ministre d'Etat ne peut que se féliciter du recours accru à l'autofinancement et souhaiter que cette tendance s'avère durable après dix ans d'élargissements des compétences exercées par les collectivités et la libéralisation du financement des collectivités .

La stabilisation de la situation financière des collectivités paraît en effet nécessaire : comme le montre la Cour, la multiplication des produits financiers nouveaux permet une gestion plus active de leur dette par les collectivités . Bien que cette évolution soit le plus souvent bénéfique, ces produits sont parfois aussi mal maîtrisés par les collectivités , avec des conséquences parfois regrettables pour les finances locales. Il en va ainsi notamment du recours à certains intermédiaires financiers dont la rémunération peut paraître excessive au regard des résultats obtenus, ou de renégociations de dettes mal maîtrisées.

Le ministre d'Etat rappelle, à ce propos, que de nombreuses initiatives ont été prises depuis plusieurs années pour définir les cadres réglementaires applicables à la gestion de la dette des collectivités .

Si la gestion de la dette relève, conformément aux dispositions de la loi du 2 mars 1982, de la seule responsabilité des collectivités , une circulaire en préparation devrait préciser les modalités des contrats de couverture de risque sur les taux d'intérêt, conformément à la réglementation bancaire et au droit budgétaire et comptable. De même, la circulaire du 22 février 1989 définit les conditions juridiques propres aux contrats d'emprunt ou crédits de trésorerie .

3) *Les erreurs qui ont pu être commises par certaines collectivités ou les opérations qui ont pu se révéler peu avantageuses ne sauraient remettre en cause la banalisation des circuits financiers : comme le remarque la Cour, la banalisation du crédit est l'une des conséquences de la mise en place de la décentralisation qui reconnaît aux collectivités locales une très grande souplesse dans leurs financements.*

Le marché du financement local est devenu fortement concurrentiel. Ainsi, les marges pratiquées par certains établissements prêteurs se sont sensiblement contractées passant de 0,5 point il y a quelques années à 0,3 point aujourd'hui. Des pratiques concurrentielles excessives sont même apparues en 1990, expliquant que certaines banques soient plus en retrait cette année. L'effet de la concurrence ne doit pas conduire à des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché.

Le ministre d'Etat partage, par ailleurs, entièrement l'analyse de la Haute Assemblée, lorsqu'elle évoque les engagements imprudents sur le marché des crédits à moyen et long terme, et indique que "le cas exceptionnel de la ville d'Angoulême est vraisemblablement appelé à faire date" : contrairement à la croyance jusqu'alors répandue, l'Etat ne saurait assumer en dernière analyse les défaillances d'un débiteur en difficulté, et il relève de la seule responsabilité des établissements prêteurs d'analyser la situation réelle de leurs créanciers et les risques qu'ils courent avec de nouveaux prêts, tout comme il relève de la responsabilité des collectivités d'assumer les conséquences d'une politique d'investissement mal maîtrisée.

Le marché des prêts aux collectivités ne manquera pas de trouver dans ces conditions un nouvel équilibre et de parvenir à une plus grande maturité.

4) *C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier la place du Crédit local de France sur le marché des prêts aux collectivités territoriales .*

La décision d'introduire en bourse une partie du capital du CLF démontre la volonté de poursuivre la banalisation du statut et de l'activité de l'établissement, et de le soumettre aux exigences usuelles de rentabilité dans un marché concurrentiel. Cette évolution est le corollaire de la banalisation du financement des collectivités locales.

La forte position du CLF sur le marché est le fruit de l'héritage du passé et de la spécialisation de l'objet social de l'établissement. C'est pourquoi, bien qu'inséré dans un marché ouvert à la concurrence, le CLF est probablement appelé à demeurer un partenaire essentiel des collectivités locales. C'est la compétence de ses équipes, l'analyse poussée des risques qu'il a su développer qui en font un établissement de référence pour ses concurrents. De plus, dans la mesure où le CLF est un établissement spécialisé et où des élus siègent à son conseil de surveillance et au collège des censeurs, les collectivités sont assurées d'avoir un banquier pour satisfaire leurs besoins de financement, dans la limite de ses impératifs de rentabilité.

5) *Enfin, le ministre d'Etat partage les remarques de la Cour sur l'apparition d'éléments révélateurs de difficultés financières importantes rencontrées par diverses collectivités .*

Le ministre d'Etat observe avec la Cour des comptes le recours excessif et parfois indu aux "avances sur avances", les délais excessifs entre le mandatement des dépenses et leur paiement, et surtout le suivi insuffisant des garanties d'emprunts par les collectivités , qui en sous-estiment les risques.

C'est pourquoi, conscient des difficultés nouvelles rencontrées par certaines collectivités , le Gouvernement a commencé à soumettre au Parlement diverses dispositions législatives qui, lorsqu'elles seront définitivement adoptées avec le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, ne manqueront pas de pallier les difficultés que relève la Cour dans son analyse.

Une plus grande transparence et une meilleure sincérité des comptes des collectivités locales sont indispensables à une meilleure gestion . Au-delà de la réforme de la comptabilité des collectivités actuellement en cours d'élaboration avec un représentant de la Haute

Assemblée, le Gouvernement élabore diverses dispositions législatives qui répondront aux remarques formulées par la Cour :

- afin d'éviter le développement des phénomènes de "fuite en avant" et d'assurer une plus grande fiabilité des comptes, le Gouvernement rejoint les suggestions de la Cour pour envisager l'instauration d'une obligation de faire tenir une comptabilité d'engagement par l'ordonnateur pour les collectivités d'une certaine taille : cette comptabilité d'engagement serait jointe en annexe au compte administratif. De même, il devrait être prévu d'instaurer, pour les investissements des collectivités, un mécanisme d'autorisations de programme et de crédits de paiement, à l'instar de ce qui existe pour l'Etat ;

- s'agissant des relations entre les collectivités et leurs prêteurs, le Gouvernement a engagé une réflexion sur les moyens d'assurer une meilleure fiabilité des comptes des collectivités. Les dispositions qu'il a présentées ou s'appête à présenter dans le cadre du projet de loi d'orientation, et la réforme comptable en cours, contribueront à assurer une meilleure information des prêteurs ;

- l'accès aux documents budgétaires devrait être facilité : une disposition du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République prévoit la mise à disposition du public des budgets locaux. De même, le Gouvernement a fait adopter en première lecture à l'Assemblée un amendement qui permettra de mieux cerner l'étendue de l'activité municipale par l'adjonction en annexe au budget des éléments permettant de mieux connaître l'ensemble des engagements financiers pris par la collectivité locale ;

- s'agissant des garanties, le Gouvernement a déposé un amendement au projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, voté en première lecture à l'Assemblée, qui oblige les collectivités à recenser en annexe à leur budget les concours attribués, les garanties accordées avec leurs échéanciers d'amortissement, les tableaux de synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération, le bilan certifié des organismes pour lesquels la garantie ou la subvention accordées dépassent 500 000 francs ou 50 p. 100 du budget de l'organisme, les résultats des budgets annexes consolidés ;

- s'agissant des conditions dans lesquelles l'Etat exerce son contrôle, une réflexion s'impose, comme le relève la Cour, sur les liens entre services du Trésor et préfetures ; il est envisagé que le comptable, constatant un déséquilibre réel ou une anomalie dans les comptes des collectivités de son ressort, en avertisse sa hiérarchie, à laquelle il appartient de saisir éventuellement le préfet ;

- de même, on pourrait concevoir une possibilité d'autosaisine des chambres régionales, sans que celle-ci ait un effet suspensif sur l'exécution du budget, pour examiner les comptes d'une collectivité .

Ces diverses mesures devraient contribuer à améliorer la transparence et la sincérité des comptes des collectivités .

II. - LES RELATIONS DE TRESORERIE ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES

1) L'analyse du dispositif fixant les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales appelle peu d'observations.

L'obligation de dépôts résulte d'une disposition posée par un décret impérial de 1811 reprise à l'article 15 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Elle est la conséquence de l'unité de la comptabilité publique et du corps des comptables publics, les mêmes personnes étant comptables de l'Etat et des collectivités et ayant pour mission de faire respecter le droit budgétaire, sans appréciation de l'opportunité.

Depuis 1941, ces fonds libres ne sont plus rémunérés. Cette disposition repose sur l'idée que les collectivités n'ont pas à accumuler d'excédents mais doivent ajuster leurs recettes et leurs dépenses de façon à faire peser la charge fiscale la plus faible possible sur les contribuables locaux.

2) D'autre part, le ministre d'Etat s'associe aux critiques de la Cour sur les moyens utilisés par les collectivités pour tourner la réglementation par des placements illicites et condamne cette pratique qui "contrevient au principe du dépôt obligatoire de fonds publics au Trésor (...), relève une mauvaise gestion prévisionnelle de la trésorerie (...) et atteste au surplus de l'insuffisance des contrôles exercés sur les associations" et organismes dépendant des collectivités ; le ministre d'Etat ne peut que se féliciter de la vigilance accrue des chambres régionales des comptes auxquelles appartient la responsabilité du contrôle de la régularité des comptes des collectivités et les enquêtes sur les organismes dans la mouvance de celles-ci.

3) S'agissant du compte d'avances, le ministre d'Etat partage l'analyse faite par la Cour des comptes sur la dégradation du solde et le coût pour l'Etat des effets conjugués de l'effet de profil et de l'effet de solde. C'est effectivement dans ce contexte d'avances de plus en plus coûteuses pour l'Etat qu'il convient de replacer la gratuité et l'obligation de dépôt des fonds libres au Trésor.

Le ministre d'Etat partage également l'analyse de la Cour sur les causes de cette dégradation continue du solde du compte d'avances et sur son coût croissant pour l'Etat : la hausse continue du produit voté contribue effectivement à augmenter la charge qui pèse sur l'Etat.

4) Le ministre d'Etat partage les préoccupations de la Cour sur le taux de recouvrement qui a des effets à la fois sur le profil et sur le solde du compte d'avances.

Au préalable, il convient de noter que le taux de recouvrement moyen, évalué aux alentours de 90 p. 100, correspond au paiement "spontané", puisque la date tardive de recouvrement des impôts locaux aboutit à ce que les poursuites à l'encontre des contribuables défaillants ne commencent que l'année suivante. Cette situation, combinée à l'augmentation régulière des impôts locaux votés, explique la dégradation du solde du compte d'avances.

Mais, si l'on excepte 1989 et 1990 où des circonstances particulières ont conduit à la dégradation du taux de recouvrement, on constate au contraire une progression régulière de 1985 à 1988, passant de 89,91 p. 100 à 91,35 p. 100. Différentes méthodes, décrites en annexe II, permettent d'opérer a posteriori la répartition entre impôts d'Etat et impôts locaux.

Comme le souligne la Cour, il est néanmoins souhaitable de mieux connaître le recouvrement et de mieux maîtriser l'évolution du solde du compte d'avances tout au long de l'année. C'est pourquoi plusieurs mesures en ce sens sont développées actuellement :

- la mensualisation des impôts locaux, déjà effective pour la taxe d'habitation, est appelée à s'étendre aux autres taxes locales dans les années à venir. La mensualisation est de nature à améliorer le taux de recouvrement et à assurer des rentrées plus régulières à l'Etat : la gestion du compte d'avances devrait en être significativement améliorée et son coût de trésorerie pour l'Etat amoindri ;

- d'autre part, à compter de 1991, le Trésor va expérimenter un dispositif nouveau sur les applications informatiques de recouvrement des recettes fiscales qui devrait permettre de mieux apprécier le recouvrement effectif des sommes encaissées au 31 décembre au titre des impôts locaux. A terme, ce système assurera un suivi plus précis, plus fiable et plus détaillé du recouvrement des impôts locaux.

5) Par ailleurs, les voies d'une réforme du système actuel peuvent être explorées.

Plusieurs raisons plaideraient en faveur d'une réforme du système actuel :

- il est devenu, par bien des aspects, anachronique puisque, comme le remarque la Cour, la "trésorerie zéro" se développe parmi les collectivités et que les ordonnateurs auront rapidement la possibilité de connaître leur situation de trésorerie en temps réel grâce aux services informatiques ;

- il est de plus en plus contourné, comme l'a relevé la Cour ;

- il traite différemment petites et grandes collectivités : les petites collectivités ont des fonds libres importants au Trésor, mais reçoivent peu d'avances ; à l'inverse, les grandes collectivités pratiquent la " trésorerie zéro" et bénéficient d'avances gratuites de montants élevés ;

- comme l'a relevé la Cour, le coût du dispositif pour l'Etat croît sensiblement.

Une réforme d'ensemble apparaît souhaitable. Elle est toutefois, comme le soulignent les rapporteurs, complexe à mettre en oeuvre et exige une profonde refonte de la tenue comptable des flux financiers relatifs aux collectivités locales.

La modification des relations de trésorerie devra s'attacher à clarifier les flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales et à prendre en compte les charges qui en résultent pour chaque partenaire.

Ce n'est que dans ce cadre que pourra être menée une réflexion sur les conditions de placements des fonds disponibles des collectivités locales selon des modalités garantissant la sécurité des deniers publics.

En l'attente de cette réflexion d'ensemble, l'administration s'efforce de définir des règles précises garantissant la sécurité des opérations financières réalisées par les collectivités locales (circulaire sur les nouveaux instruments financiers en préparation avec le ministère de l'intérieur) et d'adapter la liste des placements autorisés aux évolutions des marchés financiers (ouverture du placement en bons du Trésor négociables).

ANNEXE I

OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Le rapport de la Cour sur la gestion de la dette et de la trésorerie des collectivités locales complète et enrichit la réflexion conduite, depuis plusieurs années, par l'Inspection générale des finances, le Conseil économique et social et le Sénat.

Les observations de la Haute Juridiction confortent sur de nombreux points les analyses de la direction de la Comptabilité publique et confirment le jugement de celle-ci sur la plupart des aspects abordés par la Cour.

Toutefois, la Cour, sur plusieurs questions importantes, semble avoir largement sous-estimé le rôle de la direction de la Comptabilité publique. L'amélioration des procédures et l'encadrement réglementaire de la libéralisation de la gestion financière (I) n'apparaissent pas être suffisamment mis en valeur.

Par ailleurs, deux points du rapport sur la gestion du compte d'avances aux collectivités locales et sur les relations avec le Crédit local de France (II) appellent des commentaires particuliers.

Enfin la direction de la Comptabilité publique ne peut que souscrire aux propositions faites par la Cour sur la place du comptable public et sur la nécessité de moderniser le cadre comptable des communes (III).

I. - LA DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE S'EST CONSTAMMENT EFFORCEE D'AMELIORER LES PROCEDURES ET D'ENCADRER LE PLUS EFFICACEMENT POSSIBLE LA LIBERALISATION DES REGLES RELATIVES A LA GESTION DE LA TRESORERIE ET A LA GESTION DE LA DETTE

A. - LES PROCEDURES

Dans son souci permanent de rendre les procédures plus efficaces, la direction de la Comptabilité publique au cours de ces dernières années s'est principalement attachée à améliorer la connaissance des mouvements financiers et à favoriser l'accès à l'information détenue par le comptable.

1° Une meilleure appréhension des mouvements financiers

A plusieurs reprises, et notamment dans la troisième partie de son rapport, intitulée "vers une gestion claire et prudente", la Cour fait état de la complexité de la comptabilisation des dépôts. Ces développements ne semblent pas faire état de l'importante réforme introduite en ce domaine en 1985.

Il convient tout d'abord de rappeler qu'avant le 1er janvier 1985, les dépôts des collectivités et établissements publics locaux n'étaient intégrés dans la comptabilité des receveurs des finances et des trésoriers-payeurs généraux qu'en fin d'année. Ces dépôts n'étaient en effet connus en cours d'année par les comptables centralisateurs qu'au moyen d'informations communiquées de manière extra-comptable par les receveurs municipaux. Ces informations étaient ensuite transmises à la direction de la Comptabilité publique par les comptables centralisateurs pour leur arrondissement financier.

En revanche, depuis le 1er janvier 1985, un dispositif d'intégration quotidienne des opérations des comptables non centralisateurs dans la comptabilité des comptables centralisateurs a été mis en place.

S'agissant des opérations réalisées par les collectivités et établissements publics locaux, ce dispositif consiste en effet à imputer les masses débitrices et créditrices ayant affecté leur compte au Trésor, suivi à la rubrique 343 par les comptables non centralisateurs du Trésor, au compte 438-5 "Divers collectivités et établissements publics - Service financier assuré par les comptables non centralisateurs". Ainsi, en cours de mois, ce compte retrace l'ensemble des encaissements et décaissements effectués par les collectivités ou les établissements publics locaux depuis le début du mois et non pas seulement les opérations mentionnées par la Cour (dépenses sans ordonnancement préalable dont la régularisation se trouve retardée).

Ce n'est qu'en fin de mois que les masses débitrices et créditrices du compte 438-5 sont transportées aux comptes de comptabilité générale de l'Etat correspondant à la nature des collectivités et établissements. Ce rythme mensuel a été retenu afin de permettre l'élaboration du document de développement n° 1 (tableau L) de la situation résumée des opérations du Trésor.

En conséquence, comme le relève la Cour des Comptes, en cours de mois, le montant des dépôts des collectivités ne peut être apprécié qu'en additionnant les soldes des différents sous-comptes du compte 431 et du compte 438-. Cette situation n'est cependant pas préjudiciable car, lors de l'élaboration de la situation hebdomadaire de trésorerie, les dépôts des collectivités locales et établissements publics locaux sont appréciés à partir des masses financières ayant affecté au cours de la semaine le compte 438-5.

Ce dispositif a été mis en place dans le cadre d'une tenue manuelle de la comptabilité des postes comptables non centralisateurs.

Toutefois, le développement de l'application de tenue de la comptabilité de ces postes comptables sur micro-ordinateur à disque dur et la perspective de la centralisation automatique de leurs opérations dans la comptabilité des comptables supérieurs pourraient permettre l'abandon de la comptabilisation des opérations au moyen du compte 438-5 et l'imputation directe des opérations aux différentes subdivisions du compte 431.

Il convient néanmoins de souligner que les différents sous-comptes 431 regroupent l'ensemble des collectivités et établissements publics locaux de même nature. Aussi paraît-il illusoire de vouloir assurer la gestion de la trésorerie de chaque collectivité et établissement public local à partir du compte ouvert à la nomenclature des comptes de l'Etat car la comptabilité de l'Etat n'a pas pour vocation d'appréhender le niveau de disponibilité de chaque collectivité.

Une gestion fine de la trésorerie des collectivités ne peut en effet se concevoir qu'au niveau du compte au Trésor de la collectivité suivi dans la comptabilité du receveur municipal au compte 568 ou au compte 515.

2° Un retour d'information plus performant

Afin de permettre aux ordonnateurs de disposer le plus rapidement possible des informations indispensables à leurs préoccupations de gestion, la direction de la Comptabilité publique a complété le dispositif réglementaire traditionnel, essentiellement basé sur la confection manuelle et la transmission périodique de supports manuels (situation des disponibilités - situation de trésorerie - balance...), par des procédures informatisées destinées à faciliter les échanges d'informations et notamment à accélérer les retours d'informations comptables vers les ordonnateurs.

Ainsi, comme le relève le rapport de la Cour, l'introduction de l'application RCT a permis d'améliorer les informations mises à la disposition des ordonnateurs. Cette application a été utilisée en 1991 pour la gestion de 2 200 collectivités (les plus importantes), communes, départements et régions et leurs budgets annexes par 700 postes comptables.

Une des particularités de cette application télégérée consiste à offrir la possibilité de consulter par terminal ou à l'aide d'un minitel (par le "3614" et donc à coût réduit), les fichiers du comptable pour avoir connaissance en temps réel de l'ensemble de la comptabilité générale : comptes budgétaires, comptes de tiers et financiers, situation des titres, situation des mandats.

Certes, certaines opérations sur les comptes de tiers n'étaient pas encore totalement informatisées au moment où la Cour a réalisé son enquête, et nécessitaient un suivi manuel de la part du receveur. Cependant, une maintenance importante vient d'être apportée à cette application. Elle permettra, dès la fin de l'année 1991, au comptable de consulter et d'éditer en temps réel le détail des mouvements enregistrés notamment au compte "recettes perçues avant émission de titres". Ainsi, à l'avenir chaque ordonnateur pourra consulter ces mouvements et être informé en temps réel des opérations de trésorerie effectuées à l'initiative du comptable.

Par ailleurs, en ce qui concerne le décalage entre la constatation des opérations et leur enregistrement dans l'application RCT, il convient de rappeler que cette application utilise le temps réel avec toutes ses possibilités, c'est-à-dire le règlement global des mandats, la mise à jour en direct des fichiers dès que les opérations sont constatées à l'écran, sauf en ce qui concerne la prise en charge des supports magnétiques contenant les données budgétaires, les titres et les mandats en provenance des ordonnateurs.

Dans ces deux cas, justifiés comme le remarque la Cour par la nécessité d'alléger au maximum la charge de saisie du comptable, le traitement est effectué le soir qui suit la demande de traitement et le comptable (ainsi que l'ordonnateur) dispose de la situation réelle du compte au Trésor le matin à l'ouverture de la vacation de télétraitement.

Il est toutefois certain que l'amélioration des conditions d'exploitation de l'application RCT et l'accélération du traitement des opérations comptables reposent également sur une organisation administrative mieux adaptée de l'ordonnateur et du comptable. A cet effet, la commission "Echanges de données" de la section informatique et communication du Conseil national des services publics communaux et départementaux a adopté diverses recommandations à l'intention des gestionnaires locaux et des comptables, qui ont fait l'objet d'une plaquette d'information, publiée à l'initiative conjointe des ministères de l'économie, des finances et du budget et de l'intérieur, diffusée en octobre 1989 :

- réguler les émissions de titres et de mandats tout au long de l'année et réduire le nombre de mandats ;

- séparer les bordereaux de dépenses entre les opérations de fonctionnement et les opérations d'investissement ;

- raccourcir les délais de signature des documents par les élus ;

- harmoniser l'envoi du fichier magnétique au centre informatique du Trésor et celui des pièces justificatives au poste comptable ;

- assurer au centre informatique du Trésor une prise en charge rapide des fichiers de l'ordonnateur ;

- réduire au minimum le délai de visa par le comptable ;

- optimiser les délais de virements, notamment par la mise en place des virements magnétiques.

Enfin la direction de la Comptabilité publique a pris différentes initiatives afin d'aider les comptables à appréhender toutes les potentialités de l'application RCT.

Ces actions se sont traduites par :

- la rédaction de l'instruction "de base" 87-16 SPE M12-M51 du 2 novembre 1987, qui présente en détail l'application et décrit l'organisation des tâches dans le poste comptable ainsi que les contrôles internes à mettre en place. Du fait des importantes modifications apportées depuis à l'application, cette instruction est à l'heure actuelle en cours de refonte ;

- la création de deux modules de formation (initiation et perfectionnement), destinés aux utilisateurs de l'application ;

- la diffusion aux comptables, lors de chaque maintenance d'une note administrative décrivant en détail les modifications apportées et leurs modalités pratiques de mise en oeuvre ;

- et la sensibilisation des départements informatiques à la nécessité d'effectuer quotidiennement et dès leur réception la prise en charge des supports ne comportant pas d'anomalies.

La recherche d'une meilleure disponibilité des accès aux ressources des départements informatiques régionaux du Trésor par les utilisateurs des applications télégérées, et donc une plus grande ouverture des vacations de télétraitement, est une préoccupation permanente de la direction de la Comptabilité publique, comme en témoignent ;

- la réorganisation de l'exploitation des départements informatiques pour développer les travaux de nuit afin de mieux absorber les pointes de travail et offrir de ce fait aux utilisateurs des plages de temps de travail plus larges ;

- la modernisation en cours du réseau de télécommunications pour optimiser les procédures de transmission et mieux suivre l'évolution des liaisons.

Dans le domaine de la micro-informatique qui intéresse les collectivités de taille plus réduite, et parallèlement aux actions entreprises dans le cadre des applications télégérées, la direction s'est également efforcée d'enrichir les relations entre les comptables et les ordonnateurs.

Ainsi, les ordonnateurs désireux d'exploiter à des fins d'analyse et de gestion les informations détenues par leurs comptables peuvent obtenir communication de ces données sur support magnétique, selon une périodicité convenue. L'intérêt de ce nouveau produit est de permettre aux services de l'ordonnateur de retraiter directement, sans ressaisie de leur part, les fichiers comptables du receveur.

Afin de faciliter encore davantage les relations entre l'ordonnateur et le comptable, la direction de la comptabilité publique a très largement participé à l'élaboration du projet de service de messagerie du fichier TEDECO, qui sera opérationnel à l'automne 1991. Ce nouveau mode de transfert de données tend à s'affranchir des contraintes physiques liées à la diversité des supports et favorisera l'accélération des échanges et le développement des retours d'informations vers les ordonnateurs.

B. - L'ENCADREMENT REGLEMENTAIRE DE LA GESTION DE LA TRESORERIE ET DE LA GESTION DE LA DETTE

Dans le respect du cadre juridique actuel qui définit les règles applicables en matière de gestion de trésorerie aux collectivités locales et à leurs établissements publics, la direction de la comptabilité publique s'est efforcée d'apporter des réponses satisfaisantes aux attentes des élus locaux.

1° La mise en oeuvre des textes applicables en matière de gestion de dette et de trésorerie

Les textes fondamentaux en la matière sont constitués par :

- l'article 15 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ;*
- le décret du 29 décembre 1982 portant règlement général sur la comptabilité publique ;*
- la loi du 2 mars 1982.*

L'article 15 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 en particulier, de valeur quasi constitutionnelle, confère incontestablement au ministre des finances le pouvoir de déroger à la règle du dépôt par décision qu'il peut prendre par voie de circulaires, et renvoie aux règlements de comptabilité publique le soin de déterminer les conditions dans lesquelles s'effectuent ces dépôts.

Au demeurant, le fait que les décisions de placement de trésorerie prises par l'ordonnateur (et non l'assemblée délibérante) soient subordonnées à l'autorisation préalable du trésorier-payeur général résulte directement de ces dispositions dont la légalité n'est pas contestable, étant précisé que le trésorier-payeur général agit en l'espèce par délégation du ministre des finances expressément conférée par l'instruction n° 74-163 MO du 12 décembre 1974.

Cette autorisation figure d'ailleurs au nombre des pièces justificatives des dépenses prévues par le décret n° 83-16 du 13 janvier 1983.

A l'inverse, les délibérations portant placements budgétaires sont exécutoires de plein droit et ne relèvent que du contrôle de légalité imparti au préfet, qui peut à cet effet consulter utilement le trésorier-payeur général, sans que cet avis puisse en quelque manière que ce soit constituer une autorisation préalable en la matière.

Par ailleurs, l'intérêt de faire subsister des régimes juridiques distincts pour l'endettement et pour la trésorerie sur lequel s'interroge la Cour, répond en premier lieu à un impératif comptable issu du PCG lui-même vers lequel devraient tendre à se rapprocher les nomenclatures comptables M 11 et M 12 :

- les dettes à court terme destinées à financer la trésorerie sont comptabilisées en classe 5 des comptes financiers (compte 519 pour le PCG et compte 569 pour les M 11 et M 12) ;*
- les dettes à moyen/long terme affectées au financement sont enregistrées au compte 16 et inscrites au budget.*

Sur cette distinction comptable que connaissent les entreprises tout comme les collectivités locales, vient néanmoins se greffer un certain nombre de spécificités propres au droit budgétaire public français.

Le régime juridique des emprunts des collectivités locales a été aligné sur le droit commun contractuel applicable à tout emprunteur : la Cour relève à juste titre que ce cadre juridique est très souple et, peut-on ajouter, le plus libéral au regard des réglementations applicables à toutes les autres collectivités locales en Europe.

Cela étant, cette large liberté contractuelle doit s'insérer dans les dispositions législatives relatives au budget de ces collectivités . L'emprunt nécessite au préalable d'être autorisé par l'assemblée délibérante ; en tant que recettes, les crédits de mobilisation

d'emprunt au compte 16 sont évaluatifs, mais, en tant que dépenses, ces crédits de remboursement d'emprunt sont limitatifs.

Lors de la phase d'exécution de ces autorisations budgétaires, l'ordonnateur est donc obligé d'émettre des titres de recettes (mobilisation d'emprunt) ou des mandats de dépenses (remboursement d'emprunt) venant consommer à due concurrence les crédits ouverts par l'assemblée délibérante au compte 16. Enfin le comptable est chargé de contrôler que les mandats de dépenses n'excèdent pas les crédits ouverts à ce compte.

Cette procédure est garante des attributions de chaque intervenant - assemblée, ordonnateur, comptable - mais implique des rigidités incompatibles avec l'utilisation des lignes de crédit.

A l'inverse, la distinction entre les opérations de trésorerie (comptabilisées hors budget, dans les comptes financiers de la classe 5) et les opérations budgétaires a permis d'insérer les crédits de trésorerie dans le cadre des opérations de caisse courante et d'éviter ainsi les procédures budgétaires contraignantes (ouverture préalable de crédit au budget et convocation de l'assemblée délibérante, émission de titre ou de mandat, etc.). Cette imputation, conforme avec la nature du contrat et avec son traitement comptable par le PCG, limite :

- le nombre des intervenants : ordonnateur et comptable à l'exclusion de l'assemblée délibérante qui n'intervient qu'une fois, pour autorisation de signature du contrat ;*
- les mouvements fictifs de mandats et de titres.*

2° L'action de la direction de la comptabilité publique a contribué à la modernisation des règles de gestion financière locale

Bien que fondamentalement chargée de l'application des règles juridiques qui s'imposent à elle, la direction de la comptabilité s'efforce chaque fois que cela est possible d'oeuvrer pour une plus grande souplesse et une meilleure adaptation des textes à la réalité locale.

En témoignent, dans le domaine des placements de fonds des collectivités , les faits suivants :

- l'allègement du régime des HLM ;*
- suppression du caractère limitatif de l'origine des fonds susceptibles d'être placés ;*
- accession aux BTN et aux SICAV ou Fonds communs de placement dès 1986 (lettre circulaire n° 51110 du 12 mai 1986 ; lettre circulaire n° 59179 du 16 juin 1988) ;*
- ouverture des bons du Trésor négociables à l'ensemble des collectivités et établissements publics locaux (lettre circulaire n° CD-5854 du 19 décembre 1990) ;*
- participation de la direction à la réflexion menée avec la direction des hôpitaux sur l'amélioration de la trésorerie hospitalière et sur leurs possibilités de placement, en liaison avec la mise en oeuvre de la réforme hospitalière.*

Par ailleurs, la Cour souligne à juste titre, la difficulté de connaître le montant précis des placements de trésorerie opérés par les collectivités locales. C'est pourquoi la direction de la Comptabilité publique, consciente de la nécessité d'appréhender rapidement la réalité de ces placements, a mis en place depuis 1990 (instruction 90-53-MO du 14 mai 1990) un dispositif d'enquête diligenté par les trésoriers payeurs généraux et centralisé aux fins d'exploitations statistiques par le bureau D3 de la comptabilité publique.

Ce dispositif répond d'ores et déjà à l'attente de la Cour des comptes en ce domaine, puisqu'il permet de connaître chaque semestre :

- le montant des placements budgétaires ou de trésorerie , souscrits par catégorie de collectivités , au cours du semestre écoulé ;*
- la ventilation des placements par produits d'épargne souscrits par chacune de ces catégories de collectivité .*

Cela étant, la connaissance "en stock" du portefeuille de placement des collectivités locales ne peut être déterminée qu'à partir des comptes de gestion et subit, de ce fait, les délais de présentation, d'approbation, de centralisation et d'exploitation de ces comptes au niveau national. Concrètement, un délai d'environ un an après la production de ces comptes est nécessaire à cette opération de collecte et d'agrégation.

Enfin, dans un secteur où les produits et les techniques utilisés évoluent très rapidement et de façon de plus en plus sophistiquée et dans lequel le cadre législatif est particulièrement succinct, la direction de la Comptabilité publique s'est toujours efforcée de définir les procédures budgétaires et comptables les plus appropriées compte tenu à la fois des souhaits du législateur et des problèmes auxquels étaient confrontés les gestionnaires locaux, que ce soit pour les remboursements anticipés d'emprunt ou l'assouplissement de la gestion de la trésorerie .

En application des articles 34 et 72 de la constitution, seules sont opposables aux collectivités locales les lois ou les règlements pris en application de ces lois. Or, à la différence du domaine des garanties d'emprunts, le législateur n'est pas intervenu depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982 pour encadrer le domaine des emprunts des collectivités . Le cadre juridique légal de référence se résume donc, pour l'essentiel à la loi du 2 mars 1982 qui aligne le régime contractuel des emprunts sur le droit commun applicable à tout emprunteur (article 2) et intègre la notion d'emprunt dans l'appréciation de l'équilibre budgétaire (article 8, loi du 2 mars 1982).

A défaut de dispositions législatives plus précises, l'action réglementaire doit donc se limiter à tirer les conséquences du seul article 8 précité, lequel dispose que "le budget est en équilibre réel(...) lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, (...) fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice".

Cette disposition n'interdit donc pas de rembourser l'emprunt par un nouvel emprunt : elle se borne à interdire de financer par l'emprunt la partie de l'encours de la dette qui deviendra exigible au cours de l'exercice budgétaire, conformément aux tableaux d'amortissement. A l'inverse, les remboursements anticipés d'emprunt ne constituent pas des dépenses exigibles ou obligatoires, mais des opérations facultatives librement décidées par la collectivité et portant sur le stock de dette et non sur son flux annuel exigible.

A défaut d'une disposition légale spécifique aux remboursements anticipés d'emprunt, la direction de la CP et la DGCL chargées de définir les procédures budgétaires et comptables afférentes à ces opérations ne pouvaient, par voie d'instruction (circulaire interministérielle n° NOR : INT.B.8700120C du 28 avril 1987), que prendre note de la liberté générale conférée aux collectivités locales par la loi de décentralisation du 2 mars 1982 pour mener une gestion active de la dette .

En matière de gestion de dette , la Cour s'interroge également sur l'état actuel de la réglementation, ses contournements possibles ainsi que les risques potentiels qu'encourent les collectivités territoriales françaises au regard de placements purement spéculatifs tels les swaps réalisés en Grande-Bretagne dans un contexte juridique imprécis et pour des masses disproportionnées par rapport à la capacité financière des collectivités anglaises concernées (page 113 du rapport) ;

La direction de la Comptabilité publique rappelle, à cet effet, à la Cour, qu'un projet de circulaire finances-intérieur relative aux contrats de couverture du risque de taux d'intérêts offerts aux collectivités locales est en cours de signature.

Dans le respect de la réglementation bancaire et des principes du droit budgétaire et comptable applicable aux collectivités locales, ce texte permettra à celles-ci de poursuivre une politique de gestion dynamique de la dette en faisant appel à des contrats de couverture du risque financier excluant tout caractère spéculatif.

En outre, pour assurer une parfaite information financière des intéressés, toute collectivité qui fera appel à une telle technique de gestion devra annexer à son compte administratif et à son budget primitif un état faisant le point exhaustif sur les instruments de couverture utilisés au cours de l'exercice budgétaire éléments des contrats, notionnel couvert et dette maximale autorisée au regard de l'encours de dette existant et voté, etc(...)

En ce qui concerne l'apparition dans le secteur public local des crédits de trésorerie, la direction de la Comptabilité publique s'est attachée à suivre très rapidement l'évolution du financement de la trésorerie des collectivités locales et à fournir aux intéressés - gestionnaires locaux et comptables assignataires - les procédures administratives et comptables applicables en la matière.

Ainsi, les premiers contrats de crédit de trésorerie n'ont été proposés aux collectivités locales qu'à partir de fin 1986 et début 1987 : en particulier, c'est par décision du 19 décembre 1986 que le conseil municipal de Marseille a adopté le projet de convention portant ouverture de ligne de crédit auprès d'une caisse d'épargne, laquelle a été immédiatement transmise par le trésorier-payeur général des Bouches-du-Rhône, pour examen à la direction de la Comptabilité publique.

L'appréciation de la légalité de ces contrats ainsi que la définition du cadre budgétaire et comptable (notamment l'ouverture d'un compte approprié en classe 5 des comptes financiers) et des pièces justificatives des opérations afférentes à ces crédits de trésorerie, ont abouti, après étude menée dans le délai extrêmement réduit de six mois, à la diffusion par la direction de la Comptabilité publique de la lettre circulaire du 13 août 1987 citée page 38 du présent rapport.

La direction de la Comptabilité publique s'est donc montrée particulièrement attentive à suivre et à encadrer le développement de ces contrats, dans les aspects budgétaires et comptables qui relèvent de sa compétence.

Cela étant, il est exact que le succès rencontré par ces contrats a justifié par la suite, la signature d'une circulaire interministérielle intérieur-finances qui, tout en reprenant les schémas comptables précédemment arrêtés par la lettre précitée du 13 août 1987, a permis de définir les conditions juridiques propres aux contrats d'emprunt et aux contrats de crédits de trésorerie, et de répondre ainsi aux attentes des préfets chargés du contrôle de légalité.

En définitive, ainsi que le relève la Cour, cette circulaire officiellement signée le 22 février 1989 s'intègre dans les principes fondamentaux du droit financier public (obligation du dépôt au Trésor, unité de caisse, séparation ordonnateur-comptable, compétence exclusive et sous sa responsabilité pécuniaire du comptable pour les opérations comptables ou de trésorerie ...) tout en témoignant la capacité des règles de la comptabilité publique à s'adapter à l'environnement financier et aux attentes des gestionnaires locaux vers une plus grande liberté et souplesse dans la gestion de trésorerie.

DEUX POINTS DU RAPPORT APPELLENT DES COMMENTAIRES PARTICULIERS : LA GESTION DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITES ET LES RELATIONS AVEC LE CREDIT LOCAL DE FRANCE.

A. - LA GESTION DU COMPTE D'AVANCES

1° Le mécanisme du compte d'avances

La Cour indique que le solde du compte d'avances ne sera jamais remboursé puisque l'Etat est incapable d'individualiser le montant de ses créances.

Il y a lieu de rappeler, cependant, que chaque comptable du Trésor chargé du recouvrement de l'impôt établit chaque année un état des restes à recouvrer faisant apparaître par contribuable le montant des sommes dues, le montant des sommes versées et le solde restant dû.

L'importance du "culot" du compte d'avances tient en fait à un effet mécanique.

Au cours d'une année considérée, les émissions d'impôts locaux se recouvrent à hauteur de 89 p. 100 environ en raison du fait que ces émissions sont majorables au cours du second semestre (la taxe professionnelle, représentant des montants très importants, l'étant au 15 décembre) ; de ce fait, les premières poursuites à l'encontre des débiteurs défaillants sont engagées au cours du premier trimestre de l'année suivante. Le taux de 89 p. 100 peut donc être analysé comme un taux de recouvrement "spontané".

Cela explique qu'au cours de l'année suivante, les comptables du Trésor recouvrent plus de la moitié des sommes restant à recouvrer au titre des émissions de l'année précédente.

Par conséquent, le fait que les émissions d'impôts locaux progressent chaque année de façon importante entraîne mécaniquement un gonflement du solde du compte d'avances.

Cependant, la direction de la comptabilité publique pour ce qui la concerne tente de lisser les "effets de profil et de solde" en promouvant la mensualisation des impôts directs locaux. C'est ainsi que la mensualisation de la taxe d'habitation, expérimentée dans la région Centre à partir de 1981, a été étendue en 1990 à cinq nouveaux départements, puis à quarante en 1991. Elle sera généralisée à l'ensemble du territoire en 1992. Les taux de mensualisation sur les départements concernés s'élèvent progressivement puisque le taux des adhésions dépasse les 6 p. 100, les études effectuées laissent à penser que sur l'ensemble du territoire il devrait avoisiner 8 p. 100 des contribuables.

Il est vrai que l'Etat ne distingue pas ses débiteurs d'impôts d'Etat et ses débiteurs d'impôts locaux, débiteurs parfois confondus.

La méthode de répartition des recettes par type d'impôt utilisée par la direction de la comptabilité publique fait l'objet d'une fiche descriptive jointe en annexe.

Il est exact que les recettes portées au crédit du compte d'avances sont calculées à partir de critères forfaitaires.

Les coefficients correcteurs départementaux, dont l'utilisation est précisée dans la fiche ci-jointe (annexe 2), ne servent qu'à permettre une répartition des recettes correspondant au total du produit encaissé par les départements.

En 1991, la direction de la comptabilité publique va expérimenter un dispositif fondé sur les applications informatiques de recouvrement des recettes fiscales de manière à apprécier le montant des sommes encaissées au titre des impôts locaux par le réseau du Trésor public au 31 décembre de l'année de l'émission.

Cette expérience permettra d'aboutir à une connaissance plus précise du solde du compte d'avances.

Les appréciations portées par la Cour sur la gestion des avances sur contributions directes mériteraient d'être nuancées compte tenu des précisions suivantes.

La base de liquidation des avances est :

- avant le vote du budget, le montant des rôles émis au titre de l'année précédente ;*
- après le vote du budget, le montant des impositions prévu à celui-ci. Ce changement de base entraîne une régularisation des sommes versées depuis le début de l'année.*

L'ajustement des avances versées au montant des rôles émis au titre de l'année s'effectue sur le mois de décembre.

De même l'affirmation selon laquelle il n'est pas possible de connaître le montant global des avances gratuites est à relativiser.

Certes, ce montant ne peut en effet être obtenu par la comptabilité, mais il peut cependant être connu, par des moyens extra-comptables, soit auprès des préfetures, soit auprès des trésoreries générales.

En outre, sans contester l'existence éventuelle de dysfonctionnements comme ont pu l'observer les juridictions financières, force est de constater que ceux-ci sont exceptionnels et résultent parfois de la mauvaise application des instructions établies par la direction de la comptabilité publique.

Ainsi en est-il :

- pour les retards constatés dans le versement des dotations.

L'instruction n° 81-197-A du 31 décembre 1981 prévoit le versement d'un acompte provisionnel au titre de la dotation globale de fonctionnement - pour la mensualité de janvier - et autorise le versement d'acomptes supplémentaires - en février et mars - si la régularisation n'est pas intervenue au cours de ces deux mois.

Les retards constatés proviennent de la non-application des instructions ; bien évidemment, la procédure décrite dans cette instruction fera l'objet d'un rappel à l'attention des trésoriers-payeurs généraux et des services de préfecture ;

- sur l'irrégularité des dates de versement des avances sur contributions directes :

L'instruction n° 89-4-A1 du 9 janvier 1989 prévoit que les avances doivent être à la disposition des bénéficiaires le 25 du mois.

Une lettre aux trésoriers-payeurs généraux en date du 16 février 1989 a rappelé et précisé cette obligation ;

- sur le versement de certaines avances qui participeraient d'une politique délibérée de gestion serrée de la trésorerie .

En vertu de l'article 34 de la loi du 7 juin 1977, ce sont les trésoriers-payeurs généraux qui proposent le versement d'avances par anticipation aux communes et autres organismes bénéficiaires de la fiscalité locale.

L'instruction n° 89-4-A1 limite le versement de telles avances aux cas où "la collectivité ou organisme se trouve dans l'impossibilité de faire face, momentanément, à des dépenses obligatoires telles les dépenses de personnel ou des dettes exigibles et susceptibles de pénalités de retard".

Enfin, depuis 1989, la gestion des avances s'effectue au moyen d'une application informatique qui réalise automatiquement l'ensemble des opérations. Il est donc inexact d'écrire que les modalités de versement des avances et des régularisations comme le calcul des dotations finales sont devenues de plus en plus complexes.

Par ailleurs, l'instruction n° 89-4-A1 du 9 janvier 1989, diffusée en même temps que l'application informatique, a abrogé les huit instructions qui traitaient précédemment du sujet. Il semble donc que la remarque se rapporte aux années antérieures à 1989 et qu'elle n'est plus d'actualité.

2° La gestion du recouvrement

Les appréciations formulées sur le rôle des services du Trésor en matière de recouvrement des impôts locaux souvent relevées à partir des seuls chiffres établis en 1989 s'opposent aux résultats et aux tendances constatées par la direction de la comptabilité publique.

S'agissant de l'exercice courant, le taux de recouvrement, qui dépend fortement du calendrier d'émissions des rôles, progresse entre 1985 et 1988. En 1989, en raison des mouvements sociaux, la date de majoration de certains rôles a été reportée aux premiers mois de l'année 1990, ce qui a eu pour effet de réduire mécaniquement le taux de recouvrement au 31 décembre 1989.

L'amélioration des résultats s'observe également au titre des exercices précédent et antérieurs.

Le taux de l'exercice précédent en 1985 a été exceptionnellement élevé, mais il est à rapprocher du taux de l'exercice courant de l'année 1984 particulièrement bas : 87,16 p. 100.

En revanche, le taux sur exercices antérieurs en 1989 a été faible en raison des mouvements sociaux intervenus cette année-là.

En 1990, les taux sont les suivants :

- exercice courant : 87,89 p. 100 ;*
- exercice précédent : 55,39 p. 100 ;*
- exercices antérieurs : 21,10 p. 100.*

Ils confirment donc la tendance à l'amélioration observée depuis 1985.

L'évolution du taux de paiement à échéance de 89,92 p. 100 établi en 1989 appelle les remarques suivantes.

Il s'agit en fait du taux brut de recouvrement des impôts à échéance dans l'année, apprécié au 31 décembre de l'année d'émission.

Pour les raisons précitées, toute référence à l'année 1989 ne paraît pas opportune.

Les taux de paiement à l'échéance ont évolué comme suit au cours de la période récente :

- 1983 : 88,95 p. 100 ;*
- 1984 : 89,46 p. 100 ;*
- 1985 : 89,91 p. 100 ;*
- 1986 : 90,80 p. 100 ;*
- 1987 : 91,31 p. 100 ;*
- 1988 : 91,35 p. 100 ;*
- 1989 : 89,92 p. 100 ;*
- 1990 : 88,62 p. 100.*

Cette évolution montre une amélioration constante du recouvrement, à l'exception de 1989 et 1990.

S'agissant de l'année 1990, la baisse du taux brut observée résulte :

- d'un montant élevé de cotisations d'impôt sur le revenu contestées par les contribuables à la suite d'erreurs figurant dans l'assiette de cet impôt (problème lié à la simple saisie informatique des déclarations de revenus par les services de la direction générale des impôts) ;

- de l'incidence des mesures de plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, évaluée à plus de 2 milliards de francs, qui amène les redevables à ne pas payer à échéance la fraction de la cotisation qu'ils contestent et qui sera dégrevée au cours des années suivantes.

B. - LES RELATIONS AVEC LE CREDIT LOCAL DE FRANCE

Si effectivement les liens qui réunissent la CDC au réseau du Trésor sont anciens et étroits, rien dans l'action de la direction de la Comptabilité publique ne permet de mettre en cause son impartialité :

L'organisation des circuits de financement mis en place ainsi que les directives constamment données par cette direction confirment cette volonté.

1° Les circuits de financement

La Cour met en exergue la distinction importante entre le CLF et ses concurrents, et notamment l'avantage que tire le CLF de la procédure de débit d'office, avantage au demeurant atténué par la charge des intérêts qu'il doit supporter dans le cadre des remboursements de crédit de trésorerie .

Il conviendrait de rappeler, en préalable, que la mission de la direction de la Comptabilité publique consiste, en cette matière, à rendre le meilleur service financier aux collectivités locales dans le strict respect des lois et règlements en vigueur. Les services extérieurs du Trésor n'ont donc pas compétence pour intervenir d'une quelconque façon dans la régulation du marché des prêts aux collectivités .

Dans ce contexte, la direction de la Comptabilité publique a constamment travaillé à l'amélioration des circuits de versements et de remboursements des fonds en veillant à les rendre les plus courts possible, quelle que soit la nature de l'établissement prêteur.

C'est ainsi que diverses procédures ont été mises en place pour assurer les meilleures prestations en matière de prêts classiques et en faveur des produits de court terme, lignes de crédit et avances de trésorerie .

a) Procédures relatives aux prêts classiques

La direction de la Comptabilité publique a mis en place deux procédures, l'une au profit du CLF, l'autre au profit des autres établissements financiers. La distinction entre ces deux circuits découle de l'absence de comptes ouverts dans les écritures de l'agent comptable central du Trésor au profit d'établissements financiers autres que la Caisse des dépôts.

La première procédure organise le débit d'office par l'agent comptable central du compte de chaque trésorier payeur général au profit de la Caisse des dépôts qui détient dans ses écritures le compte du CLF.

Ce dernier bénéficie de la pérennisation de l'organisation adoptée à une époque où la Caisse des dépôts était chargée de la gestion des prêts octroyés aux collectivités locales. L'architecture des relations financières CDC/réseau qui permet une circulation interne, rapide, des flux, justifie cette procédure.

Elle a été mise en place par l'instruction 69-113-R-MO du 15 octobre 1969. Elle a été étendue à des produits nouveaux, prêts indexés sur le cours d'une devise, de l'ECU ou taux lié à un index des marchés financiers, par lettre collective de la direction de la Comptabilité publique datée du 14 juin 1990.

Ainsi l'organisme prêteur, le CLF, bénéficie des fonds remboursés le jour même de l'échéance et la collectivité emprunteuse ne supporte pas de pénalités de retard. En outre, ces dispositions allègent notablement la charge des services extérieurs du Trésor les rendant ainsi disponibles pour d'autres services aux ordonnateurs.

Une deuxième procédure a été appliquée aux prêts consentis par les autres établissements financiers, non correspondants du Trésor, afin de raccourcir les délais de remboursement des fonds. L'impossibilité, dans le cadre des règlements en vigueur, de mettre en place la procédure de débit d'office adoptée au profit du CLF a conduit à instaurer, pour les collectivités qui le souhaitent, un règlement sans mandatement préalable des annuités de prêts.

Ces mécanismes ont été mis en place dès 1978 par l'instruction 78-137-K1-MO du 19 septembre 1978 modifiée par les instructions 80-159-K1-MO du 22 septembre 1980 et 88-141-K1-MO du 15 décembre 1988.

Grâce au circuit utilisé, l'organisme prêteur dispose des fonds remboursés le jour de l'échéance, la collectivité étant débitée quelques jours avant.

b) Procédures relatives aux lignes de crédit et aux avances de trésorerie

Les relations avec le CLF sont désormais décrites par l'instruction 91-62-KI-MO du 16 mai 1991.

Les règles définies, améliorées par le recours aux télécopieurs des trésoreries générales, permettent au prêteur de mettre les fonds à disposition des communes le jour même de la demande. La restitution s'effectue également sans délai, dans la plupart des cas, le CLF recevant les fonds le jour du débit du compte de la collectivité .

Toutefois, lorsque le comptable de la collectivité n'est pas dans la résidence d'un comptable centralisateur, les fonds reviennent au CLF avec un délai d'une journée.

Les autres établissements financiers, déjà avantagés par la densité de leurs réseaux, bénéficient en outre désormais de la formule de virement accéléré Banque de France, utilisable dans les localités en résidence d'un comptoir de l'Institut d'Emission.

Grâce à ce dispositif récemment mis en place par la direction de la comptabilité publique, l'établissement prêteur est crédité le jour de la remise du virement à la Banque de France.

Actuellement disponible dans cinq départements, cette procédure est prévue pour être intégrée à la convention passée entre le Trésor public et la Banque de France, dans l'avenant en cours de rédaction.

Le rappel de ces instructions permet de vérifier les efforts déployés par cette direction afin d'offrir aux collectivités les circuits financiers les plus transparents et d'éviter, dans le cadre des textes applicables, les distorsions de concurrence entre établissements financiers.

2° Les relations "privilégiées" entre le CLF et les services extérieurs du Trésor

La Cour fait état des relations "privilégiées" qui existeraient entre les services du Trésor et le Crédit local de France, ainsi que d'un "retard" que la direction de la Comptabilité publique aurait montré "dans ses instructions aux trésoriers-payeurs généraux concernant la neutralité dont ils doivent faire preuve à l'égard de tous les établissements de crédit".

Dans un contexte de banalisation totale du financement du secteur public local où l'innovation financière s'est très rapidement développée, la direction de la Comptabilité publique s'est efforcée d'apporter dans l'urgence des réponses aux demandes de son réseau, dans le respect de la déontologie qui s'attache à sa mission de conseil, de formation et d'information des comptables publics locaux.

Force est de constater que le financement du secteur public local demeurait encore très inorganisé en 1987-1988 hors de la sphère d'intervention du groupe CDC/CLF.

L'absence d'interlocuteurs financiers connaissant réellement les spécificités des collectivités locales a tout naturellement conduit la direction de la Comptabilité publique à collaborer en matière d'information et de formation financière, dans un premier temps, avec les services du CLF, établissement de référence intervenant alors majoritairement sur ce secteur.

Une première journée d'études a été organisée au plan national par le CLF à l'attention des départements d'études économiques et financières (DEEF) du réseau, le 30 juin 1988. Cette action a par la suite été démultipliée au niveau local, en interne ou avec les directions régionales de la CDC.

La direction n'a jamais cessé de rappeler, et ce dès la réforme statutaire de la CAECL devenue CLF (fin 1987), les impératifs de neutralité et d'objectivité qui s'attachent au rôle de conseil des comptables du Trésor aux collectivités locales, nonobstant l'engagement du réseau comptable auprès du groupe CDC/CLF.

En témoignent les interventions de la direction en date des 28 septembre 1988 et 22 septembre 1989 auprès des trésoriers-payeurs généraux et du CLF, ainsi que ses divers courriers au réseau.

Cela étant, il n'a pu échapper à la Cour que la direction a dans un second temps, notamment à partir de l'année 1989, diversifié ses formes de collaboration avec les établissements de crédit et les sociétés d'ingénierie financière présents sur le marché des collectivités locales.

Ainsi en est-il des actions de formation bancaire et financière conduites par le DCP. Des formateurs extérieurs ont été sollicités, comme en 1990 où des séminaires de formation financière de haut niveau ont été organisés pour les services du Trésor avec l'appui de la société Vocation Finance.

En outre, la direction de la Comptabilité publique collabore très régulièrement au développement des nouveaux produits financiers avec les établissements de crédit ou les sociétés de conseil de la place souhaitant enrichir la gamme des produits offerts aux collectivités locales (Marianne Finances, Société Générale, BFCE, etc...).

Enfin, soucieuse d'accompagner en temps réel les attentes des structures évoluant dans la sphère publique locale, la direction de la Comptabilité publique poursuit sa collaboration avec les associations d'élus locaux et des fonctionnaires territoriaux afin de renforcer la coopération entre les collectivités locales et les services extérieurs du Trésor. Cette action s'est d'ailleurs concrétisée dès 1989 par l'élaboration conjointe entre la direction et l'Association des maires de France, du guide financier pour l'élu local.

Parallèlement à ces actions de coopération avec les acteurs locaux, la direction poursuit son action de formation et d'information financière par le développement de ses propres outils d'analyse financière (analyse prospective pour les communes régies par les instructions M 11 et M 12), de gestion de trésorerie (logiciel de gestion prévisionnelle), de gestion de dette ou encore d'aide à la décision avec l'élaboration actuelle d'un guide financier du receveur municipal.

Ainsi, la politique conduite en la matière par la direction de la Comptabilité publique constitue-t-elle déjà un élément de réponse à l'une des suggestions du sénateur Loridant dans son rapport sur "la gestion de trésorerie des collectivités locales" présenté au nom de la commission des finances du Sénat en 1990.

III. - LES PROPOSITIONS DE LA COUR REJOIGNENT TRES LARGEMENT LES REFLEXIONS QUE LA DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE A D'ORES ET DEJA ENGAGEES TANT SUR LES MISSIONS CONFIEES AUX COMPTABLES PUBLICS QUE SUR LA PLUS GRANDE LISIBILITE DES COMPTES COMMUNAUX.

A. - LES MISSIONS CONFIEES AU RESEAU DU TRESOR PUBLIC

Comme le rappelle la Cour, la mission fondamentale des comptables publics est une mission de contrôle. Responsable personnellement et pécuniairement des opérations qu'il exécute, le comptable public doit au préalable s'assurer, conformément aux dispositions du décret du 29 décembre 1962 et à la loi du 23 février 1963, de la régularité des ordres qui lui sont transmis par l'ordonnateur.

Ces contrôles qui dépassent largement ceux que l'on exige d'un comptable privé, visent à garantir l'utilisation régulière des deniers publics dans la limite des autorisations données aux ordonnateurs par les assemblées délibérantes.

Ces règles de la comptabilité publique et le souci constant de la direction de les faire respecter expliquent ainsi qu'au cours de leurs enquêtes les chambres régionales des comptes aient décelé peu d'irrégularités graves.

L'extension des compétences confiées aux collectivités locales, la sophistication des techniques de gestion, notamment dans le domaine financier, loin de remettre en cause la place du comptable public renforce au contraire et justifie encore plus sa présence. La direction de la comptabilité publique ne peut que souscrire à l'affirmation de la Cour, selon laquelle "les procédures d'exécution, de comptabilisation et de contrôle des opérations des collectivités locales comportent des garanties qui ont fait la preuve de leur efficacité(...)".

Par ailleurs, les événements que certaines collectivités ont pu connaître au cours de ces derniers mois confortent la politique suivie par la direction de recadrer la place du comptable et du réseau des services extérieurs afin de rendre plus efficace l'exercice par l'Etat des attributions que le législateur a voulu lui confier, en 1982. Le renforcement des liens entre les services préfectoraux et ceux du Trésor, suggéré par la Cour, est déjà une réalité. C'est ainsi que, dès le mois de juillet 1990, le ministre délégué chargé du budget a souhaité associer, tout en préservant les prérogatives de chacun des partenaires, les contrôles de légalité en demandant aux comptables de tenir informé le trésorier-payeur général ou le receveur général des finances des "décisions manifestement illégales" qu'ils auraient à exécuter (cf. instruction 90-90-100 M du 17 septembre 1990 et 90-78 MO du 10 juillet 1990).

Dans les prochaines semaines, une autre circulaire viendra préciser la mission des comptables en matière de contrôle de l'équilibre budgétaire.

Les contrôles que les comptables publics sont amenés à opérer ne sauraient faire oublier que l'ensemble du réseau du Trésor se trouve être au service des collectivités locales.

Un comptable public n'est pas uniquement un censeur, c'est aussi un conseiller amené à exercer cette mission de façon différente selon l'importance de la commune et la demande des élus. Quelles qu'en soient ses modalités, cette mission de conseil vise dans tous les cas à donner aux élus et à leurs collaborateurs l'information financière la plus complète possible sous forme d'analyses financières rétrospectives et prospectives, de retours d'informations comptables ou d'indications sur les taux de recouvrement et les délais de paiement.

Le souhait d'aider au mieux les collectivités à accomplir leur mission se retrouve dans le souci de la direction d'introduire chaque fois que possible des procédures ou des techniques nouvelles afin d'améliorer les relations entre les collectivités, leurs clients ou leurs fournisseurs. Ainsi en est-il de l'utilisation des cartes bancaires dans les régies de recettes, de l'intégration de la monétique dans le cadre réglementaire ou, en matière de dépense, de la généralisation de la lettre de change-relevé, du virement magnétique ou de la mise en place prochaine du "délai de règlement conventionnel".

B. - UNE MEILLEURE INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

Depuis déjà plusieurs années, la direction de la comptabilité publique s'emploie à rénover les cadres comptables du secteur local afin d'y intégrer les concepts nouveaux du plan comptable général de 1982. C'est ainsi qu'ont été renouvelées, en 1988, l'instruction M 21 sur les hôpitaux et, en 1989, l'instruction M 31 sur les offices HLM et les OPAC. En 1990 et 1991 le régime budgétaire et comptable des services publics industriels et commerciaux a fait l'objet d'une série particulière d'instructions de la série M 4, dont notamment l'instruction M 49 sur les services d'eau et d'assainissement qui entrera obligatoirement en application le 1er janvier 1992.

Le 5 juin 1990, un comité ad hoc, dénommé "comité pour la réforme des comptabilités locales", au sein duquel siègent deux représentants des juridictions financières, a été officiellement installé par le ministre délégué chargé du budget et le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales. Ce comité déposera à la fin de l'année la synthèse de ses travaux sur la réforme de la comptabilité communale.

Sans préjuger de ce que sera le texte définitif qui sera signé par les ministres, cette réforme qui sera ensuite suivie de celles des départements et des régions, conduira en raison de l'inversion des critères de classement et de la prédominance de la nomenclature par nature sur la nomenclature par fonction, à la rédaction d'une seule instruction budgétaire et comptable au lieu de deux actuellement : l'instruction M 11 pour les communes de moins de 10 000 habitants et l'instruction M 12 pour les autres.

Au-delà d'un seuil démographique qui n'a pas été définitivement arrêté mais que le comité souhaiterait voir fixé à 5 000 habitants, les communes seront désormais astreintes à une double présentation : par nature et par fonction de leurs documents budgétaires et comptables ainsi qu'à un amortissement obligatoire de leurs immobilisations renouvelables.

Par ailleurs, à l'instar de ce qui est déjà exigé pour les services industriels et commerciaux, le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent et le recours aux provisions pour risques et charges seront exigés. De même, deviendront obligatoires la comptabilité des engagements et l'enregistrement de dépenses qui ne peuvent être mandatées faute de crédits budgétaires suffisants.

L'adjonction d'annexes explicatives portant à la fois sur le contenu des comptes et sur des éléments touchant directement à la gestion financière de la collectivité, tels la composition de la dette ou les engagements hors bilan devraient contribuer à donner une "image fidèle" de la réalité communale.

Enfin, la consolidation des comptes du budget primitif de la collectivité avec ses budgets annexes devrait accroître encore la transparence comptable et s'il n'est pas envisagé dans l'immédiat une consolidation plus vaste qui engloberait les SEM et les associations, l'obligation de faire figurer sous une forme synthétique dans le compte administratif de la commune des données essentielles les concernant permettra de réduire considérablement les sources d'opacité dénoncées actuellement.

C'est la raison pour laquelle la direction souscrit pleinement à la suggestion de la Cour d'exiger : (...) "que chaque satellite d'une collectivité territoriale (sociétés d'économie mixte, organismes publics, associations, autres personnes morales) soit tenu de faire certifier par son propre commissaire aux comptes la nature, le montant, la durée et les modalités des engagements pris envers lui par la collectivité locale. Ce certificat, envoyé chaque année par le commissaire aux comptes à la collectivité et à son comptable, serait obligatoirement annexé aux comptes de celle-ci (budget, compte administratif ou état du passif donnant la liste des engagements vis-à-vis des tiers), ce qui permettrait de faire ainsi le point des engagements vis-à-vis des tiers".

La préoccupation de la direction de la Comptabilité publique ne s'arrête pas à la seule lisibilité et accessibilité des comptes, elle souhaite également obtenir une meilleure exploitation et un suivi plus systématique des documents budgétaires et comptables produits par les collectivités locales.

A cet effet et comme il l'a été déjà indiqué à la Haute Juridiction un dispositif d'alerte sur la situation financière des communes vient d'être mis en place. Ce dispositif très souple, basé sur une coordination étroite entre l'administration centrale et les trésoriers-payeurs généraux vise à apprécier l'équilibre global et notamment la capacité des communes à générer un autofinancement suffisant, le poids de l'endettement et la possibilité de dégager ou d'obtenir des ressources nouvelles.

La finalité de ce dispositif consiste à donner annuellement au vu des résultats du dernier compte de gestion produit une information régulière et d'établir ainsi une photographie sur la situation financière de l'ensemble des collectivités locales de façon à permettre aux pouvoirs publics d'intervenir avant que les incidents de paiement ne se déclarent.

ANNEXE II

LA REPARTITION DES RECETTES D'IMPOTS DIRECTS

I. - LA REPARTITION ANNUELLE DES RECETTES D'IMPOTS DIRECTS

La répartition annuelle des recettes d'impôts directs est réalisée par la direction de la comptabilité publique pour chacun des exercices : courant, précédent et antérieurs.

A. - LA PREPARATION DE LA REPARTITION

a) Exercice courant

Au mois de novembre, la direction de la comptabilité publique demande à tous les trésoriers-payeurs généraux d'adresser, avant la mi-décembre, un document détaillant, par type d'impôt, le montant des rôles émis au cours de l'année et majorables avant le 31 décembre.

Ces informations serviront aux opérations relatives à la répartition des recettes de l'exercice courant.

b) Exercices précédent et antérieurs

Les éléments permettant de réaliser la répartition des recettes des exercices précédent et antérieurs sont fournis par la balance de sortie des comptes de la précédente gestion, par exercice et par département.

B. - LA REPARTITION DES RECETTES SUR EXERCICES PRECEDENT ET ANTERIEURS

Les trésoreries générales doivent impérativement faire parvenir au bureau C 2, aux environs du 12 janvier, les informations demandées par note de service relative aux opérations de fin de gestion.

a) La répartition des exercices antérieurs est effectuée, par département, au prorata des restes à recouvrer définis par les balances de sortie de la précédente gestion et par les nouvelles prises en charge.

b) La répartition de l'exercice précédent est effectuée, par département, au prorata des prises en charge totales obtenues au bout de la deuxième année de recouvrement. Les recettes réparties représentent la totalité de ce qui a été perçu à l'issue de ces deux années.

Les résultats de la répartition des recettes encaissées au cours de la première année de recouvrement sont soustraits, par type d'impôt, des recettes totales réparties pour former celles de la deuxième année.

La méthode retenue pour la répartition des recettes de l'exercice précédent permet de corriger les résultats de la répartition effectuée l'année précédente au titre du même exercice.

C. - LA REPARTITION SUR EXERCICE COURANT

Elle s'effectue, dans un premier temps, au niveau du total national des recettes : celles-ci sont réparties au prorata des rôles majorables dans l'année pour les trois grands types d'impôts (impôts locaux, effort de construction, impôts d'Etat). Puis une sous-répartition est effectuée à l'intérieur des impôts d'Etat entre l'impôt sur le revenu et les autres impôts d'Etat (AIE).

Cette répartition nationale permet de dégager des coefficients d'attribution, par type d'impôt, qui sont ensuite appliqués aux prises en charge majorables de chaque département pour faire apparaître les "attributions théoriques".

Toutefois, un coefficient correcteur est calculé pour chaque département en rapportant les recettes réelles au total des attributions théoriques de manière à répartir le montant réel des recettes encaissées dans chacun d'entre eux.

Ce coefficient est ensuite appliqué à chaque attribution théorique (IR, AIE, effort de construction, IL) pour donner les attributions réelles par type d'impôt et par département.

Les résultats de la répartition des exercices courant, précédent et antérieurs sont adressés à chaque trésorerie générale début février.

II. - LA REPARTITION HEBDOMADAIRE DES RECETTES D'IMPOTS DIRECTS

La répartition hebdomadaire est réalisée, pour les trois exercices (courant, précédent et antérieurs), au prorata des prévisions mensuelles des recettes établies par la direction de la comptabilité publique à l'issue des réunions d'arbitrage organisées par le cabinet du ministre.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales ont pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport de la Cour relatif à la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales . Ce document fait, sur la question, un point très intéressant et exhaustif, notamment grâce à un rappel précis de la réglementation et à de nombreux exemples concrets de la gestion , par les collectivités territoriales , de leur trésorerie et de leur dette .

Le rapport met l'accent sur le décalage existant entre une gestion de la dette presque totalement libre et une gestion de la trésorerie encore réglementée, et reproche à l'administration, sur ces points, sa trop grande prudence qui l'amène souvent à "suivre" l'événement et à sanctionner, par des circulaires, des pratiques déjà existantes. Le rapport reproche aussi, dans certains cas, son manque d'efficacité au contrôle de l'Etat sur les budgets des organismes publics locaux. Enfin, après avoir exploré les deux voies que sont un système de rémunérations croisées des avances de trésorerie et des dépôts au Trésor et un assouplissement progressif du régime de placement des fonds, le rapport estime que l'imperfection de la connaissance du sujet et des mécanismes existants ne peuvent servir de fondement à un réel changement. Le rapport propose donc la mise en place des moyens techniques préalables à la modification des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales . Après quoi, les décisions seraient affaire d'opportunité et de choix politiques.

Le rapport propose donc, à cet effet, la mise en place de comptes "clairs et consolidés" permettant une information "sérieuse et complète", ainsi que l'instauration "de règles prudentielles" de saine gestion , dépourvues de sanction directe.

En ce qui concerne l'accompagnement de l'évolution en matière de gestion de dette et de trésorerie , les administrations de l'Etat peuvent, comme le fait le rapport, être taxées d'une trop grande prudence. Cependant, dans un contexte marqué par un réseau complexe de relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales , les évolutions ne peuvent sans doute être encouragées et autorisées que de façon progressive. Cette manière de voir les choses n'est sans doute pas très éloignée de celle de la Cour qui propose, en préalable à toute réforme, la clarification et la consolidation des comptes.

Les observations relatives au contrôle de l'Etat sur les budgets des organismes publics locaux rejoignent celles qui ont été faites par la Cour dans son rapport public pour 1991. Le ministère de l'intérieur a pris bonne note de ces remarques et s'efforce, par divers moyens (organisation de stages pour le personnel des préfectures et sous-préfectures, actualisation du logiciel "finances locales", adaptation de la réglementation) de rendre plus efficace le contrôle de l'Etat. Par ailleurs, comme l'a proposé le présent rapport, le ministère de l'intérieur est en train d'étudier la mise en place de "règles prudentielles", définies à partir de différents ratios financiers et qui, dépourvues de toute sanction directe, permettraient d'attirer l'attention des collectivités sur la qualité de leur gestion et les risques qu'elles peuvent encourir.

Par ailleurs, les observations contenues dans le rapport sur la nécessaire clarification des comptes locaux et leur présentation consolidée ne peuvent que rencontrer l'accord du ministère de l'intérieur. Le comité consultatif chargé de la refonte des nomenclatures comptables applicables aux communes, que le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales , conjointement avec le ministre délégué au budget, a mis en place en juin 1990, s'est prononcé pour une série de mesures permettant d'aboutir à une nouvelle comptabilité simplifiée et proche du plan comptable général de 1982. L'amortissement obligatoire des immobilisations, l'introduction de la programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement, la tenue obligatoire d'une comptabilité des engagements ont déjà fait l'objet d'accords de principe de la part du comité.

Enfin, par le biais du projet de loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, en cours de discussion devant le Parlement, le Gouvernement a pu faire adopter plusieurs dispositions relatives à la tenue d'annexes explicatives aux budgets locaux, visant à une meilleure information et à une meilleure transparence de la situation financière non seulement de la collectivité elle-même, mais aussi de celle des organismes aidés.

REPONSE DU PRESIDENT DU DIRECTOIRE DU CREDIT LOCAL DE FRANCE

Les remarques du Crédit local de France sur ce document sont de cinq ordres :

A. - les premières concernent les opérations de prêts à moyen et long terme aux collectivités locales, ainsi que le réaménagement de leur dette ;

B. - les secondes sont relatives à l'activité du Crédit local de France en tant que conseil financier des collectivités locales ;

C. - les troisièmes portent sur la situation du Crédit local de France sur le marché des produits de trésorerie ;

D. - les quatrièmes sont afférentes au cas particulier posé par la ville d'Angoulême ;

E. - les dernières ont trait aux évolutions souhaitables des règles et des modes de financement des collectivités locales.

A. - LES OPERATIONS DE PRETS A MOYEN ET LONG TERME AUX COLLECTIVITES LOCALES

1° Les prêts en devises

Le gain (ou la perte) d'un emprunt en devises par rapport à un emprunt en francs résulte de deux facteurs (cf. p. 63) :

- taux de l'emprunt dans la devise considérée par rapport au taux d'un emprunt en francs au même moment ;

- évolution du cours de la devise par rapport à celui du franc (et ce deuxième facteur peut avoir plus d'effet que le premier).

Il convient donc lorsque l'on s'endette en devises, et le Crédit local de France l'a constamment répété à ses clients qui souhaitaient utiliser ce type de produit, de prendre en compte ce double aspect.

La Cour souligne le fait qu'il ne convient pas d'inciter les collectivités locales à emprunter en devises puisque ces dernières ne disposent pas de recettes en devises leur permettant de compenser le risque de change existant sur ces produits. Nous partageons totalement ce point de vue et avons systématiquement déconseillé aux collectivités de s'endetter dans des devises ayant des possibilités de fluctuation très forte par rapport au franc (dollar, yen...).

Il convient donc, et le Crédit local de France l'a toujours conseillé à ses clients qui souhaitaient utiliser les prêts en devises, de choisir des devises du SME, et surtout l'ECU qui, de par le fait qu'il est constitué d'un "panier de monnaies" est beaucoup moins volatil que les autres devises.

Les emprunts en devises sur index LIBOR étant des produits dont le taux est préfixé, mais dont le cours de change servant de base au calcul des intérêts et de l'amortissement n'est connu qu'à l'échéance, on ne connaît le résultat de l'opération pour une période d'intérêts donnée qu'à l'échéance de cette dernière.

Toutefois, il convient de noter que le bilan d'une opération en devises ne peut se faire qu'a posteriori (cf. p. 63) et qu'il y a lieu de raisonner sur une période relativement longue.

Le cas de l'emprunt en ECU du département de l'Indre (cité p. 63) est intéressant : le bilan des deux premières annuités était globalement positif mais la collectivité ayant décidé de rembourser la totalité du capital à ce stade, l'opération a été globalement "perdante".

2° Les réaménagements de dette

La Caisse des dépôts et consignations et la CAECL, puis le CLF, ont été amenés, à la demande des collectivités locales, à mettre en place des réaménagements de la dette dès 1986. L'Etat a appuyé cette démarche afin de faciliter le financement du logement social sur le livret A. Ces opérations qui ont porté à ce jour sur 72,3 milliards (dont 36,6 milliards par la CDC et 35,7 milliards par le CLF) de dette à long terme se sont produites à un moment où la baisse de l'inflation et le mouvement parallèle de recul des taux d'intérêt, faisaient apparaître comme particulièrement élevés les taux fixes des prêts contractés par les collectivités locales au cours des années 1981 à 1985.

Dans la plupart des cas, ces possibilités de réaménagement n'étaient pas prévues dans les contrats. Il est donc légitime que l'établissement prêteur (qui, dans le cas du Crédit local de France avait adossé ces prêts à des émissions obligataires), se soit assuré de la "neutralité financière" de ces opérations, en les subordonnant au versement d'une indemnité actuarielle. Ce faisant, il acceptait en outre de transformer une partie de son encours "stable" (taux fixe avec des conditions restrictives sur les remboursements anticipés) en un encours plus "évolutif" (prêts à taux révisable remboursables à chaque échéance sans indemnité).

Le gain pour les collectivités ne doit pas être apprécié (cf. p. 70 et suivantes) en terme de gain actuariel (l'opération est en effet souvent neutre au strict plan financier), mais aussi pour les autres avantages qu'elle lui procure :

- "panachage" de taux fixe et de taux révisable, rendant la collectivité moins exposée à une fluctuation de l'inflation ou des taux d'intérêt ;

- possibilité accrue de gestion active de la dette grâce aux conditions plus souples de remboursement anticipé pour les nouveaux prêts (dans certains cas, remboursement sans refinancement, permettant d'alléger une trésorerie excédentaire) ;

- lissage du profil des annuités.

Dès lors, le gain de l'opération doit être apprécié sur la durée. Il se peut (cf. p. 70) que l'opération se révèle négative à court terme si une hausse des taux survient à brève échéance après l'opération de renégociation. Il n'en reste pas moins que, sur une longue période, la collectivité trouve en général un gain du fait d'avoir "panaché" son encours.

De même, il convient d'apprécier globalement la "gestion active" de la dette d'une collectivité, mais il semble moins justifié (cas de Châteaudun cité p. 62) de reprocher à la collectivité, a posteriori, de n'avoir pas fait le choix de l'index gagnant (en l'occurrence le TAM a été effectivement "perdant" dans la mesure où les taux d'intérêt sont remontés. Il aurait été "gagnant" dans l'hypothèse inverse) : l'annexe II ci-jointe montre les fluctuations, largement imprévisibles (même par les experts) des taux d'intérêt ces dernières années. A contrario, on peut citer de nombreux exemples de collectivités locales qui ont opéré des choix d'index favorables.

B. - L'INTERVENTION DU CREDIT LOCAL DE FRANCE EN TANT QUE CONSEILLER FINANCIER DES COLLECTIVITES LOCALES (P. 64)

Le Crédit local de France souhaite inscrire son activité de financier des collectivités locales dans le temps. Pour ce faire, il développe les protocoles de financement pluriannuels. Aux termes de ceux-ci, il s'engage à mettre à la disposition des collectivités locales, dans certaines conditions, une partie de la couverture de leurs besoins et un certain nombre de services financiers, telles la gestion de trésorerie ou la gestion de la dette et, éventuellement, l'assistance à l'organisation d'appels d'offres ou de tours de table pour la couverture du solde de leurs besoins.

Dans ce dernier cas, le Crédit local de France fait connaître à la collectivité locale ses conditions de financement avant l'appel d'offres ou la consultation. Le fait qu'il ait accès à la connaissance des conditions de prêts offertes par la concurrence a posteriori ne fausse donc en rien celle-ci.

Notons d'ailleurs que la concurrence connaît bien le barème et les conditions de prêt du Crédit local de France compte tenu de sa position d'établissement de référence sur ce marché et qu'elle se positionne souvent pour faire les offres aux collectivités locales par rapport à ceux-ci.

De son côté, le Crédit local de France, ce qui est normal sur un marché concurrentiel, a développé des moyens permanents de connaissance de la concurrence. Il fait une analyse de banquier (risque) et informe son client (la collectivité locale) des éléments essentiels de cette analyse.

Enfin, les collectivités locales qui ont recours à des protocoles y trouvent pour leur part avantage du fait qu'elles couvrent leur risque de liquidité et qu'elles bénéficient de la technicité financière du Crédit local de France en matière de conseils.

C. - LA SITUATION DU CREDIT LOCAL DE FRANCE SUR LE MARCHE DES CREDITS DE TRESORERIE

Dans ses pages 109 à 111, la Cour s'interroge sur l'existence d'un triple avantage dont bénéficierait le CLF (coût de gestion très faible, débits d'office et engagement du réseau de la Comptabilité publique), tout en n'étant pas investi en contrepartie d'une mission générale de régulation de ce marché.

Ainsi que l'indique la Cour, le Crédit local de France conteste avec vigueur la réalité de ces avantages. En effet :

a) La faiblesse du coût de gestion due au recours aux services extérieurs du Trésor est une notion bien relative.

Il convient de remarquer, comme le fait la Cour :

- que parler de faiblesse des coûts implique une comparaison avec ceux des concurrents du Crédit local de France. Or, comme l'indique le rapport, le coût marginal supporté par les autres banques pour la gestion des crédits aux collectivités locales n'est pas connu ;

- qu'une partie des actes de gestion des collectivités locales incombe au réseau de la Comptabilité publique, que ce soit pour des opérations effectuées par le Crédit local de France ou par la concurrence ;

- que les dysfonctionnements des circuits administratifs, notamment entre les comptables de base et les comptables centralisateurs, ont obligé le Crédit local de France à remettre à ses clients de bonne foi des intérêts intercalaires qui se sont effectivement élevés à près de 10 millions de francs sur les dix-huit derniers mois. Cette situation est cependant en voie d'amélioration.

Ce coût s'ajoute à la rémunération versée au réseau du Trésor pour ce service.

b) Ainsi qu'il est précisé page 110, la mise en recouvrement des échéances par débit d'office n'existe pas pour les crédits de trésorerie .

Elle serait d'ailleurs assez largement inutile puisqu'elle suppose une connaissance préalable de la date et des montants des sommes à prélever.

Dans le domaine du versement et du recouvrement des fonds des produits de trésorerie , le Crédit local de France, non seulement ne bénéficie d'aucun avantage particulier, mais se trouve depuis quelques mois en situation d'infériorité par rapport à certains de ses concurrents.

c) Même si le débat ne peut être tranché, le CLF estime que l'engagement du réseau comptable évoqué comme troisième "avantage" possible en sa faveur, s'il a pu exister quelques mois en 1987, a disparu aujourd'hui et s'est parfois même assez souvent transformé en un handicap.

Lorsque la CAECL, avant les autres, a lancé, en 1987, les premières ouvertures de crédit, l'incertitude du réseau de la comptabilité publique sur la conformité du produit à la réglementation a pu la conduire à recommander le produit (à l'époque CAECL) en raison de ses liens traditionnels avec le groupe de la Caisse des dépôts.

Mais cette "sympathie" n'a pu durer au-delà du début de 1988, en tout cas, certainement pas au-delà de la parution des instructions officielles de la comptabilité publique réglementant ce type de produits.

Le CLF confirme que, par contre, depuis une année environ, son principal concurrent en ce qui concerne ce produit, grâce aux accords obtenus, soit de la direction générale de la comptabilité publique, soit d'un certain nombre de comptables localement, a pu lancer sur le marché des ouvertures de crédit dont la gestion est largement compétitive par rapport à la sienne.

Ce dernier a perdu plusieurs grands clients au détriment de ce concurrent, dont les opérations font vraisemblablement peser une charge sur la trésorerie de l'Etat. Néanmoins, grâce à des améliorations de procédure, cet écart tend à se combler.

d) La régulation du marché et l'égal accès aux collectivités .

Le Crédit local de France n'a été investi par ses principaux actionnaires, l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, d'aucune mission particulière de régulation du marché des produits de trésorerie .

Par contre, il est dans sa vocation même d'être établissement de référence. Le lancement des produits de trésorerie par ses soins, à une époque où les autres établissements bancaires n'y songeaient pas, lui a donné de fait une place très importante dans le marché de ces produits.

Dans ce marché, le Crédit local de France n'a pas modulé le taux de ses produits de trésorerie en fonction de la taille ou de la nature de ses clients (il a toujours eu un barème identique pour tous ses clients). Il a, par contre, fait évoluer sa gamme de produits en fonction de leur rentabilité et de la concurrence. C'est notamment parce que la concurrence a créé des produits à échéances infra-annuelles que le Crédit local de France les a développés.

Le produit développé par le Crédit local de France est une ligne de crédit à échéances mensuelles. La collectivité doit payer à chaque échéance le montant des intérêts dus. La capitalisation de ces intérêts n'intervient qu'en cas de non-paiement par la collectivité et constitue donc le seul recours de CLF.

Par ailleurs, certaines collectivités ont souhaité souscrire des lignes de crédit sans avoir une réelle connaissance de leurs besoins. Ces collectivités ont ainsi à leur disposition un outil sophistiqué qu'elles n'utilisent pas. Toutefois, il est tout à fait normal que le CLF perçoive une commission sur ce produit, ne serait-ce que pour couvrir le coût de la mobilisation des fonds.

D. - LE CAS PARTICULIER DE LA VILLE D'ANGOULEME

Il y a lieu tout d'abord de remarquer que les difficultés financières de la ville d'Angoulême ne peuvent être imputées aux opérations de réaménagement de dette , mais bien plutôt au niveau d'endettement global (constaté après les opérations menées à partir de 1989 et visant à réintégrer au sein du budget municipal des opérations précédemment débudgétisées), ainsi que par un niveau de dépenses de fonctionnement très supérieur aux moyennes observées pour des villes de taille comparable.

Les réaménagements de dette ont été menés dans le souci de répondre comme pour d'autres collectivités locales aux besoins exprimés par la ville d'Angoulême de refinancer des emprunts antérieurement conclus à des taux jugés trop élevés en tenant compte des prévisions financières établies par elle pour les années ultérieures.

C'est ainsi que, sur un total d'emprunts concernés de 292,7 millions de francs le Crédit local de France a consenti des différés d'amortissement d'une durée de 1 à 5 ans sur 249,7 millions de prêts dont il convient de souligner qu'ils représentent moins d'un quart de la dette totale actuelle de la ville.

E. - LES EVOLUTIONS SOUHAITABLES DES REGLES ET DES MODES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

Le Crédit local de France ne peut que souscrire pleinement à l'analyse faite par la Cour des faiblesses du système comptable actuel des collectivités locales, ainsi qu'aux propositions de modernisation évoquées dans le rapport.

De même qu'il a mis au point, depuis un an et demi, une méthode de "scoring" des collectivités locales, ainsi que des procédés de "consolidation de leurs engagements", il est disposé à apporter aux travaux engagés par les administrations de l'Etat une contribution issue de son expérience de prêteur.

REGIONS

REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE

1° Au sujet de l'utilisation de nouveaux produits financiers en vue de gérer la trésorerie (p. 49 du rapport)

A ce jour, la collectivité n'a pas ouvert de ligne de trésorerie mais envisage toujours la possibilité d'y recourir si le besoin s'en faisait sentir.

2° Au sujet du niveau des disponibilités (p. 52 et 53 du rapport)

La souscription en bons du trésor à hauteur de 40 millions de francs a effectivement été autorisée par délibération en date du 17 juin 1988 mais n'a pas été suivie d'effet.

Il est pris acte des chiffres du tableau de la page 53 qui précise que les jours de trésorerie (comptes 568 et 565 du payeur régional) s'établissent à 27 jours, 35 jours, 30 jours, 32 jours pour les exercices 1987, 1988, 1989 et 1990 (4 premiers mois). Mais ces chiffres ne tiennent toutefois pas compte d'éléments qui ne sont pas retracés dans les comptes 568 et 565 du payeur régional.

Ces éléments sont les mandats émis par le service des finances de notre collectivité adressés au payeur régional et en instance de paiement dans ses écritures.

Les résultats procédant de cette approche diffèrent sensiblement de la précédente dans la mesure où il est retenu la notion d'avoir qui est le résultat du solde du compte 568 diminué des mandats en instance de paiement chez le payeur régional (voir tableau joint).

Il ressort de ce document que le volume moyen des disponibilités en nombre de jours de dépenses (moyenne des soldes mensuels d'avoirs + compte 565/volume des dépenses réelles), s'établit alors à 18 jours pour 1987, 28 jours pour 1988, 19 jours pour 1989 et 18 jours en 1990 (calculé sur 4 mois). Pour certains mois tels qu'octobre et novembre 1989, le solde de l'avoir est même négatif.

Deux autres raisons peuvent expliquer que ce solde dépasse les 28 jours pour 1988 et s'établisse à 19 jours pour 1989.

La première est due à une volonté du conseil régional qui a mobilisé 25 millions et 19 millions d'emprunts respectivement fin 1988 et fin 1989 non pour des besoins de trésorerie mais seulement pour des raisons de présentation budgétaire des comptes administratifs afin que la section d'investissement de ces documents soumis à l'assemblée plénière du conseil régional ne présente pas de déficit ou un déficit aussi réduit que possible.

Ces quelque 20 millions pour chaque exercice viennent ainsi gonfler la trésorerie de quelques jours supplémentaires.

Enfin, la deuxième raison est indépendante de toute volonté de la Région. En effet, les dotations de fonctionnement réglées par l'Etat, particulièrement celles de formation professionnelle et celles d'éducation qui sont versées à 100 p. 100 ou à 75 p. 100 dans le courant du mois de mars et d'avril, augmentent la trésorerie de la région dans la mesure où leur reversement n'intervient que dans le courant des mois suivants.

ETAT DES SOLDES DE TRESORERIE

Avoir fin de mois en millions de francs = solde compte 568

Mandats émis en instance de paiement

**ETAT DES EMPRUNTS MOBILISES
(en millions de francs)**

: MOIS	: 1987	: 1988	: 1989	: 1990	:
:	:	:	:	:(sur 4 mois):	:
:-----:-----:-----:-----:-----:-----:					
:Janvier	: -	: -	: -	: 49,00	:
:Février	: 50,00:	-	-	-	:
:Mars	: -	-	-	-	:
:Avril	: -	-	-	-	:
:Mai	: -	-	-	-	:
:Juin	: -	-	-	-	:
:Juillet	: -	-	-	-	:
:Août	: 70,00:	-	-	-	:
:Septembre	-	: 25,00:	30,00:	-	:
:Octobre	-	-	-	-	:
:Novembre	-	: 25,00:	-	-	:
:Décembre	-	: 25,00:	19,00:	-	:
:-----:-----:-----:-----:-----:-----:					
:Total	:120,00:	75,00:	49,00:	-	:

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'AUVERGNE

Dans le rapport de la Cour des comptes consacré à la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales, la région d'Auvergne est citée quatre fois. Les remarques formulées peuvent être regroupées en trois points qui feront chacun l'objet d'une réponse : I. - Existence d'un plan de trésorerie ; II. - Caractère estimé "trop prudent" de la gestion de la trésorerie ; III. - Phasage de la mobilisation des emprunts et placement de fonds en bons du Trésor.

I. - EXISTENCE D'UN PLAN DE TRESORERIE

Dès le mois de juillet 1986, soit seulement quelques mois après le changement de majorité régionale, la procédure des plans de trésorerie a été mise en place par la région d'Auvergne.

Il convient de rappeler ici leur contenu.

Elaboré en début d'exercice en fonction du budget primitif, qui depuis 1986 est voté chaque année au mois de décembre précédant l'exercice, le plan de trésorerie est établi en fonction de l'exécution des exercices précédents avec des ajustements dus aux programmes nouveaux ou à des investissements spécifiques.

Dans un deuxième temps, ce plan est affiné trimestre par trimestre, puis mois par mois au regard des réalisations constatées tant en dépenses qu'en recettes, de façon à rapprocher au mieux les prévisions des réalisations.

Enfin, depuis 1986, a été mise en place, en Auvergne, la gestion des autorisations de programme qui permet à chaque direction de la collectivité de prévoir ses paiements en fonction des engagements faits par l'application de ratios déterminés au vu des résultats des exercices précédents.

A cet égard, il faut rappeler la spécificité des régions par rapport aux autres collectivités territoriales du fait que la majeure partie des dépenses des conseils régionaux correspond à des subventions et non à des dépenses directes réalisées en maîtrise d'ouvrage.

Ainsi, s'il est aisé de prévoir les dépenses de fonctionnement, le service de la dette ou encore l'échéancier des paiements des travaux en maîtrise d'ouvrage directe, il est beaucoup plus difficile de prévoir les dates de paiement des subventions dont seul le bénéficiaire est maître.

Par exemple, au printemps 1989, un ralentissement sensible dans le versement des demandes de subvention par les communes auprès de la région a été constaté du fait des élections municipales. D'autres exemples comparables pourraient être cités.

L'annexe I jointe au présent rapport montre la difficulté de faire des prévisions en matière de versement de subventions à des collectivités ou à des particuliers.

La gestion des autorisations de programme permet de faire des prévisions qui, bien entendu, ne peuvent atteindre une parfaite exactitude.

II. - CARACTERE "TROP PRUDENT" DE LA GESTION DE TRESORERIE

Il est exact que pour sa gestion de trésorerie la région d'Auvergne considère que tout mandat émis est payé alors que tout titre de recette n'est comptabilisé que lorsqu'il est effectivement encaissé.

Cette procédure est-elle "trop prudente" ? Il ne le semble pas.

En ce qui concerne les dépenses, le rythme de mandatement est en principe bi-hebdomadaire.

A chaque mandatement, un point de trésorerie est fait en liaison avec la paierie régionale.

Les mandats sont signés le jour de leur émission et remis au comptable au plus tard le lendemain. Une récente étude du payeur régional sur l'exercice 1990 fait ressortir à quatre jours et demi le délai moyen entre la date de réception du mandat par le comptable et le paiement définitif.

S'il est vrai que le solde du point de trésorerie fait à l'occasion de chaque mandatement est nécessairement inférieur au solde réel du compte au Trésor, le décalage n'intervient en principe que sur quelques jours.

Peut-on agir autrement ? Il faudrait alors faire un point quotidien avec le comptable du Trésor pour connaître au jour le jour le montant des paiements effectués. Même si les rapports entre les services de la paierie régionale et ceux de la région sont excellents, il semble que ni les effectifs de ce poste comptable ni ceux du personnel régional, soient suffisants pour assurer un tel suivi.

En ce qui concerne les recettes, deux cas peuvent se présenter :

Premier cas : émission des titres au vu de conventions, de baux, etc. Ces titres sont émis en début d'année. Comptabiliser ces titres au niveau de la trésorerie serait risqué car certains ne seront honorés que par fraction au cours de l'année (par trimestre, par exemple, pour les avances remboursables aux entreprises) ou ne feront l'objet d'aucun encaissement (entreprises défaillantes).

Prendre en compte ces titres de recette au niveau de la trésorerie au moment de leur émission serait évidemment une erreur.

Par contre, du fait du point de trésorerie fait bi-hebdomadairement avec le concours du payeur régional, ces titres sont pris en compte dès que les sommes sont effectivement encaissées. Le décalage entre le compte au Trésor et le solde de la trésorerie "région" ne peut donc être que de quelques jours.

Deuxième cas : émission des titres au vu de l'état P503. Ces émissions de titres correspondent à des sommes encaissées par le payeur régional. Elles figurent donc au compte au Trésor et sont prises en compte lors des points de trésorerie faits avec le payeur régional à l'occasion de chaque mandatement. Là encore, un éventuel décalage n'est que de quelques jours.

Mais le véritable problème ne se situe pas là : il réside dans les irrégularités parfois considérables des versements des recettes en provenance de l'Etat.

Ainsi, en 1990, la régularisation des douzièmes provisoires de la fiscalité directe n'est intervenue qu'en septembre pour le département du Puy-de-Dôme et en décembre pour les départements de l'Allier, du Cantal et de la Haute-Loire, alors que les autres années elle intervenait au mois d'avril.

De même, en 1991, il n'est pas normal qu'au mois de juillet aucun versement n'ait été fait par l'Etat au titre du Fonds de compensation de la taxe professionnelle qui représente 21 millions de francs.

Autre exemple : la région d'Auvergne doit percevoir de la Commission des communautés européennes une somme de 1,065 millions provenant du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) pour les soldes 1989 et les avances 1990 du programme "Bovins allaitants" n° 1486. Au 1er août 1991, ces sommes qui ont été versées en janvier 1991 sur le budget de l'Etat français n'ont toujours pas été reversées aux collectivités territoriales .

Ces trois exemples, pris parmi d'autres, montrent combien il est difficile de faire des prévisions et le graphique joint en annexe 2 montre bien les décalages qui peuvent exister d'une année sur l'autre.

La gestion de trésorerie de l'Auvergne s'efforce de prendre en compte les réalités qui lui sont imposées, notamment par les lenteurs de l'Etat.

III. - MAUVAIS PHASAGE DE LA MOBILISATION DES EMPRUNTS ET PLACEMENT DE FONDS EN BONS DU TRESOR

Cette remarque est liée à la précédente, le décalage entre le solde de trésorerie région et les comptes 568, 565 et 555 ayant pu amener la mobilisation jugée prématurée d'emprunts.

Au début de l'année 1986, la précédente majorité régionale avait équilibré son budget primitif d'un montant de 831,6 millions de francs par un recours à l'emprunt de 357,8 millions, soit 43 p. 100.

Le plan de trésorerie ayant été mis en place en juillet de la même année par le nouvel exécutif, comme précisé plus haut, de graves inquiétudes ont été ressenties devant le montant considérable des restes à payer qui s'élevaient à 545 millions à la clôture de l'exercice et devant l'incertitude quant à leur date de paiement.

C'est pourquoi il avait été jugé préférable à l'époque de mobiliser sur les emprunts prévus au budget primitif 1986, 317 millions au lieu de 357,8 millions. Ils furent placés en bons du Trésor de juillet 1987 à janvier 1989 à hauteur de 50 millions, de janvier 1989 à août 1990 à hauteur de 20 millions et d'août 1990 à ce jour, à hauteur de 10 millions. Le compte 555 va être prochainement soldé.

Il est vrai qu'en 1991 un tel fait ne se produirait plus en raison des dispositions prises pour la gestion de la trésorerie et le suivi de l'exécution du budget.

Ainsi, le budget qui était exécuté seulement à 60,80 p. 100 en 1986 l'a été à 83,30 p. 100 en 1987, 85,34 p. 100 en 1988, 89,89 p. 100 en 1989 et 91,35 p. 100 en 1990. Ces chiffres montrent le souci permanent de la maîtrise des finances régionales.

Par ailleurs, les nouveaux produits présents sur le marché en matière de dette peuvent nécessiter de saisir des opportunités en matière de taux d'intérêt et de parité de change.

Ces opportunités peuvent entraîner la mobilisation d'emprunt à des périodes où la trésorerie est momentanément excédentaire et être analysées par la suite comme une mauvais phasage entre la gestion de la dette et de la trésorerie .

Il paraît néanmoins préférable d'avoir pendant quelques semaines une trésorerie excédentaire que de faire supporter pendant quinze ans au contribuable des charges d'emprunt supérieures à ce qu'elles auraient pu être.

La région d'Auvergne s'est toujours attachée à avoir une dette équilibrée entre taux fixes et taux variables ou révisables, à observer une attention toute particulière sur ses emprunts en devises et à rechercher les taux d'intérêt les plus bas possibles. La dette de la région a fait l'objet en 1986, 1987 et 1988 d'une importante renégociation et son suivi permanent a permis de la réaménager à chaque fois qu'un emprunt souscrit risquait de devenir "trop cher". Ce fut en particulier le cas pour les emprunts en ECU.

On peut noter que la région d'Auvergne n'est pas l'objet de remarques sur le contenu et la gestion de sa dette dans le projet de rapport qui m'a été adressé.

De 1986 à aujourd'hui, la région d'Auvergne est passée, en matière de suivi de trésorerie et de gestion de la dette , de rien à un système élaboré et fiable même s'il est perfectible.

Bien entendu, ce système ne s'est pas fait en un jour. Il s'est heurté aux exigences d'une institution jeune qui faisait ses premiers pas au sein de la France décentralisée, avec d'importants transferts de compétences, notamment en matière de lycées, qui ont posé du fait d'un transfert insuffisant des ressources et de moyens les problèmes que l'on connaît.

La moyenne des soldes mensuels des comptes 565 et 568 qui était de 46 jours de dépenses en 1987 et 42 jours en 1989 - soit une moyenne très proche des autres collectivités faisant l'objet de cette enquête - a été seulement de 32 jours en 1990 d'après une étude réalisée par le payeur régional sur cet exercice.

Pour 1991, la moyenne des soldes mensuels sur les six premiers mois de l'année est de 68,78 millions de francs, ce qui représente 24 jours de dépenses.

Le problème de la gestion de la trésorerie est complexe. Nous avons vu avec les exemples ci-dessus la difficulté d'appréhender les dates de paiement des subventions octroyées par la collectivité et celle de connaître les dates de versement par l'Etat des sommes dues à la collectivité .

En outre, le conseil régional insuffle dans l'économie locale environ un milliard de francs par an.

Peut-il prendre le risque d'avoir une trésorerie étriquée, obligeant à différer les versements de subventions et repoussant le paiement des factures jusqu'au délai légal de quarante-cinq jours ?

CONSEIL REGIONAL D'AUVERGNE

ANNEXE I

Comparaison entre les dépenses payées au cours des exercices 1990 et 1991

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DES PAYS-DE-LA-LOIRE

Le rapport consacré à la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales comporte plusieurs analyses intéressantes la collectivité que je dirige.

Vous avez bien voulu m'indiquer qu'il m'était possible, selon les dispositions de l'article 52 du décret du 11 février 1985, de présenter mes observations.

C'est ce que je me propose de faire maintenant.

Mais, au préalable, je voudrais vous faire connaître tout l'intérêt que j'ai porté à la lecture de votre étude. S'y trouvent synthétisés les débats et réflexions qui marquent les finances publiques locales de notre pays depuis les lois de décentralisation : votre rapport constituera, à n'en pas douter, un élément supplémentaire de réflexion.

Je me félicite des aspects positifs que vous avez relevés dans les résultats de la gestion de la région des Pays-de-la-Loire et j'ai noté les améliorations que vous suggérez d'apporter à certaines insuffisances, en particulier dans le domaine de la gestion de la trésorerie .

Sur ce dernier point, je voudrais vous apporter quelques précisions qui me paraissent de nature à pouvoir être publiées.

Au premier paragraphe de la page 54 de son rapport, la Cour note que "le fonds de roulement de la région des Pays de la Loire s'élevait à 188,6 millions, soit quarante-sept jours de dépenses réelles à la fin de 1988, tandis que le montant de ses disponibilités aux comptes 565 et 568 atteignait quarante-quatre jours de dépenses en incorporant les placements en bons du Trésor. Toutefois, le montant des fonds disponibles de la région a nettement décru en 1989 et 1990".

Je tiens à préciser que le solde de trésorerie de la région a été ramené de 188,6 millions de francs en 1988 à 74,97 millions en 1989 et 61,40 millions fin 1990. Cela représente, en valeur absolue, une diminution par trois de l'excédent de clôture et, en jours de trésorerie, cela signifie que, fin 1990, l'encours en caisse ne représentait plus que onze jours de dépenses contre quarante-sept jours en 1988.

Ce résultat, intéressant, me paraît de nature à être porté à la connaissance du public.

DEPARTEMENTS

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU CALVADOS

Les renseignements qui ont été donnés par mes services sont bien évidemment exacts et je souhaite simplement les développer et, ce faisant, répondre aux observations de la Cour.

L'importance toute relative de la trésorerie du département du Calvados est la conséquence d'au moins deux phénomènes :

1) L'importance du fonds de roulement qui trouve sa source dans l'excédent du compte administratif ; cet excédent se situe dans la moyenne nationale.

Le département a un taux de réalisation de sa section d'investissement qu'il cherche à améliorer d'année en année.

Cela dit, nombre de contraintes réglementaires, notamment celle consistant à ne lancer les appels d'offres qu'une fois les crédits votés, contraignent les collectivités à voter les dépenses parfois trop tôt, ensuite, les procédures notamment en matière de travaux routiers sont de plus en plus longues et, enfin, le département conduit une politique importante de subvention aux communes et a choisi dans un souci de prudence de voter les crédits parallèlement au vote de la subvention mettant un terme à sa politique de subventions en annuités.

2) En matière de recettes, j'ai demandé au payeur départemental de suivre au plus près le recouvrement de nos recettes, le montant des restes à recouvrer en fin d'exercice a ainsi diminué, ce qui augmente d'autant notre trésorerie .

Pour ces raisons, le département a connu dans les années passées une trésorerie abondante qui n'est, au demeurant, pas restée oisive puisque, en 1987 et 1988, mon prédécesseur a fait procéder au réaménagement de la dette départementale en remboursant par anticipation près de 60 millions d'emprunts aux taux les plus élevés sans réemprunter.

De plus, entre les années 1988 et 1990, 80 millions de francs ont pu, après autorisation du trésorier-payeur général, faire l'objet de placement que ce soit budgétaire ou de trésorerie .

Par ailleurs, le département conduit une politique budgétaire dans laquelle l'emprunt n'est pas assimilé à une ressource permanente. Le conseil général considère que les investissements normaux doivent être autofinancés, l'emprunt ne pouvant être utilisé que pour des programmes exceptionnels par nature limités dans le temps ; c'est ainsi que, depuis quatre ans, le département a peu voté d'emprunts et n'en a réalisé aucun.

N'empruntant pas, la seule façon de gérer notre trésorerie serait de la placer. Or, celle-ci est actuellement proche de zéro, les quelques jours précédant le versement des avances sur la fiscalité ; dans ces conditions, sauf à placer à très court terme, pour des durées inférieures à un mois, il ne me paraît pas possible de faire mieux.

Comme le constate le trésorier-payeur général de Basse-Normandie dans un rapport publié en 1988 sur les finances du département, la situation financière du Calvados est bonne.

Je cite : "cette situation saine trouve en grande partie son origine dans le maintien à un niveau élevé de la marge d'autofinancement courant qui a permis de financer, à hauteur de 63 p. 100, des dépenses d'investissement pourtant en forte croissance".

Je dois ajouter que c'est grâce à cette marge qu'ont pu être dégagés, suite à ses remarques, cette année et l'année précédente les moyens propres à corriger les aménagements de gestion (prélèvements négatifs et amortissements) que l'exécutif préfectoral avait été conduit à opérer du fait de la faiblesse de nos recettes de fonctionnement.

En abordant la question des emprunts, j'ai également répondu à certaines de vos remarques quant à la gestion de la dette, je n'y reviendrai donc pas, sauf pour indiquer que la rédaction retenue pourrait laisser penser que vous regrettez que le département n'emprunte pas ; je sais bien que tel n'est pas le cas.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU DOUBS

Les réflexions concernant le département du Doubs appellent peu de remarques particulières de ma part.

Toutefois, je crois qu'il est important de rappeler qu'il s'agit d'une enquête ne concernant pas l'ensemble des collectivités et que celles désignées dans votre enquête reflètent en réalité des comportements fréquents rencontrés en matière de gestion ces dernières années.

Concernant la gestion de trésorerie, j'ai cherché dans un premier temps à résorber les excédents déposés au Trésor, et mis en place en 1991 une ligne de trésorerie, actuellement utilisée très régulièrement.

La difficulté, en fait, réside dans le risque qu'il y a, à mon sens, en voulant parvenir à une trésorerie minimale en un délai bref, de reporter sur les exercices ultérieurs un volume d'emprunts trop important ; cela provoquerait inévitablement des variations brutales de la dette et, par voie de conséquence, des réductions de l'épargne nette difficiles à gérer à une période où les départements sont largement sollicités pour financer des équipements et infrastructures coûteuses.

En outre, un versement le 20 de chaque mois des dotations et acomptes de fiscalité provoque des dépôts élevés sur le compte 568 et une gestion de trésorerie nécessiterait l'appel à une ligne de trésorerie d'un montant très élevé pour compenser cette irrégularité dans les encaissements des recettes provenant de l'Etat. De plus, la gestion en terme de crédits de paiement implique d'importants reports de dépenses qui s'accompagnent nécessairement de reports équivalents d'emprunts.

Aussi, j'ai cherché un compromis entre une gestion de trésorerie indispensable et une politique réaliste en matière d'emprunts de façon à ne pas produire de variation brutale de l'annuité à rembourser. Enfin, pour expliquer la difficulté de la mise en place d'une gestion de trésorerie performante, j'avancerai le principe, sans le remettre en cause, de séparation de l'ordonnateur et du comptable qui empêche, même en situation de bonne communication, d'appréhender l'ensemble des informations et des délais de règlement.

En matière de gestion de dette, mes services procèdent depuis plusieurs années à une consultation d'une vingtaine d'organismes prêteurs, par écrit, pour analyse des taux (taux effectifs globaux), conditions de remboursement anticipé, conditions de tirage des fonds(...) ; aucun prêt en devises n'a été réalisé du fait des risques de taux et de change qui y sont attachés. En outre, j'ai été amené à réaliser de plus en plus de produits financiers à taux révisable ou variable, non pour atteindre une proportion de l'encours fixée d'avance, mais en raison des taux particulièrement élevés et d'une attente d'une baisse des taux sur les marchés.

J'ai toujours cherché à saisir les opportunités qui se présentaient et non à parvenir à une répartition a priori taux fixes/révisables/variables.

J'ai procédé à deux reprises à un aménagement de dette en conservant la durée résiduelle et en veillant à conserver systématiquement un gain financier entre les remboursements de la dette initiale et les annuités réaménagées (avec taux fixe) et majorées des indemnités de remboursement anticipé.

L'étude que vous avez menée, quoique non exhaustive, montre en tout état de cause les pratiques des collectivités locales et leurs adaptations compte tenu des préoccupations de gestion de dette et de trésorerie.

Concernant strictement le département du Doubs, les propos tenus sont conformes aux faits. Je me limiterai à préciser, en page 84, que 1988 a été l'année de création de notre Agence de développement économique et que, par conséquent, la réalisation de ses objectifs a accusé un retard par rapport aux prévisions, ce qui explique l'excédent de trésorerie constaté dans les comptes de fin d'année ; depuis, le suivi d'avancement des objectifs, les modalités de versement des subventions ont été affinées et l'agence ne dispose plus, actuellement, d'aucun placement de trésorerie .

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA GIRONDE

S'agissant de l'utilisation des lignes de trésorerie (page 49) je vous précise que le département de la Gironde a effectivement souscrit ce produit en juillet 1990 (montant de 50 millions de francs porté ultérieurement à 80 millions) et qu'il l'utilise régulièrement depuis septembre de cette même année.

L'opération de swap avec soulte sur l'encours obligataire réalisée en 1989 (page 50) a effectivement permis d'utiliser la trésorerie improductive à une optimisation du coût de la dette .

La critique portée sur le niveau du taux de réemploi ayant servi au calcul de la soulte (TME des dates considérées) ne me semble pas pleinement pertinente, ceci pour deux raisons :

- cette opération ne peut être totalement assimilée et comparée à une opération de remboursement anticipé assortie du paiement d'une indemnité actuarielle, dans la mesure où les termes de l'échange ne portent que sur les intérêts et qu'il n'y a donc pas remplacement du capital par la banque. La signification et l'impact d'un taux de réemploi jugé comme un peu faible n'est donc pas la même pour ces deux cas de figure.

- surtout, il convient de noter que cette opération a été réalisée sans aucune commission de la banque ; or celle-ci va devoir supporter les frais de gestion de l'échéancier des versements à effectuer au département. Il était donc normal, et cela a été appréhendé comme tel dès le départ, que le Crédit local de France rémunère indirectement ses prestations à travers la définition du taux de réemploi, lequel apparaît de toute façon très raisonnable dans la mesure où, jusqu'à cette date, le Crédit local de France proposait des prêts sur index TME sans aucune marge.

Le tableau retrace page 52 où figure le département de la Gironde paraît devoir être nuancé par la prise en considération des données suivantes :

La moyenne annuelle des soldes fin de mois du compte 568 permet sans doute d'exprimer avec une certaine vérité une évolution pluriannuelle du niveau de trésorerie de la collectivité .

Il n'apparaît toutefois pas juste d'en tirer des conclusions sur le volume effectif de cette trésorerie .

Ainsi, en ce qui le concerne, le département de la Gironde perçoit régulièrement ses principales recettes (les douzièmes) entre le 20 et le 25 de chaque mois ; la situation fin de mois est donc, de ce fait, structurellement celle du niveau le plus élevé de la trésorerie et ne reflète pas la situation réelle d'un mois donné. Celle-ci ne peut-être justement appréhendée que par une moyenne mensuelle des niveaux quotidiens de la trésorerie régulièrement actualisés et donc relevés autrement qu'avec la liaison RCT.

A titre d'exemple, au mois de mai 1991, la situation de la trésorerie réelle en fin de mois était de l'ordre de 100 millions de francs (soit à peine une dizaine de jours de dépenses) alors que jusqu'au 21 mai (date de perception de 180 millions de recettes) elle a varié entre 2 millions et 23 millions (soit au maximum deux jours de dépenses). On ne peut donc dire que les 100 millions de francs de solde fin de mois soient représentatifs de la situation de trésorerie de la collectivité .

Je vous précise que, désormais, le département dispose lui-même d'une meilleure vision de sa trésorerie en temps réel, grâce à des liaisons établies directement et en collaboration avec le payeur départemental.

Par ailleurs, les outils permettant d'avancer vers une meilleure maîtrise de la trésorerie sont en perpétuel perfectionnement (étude sur la mise en place d'un système de gestion financière globale intégrant notamment une comptabilité des engagements ; établissement au 1er janvier 1991 d'un plan annuel de trésorerie avec les services opérationnels et actualisé mensuellement).

L'absence de ces outils en 1987 peut donc expliquer l'apparente incohérence (relevée page 72) entre le niveau moyen de la trésorerie et la mobilisation d'une centaine de millions d'emprunts.

En outre, l'exercice 1987 a été perturbé par une réalisation budgétaire moins performante qu'attendue du fait que certains gros projets ont dû être différés ou retardés (exemple : technopole du site Montesquieu).

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'HERAULT

Le fond de l'argumentation de la Cour des comptes ne nous paraît pas de nature à être contesté.

Cependant, il convient de préciser deux points :

1° Notre gestion de trésorerie s'insère dans une politique constante visant à réduire les frais financiers.

Cette politique a porté ses fruits : ainsi a-t-on connu une baisse des frais financiers pour les années 1987 à 1989 alors même que l'investissement et l'emprunt budgétisés augmentaient fortement, de la manière suivante :

:-----:			
: ANNEES :	FRAIS FINANCIERS :	INVESTISSEMENTS :	:
:	(en MF) :	(hors refinancement) :	(en MF) :
:-----:			
: 1987 :	186,9 :	850 :	:
: 1988 :	171,2 :	996 :	:
: 1989 :	171,9 :	1 064,5 :	:
:-----:			

2° La création de nouveaux instruments financiers rend caduc ce système et le département en a tiré les conséquences.

a) L'utilisation optimale des lignes de trésorerie permet d'éviter les surliquidités, coûteuses pour le contribuable.

Le département de l'Hérault maîtrise désormais ces techniques comme le souligne le rapport de la Cour des comptes à la page 57.

b) Il existe aussi des possibilités souples de gestion de la trésorerie excédentaire par placements temporaires en bons du Trésor négociables. Cela nous permet, le cas échéant, de mobiliser un emprunt à taux intéressant servant à financer des investissements réalisés ultérieurement.

Le département a donc décidé :

- de rembourser l'ensemble des avances de trésorerie , avant la fin 1991.

Ces crédits ont été budgétisés en recettes au budget primitif pour 1991.

- une autorisation de placement de 100 millions de francs a été sollicitée auprès du trésorier-payeur général qui a donné une suite favorable à cette demande.

La souplesse et la qualité de rémunération de ces titres nous permettront donc de gérer directement (sans intermédiaire rémunéré) l'éventuel recours à des placements.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL D'ILLE-ET-VILAINE

Le conseil général d'Ille-et-Vilaine prend acte du satisfecit général donné par la Cour des comptes à la collectivité départementale pour la gestion de sa trésorerie et de sa dette .

Comme le souligne la Cour dans son rapport, le niveau de la trésorerie en fin de mois s'est considérablement amélioré pour passer de vingt-six jours de dépenses en moyenne en 1987 à onze jours en 1989.

Le développement des moyens informatiques et une meilleure information de l'ordonnateur, notamment au niveau du recouvrement des principales recettes, devraient, pour l'avenir, permettre une programmation plus fine des besoins financiers. La gestion de la trésorerie est devenue aujourd'hui, compte tenu de son coût, l'une des préoccupations quotidiennes de la collectivité .

Le conseil général d'Ille-et-Vilaine tient toutefois à souligner que ces résultats n'ont pu être obtenus que grâce à la sécurité et à la souplesse de fonctionnement qu'offre l'ouverture de lignes de trésorerie , qui a permis à la collectivité départementale de ne pas souscrire de nouvel emprunt de 1987 à juin 1991 et parallèlement d'autofinancer le remboursement par anticipation de près de 170 millions de francs d'emprunts à taux élevé.

La Cour fait état de 87 000 francs de frais financiers versés en 1987, au titre de cette ligne de trésorerie , alors que celle-ci n'a pas été utilisée au cours de l'exercice. En fait, la ligne de trésorerie a joué, à trois reprises au cours de l'année 1987, son rôle de sécurité, au moment où la trésorerie est tombée à un niveau proche de zéro. Si une possibilité de tirage instantané n'avait pas existé, le département aurait été amené à souscrire classiquement un emprunt, à hauteur de 20 ou 30 millions de francs, ne pouvant courir les risques de tomber à court de trésorerie . Cet emprunt aurait représenté une charge d'intérêt annuel de 2 ou 3 millions, à mettre en comparaison avec les 87 000 francs susvisés.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'INDRE

La Cour m'a fait part d'observations sur l'usage de la ligne de trésorerie et sur les pertes de change concernant un emprunt en ECU souscrit en 1987, d'un montant de 41,7 millions de francs, et remboursé en 1989.

Elle fait d'abord remarquer la durée excessive de mobilisation du crédit de trésorerie , eu égard au niveau du solde du compte 568, du 7 janvier au 5 mars 1988 et du 12 janvier au 30 avril 1989.

Lors de la mise en place de ce produit de gestion financière, c'est par souci de prudence, afin d'éviter tout risque de rupture de caisse que le crédit de trésorerie ne fut remboursé que lorsque le solde était suffisant pour pouvoir payer les créances en instance.

Puis, une fois mieux maîtrisée la gestion active de la trésorerie proche de zéro, il a été procédé à des mobilisations au minimum du crédit de trésorerie pour des périodes les plus courtes possibles, d'une durée moyenne de neuf jours, afin de limiter les frais financiers.

La deuxième et dernière remarque a trait aux pertes de change d'un emprunt de 41,7 millions de francs contracté en ECU en septembre 1987 et remboursé par anticipation en 1989 pour être refinancé en TME.

Le choix de la devise européenne a été fait en raison du moindre taux d'intérêt (8 p. 100, marge de 1 p. 100 comprise) par rapport aux taux français (TME préfixé à 11,38 p. 100, PIBOR un an à 9,875 p. 100).

Le différentiel d'intérêt par rapport au taux français le moins élevé (le PIBOR) a pour conséquence que l'opération fut globalement avantageuse, malgré la perte de change de 0,7 million.

L'économie réalisée est de 381 918,64 francs.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU MORBIHAN

Les remarques concernant le département du Morbihan appellent les observations suivantes :

Prêt et avances entre collectivités (page 80 du rapport).

En ce qui concerne l'avance du département du Morbihan au syndicat mixte des ports et bases nautiques du Morbihan, aucun remboursement n'a encore été opéré dans la mesure où les excédents d'exploitation des ports ne permettent pas encore d'assurer la couverture de l'ensemble des charges qui, par ailleurs, ont été aggravées en 1987 par les effets du cyclone du mois d'octobre sur les installations portuaires.

En l'état actuel des prévisions de la situation financière du syndicat, celui-ci devrait devoir encore recourir à l'aide du département, de manière dégressive en 1992 et 1993. Au-delà, les excédents d'exploitation devraient non seulement couvrir les charges de fonctionnement et d'investissement mais permettre aussi de commencer le remboursement de la créance départementale. Une convention à intervenir entre le département et le syndicat est d'ailleurs en cours d'élaboration pour fixer un échéancier prévisionnel dans la perspective d'un remboursement total à l'horizon 2010.

Placements de fonds (page 83 du rapport) :

En réponse à l'observation faite par la Cour au sujet des modalités de versement d'acompte par le département du Morbihan au profit de la société d'informatique du Morbihan (SIM), il convient de préciser que jusqu'en 1987 le suivi de la comptabilité de cette société était opéré par la SCET qui la gérait financièrement comme une SEM d'aménagement. Il semblait donc à l'époque plus intéressant à cette société d'effectuer des reports de crédits d'une année sur l'autre, plutôt que de facturer des travaux quand même réalisés et de constater un bénéfice au bilan ; ceci devait permettre de faire face l'année suivante à un déficit éventuel, ce qui n'a jamais été le cas heureusement.

Ces opérations successives ont été d'autant plus une erreur que la SIM avait le droit pendant cinq ans, comme toute société anonyme, à un dégrèvement total puis partiel d'impôt sur le bénéfice. La SIM ayant largement diversifié ses activités depuis août 1988, cette affaire a été régularisée dès 1989 et, alors, ont été facturés les travaux qui ne l'avaient pas été jusqu'à ce jour. Au cours de l'année 1989, j'ai demandé à la SIM de fournir au département des prestations dépassant l'enveloppe budgétaire annuelle à un niveau tel que soit absorbée la créance que nous avons nous-mêmes constatée.

De nouvelles conventions passées en 1990 définissent les relations entre le département et la SIM. Celles-ci règlent désormais les modalités de paiement de la façon suivante :

- le règlement des acquisitions de matériels ou de logiciels est effectué sur production de factures dans les délais légaux fixés dans le cadre du marché de fournitures passé entre le conseil général et la SIM ;

- le règlement des prestations d'études et de développement des applications est opéré par versements trimestriels sur production d'un état des réalisations effectuées selon les termes du marché annuel entre le conseil général et la SIM Une avance sur travaux de 30 p. 100 est versée au plus tard le 1er mars de chaque année, la régularisation se faisant en fin de la même année lors de la livraison des dernières réalisations ;

- le règlement de la maintenance des logiciels et matériels se fait par versements semestriels sur production des états mis à jour chaque année par la SIM qui font l'objet d'un avenant au marché initial.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU NORD

1° De manière générale, au cours des trois années 1985, 1986 et 1987, la gestion de la trésorerie et de la dette du département a été transformée du tout au tout.

On peut affirmer que jusqu'en 1984, la Caisse des dépôts et consignations imposait : montant de ses prêts, durée, dates de versement, dates des échéances, régime des pénalités, du fait des conditions "bonifiées" de rémunération des prêts qu'elle consentait. Etait laissé au département le seul soin de trouver, le plus souvent par le truchement d'intermédiaires coûteux, les prêts complémentaires dont il avait besoin.

A partir de 1985 la globalisation des emprunts et la mise en concurrence des prêteurs devenant effectives, il a été possible de s'affranchir de chacune de ces contraintes, et progressivement des gains sensibles ont été réalisés.

La Cour souligne dans son rapport que dans certains cas ces gains eussent pu être plus importants. Il serait vain d'en discuter : ce serait vouloir lui disputer l'avantage qu'elle a d'en juger après coup, et s'interdire de tirer de l'analyse de ces cas de profitables leçons.

2° Pour autant les commentaires de la Cour sur deux affaires ne peuvent être laissés sans autre réponse.

S'agissant de la commission payée à une banque pour son intervention comme intermédiaire dans la renégociation d'une dette, dont la Cour dit, page 67, dernier alinéa, qu'elle "peut être considérée comme élevée", il faut souligner que cette dette portait intérêt à 16,50 p. 100 et plus, qu'elle courait encore pour plus de dix ans, que le brut à rembourser (capital restant dû majoré des intérêts courus) était de 99,75 millions de francs et qu'elle a été remise contre un versement de 111,05 millions, dont 21,05 millions en prélèvement sur ressources ordinaires et 90 millions en capital sur l'emprunt obligataire de 200 millions, le taux minimal 8,60 p. 100 et de taux de revient 11 p. 100, réalisé à la même date.

La commission de la banque qui a assisté le département a correspondu à la moitié du gain net du département. La considérer comme élevée, c'est affirmer que ce partage aurait dû être plus à l'avantage du département. On peut en convenir, mais c'est alors rencontrer une autre question : pourquoi cette renégociation n'a-t-elle pu se faire, aux mêmes conditions, mais sans intermédiaire et donc sans commission ?

S'agissant de l'encaissement prématuré d'un emprunt en juin 1987 au lieu de janvier 1988, évoqué page 87 du rapport, sixième alinéa, et qui aurait entraîné une perte de 6 millions de francs, il n'est pas fondé d'isoler cette opération de l'ensemble des opérations effectuées en 1987 et 1988 qui ont permis de modifier profondément la structure de la dette du département, sans en changer le niveau (4 830 millions au 31 décembre 1988 contre 4 847 millions au 31 décembre 1986) ni la durée moyenne, mais en baissant significativement son coût total (315 millions en 1986 et 352 millions en 1987 en intérêts et frais financiers) et en la rendant très majoritairement "liquide", remboursable par anticipation sans pénalité.

Comme les contrats de prêts sont désormais passés en prévoyant une large latitude en matière de date de mise à disposition des fonds, voire la possibilité de ne les appeler que temporairement, le résultat en est que même s'il lui arrive de ne pas éviter totalement les périodes où cette trésorerie s'avère abondante, le département sait vivre aujourd'hui avec une trésorerie durablement réduite à quelques jours sans avoir à ralentir le flux de ses dépenses.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE

Dans le rapport consacré à la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités, le conseil général de la Savoie fait l'objet d'une mention dans les termes suivants :

"Grâce aux contributions versées par les communes et les exploitants de remontées mécaniques, le département de la Savoie dispose de ressources importantes pour financer les plans routiers de la Tarentaise : les sommes collectées sont transférées à la société d'économie mixte d'aménagement de la Savoie (SAS) qui les place. Les produits financiers, qui s'élevaient à 2 461 397 francs en 1987 et 1 385 465 francs en 1988, sont conservés par la SAS".

Je note en premier lieu que l'expression "ressources importantes" doit être rapprochée du montant des investissements en cause : près de 830 millions de francs. Ils concernent des travaux réalisés sur une route nationale et dont le dispositif de financement a été suggéré par les services de l'Etat et établi sur leur proposition.

La participation fédérée de la région, des communes, sociétés de remontées mécaniques et taxe spéciale d'équipement routier vient donc s'ajouter à l'effort propre du département selon la procédure des fonds de concours à l'Etat. Le budget départemental, compte tenu des appels de fonds de concours par l'Etat n'enregistre malheureusement aucune "ressource importante" de trésorerie qui lui permettrait (au détriment éventuel des autres partenaires locaux) de bénéficier de substantiels produits financiers.

D'autre part, il est exact que, dans le cadre d'une convention de mandat, la société d'aménagement de la Savoie (SEM à majorité départementale) assure le versement du fonds de concours à l'Etat pour le compte du département. Ceci afin de mieux assurer la concordance entre le moment des appels des fonds de concours et la réception des fonds provenant des divers partenaires.

Cette pratique là encore est très proche des dispositifs d'organisation des flux financiers entre les collectivités territoriales et leurs mandataires pour la réalisation des travaux les plus divers.

Que les décalages encaissement/paiement aient pu générer au profit du département des modestes produits financiers est heureux quand on sait que les actualisations de participation à ces travaux d'Etat ont occasionné une charge résiduelle définitive, pour le seul département, de plusieurs millions de francs.

J'indique que de surcroît ces produits n'ont pas été "conservés par la SAS" mais ont servi à minorer le montant des emprunts contractés par celle-ci pour honorer, pour ces travaux, les demandes de versement des fonds de concours.

COMMUNAUTES URBAINES

REPOSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE BORDEAUX

La communauté urbaine de Bordeaux étant citée à plusieurs reprises, j'ai l'honneur de vous faire connaître, ci-après, les remarques et précisions complémentaires qu'appellent de ma part les observations émises sur la collectivité que je préside.

Il convient de rappeler que la communauté établit, en début d'exercice, un plan prévisionnel de trésorerie pour l'année, puis, par la suite, des plans infra annuels (trimestriels et mensuels).

Du fait de sa vocation d'investisseur qui lui a été dévolue par le législateur, la communauté a, par essence, une permanence de besoins en matière d'emprunts dont le montant est, d'un exercice à l'autre, plus ou moins variable en fonction de ses possibilités d'épargne.

Après réflexion, elle a donc estimé souhaitable, mais surtout prudent devant les perspectives d'épargne qui ne paraissent pas inépuisables au niveau mondial, de s'assurer, dans le cadre d'un protocole d'accord, au moins 50 p. 100 de ces financements auprès de son principal prêteur.

Soucieuse cependant de diversifier ses bailleurs de fonds, elle a souhaité réserver les 50 p. 100 restants aux autres prêteurs présents sur le marché du financement des collectivités et établissements publics territoriaux .

En matière d'assistance et de conseil, la communauté conserve sa totale liberté puisque le Crédit local de France n'intervient que sur demande de la communauté urbaine.

La prestation de conseil de la BFCE s'est en fait limitée à procéder à l'analyse de la situation et des tendances au niveau du marché monétaire, lors de la mobilisation par la communauté urbaine de facilités de caisse, afin de permettre à cette dernière de choisir le meilleur index du moment parmi les positions possibles prévues par la convention de trésorerie .

Concernant les sommes laissées à la disposition du gestionnaire des Services eau et assainissement, la communauté urbaine a fourni toutes explications sur ce point dans les réponses adressées à la Chambre régionale des comptes, dans le cadre de la mission de vérification des comptes communautaires portant sur la période 1983 à 1986 inclus.

Pour le service de l'eau, la communauté a poursuivi en 1990 la constitution du fonds de roulement abondé de 9 millions de francs, ce qui porte son montant actuel à 29 millions.

En 1991, l'intégralité du montant de la surtaxe et du prélèvement contractuel sur le produit issu des ventes d'eau afférent à l'exercice 1990 a été reversée à la communauté urbaine avant même l'approbation des comptes.

Page 90 :

La situation relevée par la Cour des comptes provient du fait que le garant n'a pas été prévenu en temps voulu du défaut de paiement des annuités à bonne date, en premier lieu, par l'association emprunteuse et, en deuxième lieu, par l'organisme prêteur qui a mis plusieurs mois pour lui signaler cette anomalie.

La communauté urbaine lui en a d'ailleurs fait la remarque et c'est ainsi qu'à l'issue d'un échange de courriers, le prêteur a accepté de ramener le montant des intérêts de retard de 303 562,79 francs à 224 327,90 francs.

Depuis, un dispositif a été mis en place en vue d'éviter le renouvellement de tels incidents.

En fin d'exercice et dans le cadre de la préparation du budget pour l'exercice suivant, la communauté urbaine prend contact avec les divers organismes bénéficiant de sa garantie pour leur demander s'ils seront en mesure de rembourser sans difficultés l'ensemble des annuités venant à échéance dans l'année. Contact est de nouveau pris en début de mois de règlement des échéances.

Par ailleurs, notre établissement est intervenu auprès des organismes prêteurs pour qu'il soit au moins rendu destinataire d'une copie du premier rappel adressé à l'organisme défaillant afin qu'il puisse agir rapidement et éviter le paiement d'intérêts moratoires inutiles.

En complément des réponses apportées dans le cadre de cette enquête, la communauté urbaine est en mesure de préciser qu'elle a été amenée à contracter au mois de décembre 1990 auprès de la Société générale " un contrat de financement d'investissements " qui constitue un prêt à long terme doublé des avantages de la ligne de trésorerie .

Ce nouveau produit qui a reçu l'aval du ministère des finances et du budget permet de stopper, momentanément, dans le courant de l'exercice, le paiement des intérêts par remboursement, lorsque le niveau de la trésorerie le permet, de tout ou partie du capital emprunté, puis de rappeler ce dernier en cas de besoin, et vice-versa tout au long de l'exercice.

Ce produit réservé aux grandes collectivités permet de lisser leur crête de trésorerie et d'atténuer, voire gommer, totalement le poids des frais financiers issus de l'utilisation de la ligne de trésorerie .

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LILLE

La gestion de trésorerie :

Mise en oeuvre depuis juillet 1989, la conception nouvelle d'une gestion plus serrée et plus moderne, notamment en matière financière et de trésorerie , est fondée sur une exigence constante de qualité au travers d'un objectif de minimisation systématique des frais financiers supportés par la communauté urbaine. Elle a permis de réduire de manière radicale le poids de la trésorerie improductive et d'obtenir quelques aménagements intéressants du coût de financement.

A compter de la première opération de remboursement d'emprunts en août 1989, la trésorerie du second semestre 1989 a été ramenée à un niveau moyen de 134 millions de francs, représentant environ onze jours de dépenses réelles. Ce solde est même descendu à quelques millions de francs au début du mois de décembre. La trésorerie moyenne (calculée sur la base des soldes décennaires) est passée à 115 millions de francs (douze jours de dépenses 1990) au premier semestre 1990 et à 29 millions (trois jours) au second semestre.

La gestion de la dette :

La comptabilisation des différences de change pour les emprunts en unités de compte, selon les règles fixées par l'instruction no 85-12-MO du 8 février 1985, est appliquée tant par le comptable que par l'ordonnateur. La différence constatée provient de la prise en compte de la valeur de l'ECU à une date antérieure à celle de l'échéance, du fait de l'arrêté de l'état de la dette .

Ces dispositions ont été rappelées.

- Les placements de fonds :

Les placements d'excédents provenant de la rétrocession d'immeubles, dans l'attente du démarrage de la ligne no 2 du métro, ont tous été mobilisés au second semestre 1989 par suite de la nouvelle orientation de trésorerie .

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON

La communauté urbaine de Lyon est mentionnée à plusieurs reprises dans ce rapport, et j'ai eu le plaisir de constater qu'aucune de vos remarques ne fait état d'opérations imprécises par rapport à la réglementation applicable aux collectivités territoriales .

Votre analyse confirme ainsi le sérieux de la gestion de la communauté urbaine et son souci permanent d'amélioration de ses fonctionnements.

Ainsi, page 46, vous mentionnez notre plan prévisionnel de trésorerie par décade et je peux vous confirmer qu'après plus de deux années de fonctionnement, cet outil nous permet d'obtenir des simulations prévisionnelles très convenables compte tenu de l'ampleur des masses budgétaires considérées.

De même, aux pages 55 et 74, vous évoquez le niveau des disponibilités aux comptes 565 et 568 et vous avez bien noté que ce solde de trésorerie ne cessait de diminuer dans un souci de meilleur équilibre entre gestion de la trésorerie et gestion de la dette . Pour le dernier trimestre 1991, mes services prévoient un solde du compte 568 voisin de 2 millions de francs en moyenne.

A la page 58, vous constatez que la communauté urbaine de Lyon a eu rarement recours au tirage sur sa ligne de trésorerie . Il convient de noter que la qualité du contrat avec l'établissement financier porteur de cette ligne a permis à la communauté de ne supporter aucun frais pour non usage de cet outil, contrairement à beaucoup de contrats proposés.

En page 77, vous revenez sur l'échange en 1989 des emprunts obligataires émis en 1984-1985-1986 par la communauté urbaine de Lyon contre de nouvelles obligations à taux fixe. En complément du diagnostic de vos magistrats sur la bonne utilisation des liquidités disponibles et le bénéfice acquis de la baisse des taux, cette opération a permis un gain réel pour la communauté de 65 millions de francs, gain qui surpasse largement les frais propres à l'opération (2 486 000 francs).

Enfin, en page 86, vous évoquez l'usage ponctuel et unique que la communauté urbaine de Lyon a fait en 1989 d'un versement anticipé de la fiscalité. Je tiens à signaler que cette facilité consentie par l'Etat, lorsqu'elle est exceptionnelle, n'offre qu'un juste retour des choses par rapport aux imprécisions et souvent même au retard subi par les collectivités territoriales lors du versement par l'Etat des dotations de transfert.

Je pense avoir pu ainsi prouver la qualité de notre gestion financière.

COMMUNES

REPONSE DU MAIRE D'ANGOULEME

Vous voudrez bien trouver ci-après les observations qu'appellent de ma part les remarques concernant la gestion de la commune d'Angoulême.

Page 68 :

Dénonciation à juste titre des conditions d'intervention d'un intermédiaire financier, en 1984 et 1985, dont les pratiques ont été relevées par la chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes dans son rapport du 25 mars 1991.

On ne peut que s'étonner que les contrôles n'aient pas, à l'époque, décelé les irrégularités constatées récemment.

Page 88 :

L'allongement des délais de paiement a effectivement été "délibérément organisé", mais il convient d'en préciser les raisons et le type de dépenses concernées.

La ville d'Angoulême a décidé unilatéralement de se mettre en état de "cessation de paiement", à compter du mois de septembre 1990, mais seulement en ce qui concerne les annuités de la dette .

Comme il est rappelé dans le rapport de la Cour des comptes aux pages 91 et 92, la situation financière de la commune d'Angoulême se trouvait particulièrement dégradée du fait de la " gestion aventureuse" de la municipalité en place de 1977 à 1989.

Pendant cette période, les charges de personnel ont été multipliées par près de cinq, celle des annuités de la dette par plus de dix et la fiscalité a été augmentée massivement.

En 1990, pour les quatre impôts locaux, les taux d'Angoulême sont toujours largement au-dessus de la moyenne nationale et proches des plafonds :

- taxe d'habitation 17,1 % contre 11,7 % ;*
- foncier bâti 42,7 % contre 14,3 % ;*
- foncier non bâti 70,4 % contre 37,9 % ;*
- taxe professionnelle 22,49 % contre 12,9 %.*

L'accumulation des déficits et la permanence des difficultés de trésorerie , conséquences de la gestion antérieure, ont donc conduit, par nécessité, à donner au comptable un ordre de priorité pour le paiement des dépenses ; ceci pour garantir la paie du personnel et assurer le maintien du service public.

Le procédé présente peut-être un caractère insolite. Il porte sans doute atteinte aux principes de la comptabilité publique. Mais, si ma commune a été dans l'obligation de le mettre en oeuvre, c'est, soit parce que les contrôles prévus par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 n'ont pas pu jouer normalement avant 1989, soit parce que les modalités ou les moyens prévus pour ces contrôles ne sont pas suffisants.

En conclusion, je ne peux que renouveler les souhaits que j'ai déjà exprimés de faire adopter une modification des dispositions législatives relatives au contrôle budgétaire, à la consolidation des comptes des collectivités locales et à la responsabilité des élus.

REPONSE DU MAIRE DU BLANC-MESNIL

Devant l'impossibilité de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse d'épargne de l'Ile-de-France de faire face aux besoins de la collectivité en novembre 1983, la ville du Blanc-Mesnil a été amenée à souscrire un emprunt obligataire de 5,5 millions de francs au taux facial de 14,40 p. 100.

L'évolution favorable de la conjoncture à la fin des années 80 a généré l'émergence, pour ce dossier, d'un taux réel insupportable.

L'isolation des surcoûts, liée à la maîtrise des flux financiers a permis à la ville d'affecter une partie de ses capitaux libres au rachat anticipé des titres sur le marché secondaire en mars 1990.

Cette opération, entre autre, atteste des qualités de la gestion de la dette et de la trésorerie menée au Blanc-Mesnil, ville qui peut afficher aujourd'hui un endettement total par habitant de 2 861 francs égal à seulement 42 p. 100 de la moyenne constatée en métropole, qui occuperait, si elle en faisait partie, la 4e place dans ce domaine parmi les cent plus grandes villes de France et dont les intérêts servis en 1991 ne s'élèvent qu'à 6 p. 100 des dépenses d'exploitation en regard des 11 p. 100 moyens enregistrés dans les cent villes précitées.

REPONSE DU MAIRE DE BLOIS

La ville de Blois a été mentionnée à deux reprises dans le rapport :

1° Un dépôt au compte 565 du crédit local de France de l'ordre de 14 millions de francs pendant 3 ans (1986-1989)

La municipalité a pris conscience, dès son arrivée en 1989, de cette thésaurisation abusive, et a mis en place une ligne de trésorerie de 15 millions de francs. Par ailleurs, j'ai demandé à mes services de pratiquer une "trésorerie zéro", et de ne réaliser aucun emprunt au cours de l'année 1990, sauf pour des opérations à caractère économique.

2° Une avance mensuelle par douzième du montant des taxes et impositions

Cette procédure d'avance, tout à fait légalisée depuis 1977, permet d'apporter des facilités de trésorerie pendant des périodes de l'année où l'Etat n'apporte pas son concours aux dates souhaitées.

Par ailleurs, ces avances ont permis à la ville de Blois de ne pas utiliser la ligne de trésorerie ou de mobiliser des emprunts.

REPONSE DU MAIRE DE BREST

I. - LIGNE DE TRESORERIE

Page 59 :

"Les lignes de trésorerie de la commune de Brest ont été utilisées en permanence en 1988 et 1989 à niveau jamais inférieur à 10 millions, montant ne correspondant pas au besoin effectif."

Cette pratique se justifie pleinement par la différence de taux d'intérêt entre les lignes de trésorerie et les emprunts, différence qui a pu atteindre 1,14 point et qui, à elle seule, justifie le recours à ce type d'instrument financier.

II. - DIFFERE DE REMBOURSEMENT D'EMPRUNT

Page 89 :

"Le recours aux formules de différé de remboursement(...)

"Cette pratique a connu une extension significative avec la ville de Brest qui, dès 1988, a contracté des emprunts assortis d'une clause de différé d'amortissement ou de différé de remboursement(...)"

Il est vrai que la ville de Brest a utilisé, à plusieurs reprises, les formules de différé de remboursement. Cependant, elle n'y a recouru pour les emprunts de 1989 que dans le seul but d'éviter les augmentations successives et considérables (plus de 11 p. 100) de la pression fiscale en 1990, 1991 et 1992.

La mise en oeuvre récente d'une programmation pluriannuelle assure une maîtrise des investissements qui s'accompagne d'une limitation de l'appel à l'emprunt. En conséquence, la ville a décidé, à partir de 1990, de ne plus avoir recours à la pratique du différé.

REPOSE DU MAIRE DE CHATEAUDUN

Une analyse comparative de l'évolution des taux des prêts PIBOR et TAM retracée dans le tableau ci-après fait apparaître effectivement que la ville de Châteaudun a, du fait de la renégociation, supporté un taux supérieur à ce qu'il aurait été s'il n'y avait pas eu de renégociation.

Par contre, le taux correspondant à la deuxième échéance du prêt TAM est inférieur au taux qui aurait été celui du PIBOR pour la troisième échéance (10,56 au lieu de 11,06).

Cette brève analyse permet de constater que le jugement qui peut être porté aujourd'hui sur l'évolution des taux d'un prêt ou de l'autre ne peut pas être définitif puisque ce n'est qu'à la fin du remboursement total de l'emprunt qu'une comparaison pourra être établie sur le coût total de l'emprunt par rapport au prêt contracté initialement.

TABLEAU COMPARATIF
Evolution des prêts PIBOR et TAM

PRET PIBOR 1 AN (taux préfixé)	PRET TAM (taux post-fixé à durée)	ECARTS taux : intérêts
Prêt n° 208 00287 de 8 500 000 F signé le 20/6/1988	Prêt n° S01856 de 7 932 992,71 F signé le 3/8/1989	
Taux initial : 8,00 (index juillet 1988)	Taux initial : 8,51 (index juin 1989)	
Marge : 0,60/8,60	Marge : 0,45/8,96 puis 0,35	
1ère échéance le 1/8/89		
Taux 8,60 soit 8,72 (*)		
Hypothèse prêt non renégocié		
2e échéance le 1/8/90	1ère échéance le 15/9/1989 Taux 10,54 + 0,45 = 10,99 juillet 1990	+ 1,06 : +84 089,72
Taux 9,19 + 0,60 = 9,79 soit 9,93 (*) (juillet 1989)	(CRD 7 932 992,71, intérêts : 871 835,90)	
(CRD : 7 932 992,71, intérêts 787 746,18)		
3e échéance le 1/8/91	2e échéance le 15/9/91 Taux 10,21 + 0,35 = 10,56 (juillet 1991)	- 0,50 : -39 114,97
Taux 10,31 + 0,60 = 10,91 soit 11,06 (*) (juillet 1990)	(CRD 7 822 993,14, intérêts : 826 108,08)	
(CRD 7 822 993,14, intérêts 865 223,05)		

Nota : l'index PIBOR est celui constaté 15 jours ouvrés avant la date d'échéance

Nota : l'index TAM est celui observé l'avant-dernier mois précédent la date d'échéance.

(*) Pour l'emprunt PIBOR, le montant des intérêts décomptés est calculé sur le nombre de jours exacts fixé par défaut à 365 et sur la base d'une année de 360 jours (article 8 du contrat de prêt PIBOR n°208.00287).

REPONSE DU MAIRE DE CHATEAUROUX

Effectivement, la ville a transformé un prêt LIBOR à échéances annuelles en prêt à échéances trimestrielles.

Cette décision avait un double objectif :

- réduire le taux d'intérêt ;
- permettre de se désengager plus rapidement de ce type de prêt.

La Chambre des comptes de la région Centre a remarqué que cette transformation s'était soldée par une perte de taux pour les deuxième, troisième et quatrième trimestres de l'année 1989.

Cette observation ne porte toutefois que sur la première année de vie de cet emprunt, époque au cours de laquelle l'évolution de l'index était défavorable.

La même remarque portant sur une plus longue période conduit aux observations suivantes :

LIBOR un an (taux d'intérêt préfixé pour un an) :

- en décembre 1989, pour l'échéance du 1er janvier 1990 : 11,94 p. 100 ;
- en décembre 1990, pour l'échéance du 1er janvier 1991 : 11,29 p. 100.

LIBOR trois mois (taux d'intérêt préfixé pour trois mois) :

- pour l'échéance du 1er janvier 1990 : 10,27 p. 100 ;
- pour l'échéance du 1er avril 1990 : 11,38 p. 100 ;
- pour l'échéance du 1er juillet 1990 : 11,44 p. 100 ;
- pour l'échéance du 1er octobre 1990 : 10,81 p. 100 ;
- pour l'échéance du 1er janvier 1991 : 10,56 p. 100 ;
- pour l'échéance du 1er avril 1991 : 10,81 p. 100 ;
- pour l'échéance du 1er juillet 1991 : 9,88 p. 100 ;
- pour l'échéance du 1er octobre 1991 : 10,62 p. 100.

Ainsi, l'évolution constatée en 1989 s'est-elle inversée en 1990 et en 1991 au bénéfice de la ville.

C'est pourquoi, il me paraît difficile de tirer une conclusion sur un prêt à taux révisable en fonction d'une observation ne portant que sur une seule année.

Je précise, par ailleurs, que le ratio de la charge de l'annuité rapportée aux recettes réelles de fonctionnement diminue régulièrement depuis 1986.

Même si ce ratio ne suffit pas pour apprécier la charge de la dette, il reste cependant un indicateur pertinent.

Pour terminer, je dois dire que la ville a bien conscience que les prêts à taux révisable ou variable ou en devises comportent des risques, risques soulignés par la Chambre des comptes.

C'est pourquoi, je reste vigilant pour les limiter :

- dans le temps avec la possibilité de remboursement à chaque échéance sans indemnité ;
- dans leur montant en privilégiant malgré tout les prêts à taux fixe qui représentent les deux tiers de la dette communale.

REPONSE DU MAIRE DE FRESNES

1. Délai de transmission des états P 503 (page 47).

Depuis 1988, les états P 503 sont transmis régulièrement à l'ordonnateur entre le 2 et le 5 du mois suivant.

La plupart des recettes régulières importantes, tels que le produit des impôts locaux et la dotation globale de fonctionnement, sont maintenant versées selon un calendrier précis connu des services financiers de l'ordonnateur.

En ce qui concerne les autres recettes importantes (produit des emprunts, participations(...)), l'ordonnateur est informé de la date du versement au Trésor public bien souvent avant l'encaissement par le comptable.

Toutefois, pour donner suite aux observations de la Cour, une transmission par quinzaine des états P 503 a été mise en place depuis le 1er septembre 1991.

Il convient enfin de signaler que le comptable actuellement en poste ne manque jamais d'avertir l'ordonnateur dès l'encaissement d'une recette importante exceptionnelle.

2. Délai de restitution des opérations par le système RCT (page 48).

La commune de Fresnes a opté pour le système RCT en mars 1989, montrant ainsi sa volonté d'assurer le plus efficacement possible la gestion de sa trésorerie. Compte tenu des nombreuses difficultés rencontrées lors de la mise en place du système, l'application n'a été réellement utilisable qu'à compter du mois de novembre 1989, obligeant d'ailleurs le comptable à enregistrer manuellement la totalité des opérations de l'exercice 1989 en novembre et décembre 1989.

Le pointage hebdomadaire des opérations mis en place depuis le début de l'année 1990 démontre que, sauf incident sur le site informatique, les opérations manuelles sont quotidiennement intégrées dans le système RCT.

3. Renégociation de la dette - Versement indu de deux indemnités actuarielles (page 69).

C'est effectivement à tort que la commune de Fresnes a versé 739 725,27 francs d'indemnités actuarielles à la CAECL pour le remboursement anticipé de deux prêts de 1 680 000 et 3 000 000 francs contractés aux taux respectifs de 14,50 p. 100 et 14 p. 100 l'an.

Cette erreur fut réparée rapidement, puisque la CAECL remboursait les sommes indûment versées dès le 28 février 1988.

La renégociation de la dette communale en 1987 a fait l'objet d'une proposition globale du groupe Caisse des dépôts et consignations - Caisse d'épargne portant sur seize prêts et prévoyant le versement d'indemnités actuarielles. Les services financiers de la commune auraient dû alors vérifier dans chacun des contrats les conditions financières en cas de remboursement anticipé.

4. Renégociation de la dette concernant six emprunts accordés par la CAECL (page 71).

L'observation faite par la Cour porte uniquement sur six emprunts contractés auprès de la CAECL alors que la renégociation concerne au total seize prêts dont neuf accordés par la CAECL.

Il convient donc de ne pas se livrer à une analyse pour chaque prêt ni pour chaque organisme prêteur, mais apprécier l'opération dans sa globalité.

D'ailleurs, le groupe Caisse des dépôts et consignations - Crédit local de France - Caisse d'épargne n'a accepté cette renégociation que dans le cadre d'un réaménagement global de la dette de la commune envers les trois caisses précitées.

5. Délais excessifs entre le mandatement des dépenses et leur paiement par le comptable (page 88).

L'observation relative aux retards de paiement des annuités d'emprunt ne semble pas fondée. La plupart des emprunts étant remboursés selon la procédure du débit d'office, il est donc normal que la régularisation des mandatements intervienne postérieurement.

En ce qui concerne les annuités remboursées par mandatement préalable, notamment auprès des caisses privées, un échéancier est tenu tant par l'ordonnateur que par le comptable et scrupuleusement respecté.

D'une manière générale, le délai entre le mandatement et le paiement s'est considérablement réduit et s'établit en moyenne à cinq jours après la réception des mandats par le comptable.

Il est certain que ponctuellement, dans le cas où notamment des pièces justificatives ne sont pas produites à l'appui d'un mandat, le délai de leur production au comptable peut en retarder le paiement. Cette procédure a toutefois le mérite de ne pas conduire à un rejet systématique des mandats en cause et limite ainsi les retards de paiement qui seraient alors beaucoup plus importants en cas de rejet et de remandatement.

6. *Le recours aux formules de différé de remboursement (page 89).*

Dans le cas notamment de son opération de géothermie, la commune a contracté plusieurs prêts assortis d'un différé total de remboursement. Dans ce cas, les intérêts sont capitalisés et viennent accroître d'autant le capital restant dû. Cette augmentation apparaît clairement dans l'état de la dette communale figurant en annexe des comptes administratifs de la commune, la dette en capital au 1er janvier de l'exercice étant alors supérieure à la dette constatée à l'origine. L'observation de la Cour mériterait d'être précisée.

REPONSE DU MAIRE DE GRENOBLE

La pertinence des observations relevées coïncide avec les tâtonnements inévitables lors de la mise en place des nouveaux modes de gestion pour tenter d'utiliser au mieux les nouveaux produits offerts aux collectivités locales.

En outre, et c'est sans doute l'aspect le plus intéressant, le recensement des difficultés, ayant quelquefois donné lieu à des anomalies, débouche souvent sur des solutions ou sous-tend des réformes à envisager pour optimiser la gestion des organismes publics par le rapprochement de l'ordonnateur et du comptable.

C'est pourquoi mon insistance portera essentiellement sur la gestion de la trésorerie .

1° L'incompatibilité actuelle des systèmes informatiques du comptable et de l'ordonnateur, malgré de très nets progrès depuis l'automatisation de la trésorerie municipale à Grenoble (transfert par bande magnétique des informations dans le sens ville - trésorerie), ne permet pas l'échange qui donnerait à l'ordonnateur l'information nécessaire et globale lui permettant de mieux maîtriser les flux.

2° La préoccupation compréhensible du poste comptable soucieux d'un niveau de trésorerie "aisé", et des responsabilités pécuniaires personnelles sont parfois en opposition avec l'intérêt de la ville.

3° A propos "des versements anticipés sur avances mensuelles par douzième du montant des taxes et impositions" dont Grenoble a bénéficié quelquefois, il convient de préciser pourquoi cette charge serait indue pour le Trésor - qui a effectivement mission de recouvrer l'impôt communal - plutôt que pour la ville, qui vote son budget afin qu'il puisse être exécutoire donc ordonnancé dès le 1er janvier.

L'organisation matérielle de la perception des impôts est certainement très lourde et le Trésor public, qui en est justement rémunéré, ne doit pas pouvoir opérer les mises en recouvrement auprès des contribuables dès cette date. Ce n'est que pour autant que l'impôt est indu pour la ville.

A noter également que l'avance d'un mois de l'appel des impôts locaux n'a pas conduit le Trésor à verser le solde des perceptions à la même date.

Il me paraît enfin utile d'ajouter les précisions suivantes :

1° Page 60 : la ligne de trésorerie souscrite à T4M + 0,40 sans capitalisation l'a été pour deux mois remplacée par celle à TAM + 0,25 avec capitalisation et couverte pour un an mais sans commission d'engagement ; la capitalisation n'est effective qu'en cas de remboursement après le 25 du mois.

2° Page 68 : les mécanismes concernant Grenoble doivent tenir compte du contexte de la période. Au cours des années 1986 à 1988, les investisseurs institutionnels (essentiellement compagnies d'assurances et mutuelles) proposaient des prêts à taux fixes beaucoup plus intéressants que les banques mais confiaient leur démarchage commercial à des courtiers. Le différentiel de taux, important, leur permettait de demander des commissions plus substantielles. A compter de 1988, les banques ont diminué leurs conditions de taux ce qui a conduit les courtiers à baisser leurs commissions puis à faire perdre progressivement l'intérêt du recours à ces intermédiaires.

Comparer à deux ans d'intervalle un taux de commission n'a aucune signification financière. Le seul élément objectif du choix d'un emprunt est le calcul du taux actuariel incluant le coût de la commission à un moment précis. A cet égard, l'incidence actuarielle d'une commission de 2,6 p. 100 ressort à 0,27 p. 100 pour un prêt à taux fixe en quinze ans.

En ce qui concerne le cabinet Rhoddlams, le taux moyen de commission pondéré par le volume est de 1,81 p. 100, le taux de 3,75 p. 100 n'a concerné qu'un montant d'emprunt de 3 000 000 de francs en 1986.

Le prêt de 40 000 000 de francs souscrit avec un taux de commission "flat" de 2,1 p. 100 était un reliquat de prêt très avantageux proposé par les courtiers. Le taux actuariel, y compris la commission, ressortait à 9,76 p. 100, alors que le groupe CDC (établissement de référence dans ce domaine) proposait du 10,7 p. 100 en la même époque. Pour le prêt CLF du 1er octobre 1987 au taux net de 9,5 p. 100, il s'agit de l'application d'un taux négocié en début d'année lors du réaménagement global de la dette.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que la commission constitue un accessoire du taux du prêt et qu'elle n'est donc pas soumise aux règles des marchés publics. Une telle procédure serait d'ailleurs d'application difficile, dans un domaine où les taux d'intérêt peuvent fluctuer au jour le jour.

3° Pour terminer et à propos des "versements anticipés" évoqués page 87, les effets de la mensualisation des impôts locaux décidée par l'Etat devront être pris en compte dans la mesure des flux de trésorerie entre celui-ci et les collectivités territoriales pour déterminer qui avance à qui.

REPONSE DU MAIRE D'HENNEBONT

Dans le rapport que la Cour a consacré à la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales, la ville d'Hennebont y est citée notamment sur la mobilisation d'un emprunt de 1,2 million de francs le 5 mars 1987.

Je tiens à apporter sur ce problème les éclaircissements suivants :

La situation de trésorerie de la ville au 31 mai 1987 n'avait qu'un solde créditeur de 433 467,18 francs et pendant plusieurs jours dans ce mois la commune d'Hennebont a eu un solde débiteur.

En outre, dans cette période, la ville devait réaménager sa dette, et si le service de légalité n'avait pas retardé la négociation, nous aurions sorti des annuités d'emprunts en février, qui nous auraient permis des gains très importants.

Par ailleurs, la ville a lancé une opération d'urbanisme sur un lotissement, chapitre 908, et les ventes de terrains ont en rapidité dépassé nos prévisions.

Je tenais à porter ces éléments à votre connaissance.

A notre décharge, je voudrais aussi que la Cour prenne en compte qu'en 1988 et 1989, la comptabilité du receveur municipal n'était pas informatisée ce qui ne permettait pas comme aujourd'hui de pouvoir travailler pratiquement en temps réel.

REPONSE DU MAIRE DE LOUDEAC

Si l'on examine a posteriori la décision d'appeler des fonds d'emprunts, cette décision peut apparaître comme totalement injustifiée ; ces emprunts n'auraient pas dû être contractés ou simplement plusieurs années plus tard, les besoins d'emprunts de la commune n'étant apparus qu'en 1989. Des frais financiers chiffrés par la Chambre régionale des comptes à 675 000 francs auraient été ramenés à 434 000 francs, l'emprunt nécessaire étant contracté sur une durée plus courte.

Cependant, les communes sont soumises à diverses contraintes que votre rapport mentionne : notamment le quasi-monopole de la CDC dans l'attribution d'emprunts aux communes ainsi que les habitudes des receveurs-percepteurs appréciant les réserves de trésorerie substantielles.

A Loudéac, nous essayons de nous affranchir de ces contraintes ; le cadre financier a également évolué avec la pratique des lignes de trésorerie dont maintenant nous disposons.

Cependant, dans le cas particulier de Loudéac, le fait que les services régionaux du Trésor n'aient pu nous avertir de la date exacte du versement de quelque 5 500 000 francs de la revente du centre fiscal construit pour leur compte, a introduit un grand élément d'incertitude dans la gestion de notre trésorerie à cette époque.

EMPRUNTS

Si la CRC constate un solde du compte 565 positif pendant environ 3 années, 1985-1988 (sur lesquelles porte le contrôle), cette situation est encore antérieure et date, en fait, du début de l'année 1984.

Antérieurement à 1988, les derniers emprunts communaux significatifs l'ont été en 1983.

En effet, début 1984, la commune a réalisé deux aliénations importantes :

- le centre fiscal revendu à l'Etat pour environ 5 500 000 francs ;*
- une usine-relais revendue à SANOFI pour environ 2 860 000 francs ;*
- pour un total de 8 360 000 francs.*

A la suite de cette rentrée financière, la trésorerie communale s'est trouvée pléthorique, des emprunts nouveaux n'ont pas été nécessaires et le solde des emprunts contractés en 1983 est demeuré immobilisé au compte 565 jusqu'en juin 1988.

Mais ces aliénations, si elles étaient plus ou moins prévisibles, dépendaient pour leur date de réalisation de décisions extérieures à la commune, services fiscaux pour le centre fiscal, et industriel pour l'usine-relais.

La première démarche communale pour la revente du centre fiscal a été faite le 25 janvier 1983, cette opération ayant été réalisée dans un temps relativement court par rapport aux opérations du même type menées dans d'autres communes, a été réglée début 1984, mais les services fiscaux n'ont pas tenu la commune au courant de la date exacte de règlement, leurs courriers pouvaient nous faire penser à un règlement en septembre 1984 "à l'expiration du bail".

Il s'agissait dans l'esprit de la municipalité de tenter de recouvrer ces fonds immobilisés en 1979, de façon à ce qu'ils puissent financer le projet de Palais des congrès.

L'opération de revente s'est trouvée conclue relativement tôt, quant au projet Palais des congrès, il a pris du retard, puisque réalisé simplement en 1988.

Concernant l'usine-relais, cette vente dépendant entièrement des motivations du locataire ne pouvait être anticipée par la commune.

Antérieurement à cette période, la situation de trésorerie de la commune était relativement tendue.

Par ailleurs, à cette époque, le groupe CDC était le seul prêteur des communes, enserrant dès la date de signature du contrat la commune dans un calendrier de réalisation contraignant. Ainsi, l'encaissement de 500 000 francs fait en août 1984 l'a été à l'ultime limite du calendrier CDC. De plus, les outils de gestion de la dette telle que la ligne de trésorerie n'existaient pas, ou tout au moins, n'avaient pas été proposés à la commune. Or, fin 1983, la situation de trésorerie nécessitait soit le recours à l'emprunt, soit l'utilisation de tels outils.

De plus, en 1985 et 1986, la commune a disposé d'autres ressources fiscales imprévues et importantes, dues à des rôles complémentaires mis en recouvrement en fin d'année par les services fiscaux : en 1985, 1 213 219 francs, soit 4,7 p. 100 du produit voté au début d'année.

REPONSE DU MAIRE DE LUXEUIL-LES-BAINS

Dans le rapport de la Cour consacré à la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales, Luxeuil-les-Bains est citée à six reprises.

1° La Cour relève l'utilisation inadéquate des crédits mobilisés à l'aide d'une ligne de crédit.

La trésorerie a évolué entre 200 000 francs et 22 millions de francs. Cette dernière crête est d'abord due à l'encaissement d'un prêt de 17,4 millions accordé par le Crédit local de France au titre d'une restructuration de la dette négociée par la précédente équipe municipale. Quelque quarante-huit heures plus tard, 17 524 185 francs étaient remboursés à l'aide de ce prêt.

Je dois constater que l'exercice 1989 a d'abord été caractérisé par une méconnaissance quasi permanente des dettes immédiatement exigibles contractées par l'équipe municipale précédente. Cet état de fait ne m'a pas permis de rembourser l'ouverture de la ligne de crédit mobilisée à hauteur de 1 million de francs avant le 19 juin 1990.

2° Les intermédiaires financiers n'auraient pas rempli un rôle nécessaire et indispensable dans la négociation de divers emprunts.

Je ne peux que constater cet état de fait. A posteriori je n'ai pas, en ce qui me concerne, trouvé de justification significative à la désignation de tels cabinets d'études vu les résultats obtenus par ceux-ci. En effet, le montant des honoraires perçus, rapproché des résultats obtenus, ne démontre pas que les intérêts de la ville aient été suffisamment défendus. D'ailleurs, cette année, la ville a pu bénéficier d'une renégociation d'une partie de sa dette. Les résultats sont très intéressants et sans comparaison avec ceux des renégociations auxquels la Cour fait référence. Et pourtant, aucun intermédiaire financier n'est intervenu : les banques et autres institutions financières ont assuré cette charge sans frais.

3° Les taux des emprunts obtenus après renégociation évoluent à la hausse.

Je n'ai pas d'explications particulières à donner à ce constat que j'ai effectué moi-même. Toutefois, il est possible d'avancer que les conditions de certains emprunts contractés il y a plusieurs années avaient évolué à la hausse jusqu'à l'instant de la renégociation. Mais ceci ne constitue qu'une explication fragmentaire à un état de fait a posteriori inexplicable par ailleurs.

4° Le recours à des prêts avec différé d'amortissement a obéré gravement les capacités de remboursement de la ville.

Il est tentant d'expliquer que le recours au différé quasi total de remboursement du capital par la précédente équipe municipale pouvait servir à dissimuler une situation financière gravement obérée. Il est vrai que la dette par habitant est très nettement au-dessus de la moyenne à Luxeuil-les-Bains.

Toutefois, aucune autorité administrative ou institution financière n'a véritablement alerté l'attention de l'équipe municipale précédente sur la gravité extrême de cette situation. J'aurais pensé que l'administration préfectorale, le ministère des finances, par l'intermédiaire du comptable de la ville, les institutions financières qui ont persévéré dans l'octroi de nouveaux crédits à la ville avaient la capacité technique et l'autorité morale suffisantes pour intervenir. Par exemple, le comptable disposait de tous les éléments pour organiser ce qu'il est communément convenu d'appeler la "procédure d'alerte".

En 1991, la nouvelle équipe municipale a réussi à renégocier et à restructurer la dette . Le principal résultat de cette procédure a été de supprimer les prêts à remboursement in fine. Cela augmente les annuités en début de période mais reconstitue rapidement en fin de période une nouvelle capacité à emprunter pour la ville.

5° Les garanties d'emprunts sont insuffisamment suivies.

Comme la Cour, je constate que l'état des emprunts garantis par la commune ne faisait pas l'objet d'une attention particulière. Toutefois, nous devons constater que le montant total rapporté aux autres engagements communaux est relativement modéré. Notons, à la décharge de la ville, qu'il est délicat, pour ne pas dire impossible, de voir un conseil municipal refuser sa garantie aux prêts, par exemple, contractés par des organismes ressortissant du statut des HLM.

6° La Cour constate une augmentation anormale du poids de la dette .

Il est vrai que la dette de la ville de Luxeuil-les-Bains est anormalement élevée. Cela est d'abord dû à la profonde mutation économique connue par la ville au cours des deux dernières décennies et qui a obligé celle-ci à réaliser des investissements importants pour tenter de créer une attractivité auprès des décideurs économiques. Cette mutation ne s'est d'ailleurs pas déroulée à l'avantage de notre région. De plus, la ville vit chaque année avec plus de difficulté son rôle de ville-centre, lequel se traduit par des charges financières hors du commun pour elle-même.

Ces deux phénomènes majeurs ne sont pas spécifiques à Luxeuil-les-Bains. Mais leurs effets pervers sont amplifiés par l'isolement économique et démographique vécu par le nord de la Franche-Comté.

Il est hasardeux de lier l'augmentation de la dette avec l'augmentation des délais de paiement des mandats. En effet, comme développé ci-dessus, 1989 a été caractérisée par une non-maîtrise des engagements contractés par l'équipe municipale précédente : quelque 8 millions de francs de dépenses de fonctionnement ont été réalisées en 1988 et payées en 1989 ; plus de 16 millions de dépenses d'investissement ont été réalisées en 1988 et mandatées en 1989. Cela a été jusqu'à entraîner un report de dépenses de fonctionnement et d'investissement sur 1990 au titre des restes à payer.

Ce développement permet de constater que la gestion des dépenses engagées et donc la maîtrise de leur paiement étaient alors impossibles. Depuis cette date, la gestion de la trésorerie en temps réel est devenue un principe de gestion . Par exemple, elle a été rendue encore plus aisée avec la contraction systématique des prêts remboursables par trimestrialités.

REPONSE DU MAIRE DE PAU

Je tiens à préciser que si la ville de Pau ne reçoit de la perception municipale une situation de trésorerie que tous les quinze jours, elle est néanmoins tenue au courant, quasi quotidiennement, du niveau de la trésorerie par appel téléphonique.

REPONSE DU MAIRE DE RENNES

Je souhaite livrer quelques réflexions sur notre gestion qui est abordée, parmi d'autres, dans le rapport de la Cour et vous prie de trouver ci-après mes remarques par thème.

I. - LA GESTION DE LA TRESORERIE

En ce qui concerne le niveau de la trésorerie, et après avoir noté que la ville de Rennes avait mis en place depuis quelques années des outils de gestion prévisionnelle de sa trésorerie, la Cour, illustrant les effets positifs d'une telle mesure, fait observer que la trésorerie moyenne en fin de mois représentait seulement 6 jours de dépenses en 1989 contre 37 jours en 1985. Ce dernier chiffre est exact mais ne reflète pas exactement la situation passée, inférieure en moyenne à 20 jours (19 jours en 1982, 17 en 1983, 15 en 1987 et 8 en 1988). Seules les années 1984, 1985 et 1986 furent marquées par une trésorerie un peu plus élevée (respectivement 30, 37 et 28 jours) due au ralentissement du niveau des investissements de la ville alors que dans le même temps était maintenu un appel à l'emprunt permettant de sauvegarder les enveloppes de prêts à taux privilégiés consenties à l'époque par la Caisse des dépôts et consignations.

II. - LA GESTION DE LA DETTE

A propos des ressources inutilisées du compte "Crédit local de France", la Cour fait observer que Rennes a conservé, comme beaucoup d'autres collectivités, des ressources sur le compte Crédit local de France, alors qu'elle continuait dans le même temps à avoir recours à l'emprunt.

Ces comportements de thésaurisation que la Cour qualifie d'aberrants trouvent, selon elle, principalement leur origine dans le réflexe de précaution des comptables publics. Il est une autre explication dont ne fait pas état la Cour et qui paraît devoir tempérer la rigueur de la critique formulée : l'encadrement à l'époque du crédit.

Jusqu'en 1986, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) travaillait en effet par enveloppe annuelle à répartir. Celle accordée à la collectivité, sur la base du besoin prévisionnel exprimé en début d'année, servait de référence pour l'année suivante. Les efforts de la collectivité consistaient moins alors à négocier tel ou tel produit qu'à obtenir un montant, dans un contingent limité, et à obtenir le maximum de ce montant sur les prêts autres que la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) plus chers. Les contrats signés auraient certes pu n'être pas honorés par l'appel de fonds, si le besoin réel lié à l'exécution des investissements était inférieur aux prévisions, mais une telle attitude pouvait être pénalisante pour l'enveloppe de l'année suivante.

A propos des chiffres avancés par la Cour, la ville de Rennes souhaite faire deux observations :

- les 3,7 millions de francs en frais financiers sur emprunts appelés prématurément et les 12 millions en frais financiers sur dépôt du compte CAECL inutilisés entre 1985 et 1988 ne se cumulent pas dans la mesure où une partie des fonds d'emprunts est systématiquement versée sur le compte CAECL ;

- pour que l'évaluation opérée ait une véritable signification, le montant calculé devrait être comparé au surcoût que pouvait entraîner pour la ville de Rennes la diminution de l'accès à une source de financement à taux privilégié.

III. - LES PRETS ET AVANCES ENTRE COLLECTIVITES

La Cour fait remarquer qu'en 1987, la ville de Rennes a consenti au syndicat intercommunal de Vezin-le-Coquet/Rennes, malgré des observations de la part des services préfectoraux, une avance de trésorerie qui n'entraîne pas dans le champ des dérogations reconnues.

En réponse, il peut être indiqué qu'aux termes des statuts du syndicat, Rennes couvre si nécessaire 60 p. 100 des charges de fonctionnement du syndicat et 70 p. 100 des charges d'investissement. La ville de Rennes, disposant des disponibilités au moment nécessaire, n'avait pas avantage à laisser emprunter le syndicat à des taux d'intérêts plus élevés, qu'elle pouvait être amenée en définitive à couvrir pour une large part.

Il a cependant été tenu compte des observations préfectorales qui n'imposaient pas une application immédiate. L'avance a été consentie progressivement pour 2 millions de francs, échelonnés entre juin 1987 et septembre 1988 et totalement remboursés en décembre 1988 pour être remplacés par une ligne de trésorerie négociée près du CLF par le syndicat.

En conclusion générale, sur le thème qui fait l'objet du rapport de la Cour des comptes, la ville de Rennes souhaite faire observer qu'elle a mené ces dernières années une politique vigoureuse de désendettement qui s'est axée autour de trois mesures : une renégociation des emprunts à taux élevés dans des conditions avantageuses, une limitation de la durée des emprunts récents (moins de 9 ans en moyenne sur l'enveloppe annuelle des prêts contractés ces dernières années) quelle que soit la durée d'amortissement des investissements financés, un recours aussi limité que possible à une ressource aujourd'hui très chère.

L'un des résultats de cette politique est le faible niveau actuel de l'endettement de la ville de Rennes. La comparaison effectuée récemment par un grand quotidien national fait apparaître à ce propos que la ville de Rennes est aujourd'hui la moins endettée par habitant de toutes les villes françaises de sa strate démographique (100 à 300 000 habitants).

La comparaison a été effectuée en consolidant la dette par habitant de chaque ville avec celle de la structure intercommunale éventuellement existante (SIVOM, district, communauté urbaine (...)).

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-BON COURCHEVEL

Il est tout à fait exact que la subvention versée à l'office du tourisme et qui représente 80 p. 100 de ses ressources a fait l'objet à l'occasion de deux exercices d'un placement dont le produit a bénéficié à la commune, cette pratique ayant désormais cessé depuis 1989.

Il convient toutefois de noter :

- qu'il s'agit de la subvention versée régulièrement à l'office du tourisme et non de fonds excédentaires et qu'elle n'a jamais été augmentée artificiellement pour en tirer un avantage de trésorerie ;

- qu'au contraire les intérêts reversés à la collectivité sont venus en déduction du montant de cette subvention sur l'exercice suivant l'opération ;

- que les fonds concernés ont été placés auprès de la Caisse des dépôts et consignations et que cette mesure est apparue aux yeux de la commune comme une mesure de bonne gestion .

REPONSE DU MAIRE DE SANCERRE

Votre projet de rapport public mentionne que la commune de Sancerre a acquitté une commission d'engagement sans pour autant effectuer de tirage sur une ligne de 830 000 francs. Cette commission s'est élevée à 2 490 francs.

Il y avait lieu, à cette période, d'assurer le paiement de deux tranches de travaux sur un exercice pour la rénovation de l'ancienne sous-préfecture et son aménagement en maison des associations.

Parallèlement à ces travaux, un schéma directeur d'hydraulique a été mis en place. Les travaux n'ont pas pu être réalisés, pour des raisons techniques conformément au calendrier initialement prévu, mais dans l'intervalle une réservation de trésorerie avait été faite dans l'attente du versement des subventions espérées pour l'ensemble des opérations ci-dessus citées.

Cette réservation de trésorerie ne serait pas nécessaire si le versement de la TVA intervenait moins tardivement en cours d'exercice, car bien souvent ce ne sont pas dix-huit mois que les collectivités doivent attendre, mais vingt-quatre avant de l'obtenir.

Entre-temps, il y a lieu de faire face aux paiements des factures concernant les travaux d'investissement.

Devant cette carence, il est plus judicieux de souscrire une réservation de trésorerie plutôt que de recourir à l'emprunt.

De fait, la ville de Sancerre a versé 2 490 francs pour frais de Réservation, mais pour éviter, dans le même temps, d'hypothéquer l'avenir sur quinze ans en versant des intérêts d'emprunt au taux de 10 p. 100 au moins.

REPONSE DU MAIRE DE SARCELLES

A. - DYSFONCTIONNEMENT DE L'APPLICATION RCT (RECETTES COLLECTIVITES TERRITORIALES)

Il s'agit là d'une carence des moyens mis à disposition des services de l'Etat. Les distorsions existant entre les soldes de trésorerie indiqués par RCT et les données manuelles du comptable rendent très difficile le suivi de la trésorerie par l'ordonnateur malgré la bonne volonté dont fait preuve le personnel de la trésorerie principale de Sarcelles.

B. - RENEGOCIATIONS OUBLIEES, PREMATUREES OU PRECIPITEES

1) Le rapport indique que la ville de Sarcelles a gardé en portefeuille un prêt de 2 millions de francs à un taux de 14 p. 100. "Or une clause du contrat autorisait l'emprunteur à rembourser le prêt à toute époque sans indemnité."

Lors de l'aménagement de la dette en 1987, ce contrat avait été volontairement exclu. En effet, les termes du contrat stipulaient que la "commune aura la faculté d'effectuer des remboursements par anticipation au cours de la deuxième moitié de la période d'amortissement".

Sa renégociation ne pouvait intervenir avant l'échéance de mai 1988. Aucun réaménagement n'a été réalisé en 1988. L'année 1989 a été perturbée par son caractère électoral puis par l'annulation des élections municipales. L'année 1990 a été grevée de trois mois d'activité pour l'équipe municipale en raison de l'annulation effective des élections et la gestion ordinaire de la ville assurée par une délégation spéciale.

A la suite de la visite de M. le magistrat rapporteur de la Chambre régionale des comptes, le 10 décembre 1990 et dès la réunion suivante du conseil municipal, ce dernier a été saisi de la renégociation de ce contrat. Cette renégociation a été approuvée par le conseil municipal en sa séance du 31 janvier 1991.

2) Le rapport relève a contrario que la ville de Sarcelles a procédé au remboursement anticipé dès 1987 avec paiement d'une indemnité actuarielle de trois emprunts. Or une clause des contrats permettait "un remboursement anticipé dans la deuxième moitié de la période d'amortissement avec une indemnité forfaitaire de six mois(...)". Dans l'hypothèse du maintien des taux, elle aurait réalisé une économie d'environ 460 000 francs.

La renégociation desdits contrats dont les taux respectifs étaient de :

- 13,95 p. 100 pour un capital restant dû de 7 093 724 francs ;
- 15 p. 100 pour un capital restant dû de 3 222 194 francs ;
- 16,5 p. 100 pour un capital restant dû de 3 527 508 francs ;

dès 1987, a permis de bénéficier des taux de :

- 8,68 p. 100, la première année de remboursement ;
- 8,63 p. 100, la seconde année de remboursement ;
- 10,84 p. 100, la troisième année de remboursement après

substitution du type de contrat.

C. - UNE PREOCCUPATION INSUFFISANTE DE L'AJUSTEMENT

Dans ce paragraphe, le rapport met en cause la ville de Sarcelles à propos de l'absence de suivi des mouvements financiers qui aboutit parfois à régler avec retard des annuités d'emprunts.

Dans le cas précis, comme il l'a été indiqué à M. le président de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, il ne s'agit en aucun cas d'absence de suivi de mouvements financiers. Au contraire, une somme de 148 100 francs a été effectivement réclamée par le Crédit local de France le 16 février 1988 et n'a été mandatée que le 9 mars 1990. Ce retard est dû au fait que :

1° Il s'agissait d'un emprunt renégocié en 1986.

2° L'informatisation de la ville s'est faite en 1986. La ville dépendait jusqu'à cette date du service informatique de Saint-Denis. La numérotation des contrats a été complètement modifiée. Ce prêt ayant été remboursé par anticipation, il ne figurait plus dans les nouveaux programmes informatiques.

3° Parallèlement la numérotation de certains contrats a été revue par les organismes prêteurs dont cet emprunt. Compte tenu du nombre de dossiers et des modifications intervenues dans les numérotations des contrats tant par les organismes prêteurs que par la ville, du changement de personnel tant à la Caisse des dépôts qu'à la ville de Sarcelles, il s'est révélé difficile de retrouver le prêt auquel correspondaient les intérêts intercalaires réclamés, la ville ne pouvant régler une somme sans en connaître le bien-fondé.

Les intérêts intercalaires de l'aménagement de la dette réalisés en novembre 1987, ont été effectivement adressés à la ville le 24 octobre 1988 et reçus le 2 novembre 1988.

Le budget supplémentaire 1988 a été voté le 6 octobre 1988. Une provision de 800 000 francs avait été prévue, sans que soit connu d'une manière précise le montant total des intérêts intercalaires. De ce fait, la dépense réelle 1 225 656 francs a été prévue au budget primitif 1989 d'où le retard dans le mandatement. En ce qui concerne le règlement, si celui-ci a été effectué huit mois plus tard, cette situation ne relève pas de l'ordonnateur.

D. - LE RECOURS AUX FORMULES DE DIFFERE DE REMBOURSEMENT

Le rapport indique que "à Sarcelles pour alléger l'annuité de 3,6 millions de francs en 1989 et 2 millions en 1990, ce sont près de 116 millions d'emprunts nouveaux contractés entre 1987 et 1990 qui ont été affectés de différés".

1° Les différés d'amortissement partiels sont dus pour l'essentiel au lissage du remboursement de la dette sur l'année. Antérieurement, il y avait quatre mois dans l'année où était concentrée la majorité des remboursements des contrats conduisant ainsi, à une trésorerie en "dents de scie". Après examen avec les organismes prêteurs, il s'est révélé difficile voire impossible d'aménager les échéances existantes. C'est ainsi que deux contrats ont vu la première annuité dépasser douze mois.

A contrario, des emprunts contractés en 1990 ont une échéance semestrielle. L'utilisation très momentanée du différé d'amortissement et de l'échéancier semestriel a permis un lissage du remboursement de la dette induisant une optimisation de la trésorerie .

2° Les différés d'amortissement totaux.

Un certain nombre de contrats prévoit un remboursement in fine. Comme il a été précisé ci-dessus, cette clause prévue dans plusieurs contrats, offre la souplesse du remboursement du capital :

- soit à chaque échéance ;*
- soit à certaine échéance ;*
- soit en fin de contrat.*

La ville de Sarcelles procède régulièrement, malgré cette clause, à un remboursement annuel de son capital.

Dans les faits, la ville de Sarcelles n'utilise pas cette procédure de différé qui est surtout offerte par des contrats qui sont plus souples que d'autres.

REPONSE DU MAIRE DE TALENCE

Je souhaiterais apporter les précisions ci-après :

Page 45 : Il est bien exact que la commune n'avait pas mis en place, à la suite de problèmes informatiques, un mécanisme permettant de connaître l'évolution de la dette future.

Mais, si cette évolution n'était pas calculée par ordinateur, elle l'était, cependant, de façon tout aussi fiable, par les services financiers de la ville.

Les problèmes informatiques que nous avons connus sont désormais résolus et le programme de gestion des emprunts et de la dette fonctionne depuis le 7 août 1991.

Page 49 : La commune n'a pas eu recours à une ligne de trésorerie , le niveau de la nôtre ne justifiant pas jusqu'à présent son utilisation.

Toutefois, l'étude de l'évolution de notre niveau de trésorerie nous fait envisager la possibilité d'une ouverture de crédits à la fin de cette année.

Pages 52, 56, 75 : Par ailleurs, il est vrai qu'en 1987 et 1988 la commune disposait d'une trésorerie importante représentant plus de cent jours de dépenses.

Il convient toutefois de noter qu'aucun emprunt n'a été contracté durant cette période.

En 1989, le niveau de notre trésorerie avait baissé de façon sensible. Nous nous efforçons de suivre cette voie, et de diminuer autant que possible notre trésorerie en nombre de jours de dépenses.

REPONSE DU MAIRE DE VENDOME

La ville de Vendôme est citée dans le rapport. En effet l'état de la dette et les prévisions budgétaires ne tenaient pas compte de l'actualisation des cours des monnaies étrangères.

Je confirme que les documents budgétaires sont désormais établis en fonction des variations des cours de change

AUTRES ORGANISMES

REPONSE DU PRESIDENT DU DISTRICT DE L'AGGLOMERATION MONTARGOISE

La Cour souligne une mobilisation prématurée des emprunts. Or, il faut noter qu'à cette époque le programme des travaux tant annuel que pluriannuel était important.

Effectivement, durant les cinq mois de référence, la trésorerie était abondante, le système de renégociation de la dette naissait et nous n'avons pas eu la maîtrise financière complète.

En effet, nous étions tributaires à la fois de l'attente entre le versement des nouveaux emprunts et la détermination par la Caisse des dépôts du montant des intérêts intercalaires à rembourser.

De plus, au cours de cette période, deux gros chantiers dont nous étions partenaires avec l'Etat et le département étaient en cours. Et, dans ce cas aussi, nous ne maîtrisons pas la situation financière. Ainsi, pour le LEP, dont le montant de la dépense a été de trente-deux millions de francs en 1988, il faut ajouter, comme cela avait été judicieusement précisé, dans les observations définitives de la Chambre des comptes de la région Centre, un décalage entre les prévisions de réalisation et le déroulement des travaux.

Enfin, pour la RN 60, il s'agissait d'un fonds de concours dont nous étions dépendants.

A noter que si la maîtrise financière de la renégociation de la dette n'a pas été complètement satisfaisante, le DAM a eu intérêt à renégocier sa dette et à mener à bien cette opération.

Enfin, nous pouvons constater, depuis deux ans environ, un besoin de trésorerie plus affiné dont la moyenne se situe à peu près à douze millions de trésorerie courante, ce qui nous paraît raisonnable.

Nous avons essayé de nous situer à l'époque de référence où une analyse telle que celle réalisée par la Chambre des comptes nous aurait été précieuse.

Durant cette période, la possibilité de renégocier la dette était propice face à l'augmentation croissante des taux des emprunts à taux variable, mais il est vrai aussi que les aléas quotidiens ont prévalu à la réalisation d'une mobilisation prématurée des emprunts.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT DEPARTEMENTAL D'ELECTRIFICATION DE LA SEINE-MARITIME

Les disponibilités aux comptes 565 et 568 du syndicat départemental d'électrification de la Seine-Maritime s'élevaient fin 1985 à 71 millions de francs et fin 1986 à 92 millions de francs.

Cette progression de 21 millions trouve son origine dans la comptabilité de recettes engageant :

D'une part,

- des programmes de travaux des années 1985 et 1987 ;

Et d'autre part,

- de compléments extraordinaires de recettes dus au reversement par le concessionnaire, à compter de l'année 1986, des taxes locales trimestre par trimestre, les produits de chaque trimestre étant égaux aux valeurs réelles des taxes recouvrées.

En effet, la comparaison des principales recettes perçues en 1986 par rapport à celles encaissées en 1985 montre que :

- le syndicat départemental a perçu en 1986 une somme de 7,5 millions correspondant au produit de la taxe départementale sur l'électricité délivrée sous une puissance inférieure ou égale à 250 kVA afférente au deuxième trimestre 1985, somme qui aurait normalement dû être encaissée en 1985 et qui, sur les prévisions budgétaires 1985, avait été affectée au financement de programmes de travaux.

- le produit de la taxe syndicale sur l'électricité délivrée sous le seuil de puissance précité, perçu en 1986 a augmenté de 32 p. 100 par rapport à celui encaissé en 1985 pour les raisons suivantes : antérieurement à 1986, la taxe syndicale était reversée par le concessionnaire semestriellement, le produit de la taxe relatif au premier semestre était estimé, l'ajustement se faisant sur l'acompte-solde correspondant au deuxième semestre.

En 1986, conformément au décret no 86-143 du 27 janvier 1986 pris pour l'application des articles 23 à 25 de la loi no 84-1209 du 29 décembre 1984, la taxe syndicale a été reversée au syndicat départemental trimestriellement et constat a été fait que le produit de cette taxe pour le premier semestre 1986 reversé par le centre EDF de Rouen s'est avéré supérieur de 90 p. 100 par rapport à celui perçu pour la même période en 1985 (1985 : 6,3 millions - 1986 : 12 millions).

Compte tenu des 3/7 du produit de cette taxe qui est reversé à ses collectivités adhérentes, la recette réelle pour le syndicat départemental relative au produit de la taxe syndicale s'est révélée supérieure de 4,9 millions par rapport à celle encaissée en 1985.

En ce qui concerne la taxe départementale, force est de constater que le produit afférent à certains trimestres devait antérieurement à 1986 être estimé (la recette relative au deuxième trimestre 1986 a progressé par exemple de 25 p. 100 par rapport à celle perçue pour la même période en 1985) ; en définitive le produit perçu en 1986 s'est révélé supérieur de 5,2 millions à celui qui normalement aurait dû être encaissé en 1985 compte tenu du décalage de la perception de la taxe départementale afférente au deuxième trimestre 1985.

Le syndicat départemental a encaissé fin 1986 le produit de la taxe syndicale relatif au troisième trimestre 1986 (3,4 millions), recette qui, auparavant, était perçue l'année suivante et qui a été affectée en 1987 au financement de programmes de travaux.

Si l'on tient compte des restes à réaliser et des recettes encaissées en fin d'année engageant la programmation de l'année suivante, l'excédent net est passé de 60 millions fin 1986 à 55 millions fin 1988.

Par ailleurs, en 1990, le syndicat départemental a remboursé par anticipation et sans pénalité les encours (35 millions) des emprunts contractés de 1982 à 1985 au taux de 11,75 p. 100 sur vingt ans et l'excédent net fin 1990 était ramené à 23 millions.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL A VOCATION MULTIPLE DE L'AGGLOMERATION ORLEANAISE

Dans le rapport consacré à la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales, le syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération orléanaise est cité à trois reprises : page 56, page 73 et page 75 ; son haut niveau de trésorerie sur la période examinée par la Cour en est la cause.

Jusqu'à une date récente, les besoins d'emprunt n'étaient pas, il est vrai, exactement évalués et leur mobilisation était fréquemment prématurée.

Cependant, ainsi que la Cour le constate, ce niveau élevé de trésorerie remonte à 1983 et provient pour une large part du produit du versement transport, recette affectée qui ne peut être considérée, tant qu'elle n'a pas été utilisée pour financer des dépenses liées aux transports urbains, comme un excédent budgétaire définitif.

S'agissant de la simulation faite sur la période 1983 à 1990 et les conclusions s'y attachant, ainsi que je l'indiquais déjà dans mon courrier du 18 février 1991 à M. le président de la Chambre des comptes de la région Centre, je n'ai aucune remarque à formuler, mais je puis vous assurer que depuis un an diverses dispositions ont été prises :

- en 1990 aucun emprunt n'a été réalisé ;

- le 25 janvier 1991 nous avons procédé au remboursement anticipé d'un prêt de 10 000 000 francs contracté en 1988 sur index TAM ;

- un plan de trésorerie très complet reprenant l'essentiel des recommandations de la chambre a été établi ;

- le 5 juillet 1991, les élus du comité syndical ont décidé la mise en place d'une ligne de trésorerie ;

- le solde du compte 565 a progressivement diminué depuis 1990 ; il s'établissait à 43,9 millions de francs au 1er septembre dernier et, selon les prévisions, il continuera à diminuer au cours des mois à venir.

En outre, les prochains emprunts sont négociés de façon à ne les mobiliser qu'au fur et à mesure des besoins.

L'ensemble de ces dispositions est de nature à accroître très nettement la qualité de la gestion de la trésorerie du SIVOM de l'agglomération orléanaise.

Je constate par ailleurs que les dispositions prises depuis un an au niveau de l'agglomération orléanaise rejoignent les recommandations faites par la Cour dans son rapport.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS PUBLICS DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE DUNKERQUE

Dans le rapport de la Cour des comptes, figure le syndicat mixte des transports publics de la communauté urbaine de Dunkerque.

Il est indiqué que le syndicat mixte procède à des avances systématiques de trésorerie en faveur de son concessionnaire, que cet argent placé procure des produits financiers qui viennent diminuer le déficit d'exploitation des transports urbains.

Je me permets de signaler que ces avances sont consenties en application du contrat reçu à la sous-préfecture le 29 février 1984, passé avec la STDE qui a été choisie comme concessionnaire à la suite d'un appel d'offres en date du 23 novembre 1983.

Cet appel d'offres a été conclu après propositions et études effectuées par la direction départementale de l'équipement - division transports et suivant la procédure prévue et définie par le code des marchés publics et la LOTI.

L'article 12 dudit contrat stipule :

Le syndicat mixte mettra à la disposition de l'exploitant la trésorerie nécessaire pour permettre la réalisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement.

A cette fin :

- après l'adoption du budget prévisionnel et du programme d'investissement par le syndicat mixte, l'exploitant fournira ses prévisions de dépenses et de recettes trimestrielles ;

- au plus tard le dernier jour du premier mois de chaque trimestre, l'exploitant fournira le compte du trimestre précédent accompagné des relevés statistiques correspondants.

La trésorerie est assurée par les recettes et emprunts de toute nature et par les virements du syndicat mixte ou de tout autre débiteur éventuel.

Pour ce faire, le syndicat mixte verse les avances nécessaires ; celles-ci devront couvrir au minimum trois mois de trésorerie d'exploitation, calculés sur la base du budget prévisionnel.

Si l'ensemble des documents mentionnés ci-dessus ont été fournis dans les délais prévus et si les avances nécessaires n'ont pas été versées, les frais financiers des découverts bancaires ou des prêts analogues auxquels devrait recourir l'exploitant pour exécuter le programme d'action du budget viendront s'ajouter aux dépenses prévues par ledit budget et seront inscrits au débit du compte de gestion .

Les versements de trésorerie sont apurés lors du règlement de chaque exercice.

En conclusion, ce système d'avance évite au syndicat mixte d'avoir à supporter des frais financiers qui pourraient être importants.

Je ne pense pas qu'il s'agisse de placements irréguliers comme il est indiqué au titre du paragraphe b, page 82, même si cette pratique déroge à la règle du dépôt des fonds libres du Trésor.