

# La trésorerie des collectivités locales, entre mythe et réalité

## Accès Territoires n° 14

La collection Accès Territoires a pour vocation d'informer les acteurs du développement des territoires sur des thématiques aux enjeux forts.

Avec un niveau de 73 milliards d'euros en fin d'année 2023, les dépôts au Trésor des collectivités locales et des établissements publics locaux suscitent de nombreux commentaires. Un tel montant traduit-il une bonne santé financière, ou reflète-t-il une pression fiscale excessive et un recours intempestif à l'endettement ? La croissance continue, jusqu'en 2023, de la trésorerie locale n'est-elle pas en fait le reflet de la période d'incertitudes vécue depuis plusieurs années par les collectivités sur l'évolution de leur contexte fiscal et budgétaire, ces dernières perdant confiance dans leurs recettes habituelles et préférant s'assurer une épargne de précaution ?

En tout état de cause, la trésorerie ayant vocation à assurer la gestion quotidienne de l'action publique, elle-même bien différente d'une collectivité à une autre, la simple photographie de fin d'exercice est loin de suffire à la compréhension du phénomène : une analyse plus fine des dépôts au Trésor des collectivités locales, et par extension de celle de leurs satellites s'avère indispensable tout en étant complexe.

Ce nouveau numéro de notre collection Accès Territoires se penche sur tous les aspects de la question, en commençant par une description du cadre réglementaire pour appréhender les raisons prévalant à cette obligation de dépôts, puis décrit l'évolution de la trésorerie sur plus de 10 ans en tentant d'expliquer les raisons, tout en soulevant les limites méthodologiques de l'exercice.

Un éclairage particulier est également porté à la trésorerie des établissements publics de santé et médico-sociaux soumis aux mêmes règles que les collectivités.

La gestion de cette trésorerie est redevenue un véritable outil d'optimisation financière dans un contexte marqué par la remontée des taux d'intérêt, les exigences des fournisseurs, ou la dépendance accrue aux financements externes. Le recours à des outils de placement comme la gestion en trésorerie zéro sont dans ce cadre des techniques complémentaires dont l'efficacité dépend d'une stratégie financière élaborée permettant de nouveau un véritable pilotage.

**Avril 2024**



# Édito

« Avant tout, je tiens à préciser que je fais partie de ceux qui pensent que les collectivités locales doivent disposer d'une trésorerie notable et utilisable rapidement. J'estime dans le même temps que les élus doivent en maîtriser sa connaissance et sa gestion active.

En premier lieu, sur le plan du débat politique, la montée en puissance d'une trésorerie cumulée à 73 milliards d'euros en 2023 interroge les spécialistes et le monde public depuis quelques années. Pour les uns, cette masse financière est assimilée à un trésor de guerre et un manque d'emplois. Pour les autres, elle démontre une gestion rigoureuse et anticipatrice des aléas. Au vu du volume cumulé, je peux répondre avec sagesse qu'il y a probablement une part de vérité dans les deux visions. Finalement, cette trésorerie se doit de servir la mise en œuvre des politiques publiques.

Le choix d'analyser le sujet de la trésorerie permet d'entrer réellement dans la profondeur de ce thème. Une approche plus différenciée selon les types de collectivités, les strates voire les satellites démontre une nouvelle fois de fortes disparités que vous découvrirez au fil de la lecture.

En second point, il me semble essentiel d'évoquer le fonctionnement de l'outil dans cet édito. La trésorerie assure une stabilité financière de la structure et son action continue. Elle est le moyen de répondre rapidement aux décaissements de fonds pour faire face aux paiements des charges courantes et générales dont celles du personnel. Et au niveau des dépenses d'investissement, son existence permet également d'accélérer le paiement des factures même si nous verrons que des améliorations dans l'organisation peuvent et doivent se finaliser. La gestion de cette dernière est donc indispensable dans le fonctionnement d'une collectivité locale ou d'une intercommunalité mais également dans la vie économique locale en raison de l'impact des dépenses publiques et notamment celles majeures des collectivités.

Enfin un mot sur la base juridique décrite dans ce numéro, et notamment sur l'obligation de dépôt des fonds au Trésor, cette dernière amène irrémédiablement à une réflexion sur les placements au vu des volumes en stocks et en flux.

Ainsi, la Direction des études, en choisissant de se consacrer à la trésorerie des collectivités locales et de ses satellites dans ce numéro de la collection « Accès Territoires », ouvre un sujet de spécialistes mais dont l'ensemble du monde politique et public parle ! »



**Christophe Jerretie**

Président du Comité d'orientation des finances locales de La Banque Postale

## Sommaire

Partie 1 – Les dépôts au Trésor : une obligation depuis plus de 200 ans avec des dérogations extrêmement limitées.....3

- L'obligation pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de déposer leurs fonds libres au Trésor.....3
- Des placements possibles mais limités.....3
- Vers une nouvelle gestion active de trésorerie avec le resserrement des conditions financières ? ..... 5

Partie 2 – La hausse de la trésorerie des collectivités locales : la fin d'un cycle ? .....7

- La trésorerie, un outil essentiel pour la gestion du quotidien .....7
- *Témoignage de la commune de Quiévrechain (59)*
- Une analyse de la trésorerie en fin de mois ou d'année qui masque la réalité des montants.....8
- Une trésorerie indéniablement en hausse mais une logique de cycle à garder à l'esprit et des différences notables par type de collectivité et par strate .....8
- Pourquoi de tels excédents depuis 10 ans ? ..... 11

Partie 3 – La trésorerie des satellites .....12

- Une trésorerie des syndicats tributaire de l'activité exercée et de son cycle d'exploitation .....12
- La trésorerie des hôpitaux et des EHPAD publics, diverse dans ses montants et ses causes .....14
- Collectivités locales et associations : une vision commune de la trésorerie à développer. *L'analyse d'Alain Porteils, cabinet PIM.* .....15
- Trésorerie et délais de paiement : quelle réalité derrière les statistiques ? *Les observations de la FNTP.* ..... 16

Le retour en grâce de la trésorerie zéro ? *La parole à Eric Portal, Administrateur général territorial, président du conseil d'orientations stratégiques de l'AFIGESE.* .....18

## Partie 1 - Les dépôts au Trésor : une obligation depuis plus de 200 ans avec des dérogations extrêmement limitées

### L'obligation pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de déposer leurs fonds libres au Trésor

L'obligation de dépôt des fonds libres au Trésor date d'un décret impérial relatif à la comptabilité des receveurs des communes du 27 février 1811. Elle est étendue aux départements par la loi du 18 juillet 1892 et assortie d'un principe de non-rémunération des fonds déposés ; principe qui intervient seulement en 1941<sup>1</sup> pour les communes, dont les fonds déposés portaient intérêts depuis 1811.

Une circulaire interministérielle du 5 mars 1926, dite Doumer-Chautemps, rappelle les raisons de cette obligation : « éviter que les deniers communaux demeurent, en attendant emploi au paiement des dépenses courantes, immobilisés dans les caisses des receveurs municipaux ».

Elle est réaffirmée par l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Cependant, ses fondements juridiques actuels relèvent de l'article 26-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>2</sup> : « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État » ; disposition applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Cette règle obéit au **principe de l'unité de trésorerie** qui régit les relations financières entre l'État et les collectivités : une collectivité territoriale ne dispose que d'un compte au Trésor dont seul le comptable public a la charge<sup>3</sup>. Il lui est interdit d'ouvrir un compte bancaire.

Il est par ailleurs interdit aux collectivités d'avoir une trésorerie négative, c'est-à-dire un compte de dépôt en déficit. Le comptable public est tenu de refuser le paiement d'une dépense si les fonds disponibles sont insuffisants. Elles doivent donc constituer une encaisse de précaution qui, elle, n'obéit à aucune règle précise mais répond à un souci de bonne gestion évident et dont le niveau dépend du type de collectivité, de sa taille et de la période de l'année.

**La gratuité des dépôts** est le second volet de ce principe de l'unité de trésorerie. Cette gratuité est présentée comme la contrepartie de deux services rendus par l'État, fermier général des impôts locaux qui, d'une part, assure le calcul de l'assiette, la

liquidation et le recouvrement des taxes locales pour le compte des collectivités, d'autre part, leur verse par douzième mensuel sous forme d'avances non rémunérées, le produit des impôts locaux qu'il ne perçoit lui-même qu'en cours ou en fin d'année, assumant de fait la charge financière du possible décalage entre le montant total des avances versées et celui réellement recouvré.

Notons que la circulaire Doumer-Chautemps légitimait ainsi cette règle de la gratuité : « l'impôt se justifie seulement dans la mesure où il est nécessaire pour faire des dépenses indispensables ; il devient abusif dès lors 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 ». Les collectivités se doivent donc d'ajuster le niveau de leurs recettes à celui de leurs dépenses afin d'obtenir la charge fiscale la plus juste pour le contribuable.

### Des placements possibles mais limités

Historiquement, deux types de placements, placements de trésorerie et placements budgétaires, étaient autorisés par le ministre des Finances dans des conditions définies par la circulaire Doumer-Chautemps de 1926.

Avec la LOLF de 2001, il revient désormais à une loi de finances de fixer les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'obligation de dépôt au Trésor. C'est l'objet de l'article 116 de la loi de finances pour 2004<sup>4</sup> qui définit **le régime de dérogations actuellement en vigueur, codifié aux articles L. 1618-1 et L. 1618-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)**.

Une circulaire du 22 septembre 2004<sup>5</sup> précise les modalités d'application de ces dispositions et supprime notamment l'autorisation préalable du trésorier payeur général qu'imposait celle de 1926.

- Le champ d'application

Ces dérogations sont possibles pour :

- les collectivités territoriales et leurs établissements publics (budgets annexes compris) ;
- les établissements publics de santé, concernant les fonds qui proviennent des recettes tirées de leurs activités assurées à titre subsidiaire ;
- les établissements publics sociaux et médico-sociaux<sup>6</sup> ;
- les régies chargées de la gestion d'un service public à caractère industriel et commercial

<sup>1</sup> Loi du 18/09/1941.

<sup>2</sup> Loi n°2001-692 dont l'article 26-3° remplace l'article 15 de l'ordonnance 59-2.

<sup>3</sup> Article 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 ».

<sup>4</sup> Loi n°2003-1311 du 30/12/2003 ; complétée par le décret n°2004-628 du 28/06/2004.

<sup>5</sup> Circulaire NOR/ECO/R/04/60116/C, complétée par l'instruction n°04-058-MO du 8/11/2004.

<sup>6</sup> Article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles.

- (SPIC)<sup>7</sup>, dotées ou non de la personnalité morale ;
- les syndicats de communes et syndicats mixtes pour les fonds qui correspondent au montant du solde d'exécution de la section d'investissement de l'exercice précédent, dans la limite de la dotation aux amortissements des immobilisations exploitées dans le cadre d'un SPIC ;
- les collectivités territoriales qui perçoivent des recettes de ventes de bois<sup>8</sup>, dont une partie peut être déposée sur un compte ouvert dans le cadre d'un fonds d'épargne forestière (FEF).

Sont exclus de ce champ d'application les offices publics de l'habitat dans la mesure où, quel que soit leur statut, ils sont autorisés à placer l'ensemble de leurs disponibilités.

- Des dérogations limitées quant à l'origine des fonds et aux types de placements

Peuvent déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'État et par conséquent faire l'objet d'un placement, les fonds qui proviennent :

- de libéralités ;
- de l'aliénation d'un élément de patrimoine ;
- d'emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité ou de l'établissement public ;

- de recettes exceptionnelles dans l'attente de leur réemploi, dont la liste est fixée par l'article R.1618-1 du CGCT :
  - les indemnités d'assurance ;
  - les sommes perçues à l'occasion d'un litige ;
  - les recettes provenant de ventes de biens tirés de l'exploitation du domaine réalisées à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques ;
  - les débits et pénalités reçus à l'issue de l'exécution d'un contrat.

Seuls trois types de placements sont autorisés :

- les titres, libellés en euros, émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou par les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ;
  - les parts ou actions d'Organismes de Placement Collectif en Valeurs Mobilières (OPCVM) libellées en euros, composées des titres cités précédemment ;
  - les comptes à terme (CAT) rémunérés ouverts auprès de l'État, codifiés par l'instruction n°04-004-K1 du 12 janvier 2004.
- NB : ce compte peut toutefois être ouvert auprès d'un autre établissement que l'État pour les régies publiques chargées de la gestion d'un SPIC et dotées de la personnalité morale.

Notons qu'il est indispensable de valider en amont l'origine des fonds avec la DDFIP pour confirmer la capacité de la collectivité à placer. Elle devra définir le type de placement et sa durée en adéquation avec le besoin identifié et les objectifs poursuivis (sécurité, souplesse, rendement...).

L'analyse des comptes de gestion de 2010 à 2022 permet de mettre en évidence l'évolution de l'encours de placements au 31/12 de l'année et son faible montant comparé au niveau total de la trésorerie (1,1 % en 2010 et 0,02 % en 2022). Les niveaux de taux à court et long terme, relativement élevés, ont favorisé les placements au début de la période d'étude (2010 à 2012) surtout pour les départements. En 2011 les placements des collectivités locales représentaient 466 millions d'euros, ils ont ensuite diminué constamment jusqu'à atteindre 17 millions d'euros en 2022, en lien notamment avec la baisse des taux. Les résultats de 2023 permettront de voir si les collectivités ont profité de la remontée des taux pour retrouver le chemin des placements.

en milliers d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Communes</b>	180 923	153 013	76 311	61 505	56 397	33 425	23 524	19 800	17 411	15 085	15 086	12 134	11 930
placements > 1 an	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Compte de placements rémunérés	33 754	36 513	17 129	10 417	26 469	5 213	3 418	2 183	2 163	2 163	2 163	2 471	2 427
Fonds d'épargne forestières	3 236	3 304	3 289	3 365	3 365	3 265	3 244	3 239	3 239	3 239	3 239	3 013	2 959
placements < 1 an	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obligations	7 642	14 667	10 171	20 602	2 237	2 015	1 996	1 972	1 972	1 972	1 972	352	522
Bons du Trésor	45 881	25 078	9 609	2 940	2 579	2 269	2 260	2 240	2 240	2 087	2 087	1 981	1 881
Autres valeurs mobilières	90 410	73 451	36 113	24 182	21 748	20 664	12 606	10 167	7 798	5 625	5 625	4 317	4 140
<b>GFP</b>	<b>43 663</b>	<b>39 973</b>	<b>26 976</b>	<b>20 010</b>	<b>19 291</b>	<b>13 792</b>	<b>8 923</b>	<b>7 248</b>	<b>7 248</b>	<b>6 748</b>	<b>4 538</b>	<b>4 538</b>	<b>4 539</b>
placements > 1 an	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Compte de placements rémunérés	-	50	-	-	1 960	1 960	1 960	1 991	1 991	1 991	1 992	1 992	1 993
Fonds d'épargne forestières	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
placements < 1 an	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obligations	448	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bons du Trésor	19 352	8 150	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres valeurs mobilières	23 863	31 773	26 976	20 010	17 331	11 832	6 963	5 256	5 256	4 756	2 546	2 546	2 546
<b>GSPF</b>	<b>83 158</b>	<b>75 240</b>	<b>39 774</b>	<b>18 272</b>	<b>8 732</b>	<b>7 439</b>	<b>4 315</b>	<b>2 415</b>	<b>1 434</b>	<b>434</b>	<b>434</b>	<b>434</b>	<b>23</b>
placements > 1 an	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Compte de placements rémunérés	758	2 537	1 918	98	98	98	-	-	-	-	-	-	-
Fonds d'épargne forestières	28	28	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
placements < 1 an	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obligations	1 601	1 606	4 544	4 505	3 505	2 505	2 425	1 425	1 425	425	425	425	16
Bons du Trésor	29 453	36 197	22 483	8 148	108	5	5	5	5	5	5	5	-
Autres valeurs mobilières	51 318	34 873	10 829	5 522	5 022	4 832	1 886	986	5	5	5	5	7
<b>Départements</b>	<b>66 690</b>	<b>191 657</b>	<b>198 366</b>	<b>495</b>	<b>465</b>								
placements < 1 an	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obligations	2 300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bons du Trésor	1 440	441	441	441	441	441	441	441	441	441	441	441	441
Autres valeurs mobilières	62 950	191 215	197 925	54	23	23	23	23	23	23	23	23	23
<b>Régions</b>	<b>-</b>	<b>6 750</b>	<b>1 313</b>	<b>2 064</b>	<b>3 142</b>	<b>3 266</b>	<b>6 107</b>	<b>7 176</b>	<b>5 210</b>	<b>4 944</b>	<b>3 481</b>	<b>3 151</b>	<b>-</b>
placements > 1 an	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Compte de placements rémunérés	-	6 750	1 313	2 064	3 142	3 266	6 107	7 176	5 210	4 944	3 481	3 151	-
<b>Toutes collectivités</b>	<b>374 433</b>	<b>466 632</b>	<b>342 740</b>	<b>102 347</b>	<b>88 027</b>	<b>58 387</b>	<b>43 335</b>	<b>37 104</b>	<b>31 768</b>	<b>27 676</b>	<b>24 004</b>	<b>20 723</b>	<b>16 958</b>

<sup>7</sup> Article L. 2221-1 du CGCT.

<sup>8</sup> Article L. 1618-2 du CGCT.

- Les modalités pratiques de placement

**Les décisions de placement** relèvent de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public, ou par délégation, de son exécutif, et du directeur de l'établissement pour les établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux.

Depuis 2004, l'origine des fonds n'est plus le critère qui constitue la nature budgétaire ou non des placements, et par extension **leur comptabilisation**, c'est la durée du placement, dont le choix appartient à la collectivité, à l'exception des CAT qui ne peuvent excéder 12 mois.

Les placements à court terme (12 mois maximum) sont comptabilisés à la subdivision concernée du compte 50 « Valeurs mobilières de placement ». Ils ne nécessitent donc pas l'ouverture de crédits budgétaires, contrairement aux placements à long terme (durée supérieure à 12 mois) qui sont comptabilisés selon les cas à la subdivision concernée du compte 27 « Autres immobilisations financières ».

#### Exemple<sup>9</sup>

La cession d'un immeuble procure à une collectivité des fonds destinés à financer un investissement prévu au budget. Si le début des travaux est fixé quelques mois plus tard, un placement court terme peut être envisagé. Si en revanche, la collectivité ne prévoit pas de réaliser d'investissements supplémentaires avant quelques années, elle peut employer la ressource budgétaire générée par la cession pour financer un placement à long terme.

#### Vers une nouvelle gestion active de trésorerie avec le resserrement des conditions financières ?

La gestion de la trésorerie locale, comme l'ensemble de la gestion financière locale, est une préoccupation qui apparaît au début des années 1990, dans un contexte d'accroissement des responsabilités locales, d'évolution des conditions de financement et de gestion des budgets locaux avec la libéralisation du crédit aux collectivités et le développement des innovations financières, et enfin, de hausse des taux d'intérêt.

Les responsables locaux prennent alors conscience des inconvénients d'une trésorerie excessive et progressivement, de l'utilité financière et technique d'une véritable maîtrise de leur trésorerie, a fortiori dans les collectivités d'une certaine taille compte-tenu des masses financières en jeu<sup>10</sup>.

Alors que la gestion active de trésorerie et particulièrement la pratique de la trésorerie zéro avait disparu depuis une petite décennie de taux nuls ou négatifs, deux années de resserrement monétaire ont suffi pour la remettre sur le devant de la scène. Les gestionnaires de dette et de trésorerie (re)découvrent les outils et (ré)acquièrent les réflexes de suivi quotidien des mouvements de recettes et de dépenses.

<sup>9</sup> Source : Instruction n°04-058-MO du 08/11/2004.

- Le principe de la gestion de trésorerie zéro

**La trésorerie zéro c'est d'abord se rappeler que les excédents sont coûteux.** Un euro de trésorerie excédentaire correspond à un euro de dette en trop ponctuellement. En effet, les intérêts courent sur des niveaux de taux plus élevés depuis mi-2022, alors que les excédents, déposés au Trésor restent oisifs, car non placés et donc non rémunérateurs.

Le coût de l'excédent de trésorerie peut être calculé à partir de l'index journalier €ster (Euro Short-Terme Rate). Il est le principal indice de référence court terme en Zone Euro qui a remplacé l'indice Eonia au 01/01/2022. Après dix hausses de taux directeurs en 14 mois, faisant passer le principal taux directeur de la Banque centrale européenne de 0,00% à 4,50% entre juillet 2022 et octobre 2023, l'€ster s'est établi en moyenne à -0,04% en 2022 et 3,21% en 2023.



Le coût de la trésorerie excédentaire en 2023 pour 1 M€ est donc de 3,21 % x 1 000 000 € = 32 100 €.

- Les réflexes des gestionnaires de trésorerie

L'analyse de l'évolution des fonds de roulement de fin d'exercice permet d'apprécier la situation initiale. Les excédents ont-ils eu tendance à croître sur les dernières années ou à se stabiliser ? Sont-ils plus ou moins confortables que ce qui est préconisé par les chambres régionales des comptes, à savoir conserver l'équivalent d'un à deux mois de dépenses de personnel a minima ? L'analyse chiffrée du fonds de roulement et la stratégie de gestion doivent être aussi croisées avec les objectifs des politiques, au regard du niveau d'épargne de précaution jugé nécessaire.

Tout au long de l'exercice, le niveau de trésorerie fluctue en fonction du rythme et du volume des encaissements et des décaissements. **La première étape pour le trésorier est donc de construire un plan de trésorerie.** Il s'agit la première année d'observer et de relever les mouvements de recettes et de dépenses récurrents (les douzièmes ou les salaires par exemple), ponctuels, réguliers ou irréguliers, sur un exercice entier. C'est le préalable pour commencer à anticiper les mouvements de l'année suivante, en y intégrant les prévisions de dépenses d'investissement liées aux projets et les subventions envisagées notamment.

<sup>10</sup> Cf. pages 18 et 19

La consultation du compte 515 - Compte au Trésor – chaque matin devient un réflexe pour les directions des finances des collectivités moyennes et grandes qui s'engagent sur la voie de la trésorerie zéro. En connaissant le niveau de trésorerie au jour le jour, elles peuvent piloter plus finement l'appel de liquidité (tirage), ou son remboursement, sur le(s) produit(s) existant(s) tels que ligne de trésorerie, emprunt, ou phase de mobilisation revolving.

- Les outils de gestion de trésorerie

### **Optimiser les contrats d'emprunts et ligne de trésorerie en pilotant les mouvements de tirage / remboursement**

Le premier contrat à optimiser est la ligne de trésorerie. Pour rappel, ce produit ne génère pas d'inscription en recette d'investissement. Il ne finance que le décalage temporaire entre le paiement des dépenses (en fonctionnement et en investissement) et l'encaissement des recettes. Les intérêts ne sont payés que sur le montant mobilisé. La collectivité doit prévoir budgétairement les dépenses liées aux intérêts uniquement (6615) et aux différentes commissions et frais de dossier par exemple.

Le schéma ci-dessous illustre les mouvements de tirage (flèches en vert) dans le respect du plafond de la ligne et les remboursements (flèches en orange). L'encours mobilisé ou tiré en bleu foncé correspond à un instant  $t$  à la somme de tous les tirages réalisés.

Le trésorier apprécie l'opportunité de renouveler ou non le contrat au regard de ses besoins de trésorerie anticipés. Il peut aussi envisager de réduire le montant souscrit afin de limiter le coût des différentes commissions (frais de dossier, commission de non-utilisation / CNU). Au-delà des caractéristiques financières, l'analyse des caractéristiques pratiques est importante pour faciliter la gestion quotidienne des mouvements (délais de préavis de mouvement en J ou J-1, montant minimum des tirages / remboursements...).

L'analyse de l'encours de dette permet aussi de redécouvrir les modalités d'utilisation pratiques des contrats revolving existants (revolving sur toute la durée ou la phase de mobilisation uniquement).

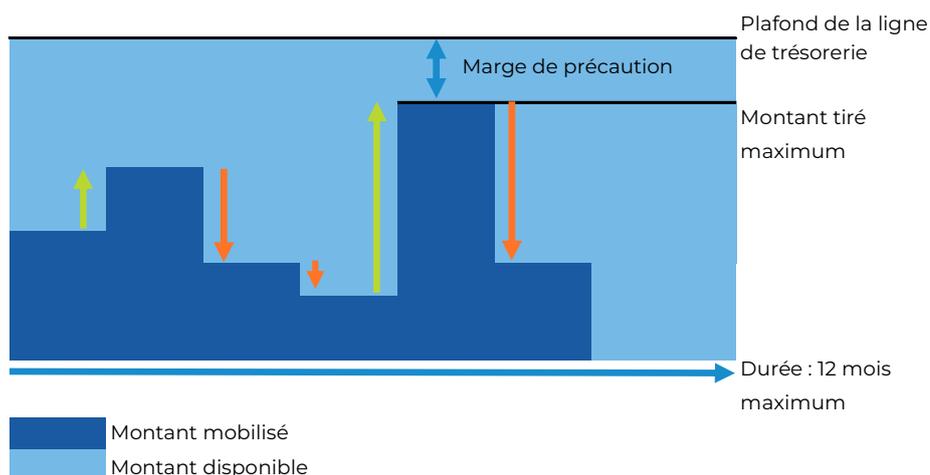
Une fois toutes les caractéristiques financières et non financières analysées, il convient de définir l'ordre d'utilisation des contrats :

- mobiliser en priorité celui pour lequel le coût d'un tirage est le moins élevé ;
- rembourser en priorité celui pour lequel l'économie est la plus importante.

Au-delà de la gestion des mouvements sur les contrats existants, la direction des finances peut repousser la mobilisation des nouveaux emprunts par l'usage de phase de préfinancement longue, pour éviter de mobiliser de la liquidité nouvelle sans besoin de trésorerie immédiat.

### **Étudier les solutions de placement disponibles en fonction de l'origine des excédents**

Ce point est développé pages 3 et 4.



## Partie 2 - La hausse de la trésorerie des collectivités locales : la fin d'un cycle ?

L'analyse des dépôts au Trésor des collectivités locales et de leurs établissements en fin d'année fait état d'une hausse continue depuis 2014. Ce constat établi, il est important de l'analyser par type et taille de collectivité, de le placer dans un contexte budgétaire et financier, de l'observer sur une période associant plusieurs mandats et enfin de garder un esprit critique sur sa comptabilisation, pas toujours optimale.

### La trésorerie, un outil essentiel pour la gestion du quotidien

Comme vu précédemment (partie 1 page 3), les collectivités et établissements publics locaux (CEPL) ont l'obligation de déposer leurs fonds au Trésor. Ces fonds proviennent des différentes recettes perçues par les collectivités à des échéances plus ou moins régulières et font l'objet de décaissements réguliers pour assurer les différentes dépenses. Ainsi, certaines recettes de fonctionnement (impôts, dotations) sont créditées par douzième mensuel, ce qui permet par exemple aux communes de ne pas attendre le recouvrement des taxes foncières en fin d'année pour les percevoir. Si certaines facturations de services sont aussi fréquemment mensuelles (restauration scolaire, centre de loisirs, crèches, etc.), d'autres ne sont, en général, qu'annuelles (comme la facturation d'eau potable). A contrario, les dépenses (personnels, alimentation, fluide, etc.) sont majoritairement mensuelles. **Il est donc nécessaire de conserver un minimum de liquidité pour assurer le délai entre l'encaissement des titres (les recettes) et le paiement des mandats (les dépenses). Et ce d'autant plus que le compte au Trésor ne peut être déficitaire.** Quel ordonnateur de petite collectivité n'a jamais été confronté à devoir choisir entre le paiement d'un fournisseur et le salaire de ses agents car il a trop rogné sur sa trésorerie et que le Trésor ne propose pas de « facilité de caisse<sup>11</sup> » contrairement à toutes les banques vis-à-vis de leurs clientèles entreprises ? Il est communément admis que le ratio trésorerie sur le nombre de jours de charges réelles devrait être compris entre un « seuil plancher » de 30 jours et un « seuil haut » de 90 jours. Les excédents au-delà servant à investir et à payer les dépenses non récurrentes. **Actuellement le niveau moyen est de 71 jours mais avec de fortes disparités** selon les catégories et taille de collectivités locales (cf. page 9).

Cette trésorerie devrait donc pouvoir s'analyser au jour le jour au rythme des encaissements/décaissements, néanmoins les données disponibles pour l'ensemble des collectivités sont des données de fin de mois ou de

fin d'année et masquent ainsi les mouvements journaliers. À noter que pour une collectivité donnée ces informations sont également difficiles à obtenir et peu de collectivités ont un suivi aussi fin.



### Fonds de Roulement, Besoin en Fonds de Roulement, Trésorerie

Le fonds de roulement (FR) correspond à l'excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions) sur les emplois stables (immobilisations) du bilan. Il doit permettre de compenser les décalages dans le temps entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre les créances à court terme et les dettes à court terme. Une créance constatée mais non encaissée génère un besoin de fonds de roulement (besoin de financement) tandis qu'une dette non encore réglée vient diminuer ce besoin. Le BFR traduit le décalage temporaire entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Lorsque le FR est insuffisant pour financer le BFR, la collectivité peut recourir à des crédits de trésorerie procurés par une ligne de trésorerie (cf. page 6).

La trésorerie est égale à la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.



### QUIÉVRECHAIN (59-Nord)

6 251 habitants  
Mme BALLY AMIDOU,  
Directrice Administrative et  
Financière de la commune.

La commune de Quiévrechain est un ancien territoire minier possédant de nombreuses friches industrielles.

L'équipe municipale a engagé, depuis 2014, une politique d'investissements volontariste en profitant des opportunités de subventions (État, Région, Département, Agence de l'eau, etc.).

La durée de réalisation des projets s'est accrue notamment avec la crise de la COVID, amenant des décalages importants pour finaliser les chantiers et débloquer le règlement du solde des recettes d'investissement (FCTVA, subventions). Pendant les premières années, le niveau de trésorerie de la commune a permis de couvrir les avances sur subventions et le remboursement du fonds de compensation de la TVA. Au fil des années, le souhait politique de limiter le recours à l'emprunt pour financer les nouveaux projets d'investissement a réduit les liquidités de la collectivité (ponction sur le fonds de roulement).

C'est pourquoi, depuis quelques années, la commune de Quiévrechain a opté pour une ligne de trésorerie afin de pallier le délai entre l'encaissement des titres (les recettes) et le paiement des mandats (les dépenses), lui permettant ainsi de maintenir à flot son niveau de liquidité et ne pas avoir de blocage pour régler ses dépenses prioritaires, comme les salaires de ses agents.

moment où vous faites face à une dépense et le moment où vous percevez vos revenus.

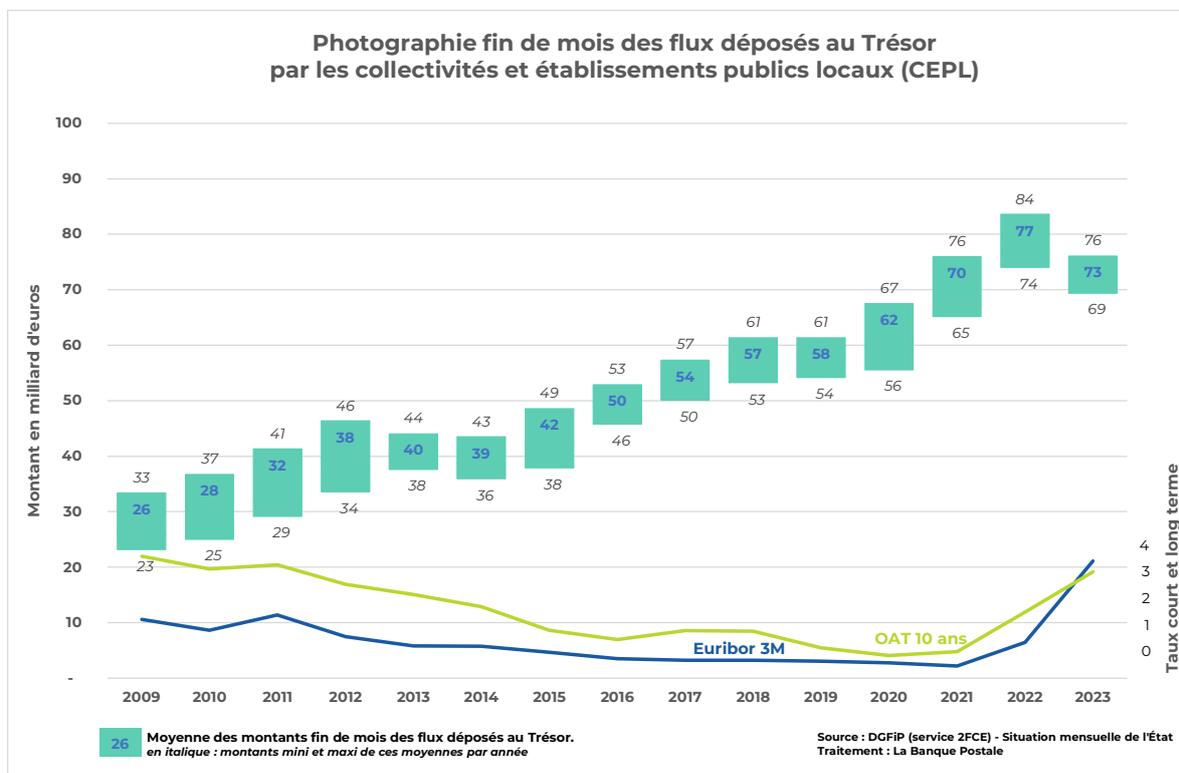
<sup>11</sup> La facilité de caisse est une autorisation accordée par la banque permettant d'être en situation de débit sur son compte bancaire. Elle sert à remédier aux décalages ponctuels de trésorerie, entre le

## Une analyse de la trésorerie en fin de mois ou d'année qui masque la réalité des montants

Les sources d'information disponibles pour mesurer les niveaux de trésorerie ne permettent pas de donner une information exhaustive de la trésorerie locale. En effet, le service de la fonction financière et comptable de l'État (service S2FCE de la DGFIP) publie chaque

mois **la situation mensuelle de l'État<sup>12</sup> dans laquelle on retrouve l'évolution des fonds déposés au Trésor par les CEPL.**

Le graphique ci-après reprend la moyenne annuelle des situations fin de mois en précisant les extrêmes.



Cette photographie « fin de mois » ne permet pas d'avoir une vision réelle de l'encours de trésorerie des CEPL, qui correspond à l'avoir moyen journalier des comptes (c'est-à-dire la moyenne mensuelle des soldes quotidiens) ; la vision de la position du compte le dernier jour ouvré du mois est un peu biaisée, elle peut être apparentée à la détermination de la richesse des foyers en tenant compte du solde de leurs comptes dès réception de leurs salaires.

Néanmoins, cette photographie permet tout de même de mettre en avant certaines évolutions de la trésorerie des collectivités :

- une hausse croissante depuis 2014 ;
- une volatilité marquée d'un mois à l'autre sur une année, notamment en début et fin de période (les montants extrêmes varient de 6 à 13 milliards d'euros) ;
- une baisse en 2023 annonciatrice d'une réduction du « bas de laine » des CEPL ou d'une simple mise en cohérence avec les taux de marchés<sup>13</sup> ? L'évolution de

la trésorerie constatée est-elle l'apanage de certaines collectivités ou une pratique suivie par le plus grand nombre ?

Une analyse plus approfondie de la trésorerie, par niveau et taille de collectivité mais aussi en jours de dépenses est nécessaire pour tenter d'apporter des explications.

**Une trésorerie indéniablement en hausse mais une logique de cycle à garder à l'esprit et des différences notables par type de collectivité et par strate**

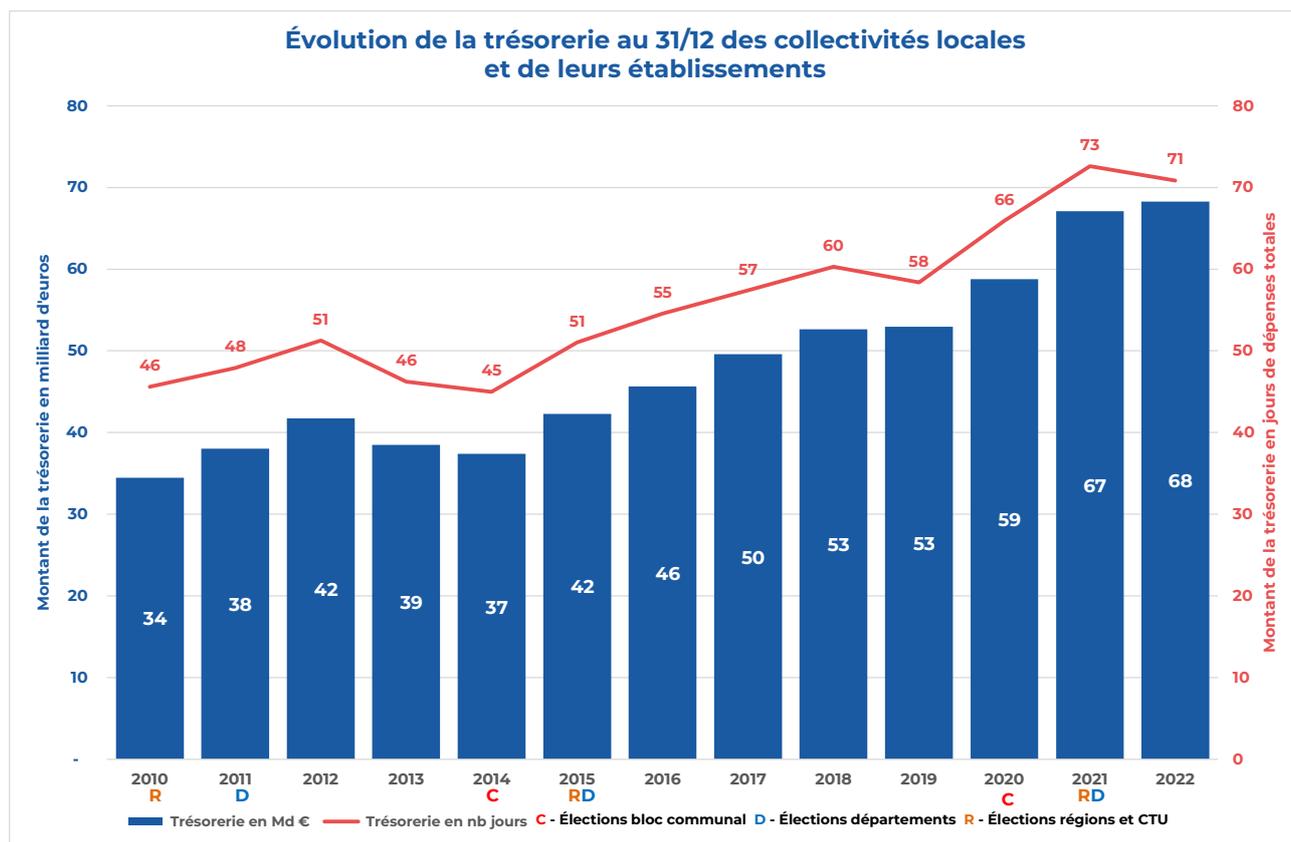
**L'analyse des comptes de gestion<sup>14</sup>** des collectivités du bloc communal (communes et EPCI avec ou sans fiscalité propre) et des départements, régions et collectivités territoriales uniques (CTU), permet de comparer le montant de la trésorerie au 31/12 de l'année N<sup>15</sup> au montant total des dépenses de fonctionnement et d'investissement (y compris le remboursement du capital de la dette) ramené en nombre de jours.

<sup>12</sup> <https://www.economie.gouv.fr/dgfip/la-situation-mensuelle-de-letat>

<sup>13</sup> Euribor 3 mois <= 0 entre 2015 et 2022, OAT 10 ans <= 1 % entre 2014 et 2022

<sup>14</sup> Source : balances comptables définitives des collectivités de 2010 à 2022 tous budgets confondus (Jeux de données - data.gouv.fr)

<sup>15</sup> La trésorerie correspond à la photographie au 31/12/N, le montant des dépenses comprend les opérations passées en journée complémentaire.



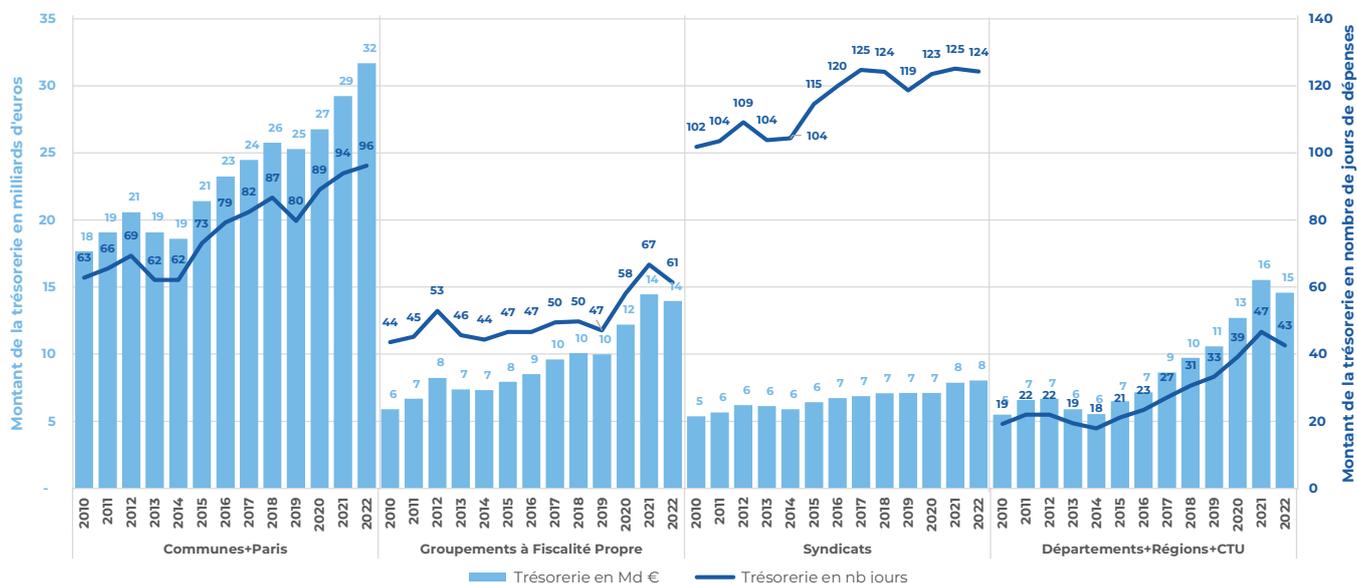
- Une trésorerie détenue majoritairement par le bloc communal

Le montant global de la trésorerie a doublé entre 2010 et 2022 pour atteindre 68 milliards d'euros. Le rapprochement de ces montants du nombre de jours de dépenses correspondant permet de relativiser un peu cette progression qui passe alors de 46 à 71 jours de trésorerie, soit une hausse de 54 %.

Mais cette progression est très variable en fonction des collectivités.

Ainsi, **l'analyse par type de collectivité** montre que près de la moitié de la trésorerie est enregistrée dans les caisses des communes. En 13 années, elle est passée de 18 à 32 milliards d'euros, permettant de couvrir 33 jours supplémentaires de dépenses passant ainsi de 2 à 3 mois. Il est par ailleurs intéressant d'observer une baisse significative en fin de mandat municipal (2013, 2019), en lien avec un investissement plus conséquent la dernière année du cycle électoral dont le financement est souvent complété par un appel au fonds de roulement.

### Évolution de la trésorerie au 31/12 par type de collectivité



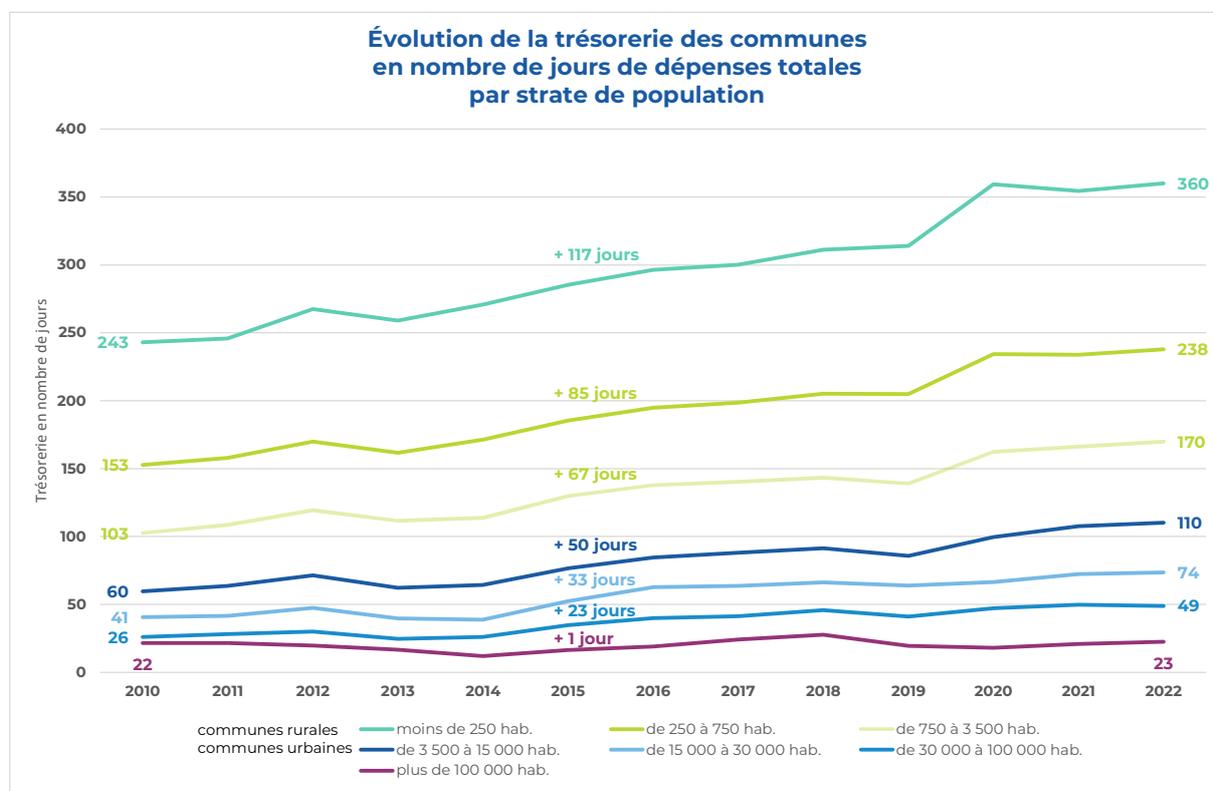
**Les groupements à fiscalité propre** (GFP, EPT) ont également vu leur niveau de trésorerie plus que doubler durant cette période passant de 6 à 14 milliards d'euros. Là encore, on remarque sa baisse significative en fin de mandat, mais aussi une baisse de 3,5 % en montant entre 2021 et 2022 représentant près de 9 % de moins de dépenses.

Dernier élément concernant le bloc communal : **les groupements sans fiscalité propre** (les syndicats), qui, bien que leur nombre ait été divisé par plus de 2 en 13 années, ont vu leur trésorerie progresser d'environ 50 % pour passer à 8 milliards d'euros. Au fil des années, l'épargne de précaution des syndicats est passée de 102 à 124 jours de dépenses totales. Ce

niveau d'épargne peut s'expliquer par la cyclicité du fonctionnement de certains syndicats (cf. page 12).

Enfin, **les plus grandes collectivités (départements, régions et CTU)** ont vu le montant de leur trésorerie tripler en 13 années. Mais ces collectivités n'ont pas cherché à améliorer leur épargne de précaution, certaines d'entre-elles ont profité des taux très bas (voire négatifs) pour acquérir des billets de trésorerie au-delà de leur besoin de financement. C'est ainsi qu'en mars 2021, 10 régions, 9 départements, 4 villes et 6 groupements se sont dotés d'un programme de Neu CP<sup>16</sup> pour 9,8 milliards d'euros<sup>17</sup> dont 4,7 milliards d'euros pour les régions et départements (cf. pages 18-19).

- La progression de la trésorerie des communes est variable en fonction de la population



Si, comme nous l'avons vu précédemment, la trésorerie des communes a progressé en moyenne de 33 jours de dépenses sur la période de 2010 à 2022, l'analyse par strate montre que **plus la taille de la commune est petite et plus le niveau de trésorerie, qui était déjà important en 2010** (243 jours pour les communes de moins de 250 habitants vs 22 jours pour celles de plus de 100 000 habitants), **a progressé** au cours des treize années (+ 117 jours vs + 1 jour).

L'année 2020, confinement oblige, semble avoir eu un impact significatif pour l'évolution de la trésorerie des communes rurales. Le ralentissement de services

structurellement déficitaires (école, restauration scolaire, manifestation, etc.) a réduit les dépenses de ces derniers. Ce qui ne semble pas avoir été le cas pour les communes urbaines dans lesquelles des mesures spécifiques (comme la mise en place des centres de vaccination) ont réorienté certaines dépenses.

L'année 2020 a aussi été une année d'élection « très particulière », les nouveaux élus ayant dû attendre près de trois mois avant de prendre les rênes de la commune et décider des nouveaux investissements.

<sup>16</sup> Neu CP : (Negotiable European Commercial Paper) est une émission de titres négociables à court terme

<sup>17</sup> Source : Banque de France

## Pourquoi de tels excédents depuis 10 ans ?

L'excédent de fin d'année correspond à l'écart entre les dépenses qui étaient prévues au budget, voté pour une année et en équilibre, et les dépenses qui ont été effectivement réalisées à la fin de l'année. S'il paraît normal de prévoir un excédent de précaution pour faire face à des dépenses imprévues, il est aussi légitime de s'interroger sur les raisons de la progression continue de ces excédents, tous niveaux de collectivités confondus, depuis une dizaine d'années ; des raisons probablement multiples et jouant différemment selon la taille de la collectivité.

**Une première explication pourrait venir du contexte d'incertitudes pesant sur les recettes des collectivités** auxquels ont été confrontés les décideurs locaux sur la période, avec :

- une baisse drastique de la dotation globale de fonctionnement (DGF) d'abord en 2014 (après son gel en 2013) puis jusqu'en 2017 au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics ;
- la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales de 2018 à 2021 ;
- la perte de l'essentiel de leur levier fiscal pour les départements et leurs difficultés croissantes à anticiper leurs recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- l'annonce de la suppression de la CVAE en 2022.

Un contexte qui a pu conduire les élus à une relative prudence. Et si en 2017 l'engagement a été pris par le Gouvernement de stabiliser la DGF, ce sont alors des efforts pour limiter les dépenses de fonctionnement qui ont été demandés.

**D'autres éléments d'explication peuvent être avancés permettant de comprendre les difficultés à estimer « au mieux » les dépenses** à compter de 2020, année du renouvellement (retardé) des équipes municipales :

- la gestion de la crise de la Covid-19 dans un contexte de pertes de recettes en 2020 et ses conséquences sur la commande publique à partir de 2021 ;
- la crise énergétique et le retour de l'inflation<sup>18</sup>.

S'y ajoute dans la foulée du vote de la « loi Climat » du 22/08/2021, les annonces concernant l'effort considérable attendu des collectivités locales en matière de transition écologique (rénovation énergétique des bâtiments publics notamment) ; effort estimé a minima par l'institut I4CE à un doublement de leurs investissements en la matière, chaque année, jusqu'en 2030<sup>19</sup>.

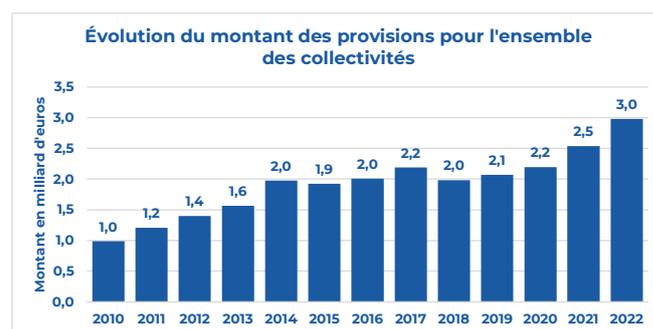
**Autre élément** pouvant contribuer pour partie à expliquer le manque d'attention à une trésorerie progressivement excédentaire : le contexte

économique et financier des dix dernières années marqué par **une inflation très faible voire quasi nulle et une forte diminution des taux d'intérêt** minimisant le coût d'une « surmobilisation » d'emprunts ; autrement dit, le peu d'intérêt pour la gestion de trésorerie zéro sur la période et, pour certaines collectivités, des décisions d'emprunts « de précaution ».

**De plus, les circulaires sur les « bonnes pratiques comptables » jouent aussi sur la progression de la trésorerie.** Ainsi le CGCT<sup>20</sup> encadre la constitution des provisions obligatoires pour les collectivités. Les provisions doivent être constituées :

- lors de l'apparition d'un contentieux, en cas de procédure collective,
- lorsque le recouvrement des créances est compromis malgré les diligences du comptable. La provision est établie à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la collectivité, à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

Le montant des **provisions a triplé** entre 2010 et 2022 passant de 1 à 3 milliards d'euros, soit **près de 6 % de la hausse** du montant de la trésorerie sur la même période.



**Les dernières données disponibles pour l'exercice 2023**, issues de la situation mensuelle de l'État, font état d'une forte baisse de la trésorerie des seules collectivités locales de 4,2 milliards d'euros, portée principalement par les départements (- 3,1 Md€) en lien avec la dégradation de leur situation budgétaire et la nécessité de trouver des marges de manœuvre financière. Les régions et les communes enregistrent également un repli de leur trésorerie respectivement de 0,9 et 0,8 milliard d'euros. Seuls les GFP continuent d'abonder leur trésorerie dans des proportions limitées (+ 0,5 Md€).

**Cette baisse observée en 2023 pourrait marquer la fin d'un cycle de hausse** et annoncer une période d'utilisation accentuée de la trésorerie par les collectivités locales dans un contexte de taux d'intérêt plus élevés mais surtout de besoin de financements nouveaux pour faire face notamment au mur d'investissements pour le climat.

<sup>18</sup> Accès Territoires n°11 « Les collectivités locales et la crise énergétique : vers la transition », juin 2022 ; Accès Territoires n°12 « Inflation énergétique : accélérateur de la transition ? », juin 2023.

<sup>19</sup> « Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone », octobre 2022.

<sup>20</sup> Les provisions obligatoires sont encadrées par l'article R2321-2 du CGCT, en application du 29° de l'article L2321-2 du CGCT.

### Partie 3 - La trésorerie des satellites

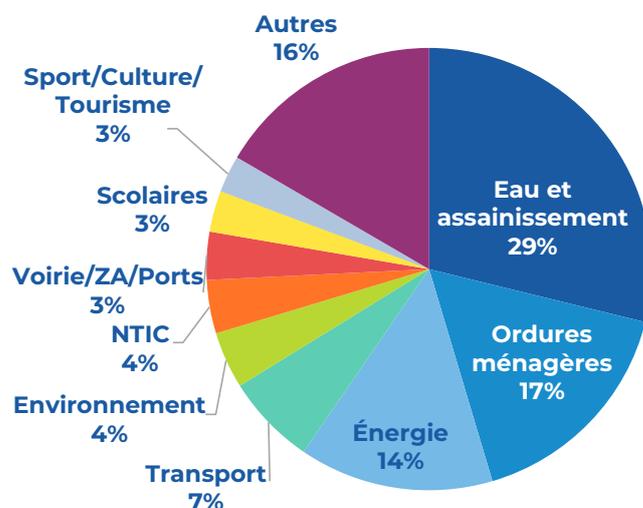
Une analyse de la trésorerie dans le secteur public local serait incomplète sans un regard porté sur **les partenaires ou les opérateurs des collectivités que sont leurs groupements sans fiscalité propre et leurs satellites en charge de missions d'intérêt général, mais aussi les acteurs du service public sanitaire et social.**

Pour ces derniers, parce que les conditions de leur activité (financement important, voire majoritaire par la puissance publique) rendent capital le pilotage de la trésorerie, dans un contexte budgétaire en forte tension, même avec un cadre juridique assoupli en matière de délais de paiement, ou des moyens techniques modernisés par le recours à l'affacturage sur les versements dus au titre de l'activité. Et pour les premiers, parce que les montants de dépenses en cause (près de 22 milliards d'euros pour les syndicats) ou l'importance des contributions locales (1,4 milliard d'euros de dotations de fonctionnement aux collèges et aux lycées, 2,7 milliards de subventions aux associations et organismes privés dans les seuls domaines de la culture, des sports et des loisirs), comme l'évolution récente des contraintes qui pèsent sur eux (inflation énergétique, incertitudes de fréquentation, etc.) permettent de moins en moins une gestion circonstancielle. Car en fin de compte il s'agit surtout d'optimiser les conditions d'emploi de l'argent public sous la responsabilité des acteurs locaux.

#### Une trésorerie des syndicats tributaire de l'activité exercée et de son cycle d'exploitation

L'application de la loi NOTRe a réorganisé le paysage des syndicats intercommunaux. Début 2010, 15 149 syndicats (17 643 budgets) exerçaient des compétences au profit de leurs communes membres, douze ans après, à peine plus de 8 600 syndicats (10 325 budgets) sont encore présents. Avec le transfert obligatoire de la compétence eau et assainissement au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2026, leur nombre devrait encore se réduire. Cette réduction pourrait avoir un impact sur le niveau global de trésorerie. En effet, la trésorerie d'une collectivité est appréhendée de façon globale pour l'ensemble des services assurés. Il serait donc cohérent de penser que le niveau de trésorerie nécessaire pour gérer le cycle d'exploitation du service, soit plus faible.

Au 31/12/2022, la **trésorerie des syndicats s'élevait à environ 8 milliards d'euros** répartis de la façon suivante :



Le Top 3 des syndicats représente 60 % de la trésorerie :

- 2,2 milliards d'euros pour les gestionnaires des réseaux d'eaux et d'assainissement
  - 1,3 milliard d'euros pour la collecte et le traitement des ordures ménagères
  - 1,1 milliard d'euros pour les producteurs et distributeurs d'énergie
- L'eau et les ordures ménagères : des compétences encore fortement partagées

En 2022, il existe encore 2 332 syndicats gestionnaires des réseaux d'eaux et d'assainissement, dont 1 627 syndicats (SIVU, SIVOM) qui ne regroupent que des communes. Ces syndicats devront se réorganiser au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2026, date butoir du transfert obligatoire de la compétence eau au groupement à fiscalité propre (GFP) de rattachement.

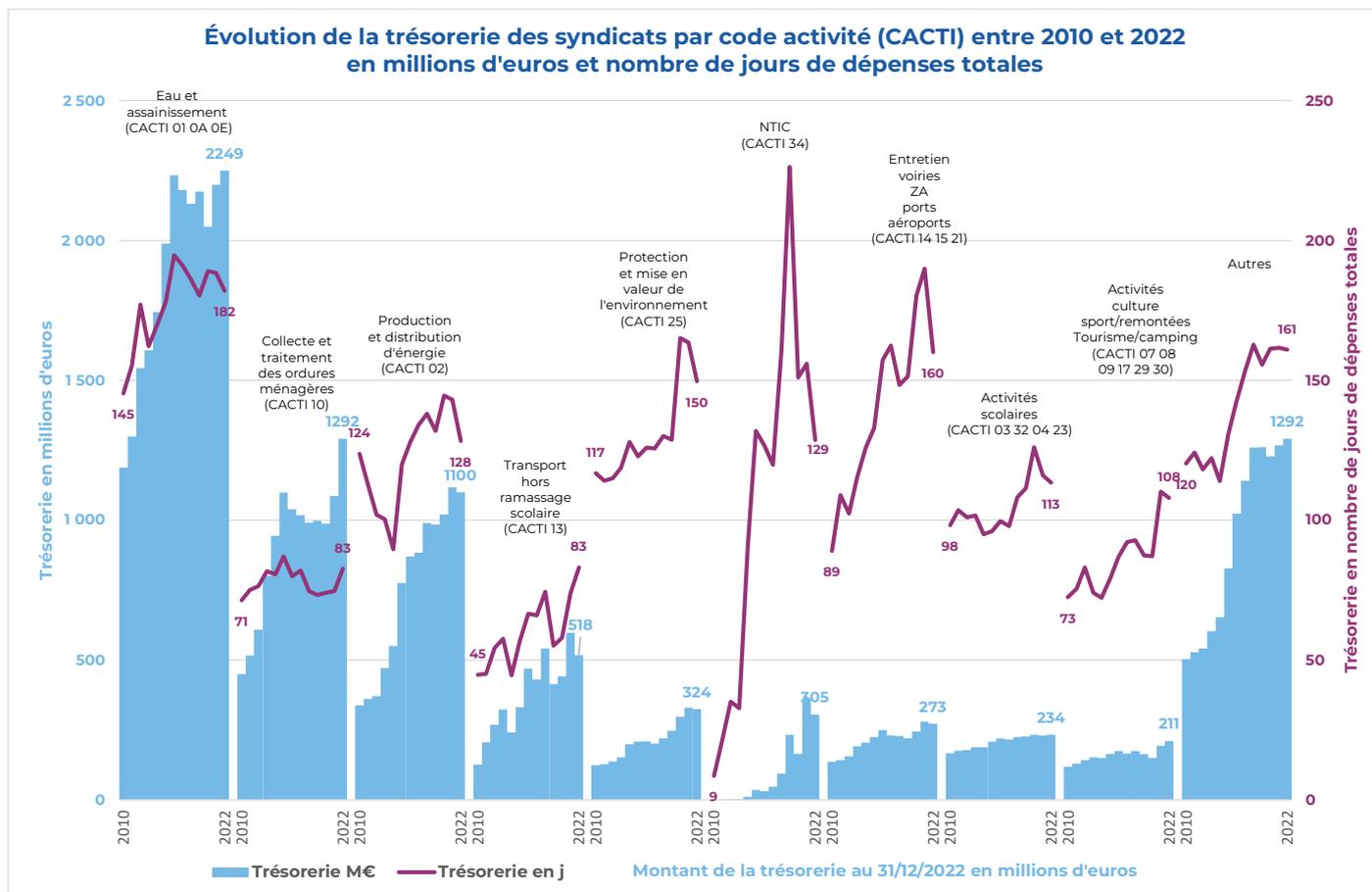
Côté gestion des déchets, il existe 327 syndicats, majoritairement des syndicats mixtes (307) dont les périmètres excèdent celui des GFP ou qui ne regroupent que des parties de plusieurs GFP, héritage de la création des Schémas Départementaux de Cohérence Intercommunale à la suite de la loi NOTRe.

*Précision méthodologique : l'analyse des disparités entre les budgets des syndicats a été réalisée à partir des codes activités (CACTI) de ces derniers. L'absence de cette information dans les balances comptables avant 2016, n'a pas permis d'étudier les budgets des syndicats clos avant 2016, ils ont donc été exclus de l'étude.*

- Une trésorerie qui semble liée au cycle d'exploitation du service proposé

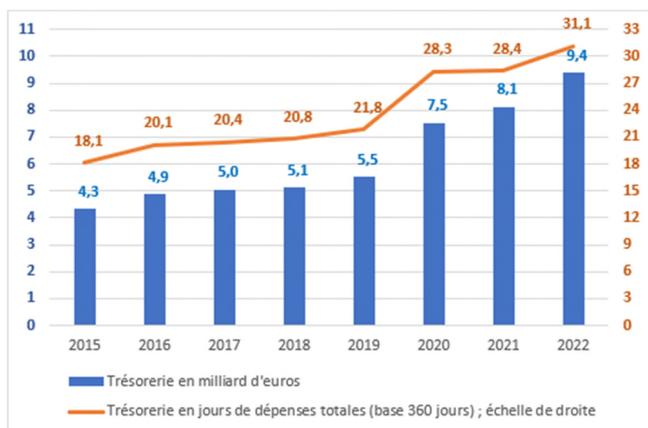
Le graphique ci-après montre la variation de la trésorerie par activité des syndicats et son évolution en nombre de jours de dépenses. **La trésorerie a progressé au cours des années mais sans logique identifiable.** En revanche, on remarque que les syndicats qui perçoivent des recettes en douzième de fiscalité (comme ceux traitant les ordures ménagères)

ont un niveau d'épargne très inférieur à ceux qui facturent directement les administrés (comme ceux distribuant l'eau potable). Ceci pourrait s'expliquer car les abonnés du service d'eau sont facturés une ou deux fois par an (postérieurement à leur consommation), ce qui oblige le syndicat à conserver une trésorerie suffisante pour pallier ce décalage de recette.



## La trésorerie des hôpitaux et des EHPAD publics, diverse dans ses montants et ses causes

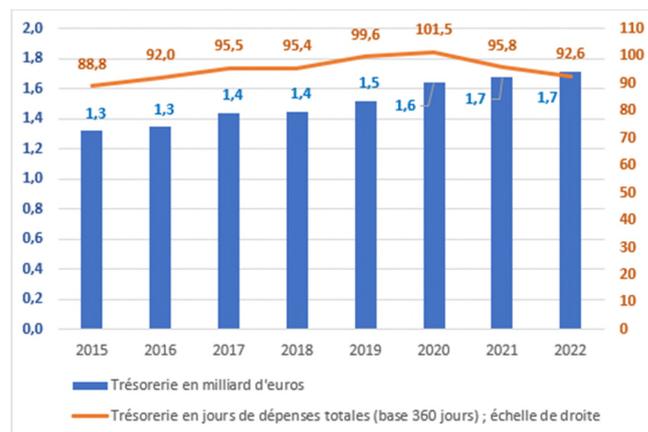
**La dynamique de trésorerie de fin d'année des hôpitaux publics est à la hausse ces dernières années**, avec des dépôts sur leur compte au Trésor Public qui sont passés de 5,5 milliards d'euros à fin 2019 à 9,4 milliards d'euros à fin 2022 (+ 70 % en 4 ans). Ceci équivaut à presque 10 jours de plus de dépenses totales, la trésorerie s'établissant à fin 2022 à environ un mois de dépenses, ce qui n'apparaît pas forcément comme très élevé dans l'absolu.



**Les raisons de cette hausse de la trésorerie des hôpitaux publics sont multifactorielles et partiellement conjoncturelles.** Parmi ces principaux éléments d'explication, la Cour des comptes, dans un rapport de fin 2023 sur la situation financière des hôpitaux publics<sup>21</sup>, cite « la mise en œuvre du dispositif de restauration des capacités financières [du Ségur de la santé] (6 Md€ en capitaux propres en 2021), la hausse des subventions pendant la crise sanitaire (2,1 Md€) et une augmentation des provisions au titre des comptes épargne-temps (1,4 Md€). » « Par ailleurs, les trois CHU de Rennes, Brest et Nancy ont effectué des émissions de titres d'emprunt à court-terme pour un total de 1 Md€ en 2021 afin de bénéficier de taux d'intérêt négatifs. Les fonds ainsi levés ont été déposés sur leurs comptes au Trésor. Sans ces opérations financières, le montant des dépôts au Trésor se serait établi à 7,1 Md€ fin 2021, au lieu de 8,1 Md€. » De telles émissions de titres d'emprunts à court-terme ont également été mises en place en 2022, pour un montant d'environ 0,6 milliard d'euros, tirant de nouveau la trésorerie vers le haut.

**Cette hausse de la trésorerie de fin d'année ne signifie pas pour autant qu'aucun hôpital n'est confronté à des tensions de trésorerie** en cette période où la situation financière, et notamment les ratios d'exploitation, des hôpitaux publics est particulièrement dégradée, comme le note la Cour des comptes dans le rapport précité : « Les dépôts des hôpitaux sur leur compte du Trésor public ont aussi fortement progressé, passant de 5,1 Md€ fin 2018 à 8,1 Md€ fin 2021. Toutefois, les dépôts se sont réduits pour 322 hôpitaux pour un montant total de 819 M€ sur la période, concomitamment à l'augmentation de leurs dettes d'exploitation, ce qui traduit des tensions de trésorerie. »

**Concernant les EHPAD publics autonomes**, leur trésorerie de fin d'année a également progressé mais de façon beaucoup moins marquée et plus régulière dans le temps que pour les hôpitaux publics. Leur niveau moyen de trésorerie est en revanche bien plus significatif, dépassant l'équivalent de 100 jours de dépenses totales en 2020 et restant proche de 3 mois tout au long de la période 2015/2022. Comme pour les hôpitaux publics, cette image plutôt favorable de la trésorerie moyenne de fin d'année n'empêche pas des tensions de trésorerie pour de nombreux EHPAD en cours d'année.



<sup>21</sup> Rapport public thématique La situation financière des hôpitaux publics après la crise sanitaire, synthèse (ccomptes.fr)

## **Collectivités locales et associations : une vision commune de la trésorerie à développer**

Pour Alain Porteils<sup>22</sup>, la réalité est contre-intuitive : **s'il existe bien quelques grosses structures associatives qu'on peut qualifier de « dodus dormants »** qui disposent d'un matelas financier important voire excessif, **la majeure partie d'entre elles sont en réalité soumises à un risque presque permanent de trésorerie**, et donc en fait à un risque existentiel qui n'est pas sans impact sur les collectivités qui les financent pour des raisons juridiques.

La première raison tient au fait que **par définition, elles n'ont pas de capital social, pas de fonds propres au départ** ; et qu'elles sont de ce fait contraintes pour assurer la couverture de leur besoin en fonds de roulement de réaliser des excédents d'exploitation, alors que les collectivités qui les subventionnent n'acceptent pas en général des budgets prévisionnels en excédent.

La seconde raison résulte de **l'inadaptation dans certains cas des ratios d'analyse classiques utilisés par les banques**, dans la mesure où la situation au 31 décembre est rarement révélatrice de la réalité financière, notamment parce que les subventions – très souvent versées tardivement – ont vocation à financer la masse salariale. Or, tous les organismes financiers n'ont pas le même niveau de compréhension de ce qu'est la réalité associative, pourtant fondamentalement différente de celle d'une entreprise classique ; on peut d'ailleurs faire la même remarque des collectivités locales qui les financent, alors même que la logique partenariale devrait contribuer à développer une telle connaissance.

Au surplus, ces moyens – facilités de caisse, découverts autorisés, lignes de trésorerie – ont de toute façon un coût qui se répercute sur les charges des associations, et donc in fine sur le niveau des contributions publiques. Le fait est que, dans un contexte de remontée des taux d'intérêt, mais aussi au regard des conditions faites respectivement au secteur public et au secteur privé, **il serait beaucoup plus pertinent pour les collectivités locales d'assurer un fonds de**

**roulement pertinent aux associations** qui font partie de leur périmètre d'intervention lorsque ce sont des satellites, ou des partenaires, de politiques ou services publics incontournables.

Ajoutons à cela que la plupart des collectivités ont une pratique du contrôle qui est essentiellement fondée sur une vision *a posteriori* des comptes, et pas du tout une pratique de pilotage qui reposerait sur une gestion prévisionnelle, infra-annuelle, de la trésorerie et un partage régulier des informations. Il est vrai que l'indépendance juridique des associations, renforcée assez fréquemment par le poids politique de leur gouvernance, ne facilite pas la mise en œuvre de véritables démarches de pilotage ; au surplus, la multiplicité des financeurs, dans certains cas, ne permet pas d'identifier clairement le rôle et la responsabilité des uns et des autres : c'est notamment le cas des associations qui interviennent dans le champ social.

**Plusieurs solutions existent pourtant, qui permettraient d'améliorer structurellement la situation des structures concernées** : elles passent d'abord par une compréhension, au sein des entités publiques, du mode de fonctionnement et de la structure budgétaire des organismes qu'elles financent ; elles passent ensuite par l'acceptation d'un niveau adéquat de fonds propres, compatible avec l'obligation de dépôt au Trésor des fonds libres des collectivités locales ; elles passent aussi par un rythme de versement des subventions beaucoup mieux corrélé à celui de décaissement des charges récurrentes. En fait, jamais – sauf circonstances imprévues – une association soutenue de façon régulière par une collectivité locale, surtout si elle intervient pour contribuer à la mise en œuvre de ses politiques publiques, ne devrait être à découvert et ainsi être obligée de dépenser de l'argent public pour sauvegarder sa trésorerie et donc, dans certains cas, assurer sa survie...

---

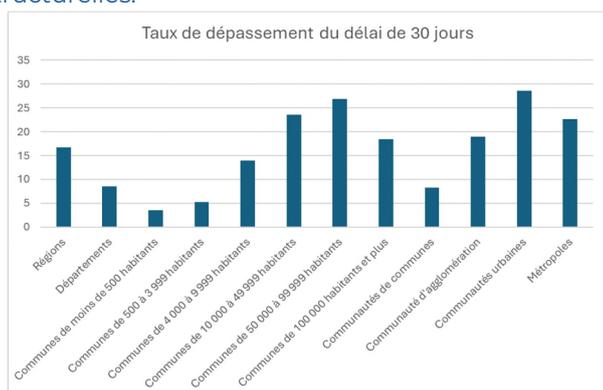
<sup>22</sup> Auteur, formateur et consultant au sein du cabinet Public Impact Management

## Trésorerie et délais de paiement : quelle réalité derrière les statistiques ? Les observations de la Fédération nationale des travaux publics

Les chiffres de l'Observatoire des délais de paiement, analysés sur la période 2015-2022, semblent plutôt de nature à conforter le sentiment de satisfaction des collectivités locales quant à leur respect des obligations légales aux termes desquelles le paiement des factures doit s'effectuer dans un délai maximal de 30 jours, celui-ci étant a priori réparti entre l'ordonnateur (20 jours) et le comptable public (10 jours). Le tableau ci-dessous traduit donc **une réalité statistique apparemment satisfaisante**, puisque depuis 2020 aucune des catégories utilisées par l'Observatoire n'enregistre un délai moyen supérieur à la limite légale, et ce même si la tendance montre une légère dégradation au cours de la dernière année. On notera de façon significative la performance des plus petites collectivités : communes de moins de 10 000 habitants et communautés de communes, mais aussi celle des départements ; si la taille « administrative » des acheteurs semble être un facteur d'allongement des délais, c'est donc plus le cas dans les collectivités du bloc communal, peut-être du fait de la multiplicité et de la diversité des compétences qu'elles exercent et de l'organisation interne des circuits de facturation.

Délai moyen en jours	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Régions	32,6	36,2	31,9	33,1	29,4	23,9	25,6	26,3
Départements	23,2	21,5	23	23	23,1	20,3	18,9	19,3
Communes de moins de 500 habitants	16,7	14,7	13,5	12,9	13	12,6	12,7	13,5
Communes de 500 à 3 999 habitants	19,9	17,8	16,5	15,8	16	15,5	15,4	16,3
Communes de 4 000 à 9 999 habitants	24,9	23,1	21,6	20,9	21,2	20,4	20,4	21
Communes de 10 000 à 49 999 habitants	30,7	28,6	27,4	26,5	26,7	25,5	24,4	25,1
Communes de 50 000 à 99 999 habitants	33,8	32,5	32,6	32,6	30,5	27,4	26	27,2
Communes de 100 000 habitants et plus	29,1	27,3	28,9	28,9	29,1	25,8	22,4	24,2
Communautés de communes	21,7	20,5	21,6	20,1	20	18,8	19	20
Communauté d'agglomération	32,3	31,7	30,8	29,7	29,9	25,5	24,9	25,3
Communautés urbaines	29,6	28,1	30,5	26,9	26,9	22,7	20,7	26,5
Métropoles	30	30,4	29,9	30,2	29,1	24,2	22,9	24,3

**Cela ne doit pas cacher certaines disparités au sein des catégories de collectivités :** le graphique ci-dessous représente le pourcentage de celles dont le délai de paiement moyen était, en 2022, supérieur aux 30 jours légaux : les données fournies par l'Observatoire ne permettent malheureusement pas de faire des comparaisons géographiques d'une année sur l'autre, mais il est vraisemblable que les difficultés organisationnelles qui sont à l'origine de la majeure partie des retards de paiement sont structurelles.



En revanche, il est notable que ces difficultés ne semblent pas tenir à des situations de trésorerie tendues : l'analyse des dettes fournisseurs au 31/12, pour sommaire que soit ce type d'informations, ne montre pas en effet d'évolution significative qui serait corrélée avec celles des délais de paiement sur la période étudiée. Elles sont donc vraisemblablement solubles dans le cadre d'une amélioration de la gestion interne des circuits de validation de la dépense, qui ont à faire face depuis quelque temps à deux difficultés significatives : les effets de la mise en place du télétravail dans un contexte d'exigences sécuritaires des outils informatiques, mais aussi la difficulté pour plusieurs collectivités à dégager les moyens humains indispensables pour leurs services supports dans une période où les métiers territoriaux souffrent d'une perte d'attractivité.

C'est d'ailleurs en partie ce qui sous-tend les positions exprimées par les organismes représentatifs des grands fournisseurs des collectivités locales, tels que **la Fédération nationale des travaux publics qui, depuis de nombreuses années, attire l'attention des pouvoirs publics sur la problématique récurrente des « délais cachés »**, lesquels ont un impact direct sur la trésorerie des entreprises mais ne sont pas pris en compte dans les statistiques officielles sur les délais de paiement, notamment dans le cadre des travaux de l'Observatoire.

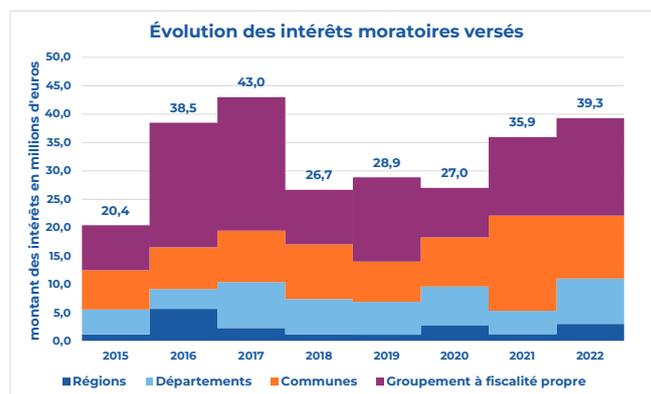
**En effet, ces données reflètent mal la réalité des délais de règlement des marchés publics**, dès lors qu'elles prennent comme point de départ de paiement la date du dépôt de la facture sur la plateforme publique Chorus Pro ; or, fait valoir la FNTP, cette facture est souvent la énième version de la facture enfin acceptée par l'acheteur après avoir demandé son annulation ou sa rectification. De telles demandes s'appuient parfois sur une lecture parfois trop stricte des instructions comptables : *« L'application de la règle selon laquelle la rectification des erreurs constatées sur les factures, mémoires ou autres pièces justificatives produites par les créanciers, doit être approuvée par ces derniers, conduit à leur renvoyer les documents erronés, même lorsque ceux-ci ne comprennent que des erreurs matérielles de calcul qui ne peuvent être contestées par les intéressés. L'échange de correspondance qui s'impose alourdirait, sans intérêt, l'exécution du service. Il appartient aux ordonnateurs d'apprécier les cas où il peut être procédé d'office, sans l'approbation des fournisseurs ou entrepreneurs, aux redressements des erreurs matérielles de calcul. »*

Tout ce qui s'est passé dans l'intervalle n'est donc pas pris en compte : **ce sont des délais intermédiaires parfois injustifiés, par exemple liés à des rejets de factures pour quelques centimes d'euros** alors que l'acheteur public en vertu des règles de la commande publique pourrait sous sa responsabilité rectifier les

factures correspondantes et payer les sommes qui ne sont pas contestées... si tant est que l'outil informatique le permette. Il est à noter qu'il existe une incertitude dans laquelle la mise en œuvre progressive du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics place les ordonnateurs, susceptibles d'être mis en cause soit pour des actes aboutissant au paiement de sommes indues, soit au contraire pour n'avoir pas agi et être à l'origine d'intérêts moratoires au détriment de leur collectivité.

Ces pratiques sont d'autant plus préjudiciables à un secteur qui regroupe plus de 8 000 entreprises, dont 90 % de moins de 50 salariés, correspondant à plus de 300 000 salariés, et réalisant en France un chiffre d'affaires d'environ 50 Mds€ dont la commande publique représente plus de 60 %, que le contexte de remontée des taux d'intérêt pèse évidemment sur les comptes d'exploitation des fournisseurs et, in fine, sur les conditions économiques proposées à leurs acheteurs : une amélioration dans ce domaine serait donc bénéficiaire pour l'ensemble des intéressés.

Enfin, tandis que les entreprises sont contrôlées et sanctionnées par la DGCCRF en matière de délais de paiement et font désormais l'objet d'un plan d'actions de « name and shame », **les entités publiques ne sont pas quant à elles sanctionnables autrement que par le règlement d'intérêts moratoires**, au demeurant très rarement versés. Cette distorsion ne peut, selon la FNTP, continuer en l'état : la chaîne contractuelle a pour effet direct d'obliger les entreprises à respecter des délais de paiement alors qu'elles ne sont pas elles-mêmes réglées dans ces mêmes délais par les acheteurs publics. Les entreprises sont prises entre le marteau et l'enclume.



Ainsi, dans le cadre de ses échanges avec les pouvoirs publics, la FNTP a préconisé la mise en œuvre de l'une de ses propositions prioritaires, qui consisterait, via de nouveaux développements informatiques de Chorus Pro, à assurer, d'une part l'impossibilité d'annuler purement et simplement une facture à sa première présentation, et d'autre part l'automatisation du versement des intérêts moratoires.

Les premières annonces ministérielles, exprimées à la mi-février, et visant à « limiter le report de paiement ou l'annulation à la première contestation de la part du donneur d'ordre public » et à « appliquer automatiquement les intérêts moratoires plutôt qu'à la demande de l'entreprise » vont dans le bon sens mais doivent trouver rapidement leur mise en œuvre pratique, s'agissant de principes déjà existants. La FNTP entend participer activement aux travaux du groupe de travail qui devrait être rapidement mis en place à cette fin avec l'AIFE (Agence pour l'Informatique Financière de l'État), en charge de l'élaboration des spécificités techniques du portail public, pour créer les développements informatiques nécessaires à la bonne application de la réglementation.



## Le retour en grâce de la trésorerie zéro ?

Eric PORTAL Administrateur général territorial,  
Président du conseil d'orientations stratégiques de l'AFIGESE<sup>23</sup>

**La gestion de la trésorerie dans les collectivités territoriales est marquée par des contraintes juridiques que n'ont pas les entreprises.** Elles trouvent leurs origines dans certains principes fondateurs de la comptabilité publique : le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable et surtout de l'obligation de dépôt au Trésor public de la trésorerie sur un compte non rémunéré qui se traduit par un coût d'opportunité constitué par l'impossibilité, à quelques exceptions près, très règlementées, de rémunérer les fonds publics locaux<sup>24</sup>.

Si ces principes sont toujours en vigueur, les contraintes juridiques qui leurs sont liées, pour ce qui concerne la gestion de trésorerie, ont été dépassées du fait de la pratique des collectivités et surtout de la parution de **la circulaire du 22 février 1989**<sup>25</sup>. L'articulation des pratiques locales et de ce texte offre des outils qui permettent aux collectivités locales de gérer leur trésorerie en économisant des deniers publics locaux. Cela est passé pendant de nombreuses années par **la mise en œuvre du concept de trésorerie zéro.**

Ce dernier n'a, cependant, pas tout à fait la même signification pour les entreprises et les collectivités locales. Une entreprise recherche la trésorerie zéro en ce sens qu'il lui faut minimiser la trésorerie disponible sur le compte bancaire non rémunéré afin de placer l'encaisse qui n'est pas mobilisée pour les dépenses à effectuer dans la journée. Si sa trésorerie est positive, elle la place dans les meilleures conditions en produits bancaires ou sur le marché. **Pour une collectivité locale, il est inutile (et même dommageable) d'avoir une trésorerie positive** puisque, sauf quelques exceptions restreintes, elle ne peut être ni rémunérée, ni placée. **De plus, à l'inverse de l'entreprise, le compte au Trésor public ne peut pas être en découvert**, sauf à interrompre les paiements et à créer une situation de crise au sein de la collectivité.

L'obligation de dépôt au Trésor public de leur fonds disponibles sans contrepartie de rémunération entraîne **pour les collectivités territoriales un « manque à gagner » égal au produit du taux moyen de leur stock de dette par l'excédent de la trésorerie disponible constaté sur un compte de la classe 5.** La réduction de l'excédent de trésorerie jusqu'à un niveau de quelques jours, voire quelques heures de dépenses

constitue alors l'objectif de trésorerie zéro. Le principe fondamental à respecter consiste à déterminer le niveau de la trésorerie correspondant au solde des flux qui interviendront entre la prévision d'une insuffisance de trésorerie et la mise à disposition effective d'une ligne de trésorerie destinée à la compenser. Cette gestion est facilitée par l'existence de crédits de trésorerie qui permettent des allers et retours de fonds en fonction des creux et des crêtes de trésorerie. Il s'agit d'un droit de tirage annuel et permanent, s'inscrivant comptablement dans le bas du bilan lorsqu'il est mobilisé. Il permet de faire face à tout risque de rupture de paiement dans des délais très courts et pour des besoins momentanés. La trésorerie zéro consiste donc à opérer un lissage permanent cherchant à faire coïncider, au plus près, les flux de dépenses et de recettes, en limitant le montant de la trésorerie journalière à une encaisse de précaution limitée au strict minimum. La collectivité peut ainsi réaliser des économies sur les frais financiers de sa dette en limitant le niveau de celle-ci.

**Au début des années 2010, seules les grandes collectivités cherchaient à limiter ce manque à gagner en appliquant le concept de trésorerie zéro. Mais sous l'effet de la modicité des taux d'emprunt dans les années qui ont précédé l'année 2022 (à partir de 2017), le taux moyen de la dette locale (ainsi que les intérêts payés) a tendu à baisser sensiblement,** limitant ainsi l'intérêt de la mise en œuvre de la trésorerie zéro. Il s'agit là d'une des explications de la forte augmentation de la trésorerie cumulée des collectivités territoriales françaises constatée ces dernières années. **En parallèle, la forte décline des taux d'intérêt minimisait le manque à gagner lié à la « surmobilisation » d'emprunts**, cette dernière se concrétisant par des levées d'emprunts supplémentaires indolores du fait de la modestie des taux d'intérêt. La gestion de la trésorerie elle-même participait à cette « surmobilisation ». En effet, le recours aux billets de trésorerie ou « Neu CP »<sup>26</sup>, dont les taux étaient à l'époque négatifs, aboutissait à saturer au maximum la trésorerie des grandes collectivités qui faisaient appel à ce type d'outil, en particulier les régions. Lors de leurs arrivées à échéance, elles ne remboursaient pas la totalité du montant émis, empochant ainsi un gain net financier correspondant au produit résultant de l'application du taux négatif aux fonds levés. Ainsi in fine, au 31 décembre 2022, le niveau de trésorerie nette<sup>27</sup> des collectivités territoriales avait-il atteint un niveau

<sup>23</sup> Association finance, gestion et évaluation des collectivités territoriales.

<sup>24</sup> A titre dérogatoire, les collectivités peuvent procéder à des opérations de placement : cf. pages 3 et 4.

<sup>25</sup> Cf. circulaire DGCL-DCP du 22 février 1989 NOR/INT/B/89/00071/C relative aux concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics. Cette circulaire définit les « crédits de trésorerie » que nous dénommerons aussi « lignes de trésorerie ».

<sup>26</sup> Neu CP : acronyme de « Négotiable EUropean Commercial Paper ». Ces titres remplacent depuis le 1er juin 2016 les billets de trésorerie.

<sup>27</sup> La trésorerie nette correspond au montant des fonds déposés sur le compte au Trésor (compte 515), déduction faite des concours financiers à court terme (lignes de crédit de trésorerie, essentiellement).

record de près de 55 Md€, pour l'essentiel détenu par les communes et leurs groupements.

**Depuis la mi-année 2022, les taux d'intérêt sont sensiblement remontés** sous l'effet d'une politique monétaire bien moins accommodante que précédemment de la part de la Banque centrale européenne (BCE). Les taux d'intérêt qui sont passés de moins de 1 % à des niveaux alentours de 4 %, en un an et demi, **ont mécaniquement augmenté le taux moyen de la dette locale et parallèlement le manque à gagner lié à la non application du principe de trésorerie zéro. D'où un retour en grâce de celui-ci dès la fin de l'année 2022, dans certaines grandes**

**collectivités** et en particulier les régions, que nous avons pressenti dans un article paru en novembre 2022<sup>28</sup>. Le niveau global de trésorerie nette des collectivités territoriales au 31 décembre 2023 a du reste baissé sensiblement en s'affichant à 49,7 Md€<sup>29</sup>. Les marchés financiers anticipant un desserrement de la politique monétaire de la BCE dans le milieu de l'année 2024<sup>30</sup>, il conviendra d'observer si ce retour en grâce de l'utilisation de la trésorerie zéro n'aura finalement été qu'un feu de paille ! L'ampleur de la baisse des taux directeurs en sera le juge de paix. Etant donné qu'il est peu probable que ceux-ci reviennent au niveau de ceux de 2020 et de 2021, il est possible que l'utilisation de la technique de la trésorerie zéro par les grandes collectivités, perdure dans le temps.

---

<sup>28</sup> Eric PORTAL « La gestion de la trésorerie locale : application des concepts de trésorerie zéro et de dette globale » in RGP, Numéro 4, novembre 2022, pages 10 à 15.

<sup>29</sup> DGFiP « Situation mensuelle des collectivités locales SMCL Situation 2023 à fin décembre 2023 » janvier 2024, n° 15, trésorerie nette.

<sup>30</sup> Cf Eric ALBERT « La BCE juge probable une baisse des taux d'intérêt en juin » in Le Monde, 9 mars 2024, page 16.

## Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale. Ce document est fourni à titre informatif. La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention © La Banque Postale. Sauf indication contraire, les données sont issues des balances comptables de la DGFIP pour les années mentionnées.

## Pour vous abonner à nos publications :

<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/formulaire-abonnement.html>



## POUR NOUS CONTACTER

Direction des études CP X 702 - 115 rue de Sèvres - 75275 Paris cedex 06

<https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales.html>

[etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr](mailto:etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr)

Réalisé par la Direction des études de La Banque Postale

Directeur de la publication : Serge Bayard - Responsable de rédaction : Luc Alain Vervisch

ISSN 2429-1013 – Avril 2024



[labanquepostale.com](http://labanquepostale.com)



LA BANQUE POSTALE - Société anonyme à Directoire et Conseil de Surveillance au capital de 6 585 350 218 €. Siège social et adresse postale : 115 rue de Sèvres 75 275 Paris CEDEX 06. RCS Paris 421 100 645 - Code APE 6419Z, intermédiaire d'assurance, immatriculé à l'ORIAS sous le n° 07 023 424.