

CHAPITRE 6

LA GESTION DE TRESORERIE CENTRALISEE : UNE OPPORTUNITE POUR LA REGION ET LA COMMUNAUTE ?

Jean-François HUSSON* et Jean-Luc STEYLAERS**

Résumé - Introduction

A l'occasion de la Déclaration de Politique Régionale complémentaire (DPRC) présentée en novembre 1997, le Gouvernement Wallon a annoncé son intention de créer un Institut financier dont le rôle serait principalement de centraliser la gestion des flux de trésorerie des institutions régionales et para-régionales. Cette contribution vise à évaluer l'intérêt d'une telle centralisation de trésorerie.

Elle commence par expliquer les gestions de trésorerie centralisée telles qu'elles existent – avec des modalités diverses – au niveau du Gouvernement fédéral, de la sécurité sociale et de la Communauté flamande. En se basant sur ces observations, l'intérêt d'instaurer une forme de centralisation des gestions de trésorerie au niveau de la Région et éventuellement de la Communauté – associant les Ministères, les organismes d'intérêt public, etc. – est alors examiné avec une tentative de chiffrage et une discussion de possible modalités.

Il convient de souligner que les auteurs tiennent compte des initiatives déjà prises depuis quelques années dans le cadre d'une gestion dynamique de la dette et qu'ils s'expriment à titre purement personnel. Le terme "gestion de trésorerie" est pris dans un sens large, c-à-d en fait comme "gestion financière".

* Conseiller budgétaire – Cabinet Fédéral des Finances.

** Conseiller de la Trésorerie.

Les auteurs remercient les fonctionnaires dirigeants et/ou responsables financiers de la RW, de la CF, des OIP et sociétés qui nous ont fourni les informations nécessaires à cette recherche, ainsi que M. DAMBERMONT, receveur communal de Namur, pour le volet relatif aux pouvoirs locaux et tous ceux qui nous ont prodigué conseils et suggestions

ABREVIATIONS UTILISEES

AR	arrêté royal	ISSeP	Garantie
AWIPH	Agence Wallonne pour l'intégration des Personnes handicapées	LSF	Institut scientifique de service public
BEF	francs belges	MB	Loi Spéciale de Financement
BGD	Budget Général des Dépenses	MF	Moniteur Belge
BIBID	Brussels Interbank Bid Rate	MRW	millions de francs belges
BIBOR	Brussels Interbank Offered Rate		Ministère de la Région Wallonne
BNB	Banque Nationale de Belgique	OCCH	Office Central de Crédit Hypothécaire
CF	Communauté française	OCF	Office des Chèques Postaux
CFO	Centraalfinancieringsorgaan	OIP	organisme(s) d'intérêt public
CGER	Caisse Générale d'Epargne et de Retraite	OLO	obligations linéaire(s) obligati-
CIFIB	Conférence Interministérielle des Finances et du Budget	ONE	ties
CNCP	Caisse Nationale de Crédit Professionnel		Office de la Naissance et de l'Enfance
COCOF	Commission communautaire française	OND	Office National du Dueroire
COCOM	Commission communautaire commune	ONSS	Office National de Sécurité Sociale
CRAC	Centre régional d'aide aux communes	ONSS-GG	ONSS-gestion globale
CSF	Conseil Supérieur des Finances	OWDR	Office wallon de développe-
DG	Communauté germanophone	P.	ment rural
DPR	Déclaration de Politique Régionale	P.	page
DPRC	Déclaration de Politique Régionale Complémentaire	Pb	points de base
est.	estimation(s)	PtB	Produit Intérieur Brut
FADELS	Fonds d'amortissement de la dette du logement social	Pt.M.	Précompte Mobilier
FAT	Fonds des Accidents du Travail	PW	Parlement Wallon
FC	Fonds des Communes	RBC	Région de Bruxelles-Capitale
FMP	Fonds des Maladies Professionnelles	RTBF	Radio-télévision belge de la Communauté française
FOREm	Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi	RW	Région wallonne
GFG	Gestion financière globale (de la sécurité sociale)	SEC	Système Européen de Comptes économiques intégrés
GW	Gouvernement Wallon	SNCB	Société Nationale des Chemins de fer Belges
ICN	Institut des Comptes Nationaux	SNCI	Société Nationale de Crédit à l'Industrie
IFPME	Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les PME	SNF	Solde Net à Financer
INAMI	Institut national d'assurance maladie-invalidité	SOFICO	Société wallonne de finance-
INASTI	Institut national d'assurance sociale pour travailleurs indépendants		ment complémentaire des infra-
INCA	Institut National de Crédit Agricole	SOWEGEP	structures
IPC	Institution(s) Publique(s) de Crédit		Société pour la gestion des par-
IRG	Institut de Réécompte et de	SRIW	ticipations de la RW dans des sociétés commerciales
		SRWL	Société régionale d'investisse-
			ment de Wallonie
		SRWT	Société régionale wallonne du logement
			Société régionale wallonne du transport
		SWDE	Société wallonne de distribu-
		SWS	tion d'eau
			Société wallonne pour la sidé-
		UE	urgie
		VLG	Union Européenne
			Communauté flamande

1. LES GESTIONS DE TRESORERIE CENTRALISEES EXISTANTES : SOURCES D'INSPIRATION ?

Des variantes de gestions de trésorerie centralisées existent au niveau fédéral et en Communauté flamande. Nous en donnons ici un bref aperçu, sans entrer dans les détails¹.

1.1. Les organismes d'intérêt public fédéraux La loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (OIP) régit nombre d'OIP fédéraux, voire communautaires ou régionaux. Sa portée dépasse le seul volet financier, lequel s'est d'ailleurs vu graduellement remplacé par de nouvelles dispositions. L'idée était de financer les OIP ayant besoin de moyens financiers par les subventions versées par l'Etat à d'autres OIP, mais dont ces derniers n'ont pas immédiatement besoin. Le principal intermédiaire est alors le secteur public de crédit et l'Office des Chèques Postaux (OCP); d'autres placements se feront en titres de la dette publique ou assimilés. Ces contraintes en matière de placement n'étaient pourtant assorties d'une exonération de précompte mobilier (Pr.M.) que dans un nombre limité de cas. L'économie générale de la loi de '54 s'est évidemment vue perturbée par la création, dissolution, régionalisation ou communautarisation d'OIP, la loi sur les entreprises publiques autonomes, la gestion globale de la sécurité sociale, les changements apportés au secteur public du crédit et à l'OCP, ...

L'AR du 15 juillet 1997 avait pour objectif premier de favoriser la consolidation entre administrations publiques² mais aussi de rechercher de meilleures conditions de financement. Il concerne une centaine d'organismes d'intérêt public relevant du pouvoir fédéral, qui sont soustraits aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 pour se voir imposer de nouvelles règles :

- les disponibilités à moyen et long terme (compris comme supérieur à 3 mois) doivent être investies en instruments financiers émis par l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions;
- les disponibilités à court terme (compris comme allant de 0 à 3 mois) sont placées sur un compte de trésorerie ouvert auprès du Trésor;
- les disponibilités à vue sont placées sur un compte du Trésor ouvert auprès de l'OCP.

1.2. La gestion globale de la sécurité sociale

Depuis le 1/1/95, l'ONSS est chargé d'assurer la gestion financière globale de la Sécurité sociale des travailleurs (GFG). Ainsi, la Sécurité sociale n'est plus financée (principalement) sur base de cotisations individualisées pour chaque branche, avec des branches "en boni" qui font des placements et des branches "en mali" contraintes d'emprunter. Les cotisations sont maintenant globalisées, de même que la subvention de l'Etat et les recettes propres et l'ensemble est ensuite réparti entre

¹ Pour plus de détails, voir Husson J.F. et Steylaers J.L., "Gestion de trésorerie et gestion financière des administrations publiques : état de la question et perspectives", à paraître dans le *Bulletin de Documentation* du Ministère des Finances.

² Le Traité de Maastricht et ses protocoles prennent en considération la dette nominale brute consolidée, c-à-d "nettoyée" des créances entre entités du secteur public au sens du SEC (le système de comptabilité nationale utilisé par Eurostat et les pays de l'Union européenne).

les différentes branches' qui font partie de la GFG sur base de leurs besoins. De même, les réserves disponibles sans affectation spéciale des divers parastataux sociaux ont été transférées vers l'ONSS-gestion globale⁴.

Au plan pratique, la GFG se traduit par un solde global, positif ou négatif. Ce solde global peut être soit à court terme (journalier ou pour quelques jours, en fonction du rythme respectif des encaissements et des décaissements), soit pour un terme plus long (résultat annuel).

Si la gestion globale devait présenter un résultat positif en fin d'année, les moyens excédentaires seraient gérés par l'ONSS-gestion globale. Pour ce qui est du mode de placement, en vertu de l'arrêté royal du 15 juillet 1997, l'ONSS est tenu de placer ses disponibilités à moyen et long terme (trois mois et plus) en instruments financiers émis par l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions. Quant aux disponibilités à court terme (inférieur à trois mois, exception faite des disponibilités à vue), elles doivent être placées sur un compte de trésorerie ouvert auprès du Trésor, conformément au même AR. Dès lors, un solde positif de la GFG doit être placé en papier d'Etat, ce qui permet de consolider la dette publique au sens du traité de Maastricht à concurrence des placements.

L'éventuel mali de la GFG est réparti sur les différentes branches qui en font partie, mais c'est l'ONSS-gestion globale qui le comble par les canaux suivants :

- *une ligne de crédit* de 35 milliards de francs, mobilisable au moyen d'avances en compte-courant, d'avances à terme fixe et d'un programme de billets de trésorerie;
- *un emprunt de consolidation* de 17 milliards de francs contracté en '95 pour 10 ans au taux de 4,50 % auprès des organismes de sécurité sociale qui disposaient de réserves ;
- *les réserves dont disposent les parastataux* (cfr. supra), mises à disposition de la GFG sans produire d'intérêts et remboursées dès que la situation financière le permet;
- *la contribution de l'Etat*, payée en principe par 12èmes, est payée le cas échéant anticipativement en fonction des besoins de financement de la GFG.

En conclusion, la centralisation des recettes et la gestion commune de trésorerie permettent de gérer de façon plus souple et surtout plus prévisible les flux financiers et de mobiliser les moyens plus rationnellement. Le rôle de centralisation et de coordination de la GFG permet d'éviter les pertes d'intérêt et l'appel à des moyens de financement externes. En outre, l'économie d'échelle permet de disposer de meilleures conditions de placement et financement, tout en laissant aux gestionnaires financiers des différentes branches leurs responsabilités propres. Enfin, l'arrêté royal du 15 juillet 1997 permet la consolidation au sommet des avoirs de la GFG.

³ Soins de santé et indemnités (INAMI), pensions (ONP), allocations familiales (ONAFIS), maladies professionnelles (FMP), accidents du travail (FAT), chômage/prévisions (ONEm).

⁴ Nous ne nous attarderons pas ici sur les quelques exceptions et limitations de la GFG.

1.3. La coopération interfédérale

Deux éléments concernent l'ensemble des entités et sont assez complémentaires.

1.3.1. Les mesures fiscales

Si l'Etat (pour les opérations de gestion de trésorerie) et plusieurs organismes (publics et privés) de Sécurité sociale sont exonérés de précompte mobilier (Pr. M.), le caractère limité de cette exonération a suscité divers comportements "pervers" et notamment le recours à grande échelle à des SICAV par les entités fédérées, leurs OIP et les pouvoirs locaux. Suite aux AR du 15/12/1995 et du 11/12/1996, c'est l'ensemble des organismes considérés comme faisant partie du secteur des administrations publiques en sens du SEC qui bénéficie de cette exonération de Pr. M. pour les *revenus* de leurs placements en titres des dettes fédérale, communautaires et régionales ainsi que pour les placements directs auprès du Trésor.

Ces mesures fiscales ont connu un gros succès, puisque des pouvoirs publics qui évitaient le Pr. M. en recourant à des instruments financiers tels que des SICAV placent dorénavant en titres des dettes publiques. Enfin, cela n'a apparemment entraîné aucune perte fiscale pour le gouvernement fédéral. Au contraire, on peut estimer que cela a permis de réduire les frais d'intermédiation (commissions, etc.) demandés par les organismes financiers.

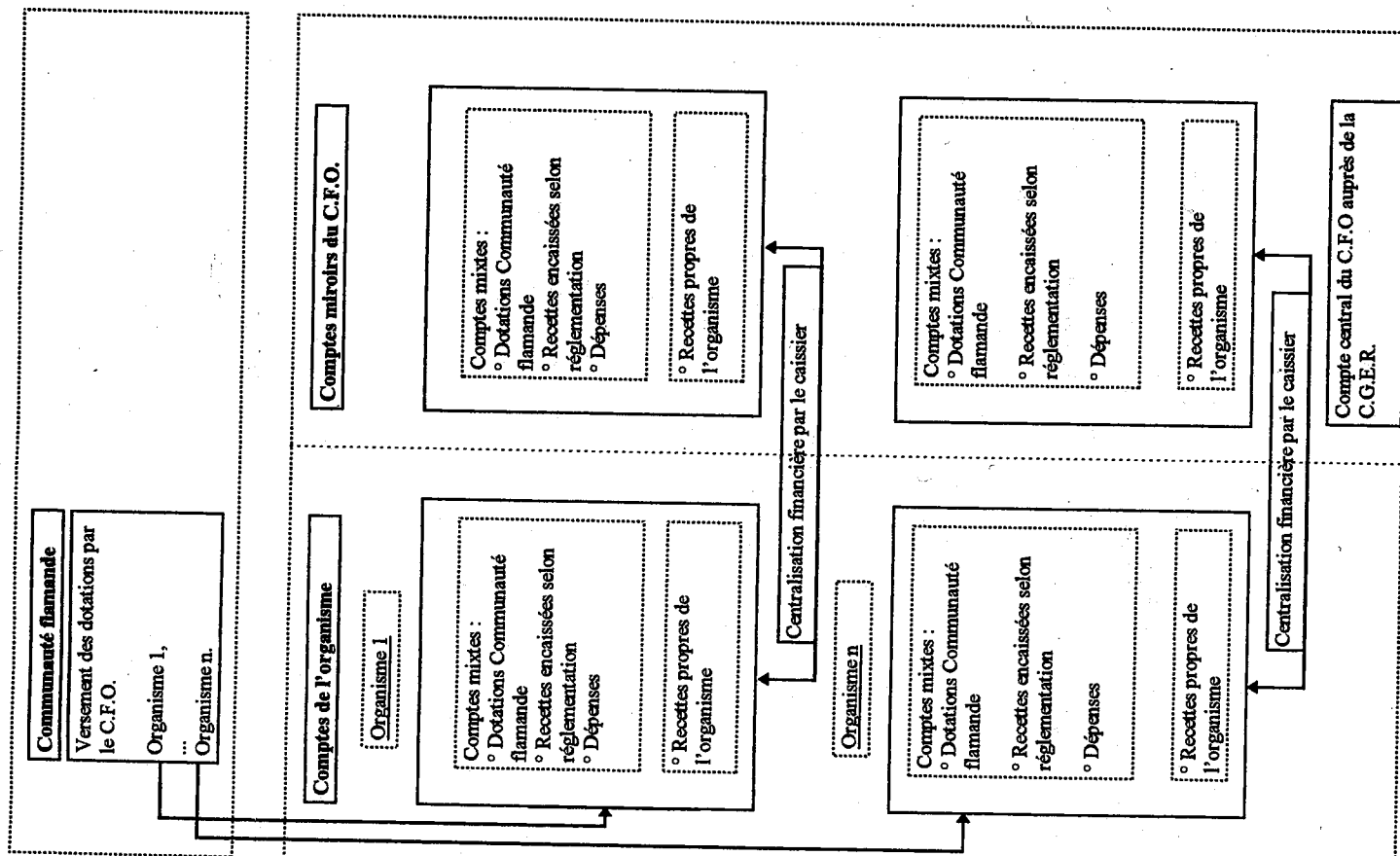
1.3.2. L'accord de coopération de juillet 1996

Cet accord entre le gouvernement fédéral, les communautés et les régions sur les soldes budgétaires, dont l'art. 8 prévoit, dans le but d'arriver à fin 1997 à une réduction du taux d'endettement public belge de 10 points de PIB, que non seulement "les Régions, autorités de tutelle des pouvoirs locaux, inciteront les communes à affecter, en 1997, de manière prioritaire à la réduction de leur endettement, tout produit exceptionnel provenant de la vente d'actifs financiers, telles que des actions ou participations dans des entreprises" mais aussi que "les parties au présent accord s'engagent également à optimiser la gestion de leurs trésoreries". Le résultat a été au-delà des engagements pris, puisque le taux d'endettement a été réduit de 13% de PIB entre fin '93 et fin '97.

1.4. Approche flamande

La Communauté flamande a mis en oeuvre depuis le 1er octobre 1993 une gestion centralisée de la trésorerie des organismes publics qui dépendent d'elle. Chaque organisme public qui participe à cette gestion centralisée se voit "déposséder" de la gestion de sa trésorerie journalière propre, laquelle est centralisée avec les trésoreries des autres organismes dans une caisse centrale et gérée globalement à ce niveau supérieur par un caissier unique, le CFO (Centraal financingsorgaan). Les

⁵ Il s'agissait en particulier d'affecter à la réduction de la dette le produit de la mise en bourse des actions Crédit Communal des communes; sur cet accord de coopération et son contenu : Husson (1997).



objectifs poursuivis sont d'obtenir de meilleures conditions financières, de compenser de façon interne les surplus et les déficits de trésorerie, de mobiliser les réserves financières.

Les *organismes publics* visés par la gestion centrale de trésorerie sont toutes les personnes morales de droit public

- qui ont été créées par ou en vertu d'une loi ou d'un décret, qu'elles appartiennent au secteur marchand (ex. : De Lijn) ou non (ex. VDAB),
- qui relèvent de la Région flamande ou de la Communauté flamande
- et qui bénéficient d'une dotation octroyée à charge du budget de la Communauté flamande, d'un fonds budgétaire ou d'un service à gestion séparée.

Ces organismes sont tenus de confier tous leurs comptes financiers à un établissement de crédit désigné par le Gouvernement flamand (la CGER, puis KBC à partir du 1/1/99), c.à d. à un *caissier unique*. Ils ont donc été obligés de clôturer les comptes détenus auprès d'autres établissements.

La *centralisation des comptes* auprès du caissier unique se déroule de la manière suivante :

- le CFO ouvre auprès du caissier, pour compte de chaque organisme, un "compte miroir" pour chaque compte de l'organisme auprès du caissier (cfr. graphique); les soldes (positifs ou négatifs) des comptes sont versés chaque jour sur ces comptes miroirs;
- le solde global de ces comptes miroirs est géré par le CFO;
- le caissier unique assure la centralisation financière des comptes miroirs, ce qui se traduit par une position journalière créditrice ou débitrice globale du CFO.

Le CFO opère ainsi compensation journalière entre les soldes positifs et négatifs de tous les organismes qui participent au mécanisme (chaque organisme reçoit son ou ses extraits de compte, le CFO recevant un extrait de compte global journalier, qui donne sa position nette envers le caissier). Le schéma ci-après illustre les flux financiers entre le CFO et les comptes des différentes organismes publics.

La *gestion matérielle* des dépenses et des recettes (comptabilisation, ordres de paiement, etc...) reste néanmoins de la compétence de chaque organisme et un "état de caisse" est dressé chaque jour, reprenant la position individuelle (débitrice ou créditrice) de l'organisme vis-à-vis du CFO. Les dotations sont versées par la Communauté flamande sur un compte d'attente du CFO, en fonction de la situation du CFO envers le caissier. Chaque organisme ne reçoit sa propre dotation que lorsque sa situation globale de caisse révèle une position débitrice de sa part envers le CFO et à concurrence d'un plafond fixé au préalable.

La question des *intérêts débiteurs et créditeurs* se pose à deux niveaux : celui du CFO et celui de chaque organisme.

- La position globale du CFO envers le caissier est productrice d'intérêts créditeurs ou débiteurs selon le cas, aux termes de la convention passée entre la Communauté flamande et le caissier. En fin d'année, le résultat de trésorerie du CFO, après règlement de la partie revenant aux organismes, est versé aux moyens généraux de la Communauté flamande.

- Comme il ne maîtrise pas le calendrier de versement de ses dotations, chaque organisme bénéficie auprès du caissier d'une ligne individuelle de crédit; un mécanisme de responsabilisation individuelle des gestionnaires de trésorerie a été établi, sur base du calcul d'intérêts créditeurs ou débiteurs produits respectivement par les excédents et les déficits de caisse de chaque organisme vis-à-vis du CFO. Ces intérêts ne sont pas capitalisés mais font l'objet d'un règlement en fin d'année.

En matière de *gestion prévisionnelle*, les organismes concernés sont tenus d'établir un calendrier des recettes et dépenses sur base annuelle ainsi qu'un relevé des recettes et des dépenses de la semaine en cours et un calendrier de toutes les recettes et dépenses prévues pour les quatre semaines à venir. Les prévisions hebdomadaires sont agrégées par le CFO et sont la base sur laquelle est calculée la position globale du CFO envers le caissier pour les quatre semaines à venir.

Enfin, si le CFO est un instrument de gestion de la trésorerie, la gestion financière d'un organisme comprend deux autres volets que sont la gestion des placements et la gestion des emprunts. C'est pourquoi la Communauté flamande, après avoir réglé le problème de la gestion de trésorerie de ses OIP, a jeté les bases d'une *gestion centralisée des placements et des emprunts* avec le décret du 16 décembre 1997 qui dispose notamment que :

- les personnes morales de droit public qui relèvent de la Région/Communauté flamande et qui bénéficient d'une dotation octroyée à charge du budget de la Communauté flamande, d'un fonds budgétaire ou d'un service à gestion séparée sont tenus de faire leurs *placements* auprès d'un établissement de crédit désigné par le Gouvernement flamand;
- les personnes morales de droit public créées par ou en vertu d'une loi ou d'un décret et qui relèvent de la Communauté/Région flamande, peuvent être obligés de désigner la Communauté flamande comme mandataire pour leurs *financements*.

Le champ d'application en matière de financements est plus large que pour les placements, puisque la condition du bénéfice d'une dotation n'est ici plus reprise.

1.5. Conclusions

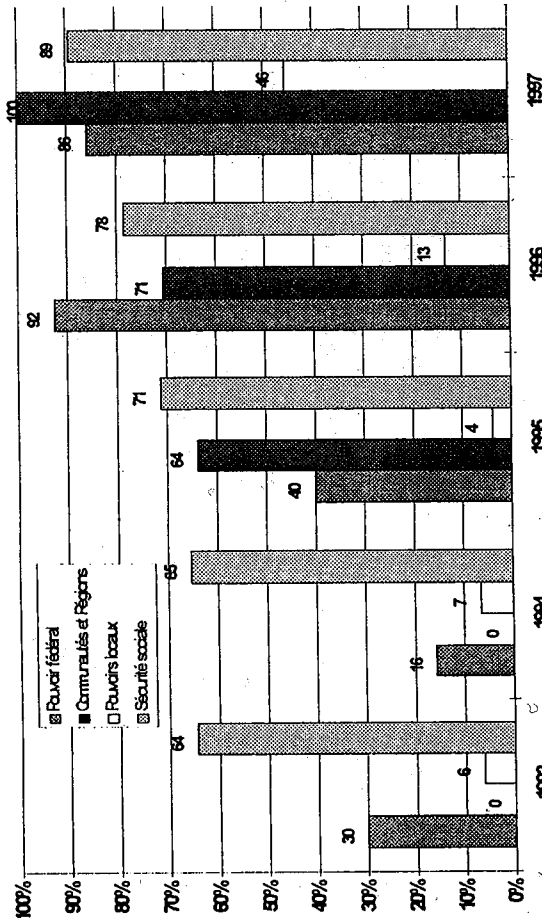
La brève présentation des ces systèmes permet de relever un certain nombre d'avantages et d'inconvénients à une gestion de trésorerie centralisée. Nous ne nous attarderons pas ici sur cet aspect plutôt *qualitatif*, nous y reviendrons dans la deuxième section.

Au plan *quantitatif*, il est difficile d'estimer la *réduction des charges d'intérêt* obtenue via ces divers mécanismes. Il est également difficile d'estimer le degré de *centralisation* des trésoreries, sauf dans le cas du CFO flamand. Essayons dès lors de voir quelle *consolidation* a pu être obtenue. Ainsi, le graphique qui suit reprend

l'évolution de la part consolidée des actifs consolidables⁶ des administrations publiques au sens du SEC⁷, à savoir le Pouvoir fédéral, les Communautés et Régions, les Pouvoirs locaux et les Administrations de sécurité sociale.

Parallèlement à cela, on peut noter que la part des OLO et des certificats de trésorerie détenue par ces mêmes administrations publiques est passée respectivement de 0,5% et 3,3% en 1992, à 2,5% et 8,7% en octobre 1996⁸. Ainsi, si les placements en titres de la dette existent depuis longtemps suite, principalement, à la loi de 1954, les mesures prises depuis 1995 (mesures fiscales, accord de coopération de 1996, AR du 15/7/97) semblent avoir porté leurs fruits.

Degré de consolidation des avoirs consolidables des administrations publiques



Source : calculs propres sur base de données BNB / ICN.

⁶ Certaines recettes prises en compte par la comptabilité nationale (SEC) ne peuvent en effet être consolidées : pensons par exemple aux arriérés de cotisations sociales et de précomptes professionnels

⁷ Pour rappel, le SEC est le système européen de comptes économiques intégrés, c-à-d le système de comptabilité nationale utilisé par Eurostat et les pays de l'Union européenne.

⁸ Ministère des Finances, Service d'Etudes et de Documentation, *Note de conjoncture*, n° 1998/1/140, tabl. III.D.5, d'après la BNB.

Nous rappelons ici le cadre des trésoreries régionales et communautaires, avant de voir quels pourraient être les avantages et les risques d'une gestion de trésorerie centralisée, en nous basant notamment sur les systèmes évoqués dans la première partie. Ensuite, nous essayerons de conclure en présentant un impact chiffré de ce que pourrait apporter une gestion centralisée de trésorerie.

2.1. Les trésoreries régionale et communautaire

La Région wallonne a désigné comme caissier⁹ le Crédit Communal de Belgique. Un protocole règle notamment la question de la globalisation des comptes ouverts à la demande de la RW et constituant le compte courant de la Région, sur lequel sont calculés des intérêts débiteurs et/ou créditeurs; les dates valeurs et les taux d'intérêt. A noter que très tôt, le cas des organismes satellites de la Région (en particulier les OIP et les services à gestion séparée) a été abordé avec le caissier mais cela n'a rien produit de concret en termes d'intégration à la fusion ou de gestion centralisée, même si des comptes d'attente pour OIP (IRE, OWDR, FADELS, SOFICO) font bien partie de la fusion. La plupart des OIP régionaux ont comme caissier le CCB (AWIPH, SRWT, SRWL, SRIW, ...); il en va d'ailleurs de même de la plupart des communes. Le FOREm (avec la SNCI - CGER) et l'IFPME (CGER) constituent les principales exceptions, tout en restant dans le monde des "ex-IPC".

Le Crédit Communal de Belgique est également le caissier de la Communauté Française. Tous les comptes ouverts par la Communauté voient leurs soldes consolidés afin de déterminer le solde global de trésorerie, lequel fournit quotidiennement la situation débitrice ou créditrice de la trésorerie communautaire et génère ainsi intérêts débiteurs ou créditeurs calculés sur une base trimestrielle (CF, 1996, p. 6). A noter que, bien que faisant partie de la trésorerie de la Communauté, les comptes des écoles de la Communauté et des universités ne sont pas repris dans la fusion (CF, 1996, p. 6 et 1997, p. 7). Enfin, en vertu de leur autonomie de trésorerie (CF, 1996, p. 6), les comptes des quatre OIP ou para-communautaires que sont la RTBF, l'ONE, le CGRI et l'Agence de Prévention du SIDA ne sont pas intégrés dans la trésorerie de la Communauté française et, a fortiori, dans la fusion.

"Mobiliser les moyens financier régionaux en centralisant la gestion des flux de trésorerie des institutions régionales et para-régionales" pour accroître "les moyens disponibles à nos objectifs prioritaires de développement": tel est le rôle que le Gouvernement Wallon (1997, p. 4) entend assigner à un Institut financier wallon dans sa Déclaration de Politique Régionale Complémentaire présentée le 4 novembre 1997. Et de préciser (Annexes, p. 2): "La création d'un institut financier wallon est destinée à centraliser et optimiser les flux de trésorerie des institutions régionales et para-régionales. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle banque

⁹ Conformément à la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et à l'AR du 6 août 1990 qui définit, lui, le rôle du caissier mais ne concerne pas les OIP.

universelle avec une structure lourde et un réseau commercial mais de mobiliser des moyens complémentaires pour des politiques prioritaires". Ces déclarations s'inscrivent à la suite des Déclarations de Politique Régionale et Communautaire de juin 1995, lesquelles prévoyaient la recherche d'une plus grande synergie entre les trésoreries régionale et communautaire, et des opérations communes résultant des dispositions fiscales et de l'accord de coopération de 1996 évoqués précédemment. Outre les arguments évoqués plus haut en termes de mobilisation des moyens disponibles, on note clairement trois objectifs: d'une part, une optimisation de la gestion de trésorerie de chaque entité concernée, Région wallonne et Communauté française; ensuite, le développement de synergies entre ces deux institutions; enfin, la participation à la réalisation d'objectifs budgétaires et de dette concernant l'ensemble des pouvoirs publics belges en termes SEC.

2.2. Apport d'une gestion de trésorerie centrale: volet qualitatif

Sur base des systèmes présentés dans la première partie, essayons de relever les avantages que l'on pourrait tirer d'une centralisation de trésorerie en Région wallonne et en Communauté française.

2.2.1. Avantages

2.2.1.1. Réduction de l'endettement et du déficit (économies en charges d'intérêt)
On évite qu'une autorité n'emprunte pour verser une subvention à un organisme qui n'en aura pas l'utilisation immédiate ou qui dispose de réserves financières mobilisables à cette fin. Les intérêts créditeurs obtenus par l'organisme sur les subventions non utilisées ou les réserves sont logiquement inférieurs aux intérêts débiteurs payés par l'autorité. Ainsi, toutes autres choses égales par ailleurs, on a une réduction de l'endettement et une réduction des charges d'intérêt (d'où une réduction du déficit). Marginalement, ces réductions devraient aussi donner une meilleure image des autorités concernées, avec une amélioration éventuelle du rating.

La Cour des comptes a signalé plusieurs cas où les subventions de la Région n'étaient pas immédiatement utilisées et où les fonds soit restaient improductifs, soit généraient des produits mais qui restaient inférieurs au taux auxquels la Région se finançait (cas du FOREm et de la SRIW p. ex.). La Communauté française a, elle, réduit les subventions à ses para-communautaires en '92-'93, les contraignant à s'endetter, les charges de ces emprunts étant supportées par la CF. Or, certains de ces organismes disposaient de moyens non utilisés qui auraient pu réduire le recours global à l'emprunt de plus de 400 millions de francs pour trois de ces OIP. A contrario, des "financements croisés"¹⁰ au FOREm (entre le secteur RW et le secteur CF avant la régionalisation de la formation professionnelle) et à l'IFPME (entre le volet RW et le volet COCOF) ont évité le recours à l'emprunt lors de retards de paiement.

2.2.1.2. Effet de levier: renforcement de la position de l'autorité

Un seul interlocuteur, disposant de personnel spécialisé et contrôlant un volant de trésorerie plus large, obtiendra des intermédiaires financiers de meilleures conditions

¹⁰ Et, en fait, contraire au principe de spécialité budgétaire, d'où l'insatisfaction de la Cour des comptes, du moins dans le cas du FOREm.

tant en rémunération des placements, qu'en intérêts débiteurs, sans parler de menus avantages divers (dates valeurs, frais,...). Un volant de trésorerie plus important devrait aussi permettre une diversification des placements (précaution), mais cela n'a jamais été évoqué. Enfin, on évite ainsi de multiplier les fonctions de trésoriers (personnel, fonctionnement) et les recours à des consultants externes.

2.2.1.3. Placements plus intéressants

En Belgique, les placements en titres publics sont parmi les plus intéressants des placements à revenu fixe. Un organisme public plaçant ses réserves de la sorte fait donc un placement à la fois sûr et intéressant, surtout s'il bénéficie d'une exonération de précompte mobilier.

2.2.1.4. Faciliter le financement de certaines politiques

Si un organisme place ses disponibilités auprès d'une institution financière "sensible" aux orientations politiques des autorités, cette institution pourra les financer plus facilement. En fait, c'est ce qui se passait avec les placements d'OIP auprès d'IPC tels que la SNCL, la CNCP, l'INCA,... (cf loi du 16/03/54). Cependant, cela constitue aussi un risque, à savoir celui d'accepter de financer des politiques non basées sur une réelle évaluation des perspectives de "return".

2.2.1.5. Renforcement de la consolidation de la dette

Il s'agit d'un point particulier, mis en avant par l'AR du 15/07/97. La norme d'endettement du Traité de Maastricht considère la dette nominale brute. Si aucun actif financier ne peut venir en déduction, les dettes entre "administrations publiques" sont par contre déduites du total de la dette, qui est ainsi "consolidée". Si les entités fédérées, les pouvoirs locaux et la sécurité sociale placent l'ensemble de leurs disponibilités en titres publics, la dette publique "optique Maastricht" sera réduite d'autant. Cela n'est pas négligeable lorsque l'on compare la Belgique à des pays dont la gestion de trésorerie est le plus souvent très centralisée.

A noter que les disponibilités de la SRWT, de la SRWL et de la SRIW ne peuvent intervenir dans le processus de consolidation tel qu'évoqué¹¹, tandis qu'elles le pourraient si elles étaient toujours dans les caisses régionales à condition de ne pas déjà être dues aux sociétés.

2.2.1.6. Meilleur contrôle des organismes

La participation à une gestion centralisée fait sortir tous les comptes "occultes", permet d'éviter des placements non-conformes à la réglementation, de découvrir les provisions extra-légales, etc.

2.2.1.7. Plus grande souplesse budgétaire

Si un organisme reçoit sa subvention mensuellement ou en fonction des besoins, il sera possible de procéder à des réallocations budgétaires plus facilement qu'en cas de liquidation trimestrielle car, dans ce dernier cas, il est très difficile de réallouer après le versement de la dernière tranche.

2.2.2. Inconvénients et risques

Certains problèmes risquent de survenir mais, dans de nombreux cas, peuvent être surmontés par des mesures adéquates.

2.2.2.1. Démotivation des gestionnaires d'organismes

Si une gestion est centralisée, les gestionnaires des organismes risquent de ne pas être enclins à gérer de façon optimale les fonds mis à leur disposition. Dans le cas du CFO, certains mécanismes ont pour but d'éviter une telle situation.

2.2.2.2. Augmentation des subventions

Si, suite à une trésorerie centralisée, les organismes subsideés ne disposent plus de revenus de placement, il faudra éventuellement augmenter les subventions, surtout si les produits financiers étaient indispensables à l'équilibre budgétaire de l'organisme.

2.2.2.3. Reprise de tâches "sous-traitées"

Si un organisme qui déléguait à son caissier tout ou partie de la tâche d'individualisation des paiements est intégré à une gestion centralisée de trésorerie, celle-ci devra assurer la reprise de ces tâches. En cas d'internalisation, cela peut entraîner des frais importants (personnel à recruter et former, investissements à consentir, procédures à élaborer, ...).

2.2.2.4. Approche trop limitée

Une gestion des actifs qui n'est pas associée à une gestion des passifs (p.ex. des lignes de crédit accordées à des organismes) ne sera vraisemblablement pas optimale.

2.2.2.5. Lourdeurs administratives

Si le mécanisme mis en place n'est pas bien pensé, cela peut entraîner des lourdeurs administratives avec en particulier des risques de retard de paiement.

2.3. L'apport d'une gestion centralisée de trésorerie : tentative de chiffrage

2.3.1. Scénario de référence

Nous prendrons comme *scénario de référence* la trésorerie de la Région wallonne en 1997¹², sur base des situations mensuelles publiées au Moniteur et des détails communiqués à la Trésorerie fédérale. A de rares exceptions près (telle la recette "FADELS" de 7,3 milliards en novembre 1996), les rythmes de décaissement et d'encaissement sont grosso modo identiques d'année en année avec, par exemple, une très forte pression sur la trésorerie régionale en juillet (voir ci-dessous).

Les estimations qui suivent sont "à la grosse louche", car il était impossible, dans le cadre de cette contribution, de faire des calculs au jour le jour, ce qui aurait pourtant constitué l'appréciation la plus fine. Si nous disposions de cette donnée pour la Région Wallonne, tel n'était pas le cas pour la Communauté, les OIP régionaux et communautaires et les sociétés régionales. La situation en fin de mois n'est pas toujours représentative de la situation au cours du mois, car elle est presque toujours nettement moins favorable que la moyenne journalière du même mois. Cela s'explique notamment par des versements survenant en fin de mois (salaires, versement des subventions vers le 20 ou le 25, ...). La situation en fin de mois fournit cependant un ordre de grandeur utile pour la discussion.

Du côté des décaissements, on notera principalement que plusieurs organismes bénéficient de subventions trimestrielles, tels le FOREM, la SRWT et l'IFPME. Les

¹¹ Ces para-régionaux ne relèvent pas du secteur des administrations publiques au sens du SEC.

paiements ont généralement lieu au cours du premier mois de chaque trimestre. En juillet, cela se cumule avec le paiement d'une part importante de la dotation principale du Fonds des Communes, ce qui entraîne une importante pression sur la trésorerie régionale. La fin juillet est d'ailleurs, d'année en année, le moment où la trésorerie régionale est dans la situation la plus négative.

2.3.2. Hypothèses quant au financement

En 1995-1996, la RW plaçait ses disponibilités - issues de la volonté d'emprunter chaque année l'ensemble du déficit maximal autorisé par le CSF¹² - en certificats de trésorerie fédéraux et en billets de trésorerie de la CF, titres dont les revenus sont exonérés de Pr.M. suite aux AR du 15/12/1995 et du 11/12/1996. Depuis début 1997, la Région a préféré recourir au compte courant débiteur auprès de son caissier, afin d'annuler les intérêts créditeurs frappés de Pr.M. Le compte courant débiteur figure d'ailleurs depuis janvier 1997 dans la situation de la dette flottante.

Du côté des OIP (FOREM, SRIW, SRWL, SWDE, ONE,...), on continue à recourir aux placements, ce qui est d'ailleurs normal : si des fonds sont provisoirement inutilisés, autant les faire fructifier.

Dans le cadre de notre tentative de chiffrage, il nous a été impossible de suivre au pied de la lettre la politique régionale. Nous avons donc tenté une évaluation en trois points.

D'abord, pour les deux premières estimations, nous avons suivi le raisonnement suivant :

- si le solde (SNF cumulé de l'année) résultant du scénario testé est meilleur que le scénario de référence, nous calculons d'abord l'économie en intérêts débiteurs;
- si ce solde est non seulement meilleur que le scénario de référence mais aussi supérieur à 0, nous avons estimé les recettes qui découleraient d'un placement;
- enfin, dans certains scénarios, nous avons essayé de déterminer le supplément de dépenses qu'entraînerait une telle politique.

¹² En bref, la Région emprunte à certains moments - traditionnellement en fin d'année - des montants dont elle n'a pas besoin mais qui alimentent sa trésorerie pour l'année budgétaire suivante, et ce dans les limites préconisées par le CSF. La Communauté française fait de même. La Cour des Comptes (notamment 1994, p. 9) a traditionnellement condamné cette façon de faire, considérant que la norme de déficit du CSF constituait "une limite à ne pas dépasser et non pas une limite à atteindre" et que cela revenait à "anticiper sur les nécessités d'emprunt plutôt que de favoriser un assainissement structurel des finances publiques". La Cour a cependant constaté que, par exemple, les emprunts conclus en 1993 l'ont été lorsque les taux d'intérêt à long terme étaient intéressants, la Trésorerie régionale faisant appel aux marchés des capitaux en évitant les périodes de tension qui ont fait suite à l'élargissement des marges de fluctuation du SME en août 1993 tandis que certains emprunts, conclus en plusieurs tranches, avaient permis "d'atténuer dans une mesure relative les déficits mensuels les plus importants relevés au cours de l'exercice" (1995, p. 9).

Nous fournissons donc deux premières estimations consistant en une fourchette dont :

- la dent la plus basse (MIN) tient compte des taux les plus bas en matière de réduction de l'endettement et de placements (taux compte courant débiteur et idem crédeur);
- la dent la plus haute (MOY) tient compte du taux d'intérêt implicite de la dette (5,1% en 1997) en matière de réduction de l'endettement et du taux des certificats de trésorerie à 3 mois pour les placements.

Ensuite, pour la troisième estimation, nous avons au contraire considéré l'endettement structurel de la Région. Nous avons alors tenu compte purement et simplement de la réduction de charge d'intérêt qui résulterait de l'amélioration de la trésorerie en y appliquant le taux d'intérêt implicite de la dette (5,1% pour la RW). Cette dernière estimation est reprise sous MAX.

Nous sommes conscients que d'autres raffinements auraient pu être apportés. Cependant, comme évoqué précédemment, il était difficile d'aller plus loin dans la précision sans disposer de la situation de trésorerie au jour le jour de l'ensemble des entités concernées.

2.3.3. Les OIP régionales

Un premier scénario alternatif vise à intégrer à la trésorerie régionale la situation de caisse des principaux para-régionaux (hors "sociétés") à la fin de chaque mois. L'hypothèse est ainsi prise que les trésoreries des trois principaux para-régionaux concernés (FOREM, AWIPH, IFPME) sont regroupées avec la trésorerie régionale. Au plan pratique, tant le FOREM que l'IFPME ont la CGER comme caissier et non le CCB (caissier de la Région et de l'AWIPH). Enfin, nous n'avons pas retenu d'autres OIP de plus petite taille, lesquels n'auraient pas influencé significativement nos résultats.

L'économie en intérêts sur base des hypothèses fournies ci-dessus se situe entre 134 (MIN) et 187 (MOY) millions. L'optique MAX nous amène elle à 191 millions d'économies en intérêts. Pour les raisons évoquées ci-dessus, on peut estimer que même le montant le plus élevé est relativement prudent. *A priori*, les subventions octroyées à ces organismes n'étant pas consommées à 100%, un supplément de subventions destiné à compenser la perte de revenus de placements n'est pas indispensable. On peut cependant envisager un mécanisme incitatif, lequel n'est pas chiffré ici. On notera cependant que les placements de ces organismes ont généré un peu moins de 100 millions d'intérêts créditeurs en 1997; à supposer que ce montant soit attribué aux OIP concernés, le gain net se situerait entre 34 et 91 millions.

Une variante, non chiffrée, consisterait en la liquidation mensuelle des subsides actuellement liquidés trimestriellement. Cela pourrait s'appliquer au FOREM (voir à ce sujet la démonstration de la Cour des Comptes, 1992, pp. 90 et suiv.), voire à l'IFPME et à une partie des subventions à la SRWT (voir le point sur les sociétés régionales).

2.3.4. Les sociétés régionales

Nous avons également testé l'intégration à la trésorerie régionale de la trésorerie des principales "sociétés" para-régionales : SWDE, SRIW, SRWL. Nous n'avons pas

intégré la SRWT pas manque d'information en temps utile; quant à la SKWL, on n'a pas tenu compte des comptes de tiers. La plupart de ces sociétés travaillent essentiellement avec le CCB, caissier de la Région : *a priori*, leurs comptes pourraient donc facilement être intégrés dans la fusion des comptes de la Région auprès de son caissier.

Le principal problème à régler résiderait donc dans la rémunération des avoirs intégrés dans la trésorerie régionale. Il est en effet difficilement imaginables que ces disponibilités ne soient pas productrices d'intérêt. Un mode de calcul ad hoc est envisageable, s'inspirant p. ex. de ce qui se fait dans le cadre de l'ONSS-GG ou du CFO.

Par contre, l'intérêt pour la Région serait de pouvoir utiliser les réserves financières de ces organismes pour "lisser" ses besoins de trésorerie et donc son appel aux intermédiaires financiers. Si certaines sociétés ont des disponibilités que la Région pourrait utiliser à court terme, d'autres sociétés ont des placements de plus longue durée (OLO p. ex.) pour lesquels elles obtiennent une rémunération inférieure à ce que la Région paie pour un emprunt de même terme.

En terme de variante, une liquidation mensuelle - et non trimestrielle - des subventions n'est guère applicable que dans le chef de la SRWT (articles budgétaires 31.01 à 31.07, soit plus de 7,5 milliards). Cependant, lors de la négociation du contrat de gestion de la SRWT, les montants ont été fixés en tenant compte des produits financiers que générerait une liquidation trimestrielle; le passage à une liquidation mensuelle impliquerait donc une révision à la hausse des montants concernés. L'intérêt de la chose serait donc limité.

Enfin, signalons que ces sociétés ne relèvent pas du secteur des administrations publiques au sens du SEC; leur participation à la trésorerie régionale n'apporterait donc aucun avantage en termes de consolidation de la dette (seule une modification légale du mode de liquidation des crédits budgétaires pourrait avoir un impact le cas échéant).

On rappellera simplement que :

- dans son budget 1998, la SRWL annonce des produits financiers venant du placement de 2,2 milliards à 3,75% (net) alors qu'au moment où ce budget était établi, la Région empruntait 2 milliards à 10 ans à taux fixe à 5,23% et que le taux implicite pour 1997 était de 5,1%; cette seule différence de taux est de 13,5 million par milliard;
- la SRIW a une trésorerie de près de 6 milliards de francs, dont une partie provient des moyens fournis par la Région suite à des contrats de délégation de mission non encore exécutés; cela s'élevait par exemple à 2 milliards pour la SRIW et la SOWAGEP au 31/12/93 (Cour des comptes, 1994, pp. 125 et suiv.), lesquels furent placés en SICAV permettant d'obtenir 6,86% de rémunération, alors qu'au même moment, la Région se finançait en payant 7,23%.

Il n'est donc pas étonnant que ce scénario nous donne une économie de charges d'intérêt se situant entre 328, 416 et 558 millions, respectivement selon les approches MIN, MOY et MAX.

Ce montant est cependant un montant "brut". Un élément intéressant de la discussion est de déterminer la rémunération à octroyer à ces sociétés. Une première approche peut se baser sur les revenus que ces sociétés ont tirés de leurs placements en 1997, ce qui nous amène à un peu plus de 400 millions. Une seconde approche consisterait - dans le cadre de la SRIW - à maintenir dans la trésorerie régionale les fonds destinés aux contrats de délégation n'ayant pas encore été exécutés (v. ci-dessus - c'est la suggestion formulée par la Cour des comptes). En gros, on peut estimer que cela ramènerait la "correction" du gain brut en charge d'intérêt à un peu plus de 300 millions. Le gain net d'une trésorerie centralisée se situerait donc, selon les modes d'estimation et les "corrections" à prendre en compte, entre 0 et 250 millions.

Cette approche est un strict minimum. En effet, si on prend en compte la trésorerie de ce que DANGOISSE et VAGMAN (1997, p. 33) appellent le "consortium", c-à-d la SRIW, la SWS et la SOWAGEP, on approche des 34 milliards de trésorerie, au lieu des seuls 6 milliards de la SRIW. Ce consortium est certainement une limite maximum et peu pertinente ici, puisqu'il consolide les sociétés dans lesquelles la participation de la SRIW, SWS et/ou SOWAGEP est égale ou supérieure à 50% hors quelques participations industrielles. Cependant, les seuls invests représentent plus de 4,6 milliards de trésorerie (BAYENET, 1996, p. 50), dont une partie provient de missions déléguées de la RW. Si on y applique le différentiel d'intérêt évoqué supra au sujet de la SRIW et de la SOWAGEP, on obtient une économie en intérêts de 63 millions...

2.3.5. Le Fonds des Communes

Le Fonds des Communes (FC) consiste en une trentaine de milliards versés aux 262 communes wallonnes. La Région liquide la dotation principale du Fonds (de l'ordre de 27 milliards en 1997) en trois tranches : 25% au premier trimestre, 25% au second trimestre et le solde de la dotation principale un peu avant la fin juillet, ce qui exerce une tension non négligeable sur la trésorerie de la RW. Les dotations spécifiques sont, elles, généralement versées en décembre.

Il est difficile d'imaginer l'intégration des trésoreries communales à la fusion de la Région, bien que les pouvoirs locaux ont presque tous le même caissier que la Région. Une mensualisation du Fonds des Communes, accélérant le rythme de liquidation en début d'année et le ralentissant à partir de juillet, n'offre que peu d'intérêt en réduction des charges d'emprunt mais permettrait de réduire substantiellement (de quelque 11 milliards) la forte pression exercée en juillet sur la trésorerie régionale. On améliorerait ainsi la position de négociation de la Région à ce moment. Cependant, il faudrait fixer le "dédommagement" à apporter aux communes pour la perte de revenus de placements effectués à partir de juillet. Le chiffrage est difficile et dépend de nombreux éléments (communes en boni ou en déficit, liées à Publink ou pas, ...).

Enfin, nous n'avons pas abordé la mobilisation des réserves des pouvoirs locaux pour certains financements de la Région, comme nous l'avons envisagé pour les sociétés régionales. Globalement, des moyens existent au niveau des pouvoirs

locaux. Une piste à exploiter pourrait être le CRAC, qui, - a coté d'une gestion des passifs de certaines communes, pourrait organiser un "cash pooling" qui amènerait les réserves des communes vers le financement de la Région et non vers des SICAV de droit luxembourgeois proposées par un ex-IPC. Les actifs financiers des pouvoirs locaux s'élevant à plus de 30 milliards pour l'ensemble de la Belgique, cela serait d'autant plus intéressant que les pouvoirs locaux, comme les OIP cités ci-dessus mais au contraire des sociétés régionales, bénéficient de l'exonération de précompte mobilier pour des placements en titres de la dette régionale ou communautaire.

2.3.6. La Communauté française

Les Déclarations de Politique Régionale et Communautaire de la mi-1995 annonçaient une collaboration renforcée entre les deux entités au niveau de la gestion de trésorerie. Pourtant, il a fallu attendre les nouvelles dispositions en matière de Pr.M. pour que cela prenne de l'ampleur. Ainsi, la Région Wallonne¹⁴ a placé en titres de la Communauté française en 1996 et 1997. Alors que l'opération n'en était encore qu'à ses débuts, l'économie générée était déjà de 1,2 million BEF par mois, que se partageaient RW et CF.

Nous n'avons pas testé la mise en commun des deux trésoreries en tant que telle car de nombreux placements sont déjà effectués entre la RW et la CF. Aller plus loin dans l'estimation aurait demandé de disposer des situations de trésorerie au jour le jour pour les deux entités et de déterminer ce qu'aurait pu apporter une gestion de liquidités commune. Les données de fin de mois étaient trop imprécises pour pareil exercice¹⁵. Les rapports sur la gestion de la dette de la CF (CF, 1996 et 1997) confirment que c'est à chaque fin de mois et de trimestre que la trésorerie communautaire "plonge", vu l'importance de la part du personnel dans ses dépenses. La situation est beaucoup plus régulière du côté régional, où les dépenses de personnel restent minimales par rapport à l'ensemble. Cela devrait donc être approfondi sur base de données plus fines.

Enfin, les Obligations linéaires de la CF (OLCO's) sont émises au taux de l'OLO correspondante, majoré de 10 à 12 points de base (CF, 1997, p. 28). Si, par exemple, des placements effectués en OLO par des OIP ou sociétés régionales étaient redirigés vers la CF et entraîneraient le versement d'une rémunération égale à celle obtenue actuellement, l'économie en intérêts pour la CF sur le total des émissions des quatre lignes OLCO (soit 4,8 milliards) représenterait 4,8 millions.

2.3.7. Les OIP de la CF

Nous avons enfin testé l'intégration à la trésorerie commune RW-CF des OIP de la CF. Ceux-ci jouissent actuellement d'une autonomie de trésorerie vu leur autonomie

¹³ Au sujet du CRAC, on peut consulter : Cour des comptes (1993, pp. 53 et suiv.), SPINNOY C. (1995) ainsi que les budgets de la RW (p.ex.: Budgets des recettes et des dépenses de la Région Wallonne pour l'année budgétaire 1997, Exposé général, Parlement wallon, doc. 4-lia (1996-1997) 4-lia (1996-1997), pp. 135-137)

¹⁴ Et, accessoirement, la Communauté flamande.

¹⁵ On notera d'ailleurs que la quasi-totalité des placements de la CF en 1997 ont été effectués pour des terme inférieurs à 15 jours (CF, 1997, p. 19).

constitutive. Nous n'avons retenu que les deux principaux OIP, la RTBF et l'ONE, négligeant le CGRI et l'Agence de prévention SIDA (intégrée depuis à l'administration de la CF). A noter que d'autres OIP (Fonds de garantie des bâtiments scolaires) voient leur trésorerie intégrée dans celle de la CF et, en contrepartie, reçoivent l'intégralité des intérêts perçus par celle-ci avec ces fonds.

Si les trésoreries de l'ONE et de la RTBF étaient mises en commun, la trésorerie positive de l'une pourrait éviter à l'autre d'être négative durant 3 mois et d'être proche de l'équilibre un autre mois. L'économie en charge d'intérêt serait cependant *a priori* minime, un moyen de financement étant de retarder le paiement des factures et de ne recourir qu'exceptionnellement à des "straight loans". Dans l'un ou l'autre cas, la trésorerie de ces deux OIP peut réduire le SNF mensuel de la Communauté, voire de la Région. Deux chiffres permettent d'apprécier cet apport :

- certains mois, les OIP de la CF sont en *boni* alors que la CF et/ou la RW sont en *mali*; en cas de placements non rémunérés des OIP vers la CF ou la RW, l'économie en intérêts serait de 3,6 millions;
- si on prend la moyenne mensuelle de la trésorerie des OIP concernés et que l'on y applique le taux implicite de la dette de la CF ou de la RW, on obtient respectivement 5,4 à 5,7 millions.

Le principal enjeu, au niveau de la Communauté française, n'est pas là; il est plutôt du côté des comptes des écolés de la Communauté qui ne sont pas repris dans la fusion (comptes dits "068"). Ces comptes ne sont pas négligeables, comme le montre le tableau suivant (issu de CF, 1997, p. 7 - en BEF) :

	31/12/1995	31/12/1996	31/12/1997
Etat global de la trésorerie de la CF	- 2 287 718 027	- 1 789 641 300	- 321 818 550
Encours hors fusion des écolés de la CF	+ 1 659 432 688	+ 1 557 139 242	+ 1 590 424 962

Nous n'avons pas obtenu de données précises quant aux conditions de rémunérations de ces comptes "068" des écolés de la CF mais il nous a été confirmé que le niveau de rémunération était inférieur à celui obtenu par la CF en compte courant. Ne pourrait-on dès lors explorer la piste consistant à intégrer ces comptes dans la fusion et ristourner aux écolés une rémunération correspondant à celle qu'elles ont actuellement ? L'économie en intérêts serait de l'ordre de 15 millions de francs par pour-cent de différentiel d'intérêt (100 pb).

2.3.8. Conclusions

Nos principaux résultats peuvent donc être schématisés comme suit (en millions de francs), en rappelant leur caractère approximatif du fait de travailler avec les soldes en fin de mois.

CONCLUSION

Notre conclusion est qu , du côté wallon, les avantages d une centralisation des trésoreries l emporteraient nettement par rapport au maintien de la situation actuelle. On peut donc considérer positivement le souhait d aller de l avant en mobilisant également les réserves de certains para-régionaux. Il semble également évident que l association de la CF   cette gestion de tr sor rie ou financière serait également positive.

Ces avantages bénéficieraient

-   aux organismes concernés, qui bénéficieraient de meilleures conditions;
-     la Communauté et   la Région, qui devraient moins recourir   l emprunt ou se financer   moindre côté;
-     la Communauté française et   la Région, dans leurs relations communes (synergies évoquées dans les DPR et DPC de juin 1995);
-     l ensemble des pouvoirs publics belges, par la consolidation intervenant au niveau de la RW et de la CF et les éventuels placements en titres d autres entités publiques.

En se référant   la situation actuelle en RW, prenant surtout en compte les subventions aux OIP et les réservés d une série d organismes, on peut estimer que les charges d int r t pourraient se trouver réduites de 200   450 millions par an, en attribuant dans certains cas aux organismes concernés une rémunération égale   ce qu ils percoivent dans la situation actuelle. Nous considérons cette estimation comme prudente vu nos calculs opérés sur les soldes en fin de mois et du fait qu elle ne tient pas compte, p. ex., de la tr sor rie des invests. Nos résultats amènent également   penser que la gestion de tr sor rie associant Région/Communauté et leurs OIP serait bénéfique, mais que les moyens propres des sociétés régionales devraient être mobilisés surtout dans l optique de financement de la dette   moyen / long terme. Marginalement, on peut aussi considérer que les subventions aux OIP ne devraient pas être augmentées et que quelques économies en conseils de placement pourraient être réalisées.

Une gestion de tr sor rie devrait tenir compte d au moins trois objectifs.

-   *Un objectif de liquidité* : s assurer que tous les participants ont dans les délais requis les moyens financiers dont ils ont besoin pour assurer leur mission; il s agit en fait de rencontrer l imp ratif de continuité du service public.
-   *Un objectif de rendement* : générer le rendement financier maximal par rapport   un niveau de risque jugé acceptable (voire nul); cet objectif peut s opposer   l objectif de liquidité.
-   *Un objectif de consolidation* : favoriser au sein du secteur public la détention de titres de la dette publique de préférence   d autres actifs financiers; l int r t de cet objectif découle de la norme d endettement du traité de Maastricht.

En fait, bien que l on parle de *"gestion de tr sor rie"*, on a vu que, dans plusieurs cas, il s agissait plutôt d une *gestion financière*, qui inclut le court terme (gestion des flux de tr sor rie) et le long terme (gestion des réservés), de même que la gestion des passifs. En fait, on part souvent d une gestion de tr sor rie pour arriver   une gestion financière (cfr le CFO ou la GFG de la Sécurité sociale). Cette gestion peut être *verticale* (p. ex. en intégrant les organismes d int r t public (OIP).

Scénario	MIN (1)	MOY (2)	MAX (3)	Corrections (4)
1 : OIP	134	187	191	max. 100
2 : sociétés (5)	328	416	558	de 300 � 400
3 : OIP CF (6)		3,6 (7)	5,4 � 5,7	

- (1) rappel des hypothèses : réduction de la dette x taux d int r t débiteur en compte courant; placements x taux d int r t créditeur en compte courant;
- (2) rappel des hypothèses : réduction de la dette x taux d int r t implicite; placements x taux d int r t des certificats de tr sor rie   3 mois;
- (3) rappel des hypothèses : moyenne des soldes mensuels ou moyenne annuelle de tr sor rie des OIP ou sociétés x taux d int r t implicite;
- (4) rise en compte de la rémunération   verser aux OIP/sociétés concernés; pour plus de détails, voir développements dans les points précédents;
- (5) la prise en compte de la tr sor rie des invests amènerait   un gain de +/- 63 millions;
- (6) sans tenir compte des comptes "068" des écoles de la CF;
- (7) en tenant compte d un financement des SNF négatifs de la CF et de la RW quand la tr sor rie de ces OIP est positive; la formule est donc ici légèrement différente de celle expliquée en (2).

Les principales conclusions que l on peut tirer de ce tableau tiennent en trois points :

-   d abord, la tr sor rie des OIP tant régionaux que communautaires pourrait être centralisée avec la tr sor rie régionale, ce qui permettrait d engranger des économies en charges d int r t pour 100   200 millions selon les hypothèses ("dédommagement" ou pas); du côté de la CF, la prise en compte des écoles de la CF accentuerait encore cet effet;
-   ensuite, l apport des disponibilités des sociétés régionales semble surtout intéressant si les moyens mis   la disposition de la SRIW par la Région et non encore utilisés par elle restent dans la tr sor rie régionale; de plus, concernant les autres moyens de la SRIW et ceux des autres sociétés, une partie est vraisemblablement investie dans des titres   long terme (p. ex. des OLO); ces moyens devraient donc être, le cas échéant, mobilisés pour le financement de la dette   long terme de la Région et non pour les besoins de tr sor rie   court terme; dans ce dernier cas, l approche MAX semble donc plus pertinente;
-   enfin, la prise en compte d un périmètre plus étendu et englobant la tr sor rie des invests, d autres sociétés régionales etc. amènerait   revoir substantiellement   la hausse ces premières estimations.

regionaux, voire les pouvoirs locaux, à la gestion de trésorerie de la Région) ou *horizontale* (ex. la RW et la VI. G. placent en titres de la CF ou la Sécurité sociale en titres de la dette fédérale).

Nous avons vu qu'une telle centralisation peut prendre plusieurs formes :

- centralisation des moyens au sein d'un organisme propre (ex. : salle de marché du Trésor) ou auprès d'un caissier, sous la supervision de l'administration (ex. : CFO flamand); il y a donc là une *centralisation physique* et une supervision directe et quotidienne de l'autorité;
- placements systématiques en cash ou en titres auprès d'une autre entité publique, dans une approche verticale et/ou horizontale; *la responsabilité est alors décentralisée*, puisqu'elle se situe en aval au niveau de chaque trésorier, soumis à des instructions (cf loi de 1954 ou AR 15/07/97) plus ou moins précises (accord de coopération de 1996); cela postule cependant que tous les OIP n'ont pas le même caissier que l'autorité subsidiaire ou, du moins, qu'ils ne sont pas inclus dans la fusion des comptes de celle-ci auprès du caissier;
- on peut aussi oeuvrer en amont en régulant la liquidation des subventions par l'autorité à ses OIP; cette liquidation peut se faire de manière annuelle, bisannuelle, trimestrielle, mensuelle ou encore "au robinet", en fonction des besoins (tout en restant limitée par les crédits budgétaires); une autre solution peut être de centraliser les comptes de tout ou partie des OIP auprès d'une institution financière, et de les globaliser pour la détermination des intérêts débiteurs ou créditeurs; on se situe là dans la logique verticale, mais également *en amont*, c-à-d avec une *responsabilité centralisée*.

Aussi, en termes de modalités, trois grandes pistes s'offrent à la Région :

- la création d'un institut financier wallon qui générerait directement l'ensemble des flux concernés; cela demanderait cependant la mise en place d'une structure avec personnel, moyens, bureaux, ...; on pourrait comparer cette situation avec le Trésor fédéral, sa salle de marchés et l'agence de la dette; cela implique de pouvoir recruter du personnel compétent et expérimenté en suffisance pour mener cela à bien;
- l'intégration de divers comptes dans la fusion opérée par le caissier de la RW (et de la CF); cela présente de nombreux avantages, mais aussi l'inconvénient de faire de la RW (et de la CF) une cliente très dépendante du CCB, au moins pour les opérations courantes et les placements jusqu'à 1 mois; cette extension du rôle de caissier est un peu la situation de la gestion financière globale de la Sécurité sociale et de la CGER;
- un appel d'offres pour un second caissier qui centraliserait les flux de trésorerie qui ne seraient pas fusionnés au niveau du caissier actuel (comme dans le cas du CFO en Flandre).

Le choix sera cependant essentiellement politique et, ne nous leurrions pas, les résistances seront vraisemblablement très fortes du côté des organismes "invités" à participer à la gestion centralisée. Un équilibre entre la centralisation, d'une part, et la motivation des entités participantes, d'autre part, apparaît indispensable dans l'élaboration d'une solution. C'est pourquoi nous avons détaillé les systèmes existants afin d'y "pêcher" le cas échéant l'un ou l'autre idée. Resteront aussi à explorer les pistes permettant d'associer la Communauté française et ses OIP ainsi que l'intérêt d'associer les pouvoirs locaux à une gestion financière régionale ou régionalo-communautaire.

BIBLIOGRAPHIE

- BAYENET B. (1996), *Les invests wallons*, Bruxelles : Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1540-1541
- BUFFEL L. (1995), De financieringsmiddelen en het globaal beheer van de Sociale Zekerheid van het algemeen stelsel van de werknemers, *Bulletin de Documentation*, n° 7, nov.-déc. 1996, pp. 3-46; Bruxelles : Ministère des Finances
- CCB : Crédit Communal de Belgique, *Rapports annuels* 1993, 1994, 1995, Bruxelles
- CF : Communauté française, *Dette publique - Rapports annuels* 1996, 1997, Bruxelles : Ministère de la Communauté française
- CSF : Conseil Supérieur des Finances, Section Besoins de Financement, *Rapports annuels* 1995, 1996, 1997, 1998, Bruxelles
- COUR DES COMPTES (1993), *150e Cahier d'observations - 5e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Conseil régional wallon*, CRW doc. 178 (1992-1993) - N° 1
- COUR DES COMPTES (1994), *151e Cahier d'observations - 6e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Conseil régional wallon*, CRW doc. 269 (1993-1994) - N° 1
- COUR DES COMPTES (1995a), *152e Cahier d'observations - 7e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon*, PW doc. 92 (1995-1996) - N° 1
- COUR DES COMPTES (1995b), *152e Cahier d'observations - 7e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Conseil de la Communauté française*, CCF doc. 39 (1995-1996) - N° 1
- COUR DES COMPTES (1996), *153e Cahier d'observations - 8e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon*, PW doc. 208 (1996-1997) - N° 1
- COUR DES COMPTES (1997), *154e Cahier d'observations - 9e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon*, PW doc. 306 (1997-1998) - N° 1
- DANGOISSE A., VAGMAN V. (1997), *La Société régionale d'investissement de Wallonie-SRW*, Bruxelles : Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1571
- DE GREEF F. (1996), *Les billets de trésorerie, les nouveaux instruments financiers*, Bruxelles : ONSS - Administration des services financiers et statistiques - Direction de la gestion financière, travail de fin de stage niv. 1

EUROSTAT (1979), *Système Européen de Comptes économiques intégrés SEC*, 2ème édition.

Gouvernement wallon (1997), *Déclaration de Politique Régionale Complémentaire*, Namur, le 4 novembre 1997

HUSSON J.F. (1997), Les Accords de Coopération en matière d'objectifs budgétaires, *Bulletin de documentation*, Ministère des Finances de Belgique, n° 2, mars-avril 1997

HUSSON J.F. et STEYLAERS J.L. (1998), Les gestions de trésorerie centralisées des administrations publiques : état de la question et perspectives, *Bulletin de Documentation*, Ministère des Finances de Belgique (à paraître).

RW : Région wallonne, *Dette publique - Rapport annuel 1997*, Namur : Ministère de la Région wallonne

SOUFFRIAU J. (1997), *Het Globaal Financieel Thesaurie- en Liquiditeitsbeheer*, Brussel : Rijksdienst voor Sociale Zekerheid - Bestuur van de Financiële en Statistische Diensten - Directie Financieel Beheer; Stagewerk niveau 1

SOWAGEP, *Rapport 1996*, Liège

SPINNOY C. (1995), De interventies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest in de schuldenlasten van de lokale besturen, *Bulletin de documentation*, Ministère des Finances de Belgique, n° 6, novembre-décembre 1995

SRIW, *Rapport annuel 1996-1997*, Liège

THEME 3

FINANCES PUBLIQUES ET FORMES ALTERNATIVES D'ORGANISATION