

Analyse du niveau de trésorerie des opérateurs de l'État et du modèle de relations financières entre l'État et ses opérateurs

JUILLET 2023

Maxence LANGLOIS-BERTHELOT
Gauthier JACQUEMIN

Inspection générale
des finances



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Inspection générale
des finances**

RAPPORT

N° 2023-M-036-02

ANALYSE DU NIVEAU DE TRÉSORERIE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET DU MODÈLE DE RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET SES OPÉRATEURS

Établi par

MAXENCE LANGLOIS-BERTHELOT

Inspecteur général des finances

GAUTHIER JACQUEMIN

Inspecteur des finances adjoint

- JUILLET 2023 -

SYNTHÈSE

Les dépenses des 408 opérateurs de l'État représentent 5% de la dépense publique totale. Cette part est en hausse puisque les concours de l'État qui leur sont destinés (subventions, dépenses d'intervention, taxes affectées) augmentent de 12,4 Mds€ en 2023, soit un quart de la hausse totale des dépenses publiques.

La trésorerie des opérateurs était de 56,6 Mds€ au 31 décembre 2022, contre 33,8 Mds€ fin 2019. La forte augmentation des moyens des opérateurs depuis 2019 s'est traduite par une hausse spectaculaire de leur trésorerie (+67,5 % en 3 ans).

Ce phénomène résulte en grande partie du choix effectué par l'État d'affecter par avance aux opérateurs des crédits destinés au soutien de l'économie pendant la crise sanitaire et au plan de relance. C'est ainsi que 14,2 Mds€ de subventions ont été versés au titre de celui-ci en 2021.

L'autre facteur déterminant de cette hausse de trésorerie est l'autorisation accordée à la Société du Grand Paris de lancer un emprunt pour profiter de taux avantageux durant la période, occasionnant une hausse de la trésorerie de cet opérateur de 13,8 Mds€ entre 2019 et 2021 (en légère baisse depuis).

Ces événements exceptionnels n'expliquent toutefois pas la totalité de l'augmentation de la trésorerie des opérateurs, puisque 80 % d'entre eux (329 sur 408) ont vu leur trésorerie progresser pendant la période 2019-2021. Cela résulte du fait que les versements effectués au profit des opérateurs ont été stabilisés, voire accrus, alors que leurs décaissements ont eu tendance à se réduire au cours de la période. Dans certains cas, les prévisions de dépenses des opérateurs ont été surestimées. Pour plus de la moitié des opérateurs, le délai entre les encaissements et les décaissements s'est accru par rapport à la période précédente.

Bien qu'en soi neutre sur la dépense et sans conséquence sur les besoins de trésorerie de la sphère publique dans son ensemble du fait de la centralisation des comptes, cette hausse de la trésorerie des opérateurs présente, dans une optique de maîtrise des dépenses, certains inconvénients.

Ainsi, les moyens versés à certains opérateurs, supérieurs à leurs besoins à court terme, auraient pu être utiles à l'État ou à d'autres opérateurs. Il convient alors de procéder à une meilleure répartition des disponibilités. Au total, l'excédent de trésorerie des opérateurs a été estimé à environ 2,5 Mds€. La mission propose de réduire cet excédent en abaissant les concours financiers de l'État aux opérateurs pour ramener la trésorerie au niveau souhaitable.

La bonne gestion des opérateurs, dont le modèle économique est différent de celui des entreprises et qui n'ont pas besoin d'accumuler les ressources pour garantir leur pérennité, ainsi que le bon exercice de la tutelle, passent par un suivi précis de leur situation financière. Cela doit se traduire par une trésorerie maintenue en permanence au bon niveau. Doivent ainsi être évitées aussi bien les situations où elle est insuffisante que celles où elle est inutilement élevée.

Le pilotage de la trésorerie implique l'ensemble des acteurs de la chaîne financière : ordonnateurs, comptables, responsables de la tutelle et contrôleurs. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur une documentation de qualité et partagée. Celle-ci doit ensuite être exploitée et analysée, non seulement pour prévenir les risques d'insuffisance de trésorerie, mais également les situations d'excédent.

Rapport

Pour atteindre ce résultat, certaines notions, y compris les plus récentes qui ont été introduites par les nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique, telles que la trésorerie fléchée, doivent être précisées et mieux maîtrisées. Les concepts de trésorerie disponible et de trésorerie pour compte de tiers n'ont souvent pas été assimilés par les opérateurs. Les prévisions pluriannuelles, lorsqu'elles se justifient, doivent être utilisées de manière systématique. Toutes ces notions sont à harmoniser entre les différents ministères et leurs opérateurs. Afin que la tutelle soit exercée de manière efficace et cohérente, l'État doit disposer de tous les documents nécessaires dans le système d'information centralisé et procéder à leur analyse de manière systématique et régulière.

L'application de ratios d'analyse uniformes pour tous les opérateurs n'est pour autant pas souhaitable, car l'analyse doit être individualisée. Cela suppose qu'elle soit effectuée par des services disposant d'une expertise approfondie, sous la supervision de la direction du budget. Comme le nombre d'opérateurs est élevé et leur part très inégale dans la dépense publique, l'effort doit être concentré en priorité sur les opérateurs représentant les plus forts enjeux budgétaires.

Au-delà de la problématique de la trésorerie, la maîtrise des dépenses des opérateurs s'appuiera sur ces analyses. Pour cela, il faut que celles-ci puissent contribuer à renforcer le travail de préparation et de suivi des budgets des opérateurs par la tutelle. L'effort de redressement des comptes publics doit s'appliquer à l'État et à ses opérateurs de manière homogène, en appliquant aux dépenses de ces derniers la même discipline budgétaire qu'à l'État.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. SUR UNE TRÉSORERIE TOTALE DE 56,6 MDS€ FIN 2022, L'EXAMEN DE 180 OPÉRATEURS SUR 408 DONNE UNE ESTIMATION DE 2,5 MDS€ D'EXCÉDENTS DE TRÉSORERIE.....	2
1.1. La trésorerie a crû de 67,5 % en trois ans du fait de la crise sanitaire et de programmes lancés par l'État.....	2
1.1.1. <i>La trésorerie s'établit fin 2022 à 56,6 Mds€, soit une hausse de 23 Mds€ en trois ans expliquée aux deux tiers par trois opérateurs.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Cette augmentation de la trésorerie résulte de choix effectués par l'État....</i>	<i>4</i>
1.2. Dans certains cas, la trésorerie disponible des opérateurs peut être qualifiée d'excédentaire	5
1.2.1. <i>La notion de trésorerie disponible peut être calculée de diverses manières</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>L'estimation de la trésorerie excédentaire est rendue difficile du fait d'une information financière insuffisante qui complique le calcul de la trésorerie disponible</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>L'excédent de trésorerie analysé sur un échantillon de 180 opérateurs est estimé à 2,5 Mds€.....</i>	<i>9</i>
2. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES DOIT S'APPLIQUER AUX OPÉRATEURS, CE QUI IMPLIQUE UN SUIVI FINANCIER RENFORCÉ DE LA PART DE L'ÉTAT	10
2.1. L'État doit pouvoir mieux piloter la trésorerie de ses opérateurs grâce à une information plus précise	10
2.1.1. <i>La trésorerie est neutre sur la dépense, mais son pilotage fait partie des responsabilités de la tutelle et suppose une information précise</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>L'information financière de la tutelle doit être améliorée.....</i>	<i>13</i>
2.2. La trésorerie des opérateurs doit être ramenée au bon niveau et l'analyse de leur situation financière renforcée	15
2.2.1. <i>Ramener dès 2024 la trésorerie des opérateurs au bon niveau en ajustant les concours de l'État</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>Améliorer l'information financière partagée avec la tutelle.....</i>	<i>16</i>
2.2.3. <i>Renforcer et formaliser l'analyse financière des opérateurs en s'appuyant sur le réseau des contrôleurs.....</i>	<i>17</i>
2.3. Les dépenses des opérateurs doivent prendre en compte l'objectif de maîtrise des comptes publics	19

INTRODUCTION

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action et des dépenses publiques pour éclairer la préparation des textes financiers. Il repose sur la conduite d'évaluations annuelles sur la sphère des administrations publiques, dont les conclusions sont à transmettre au Parlement au printemps de chaque année.

Mis en place pour la première fois au printemps 2023, l'exercice, composé d'une série de revues de dépenses conduites à la fois par les ministères et par leurs corps d'inspection, a permis d'alimenter un premier rapport au Parlement.

Dans ce cadre, l'inspection générale des finances a été missionnée par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle pour examiner le niveau de la trésorerie des opérateurs de l'État et le modèle des relations financières entre celui-ci et ses opérateurs.

S'appuyant sur le diagnostic effectué à partir des données disponibles au 31 décembre 2021 d'une hausse importante de la trésorerie de ces opérateurs (uniquement pour les opérateurs soumis à la comptabilité publique), le ministre demandait à la mission :

- ◆ De justifier les niveaux de trésorerie constatés chez les opérateurs où ces niveaux étaient jugés les plus excédentaires ;
- ◆ De proposer une grille d'analyse du niveau de la trésorerie en intégrant une appréciation sur la notion de « trésorerie fléchée », en envisageant le cas échéant de préciser les informations transmises avec les projets de budgets annuels et les comptes ;
- ◆ D'examiner les possibilités de mobilisation des trésoreries excédentaires ;
- ◆ D'examiner la révision des vecteurs de financement des opérateurs en cas d'inadéquation avec les besoins observés ;
- ◆ De proposer plus largement les moyens destinés à renforcer le pilotage des crédits destinés aux opérateurs dans le but de limiter la constitution de niveaux de trésorerie anormalement élevés.

La réflexion s'inscrivait dans un objectif de rationalisation de l'emploi des fonds publics et de maîtrise de la dépense, et devait veiller à proposer des modalités concrètes d'amélioration des procédures existantes et à tenir compte des conséquences sur les opérateurs concernés.

La mission a conduit ses travaux entre avril et juin 2023 en s'appuyant sur les données centralisées dans l'infocentre des établissements publics nationaux (EPN) administré par la direction générale des finances publiques (DGFIP) ainsi que sur les informations fournies par les services du contrôle budgétaire, du contrôle économique et financier et des directions financières des ministères lorsque des précisions complémentaires ont semblé utiles.

1. Sur une trésorerie totale de 56,6 Mds€ fin 2022, l'examen de 180 opérateurs sur 408 donne une estimation de 2,5 Mds€ d'excédents de trésorerie

1.1. La trésorerie a crû de 67,5 % en trois ans du fait de la crise sanitaire et de programmes lancés par l'État

1.1.1. La trésorerie s'établit fin 2022 à 56,6 Mds€, soit une hausse de 23 Mds€ en trois ans expliquée aux deux tiers par trois opérateurs

1.1.1.1. Le périmètre des opérateurs GBCP est en évolution constante et inclut des opérateurs de statuts et de modalités de financement différents

La LOLF ne définit pas les opérateurs de l'État, sinon par leur présence dans une annexe du PLF (« jaune opérateurs »). Le périmètre des opérateurs de gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) évolue d'une année sur l'autre en raison des fusions et des créations d'organismes. L'extraction réalisée dans l'infocentre des établissements publics nationaux (EPN) renseigne la situation de 408 opérateurs au 31 décembre 2022 ;

- ♦ 222 sont des établissements publics administratifs (EPA) ;
- ♦ 31 sont des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ;
- ♦ 135 sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) ;
- ♦ 1 établissement public à caractère scientifique et général (EPSCG) : la grande chancellerie de la légion d'honneur ;
- ♦ 6 établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST) ;
- ♦ 13 groupements d'intérêt public (GIP).

Le mode de financement des opérateurs varie. Deux modes de financement existent : la subvention et les taxes affectées.

Le rapport de la Cour des comptes de janvier 2021¹ analyse cette diversité (de rattachement, de domaines d'intervention, de taille et de statut) comme un manque de cohérence ne facilitant pas le pilotage stratégique des opérateurs.

1.1.1.2. La trésorerie globale des opérateurs GBCP est en augmentation de 23 Mds€ depuis 2019 (+ 67,5 %)

La trésorerie globale des opérateurs GBCP était à périmètre constant de 33,8 Mds€ en 2019, 48,2 Mds€ en 2020 et de 54,5 Mds€ en 2021. Elle est de 56,6 Mds€ au 31 décembre 2022. L'augmentation est de 22,8 Mds€ entre 2019 et 2022, soit + 67,5 %.

¹ Les relations entre l'État et ses opérateurs, rapport demandé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2021.

Si l'on compare ces montants au niveau des charges annuelles décaissables, de 62,8 Mds€ en 2021, il résulte que les opérateurs disposent fin 2022, en moyenne, d'une trésorerie d'environ un an de charges décaissables².

1.1.1.3. 60 % de la trésorerie totale et les deux tiers de la hausse entre 2019 et 2022 sont dus à trois opérateurs seulement

Les opérateurs GBCP sont de taille très variable et leur trésorerie varie fortement. La Société du Grand Paris (SGP) disposait d'une trésorerie de 14,9 Mds€ au 31 décembre 2021 (27,3 % de la trésorerie totale des opérateurs). Trois opérateurs (la Société du Grand Paris (SGP), l'Agence nationale de la recherche (ANR) et l'Agence de services et de paiement (ASP)) représentent 61% de la trésorerie des opérateurs.

La trésorerie de l'ASP, de la SGP et de l'ANR était de 20 Mds€ en 2019, de 33 Mds€ en 2020, 33,2 Mds€ en 2021 et 30,1 Mds€ en 2022³. La hausse de la trésorerie de la SGP entre 2019 et 2021 correspond à elle seule aux deux tiers de la hausse de la trésorerie des opérateurs durant cette période tandis que les trésoreries de l'ASP et de l'ANR connaissent des évolutions inverses qui se compensent.

1.1.1.4. En dépit cette extrême variété de situations, la trésorerie des opérateurs connaît une hausse structurelle

En dépit de cette diversité, l'augmentation de la trésorerie peut être qualifiée de structurelle. C'est ainsi qu'entre 2019 et 2022, une augmentation du niveau de la trésorerie est observé chez une majorité d'opérateurs :

- ◆ Pour 56 % des opérateurs entre 2018 et 2019 ;
- ◆ Pour 67 % des opérateurs entre 2019 et 2020 ;
- ◆ Pour 76 % des opérateurs entre 2020 et 2021 ;
- ◆ Pour 60 % des opérateurs entre 2021 et 2022.

1.1.1.5. Les opérateurs du domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche concentrent 40 % de la trésorerie totale

Les opérateurs GBCP dépendant du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche représentent à eux seuls 40 % de la trésorerie de l'ensemble des opérateurs.

Ils comprennent les opérateurs rattachés au budget de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante (programme 150) qui inclut 161 opérateurs⁴ (158 en GBCP), et 36 opérateurs relevant d'autres programmes. Ce montant élevé, stable sur la période (22,3 Mds€ en 2019 et 22,2 Mds€ en 2021), connaît deux évolutions contraires :

- ◆ La trésorerie de l'ANR est passée de 16,4 Mds€ à 13,6 Mds€ entre 2019 et 2021, soit une baisse de 2,8 Mds€ ;

² Le calcul des charges décaissables effectué habituellement comprend l'ensemble des charges des opérateurs. Une méthode de calcul plus satisfaisante s'appuierait sur les charges récurrentes seulement.

³ La baisse de 3,1 Mds€ entre 2021 et 2022 s'explique pour 1,2 Md€ par la baisse de trésorerie de la SGP et pour 2,9 Mds€ par la baisse de trésorerie de l'ANR. La trésorerie de l'ASP a augmenté de 1 Md€ entre 2021 et 2022.

⁴ Ces opérateurs correspondent aux universités et aux grandes écoles.

- ◆ Hors ANR, la trésorerie des 193 autres opérateurs est passée de 5,9 à 8,6 Mds€. Les établissements du programme 150 ont connu une augmentation de leur trésorerie de 923 M€ entre 2020 et 2022, pour atteindre 5,6 Mds€ fin 2022.

Les niveaux élevés de trésorerie des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche reflètent les recommandations du MESR qui s'appuient sur les règles spécifiques à ce secteur⁵. Si le MESR applique aux opérateurs un minimum de 30 jours de fonctionnement pour la trésorerie à tout instant de l'année, au total, le montant⁶ de la trésorerie de ces établissements est bien supérieur puisqu'il s'élève à 8,44 mois de charges décaissables.

1.1.2. Cette augmentation de la trésorerie résulte de choix effectués par l'État

1.1.2.1. *Le financement par anticipation de la SGP explique à lui seul une grande partie de la hausse*

Le financement de la SGP a été effectué, de manière exceptionnelle, par un emprunt destiné à lui apporter par anticipation les ressources correspondant à ses besoins de financement futurs. DE ce fait la trésorerie de la SGP a connu une hausse de 8,6 Mds€ entre 2019 et 2020 et de 4,8 Mds€ entre 2020 et 2021.

Cet emprunt important et de long terme a bénéficié des taux d'intérêt bas observés à cette période, assurant une stabilité financière aux projets de la SGP. Les dépenses cumulées de l'opérateur atteignent en 2022 16 Mds€ depuis le lancement du projet en 2010. Le montant de la trésorerie de la SGP est destiné à décroître à mesure que les opérations d'acquisition de terrains et de travaux seront effectuées. Son niveau très élevé ne traduit donc pas un défaut de pilotage ou un écart entre recettes et dépenses. La manière dont la trésorerie de la SGP s'est constituée représente ainsi un cas unique.

1.1.2.2. *Les plans de soutien décidés en réponse à la crise sanitaire ont alimenté la trésorerie des opérateurs*

L'augmentation de trésorerie des opérateurs correspond à des choix stratégiques de l'État. Trois politiques ont conduit à une augmentation de la trésorerie entre 2019 et 2021 :

- ◆ Le maintien des subventions durant la crise sanitaire, couplé à la réduction de certaines dépenses, a conduit à une augmentation de la trésorerie des opérateurs ;
- ◆ Le plan de relance économique a fait de 17 opérateurs des organismes redistributeurs des subventions. Au cours de l'année 2021, 14,2 Mds€ de crédits ont été versés à ce titre ;
- ◆ Certains opérateurs ont reçu des subventions exceptionnelles qu'ils ne sont pas parvenus à dépenser au 31 décembre 2022 :
 - Les agences de l'eau sont concernées par le plan eau. Elles disposaient d'une trésorerie de 518,5 M€ en 2019 et de 717,7 M€ en 2021, soit une augmentation de 38,4 % ;
 - MaPrimeRenov' a conduit à une augmentation de la trésorerie de l'ANAH de 412,0 M€ en 2019 à 744,5 M€ en 2021, soit une hausse de 80,6 % ;

⁵ Les comptes financiers des établissements doivent être en équilibre (un plan de rétablissement de l'équilibre financier est mis en œuvre lorsque deux comptes financiers successifs présentent une perte comptable). L'article R. 719-61 du code de l'éducation limite les prélèvements sur le fonds de roulement à la section d'investissement.

⁶ Ce montant est inférieur au nombre de mois de charges décaissables moyens sur l'ensemble du périmètre des opérateurs GBCP, estimé à un peu moins d'un an. Cela s'explique essentiellement par la trésorerie très importante de l'ASP et de la SGP.

Rapport

- Le GIP Agence du service civique a reçu en 2021 362,8 M€ au titre du plan de relance économique. Sa trésorerie est passée de 27,5 M€ en 2019 à 288,1 M€ en 2021.

1.1.2.3. La hausse traduit le fait que l'État verse ses concours financiers de plus en plus tôt par rapport aux besoins de trésorerie des opérateurs

L'augmentation de la trésorerie s'explique par une variation négative du besoin en fonds de roulement, qui mesure l'écart chronologique entre encaissements et décaissements.

Dans le cas des opérateurs, cela signifie que les concours de l'État (subventions ou taxes affectées) sont perçus avant que les opérateurs ne procèdent aux décaissements. Sur 408 opérateurs, 269 soit 66,1 % ont un niveau final de BFR négatif. Mais, surtout, 220 des 408 opérateurs ont une variation du BFR négative entre 2021 et 2022, ce qui signifie que les concours de l'État sont versés de plus en plus en avance par rapport aux décaissements pour lesquels ils sont nécessaires.

1.2. Dans certains cas, la trésorerie disponible des opérateurs peut être qualifiée d'excédentaire

1.2.1. La notion de trésorerie disponible peut être calculée de diverses manières

L'analyse de la trésorerie des opérateurs nécessite que l'on distingue la trésorerie que l'on peut qualifier de « disponible » pour l'opérateur, ce qui signifie qu'elle n'est pas réservée en vue d'une dépense précisément identifiée, et qu'il ne s'agit pas de disponibilités détenues par l'opérateur pour le compte d'un tiers. Cette notion de trésorerie disponible ou « libre d'emploi », bien que très largement utilisée par les ministères pour analyser la trésorerie de leurs opérateurs, ne bénéficie d'aucune définition harmonisée⁷.

Pour identifier la trésorerie disponible, la mission a retranché de la trésorerie comptable des opérateurs les éléments suivants :

- ♦ La trésorerie pour compte de tiers. Dans le cadre du plan de relance économique (PRE), 17 opérateurs ont été chargés de distribuer des fonds pour des tiers, notamment l'ASP, l'ADEME et l'ANR ;
- ♦ La trésorerie « fléchée »⁸. Plus d'une centaine d'opérateurs ont perçu des subventions exceptionnelles pour un montant de 14,2 Mds€ dans le cadre du plan de relance économique. Elles devraient être comptabilisées comme fléchées, mais ce n'est pas toujours le cas⁹. Les opérateurs reçoivent de la trésorerie fléchée dans le cas de travaux ou de subventions exceptionnelles ;
- ♦ Les emprunts. Le règlement GBCP interdit aux opérateurs de GBCP de recourir à des emprunts d'une durée supérieure à un an (sauf dérogations comme pour la SGP) ;

⁷ Elle n'est mentionnée dans aucun règlement, doctrine ou avis.

⁸ La trésorerie fléchée correspond à la trésorerie associée à des recettes dont l'objet est identifié en amont de l'octroi de la subvention. Les recettes fléchées visent à créer une dépense dans un champ spécifique qui se distingue des activités ordinaires de l'opérateur. Ainsi, le fléchage vise à distinguer dans la trésorerie ce qui relève des réserves associées à des politiques publiques exceptionnelles et ce qui constitue une réserve pour les dépenses ordinaires des opérateurs.

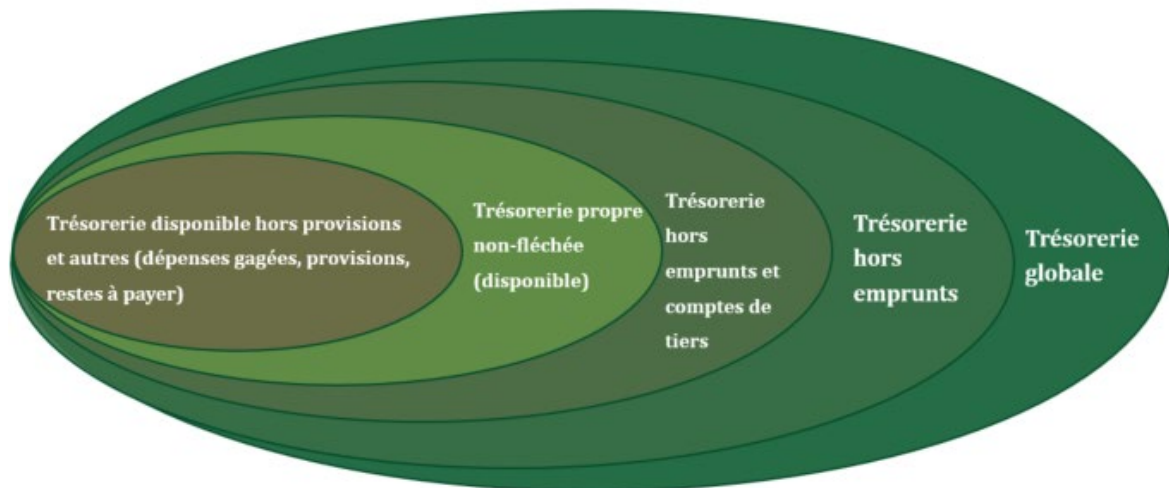
⁹ La mission a constaté que plusieurs établissements ayant perçu des subventions de cette nature ne les ont pas inscrites comme fléchées. Cela traduit un degré d'appropriation encore insuffisant de la notion par les opérateurs.

Rapport

- ◆ Par ailleurs, la prise en compte de certaines charges peut donner lieu à discussion. Il s'agit par exemple des restes-à-payer, des provisions et de dépenses qui n'apparaissent pas dans les comptes mais que les opérateurs identifient néanmoins avec précision. Dans son traitement des données disponibles, la mission a effectué les choix suivants concernant :
 - Les restes-à-payer : plusieurs opérateurs ont des restes-à-payer significatifs en raison de programmes pluriannuels (de recherche, de travaux etc.). La mission considère qu'ils ne peuvent pas être en totalité déduits de la trésorerie libre d'emploi, et qu'une évaluation du rythme des décaissements doit être effectuée pour préciser le montant qui doit être déduit de la trésorerie disponible et qu'il doit être tenu compte des recettes futures qui interviendront préalablement aux échéances de paiement ;
 - Les provisions : certains opérateurs calculent des montants de provisions élevés et les considèrent comme devant être couvertes par des ratios de trésorerie atteignant parfois 100% de ces provisions. Cette règle paraît excessive s'agissant de charges dont la réalisation n'est pas certaine. Il est de plus improbable que les sommes soient rapidement exigibles en totalité, ce qui méconnaît le caractère essentiellement évolutif de la trésorerie ;
 - Les dépenses « gagées » : le terme est utilisé de manière volontairement imprécise pour désigner des dépenses prévues mais non encore engagées ou comptabilisées. Si la mission considère que les dépenses gagées doivent être, sous certaines conditions (tenant en particulier à la précision de leur évaluation), retirées de la trésorerie disponible, l'absence d'information dans l'infocentre EPN a rendu impossible, en l'absence d'informations complémentaires, leur prise en compte dans cette étude.

Les ministères qui analysent la trésorerie de leurs opérateurs ne font pas nécessairement les mêmes choix. Le MESR, par exemple, retire de la trésorerie disponible les dépenses gagées, les provisions et les restes à payer en intégralité. Il est logique que cela le conduise à admettre chez ses opérateurs de montants de trésorerie estimés comme excessifs par la mission.

Graphique 1 : Synthèse de la trésorerie disponible



Source : Mission.

La trésorerie disponible est donc une grandeur intrinsèquement évolutive : elle inclut à l'instant du calcul des montants qu'il faudra retirer à une date ultérieure.

Rapport

D'après les estimations de la mission, les différents sous-ensembles de trésorerie représentent en 2021 :

- ◆ 15 Mds€ d'emprunt (essentiellement la SGP) ;
- ◆ 11 Mds€ au minimum pour la trésorerie pour compte de tiers ;
- ◆ 14,2 Mds€ de trésorerie fléchée.

Sur un montant de trésorerie total de 55 Mds€ fin 2021, on peut estimer que, du fait des incertitudes et des approximations nécessaires pour évaluer d'après les données agrégées de l'infocentre la trésorerie pour compte de tiers et *a fortiori* la trésorerie gagée, la trésorerie disponible devrait être au maximum de 15 Mds€ en ordre de grandeur.

1.2.2. L'estimation de la trésorerie excédentaire est rendue difficile du fait d'une information financière insuffisante qui complique le calcul de la trésorerie disponible

1.2.2.1. Une estimation d'après le nombre de jours de charges décaissables doit tenir compte du besoin en fonds de roulement et du profil financier de l'opérateur

Les rapports de l'IGF relatifs au guide d'autoévaluation de la trésorerie des opérateurs¹⁰ et aux relations entre l'État et ses agences¹¹ prévoient que le niveau de trésorerie adéquat est compris entre 30 et 90 jours de charges décaissables en fonds de roulement¹². Toutefois l'apparition de nouveaux opérateurs aux modèles économiques de plus en plus diversifiés, l'augmentation des montants des opérations gérées par certains opérateurs pour le compte de tiers, l'entrée en vigueur du décret GBCP avec l'introduction de nouvelles notions de comptabilité budgétaire et la notion plus récente de trésorerie fléchée, rendent ces critères moins opérationnels. En particulier, l'utilisation du fonds de roulement comme grandeur significative paraît discutable pour des opérateurs essentiellement financés par l'État. L'appréciation du niveau de trésorerie ne devrait plus se fonder sur le fonds de roulement. La trésorerie constitue une notion plus adaptée¹³. Une appréciation fondée sur la comparaison entre la trésorerie et l'équivalent en nombre de jours des charges décaissables, bien qu'imparfaite (v. le Vademecum DB-DGFiP), reste préférable.

Le Vademecum DB-DGFiP relatif à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État propose une grille d'analyse de la situation financière des opérateurs sur la base de plusieurs critères tirés de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale (v. schéma 1) :

- ◆ Le solde budgétaire et la variation du solde budgétaire ;
- ◆ Le fonds de roulement et la variation du fonds de roulement ;
- ◆ Le besoin en fonds de roulement et la variation du besoin en fonds de roulement.

¹⁰ Référence : rapport IGF n°2010-M-011-01.

¹¹ Référence : rapport IGF n°2011-M-044-01.

¹² Il faut rappeler que cette « règle » du nombre de jours de charges décaissables en caisse ne fait l'objet que d'une simple remarque et non d'une proposition à part entière. Les rapports ne s'y réfèrent qu'une seule fois. Le Vademecum DB-DGFiP d'août 2022 fait le choix d'abandonner toute référence à un nombre de jours cible en se fondant sur la variété des modèles économiques des opérateurs.

¹³ La trésorerie présente l'avantage de constituer un élément tangible, contrairement au fonds de roulement qui est une grandeur calculée, plus adaptée aux entreprises privées qu'aux entités financées par l'État.

Rapport

Schéma 1 : Grille d'analyse de moyen et de long-terme de la situation financière des opérateurs de GBCP

	Solde budgétaire > 0		Solde budgétaire < 0	
	Variation de Trésorerie > 0	Variation de Trésorerie < 0	Variation de Trésorerie > 0	Variation de Trésorerie < 0
Variation de Fonds de Roulement > 0	Variation du BFR < ou > à 0	Variation du BFR > à 0	Variation du BFR > à 0	Variation du BFR > à 0
			Variation du BFR < à 0	
Variation de Fonds de Roulement < 0	Notamment si le BFR est structurellement négatif	Variation du BFR > à 0	Variation du BFR < à 0	Variation du BFR < ou > à 0
		Variation du BFR < à 0		

Source : Vademecum relatif à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État (août 2022).

La mission s'est fondée sur la combinaison de ces différents critères en estimant que pour des entités présentant un besoin en fonds de roulement négatif et en variation négative (soit plus de la moitié d'entre eux), les ratios de 30 jours de charges décaissable ou plus ne se justifient pas. Elle propose une cible comprise entre 15 et 30 jours selon les cas en tenant compte des situations. Pour les autres opérateurs en revanche, l'analyse doit être différente et un niveau de trésorerie supérieur est justifié (v. *infra*).

1.2.2.2. L'information agrégée est insuffisante, ce qui empêche d'approcher la trésorerie disponible de la plupart des opérateurs

La mission a constitué un échantillon de 20 opérateurs¹⁴ afin d'étudier la qualité des documents transmis à la tutelle au moyen de l'EPN. Ces opérateurs sont représentatifs de la situation des opérateurs et représentant 66 % de la trésorerie des opérateurs de GBCP. Sur les 20 opérateurs (qui n'appartiennent pas au programme 150) analysés par la mission, seuls cinq fournissent des documents permettant d'identifier la trésorerie disponible en indiquant explicitement la quantité de trésorerie pour comptes de tiers et de trésorerie fléchée. Sur ces établissements, un seul utilise le concept de trésorerie fléchée de manière satisfaisante.

Pour la majorité des opérateurs, une analyse précise de leur trésorerie est donc impossible à effectuer d'après les seules données centralisées. De bonnes pratiques sont néanmoins constatées dans certains cas. L'ADEME distingue par exemple sa trésorerie en compte propre et celle du PIA. Hors de l'échantillon, la mission remarque que :

- ◆ Pôle Emploi a mis en place un comité de pilotage de la trésorerie qui permet de piloter la trésorerie en continu ;
- ◆ Le CEA distingue les composantes de la trésorerie pour compte de tiers et de la trésorerie fléchée, permettant une estimation assez précise de la trésorerie disponible.

¹⁴ Cet échantillon correspond à l'échantillon de 22 opérateurs présenté ci-dessous, à l'exception des opérateurs hors-GBCP qui n'ont pas d'obligation de transmettre les dits documents.

1.2.3. L'excédent de trésorerie analysé sur un échantillon de 180 opérateurs est estimé à 2,5 Mds€

1.2.3.1. La mission a dû effectuer des hypothèses lorsque l'information disponible était insuffisante

La mission s'est appuyée sur l'analyse de 22 opérateurs individuels et des 158 opérateurs du programme 150 pour obtenir une estimation leur trésorerie disponible, en ordre de grandeur, à partir des documents de l'infocentre EPN. Elle est parvenue à estimer de façon précise la trésorerie disponible de 11 des 22 opérateurs et a dû recourir, pour les 11 autres, à des hypothèses en ce qui concerne l'ordre de grandeur de la trésorerie fléchée et de la trésorerie pour compte de tiers. Pour les opérateurs du MESR, elle s'est appuyée sur les données transmises par le ministère.

La mission a fait l'hypothèse qu'en l'absence d'information plus précise permettant une analyse individualisée, chaque opérateur devait disposer de 30 jours de charges décaissables en trésorerie disponible. Il est entendu que ce nombre de jours ne constitue pas un objectif à appliquer lorsque des informations plus précises sont disponibles, dans la mesure où le nombre de jours cible doit dépendre de la situation financière de l'établissement, notamment de son besoin en fonds de roulement et de sa variation. Ce critère a toutefois semblé la seule approximation possible compte tenu des informations disponibles. Sur cette base, la mission estime le montant de la trésorerie excédentaire à 2,5 Mds€ pour l'échantillon de 180 opérateurs examinés¹⁵.

1.2.3.2. L'excédent de trésorerie identifié résulte, sauf si les documents produits sont erronés, d'un déséquilibre entre les financements accordés et le niveau constaté de l'activité

Un excédent de trésorerie peut être diagnostiqué par erreur ou résulter d'un déséquilibre véritable entre les recettes et les dépenses d'un opérateur.

Dans le premier cas, certains opérateurs peuvent indiquer un montant de trésorerie fléchée ou en compte de tiers sous-évalué, ce qui conduit à surestimer la trésorerie disponible. Le calcul des provisions ou des dépenses gagées peut également être interrogé dans certains cas. La mission n'a pas pu dans le temps imparti réaliser les vérifications nécessaires pour approfondir ces points.

Dans le second cas, l'excès de trésorerie peut provenir d'un déséquilibre entre encaissements et décaissements. Deux situations ont été identifiées :

- ♦ Le ralentissement des activités (allongement de la durée des programmes, confinements successifs et ralentissement des activités dû à la crise sanitaire) entraînant un rythme de décaissement inférieur aux encaissements ;
- ♦ Certains opérateurs se sont vu confier la charge de distribuer des aides qu'ils ne sont pas parvenus à distribuer au rythme anticipé. La trésorerie constatée correspond à une anticipation imparfaite des décaissements.

¹⁵ Compte tenu du fait que deux opérateurs de GBCP sur trois ont un besoin en fonds de roulement négatif, l'application de la règle de 30 jours de charges décaissables est un majorant du niveau de trésorerie nécessaire, ce qui conduit à considérer que l'estimation de 2,5 Mds€ pourrait être inférieure au niveau du véritable excédent de trésorerie.

1.2.3.3. Par secteur, les 2,5 Mds€ se répartissent ainsi : 1,4 Mds€ pour les opérateurs du MESR et du MEFSI, 700 M€ pour les opérateurs du MTE et 400 M€ pour les opérateurs de la Culture

Sur les 180 opérateurs étudiés par la mission, 162 sont rattachés au MESR, 2 au ministère de l'économie et des finances, 9 au ministère de la transition énergétique, 3 au ministère de la culture et 4 à d'autres ministères¹⁶.

L'excédent de trésorerie estimé à 2,5 Mds€ se répartit inégalement entre les domaines ministériels. L'excédent de trésorerie sur les opérateurs du MESR et du ministère de l'économie et des finances (MEFSI) est estimé à 1,4 Mds€. L'excédent est estimé pour les 9 opérateurs du ministère de la transition énergétique à 700 M€ et à 400 M€ pour les 3 opérateurs du ministère de la Culture. Rien ne permet d'indiquer que la même répartition aurait été constatée si l'analyse avait porté sur l'ensemble des opérateurs.

La mission n'a en revanche pas identifié d'excédent de trésorerie en 2022 pour les quatre opérateurs rattachés à d'autres ministères.

2. La maîtrise des dépenses publiques doit s'appliquer aux opérateurs, ce qui implique un suivi financier renforcé de la part de l'État

2.1. L'État doit pouvoir mieux piloter la trésorerie de ses opérateurs grâce à une information plus précise

2.1.1. La trésorerie est neutre sur la dépense, mais son pilotage fait partie des responsabilités de la tutelle et suppose une information précise

2.1.1.1. Le niveau de trésorerie des opérateurs est neutre sur la dépense publique

Pour les opérateurs de l'État, la soumission aux règles de la comptabilité publique implique un principe de centralisation de leur trésorerie (parmi d'autres règles relatives à sa gestion)¹⁷ sur le compte unique du Trésor¹⁸. De ce fait, l'agence France trésor (AFT) gère la trésorerie des opérateurs ainsi que celle des autres entités concernées (État et collectivités) comme un tout fongible. La répartition des disponibilités entre les comptes de l'État et de ses opérateurs¹⁹ est sans incidence sur la trésorerie qui est globalisée et sur sa gestion. Cette mutualisation implique qu'un excédent de trésorerie inscrit au compte d'une entité est disponible pour les autres entités, sans qu'il en résulte un coût d'opportunité ; il constitue une ressource de financement pour les autres entités. Cette centralisation réduit les besoins globaux d'émission puisque l'ensemble des disponibilités servent à financer l'ensemble des dépenses²⁰, ce qui diminue les charges de l'État.

¹⁶ Il s'agit de l'ASP, du CEA, de la SGP et de Pôle Emploi.

¹⁷ Ces règles sont explicitées à la section 3 (« les opérations de trésorerie ») du chapitre 3 (« les opérations ») du titre premier (« les principes fondamentaux ») qui concerne toutes les entités relevant de la comptabilité publique, qu'elles appliquent ou non la comptabilité budgétaire.

¹⁸ Article 47 du décret GBCP. Cette obligation s'entend à l'exception des fonds issus de dons, legs et libéralités, et peut faire l'objet de dérogations autorisées par le ministre de l'économie et le ministre du budget.

¹⁹ Seuls les intitulés des comptes (désignés comme « dépôts de fonds au Trésor ») sont différents pour les différentes entités (État ou correspondants du Trésor) déposant leurs fonds sur le compte unique du Trésor (CUT).

²⁰ En effet le compte de l'État ne peut pas être déficitaire à la clôture en vertu de l'article 123 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Les opérateurs non soumis à la comptabilité publique font exception, puisque leurs fonds ne sont pas centralisés. Ils sont toutefois peu nombreux. Parmi eux, seuls Pôle emploi et le CEA présentent une trésorerie d'un montant significatif à l'échelle de l'ensemble. La trésorerie de ces deux opérateurs est suivie de très près et n'est pas en situation d'excédent.

L'opération consistant pour l'État à abonder ou à effectuer un prélèvement sur la trésorerie d'un opérateur est sans effet sur de la dépense publique totale. En effet, les opérateurs étant comptabilisés par l'INSEE dans le secteur des administrations publiques (APU), les concours de l'État aux opérateurs (directs au moyen de subventions ou indirects au moyen de ressources affectées) sont bien des dépenses de l'État, mais elles restent à l'intérieur de la sphère des APU. Or, du point de vue de la soutenabilité des dépenses et de la dette, tant pour les marchés financiers que pour les autorités de l'UE, le périmètre d'analyse est celui des APU et non celui de l'État. Les dépenses de l'État au profit des opérateurs ne constituent donc pas des dépenses pour les APU, de même que les prélèvements sur la trésorerie des opérateurs, qui sont des dépenses des opérateurs et des recettes pour l'État, ne sont pas des recettes pour les APU.

C'est pourquoi la réduction de la dépense publique ne passe pas par la variation de la trésorerie des opérateurs mais par la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention²¹.

2.1.1.2. La maîtrise de la trésorerie des opérateurs est un élément de l'exercice de la tutelle

Pour atteindre cet objectif de maîtrise de la dépense publique, il est essentiel que l'État exerce pleinement son rôle de tutelle des opérateurs. C'est à ce titre qu'il doit piloter avec précision le niveau de leur trésorerie.

Le modèle des relations entre l'État et ses opérateurs est schématisé par la relation « principal-agent » développée par les économistes²². Dans ces modèles où le principal délègue une activité à un agent, le premier doit pouvoir observer périodiquement la productivité du second afin de faire converger son activité vers l'optimum social. La détention de l'information constitue un élément primordial. Quand l'agent (opérateur) doit effectuer une dépense sous le contrôle du principal (État), deux cas peuvent se présenter :

- ◆ Si l'agent ne dispose pas de la trésorerie suffisante, le principal est libre de lui octroyer les fonds nécessaires qui conditionnent la dépense ;
- ◆ Si l'agent dispose de la trésorerie suffisante, il est en mesure d'effectuer la dépense s'il y est autorisé, mais il n'a pas besoin de solliciter au préalable le principal pour obtenir de nouveaux crédits.

Même si les budgets des opérateurs doivent toujours faire l'objet d'une approbation de la tutelle, il existe une asymétrie entre les deux situations. Dans les cas où cette approbation serait effectuée de manière automatique ou tacite, le modèle permet d'expliquer qu'en cas de trésorerie élevée de l'opérateur, la capacité de la tutelle de peser sur les dépenses se trouve réduite. Il est plus facile pour la tutelle de consentir à une dépense lorsqu'un opérateur dispose lui-même de suffisamment de ressources, que de redéployer des moyens au sein de son propre budget pour les verser à l'opérateur.

Un niveau inadéquat de trésorerie constitue chez un opérateur un signe qui doit dans tous les cas interpeller sa tutelle. La gestion de la trésorerie des opérateurs n'obéit pas aux contraintes qui sont celles des entreprises privées confrontées aux nécessités des cycles de

²¹ Sauf quand celle-ci s'effectue au profit d'une autre entité comprise dans le périmètre APU, puisqu'elle dans ce cas neutre sur la dépense totale des APU.

²² Théorie qui s'est développée à partir des années 1980. V. par exemple *A theory of Incentives in Procurement and Regulation* de Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole.

fonctionnement et d'investissement²³ et à la nécessité de faire face aux risques d'insolvabilité, puisque les moyens des opérateurs proviennent pour l'essentiel de l'État. Accumuler de la trésorerie ne correspond donc pas à une règle de précaution ou à une condition pour se disposer des moyens d'investir. Elle ne répond à aucune nécessité particulière.

2.1.1.3. L'État doit disposer d'une information financière précise pour anticiper les difficultés des opérateurs et bien dimensionner les moyens qu'il leur accorde

La notion adaptée au modèle économique des opérateurs, explicitée par le décret n°2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, est celui de soutenabilité budgétaire. Cette notion explicitée dans le Vademecum DB-DGFI²⁴ permet d'analyser l'adéquation des moyens apportés par l'État aux missions de chaque opérateur. Ces moyens sont essentiels puisque les opérateurs se définissent par le fait que leurs ressources ne proviennent pas à titre principal de leur résultat. La soutenabilité implique l'adéquation du budget aux orientations stratégiques, la sincérité et la précision des prévisions d'encaissement et de décaissement (fonctionnement, intervention et investissement) dans une triple perspective : annuelle, infra-annuelle et pluriannuelle. Plus précisément, pour les opérateurs :

- ◆ À l'échelle annuelle, l'analyse porte sur la conciliation du niveau de trésorerie avec le solde budgétaire, qui s'apprécie grâce aux tableaux 4 (équilibre financier), 6 (situation patrimoniale) et 10 (tableau de synthèse) ;
- ◆ La soutenabilité infra-annuelle s'apprécie tant en ce qui concerne le niveau le plus bas de la trésorerie que le niveau plus haut, grâce au tableau 7 (plan de trésorerie) ;
- ◆ La soutenabilité pluriannuelle consiste à analyser les opérations lancées dans l'année et celles des années précédentes tant en ce qui concerne les recettes restant à encaisser que les dépenses restant à payer, avec les tableaux 8 (recettes fléchées), 9 (opérations pluriannuelles) et 10 (tableau de synthèse).

La soutenabilité s'entend comme un calibrage adéquat des moyens financiers, qui doivent être suffisants mais non excessifs, en fonction des objectifs et dans une perspective pluriannuelle.

Elle s'apprécie lors de l'approbation des budgets (initial et rectificatifs) et du compte financier. La principale difficulté réside dans l'exercice de prévision. La tutelle doit appréhender les déterminants des événements ayant une incidence financière et estimer la probabilité qu'ils surviennent.

La mise en place de ce cadre d'analyse est nécessaire à l'élaboration d'un calendrier individualisé des versements des subventions, qui détermine l'évolution infra-annuelle de la trésorerie des opérateurs²⁵. Les opérations non budgétaires²⁶ ayant un effet sur la trésorerie sont également concernées.

²³ Nécessité de dégager via le résultat d'exploitation les moyens nécessaires à l'investissement.

²⁴ Le Vademecum reprend le contenu du recueil des normes comptables pour les établissements publics et du recueil des règles budgétaires des organismes. Dans le chapitre « Analyse du budget », les sous-parties « analyse au moyen d'instruments adaptés au modèle économique des opérateurs », « appréciation de la soutenabilité du budget » et « indicateurs et ratios d'analyse », présentent des développements détaillés et des fiches pratiques complétées par des annexes : annexe 8 (indicateurs d'analyse du budget et tableau de bord), 10 (instruments propres aux organismes soumis à la comptabilité budgétaire), 12 (articulation entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale) et 13 (outils d'analyse d'un budget) notamment.

²⁵ Calendrier arrêté selon un processus en trois étapes décrites précisément dans le Vademecum (pp. 22-23) : étape 1 lors des travaux préparatoires au budget de l'année N, étape 2 en début d'exercice, étape 3 en cours de gestion.

²⁶ Non budgétaires : opérations au nom et pour compte de tiers, opérations en capital, opérations en attente de régularisation.

L'exercice de la tutelle implique plusieurs acteurs, tant du côté de l'opérateur (l'ordonnateur et ses services, le comptable et ses services, le certificateur des comptes le cas échéant) que de l'État (responsable de programme, personnes chargées de la tutelle et du contrôle). La circulation de l'information joue de ce fait un rôle important. Elle doit être fiable, exhaustive et sincère et permettre une maîtrise des risques financiers.

En conclusion, exercer la tutelle d'un opérateur implique pour l'État d'analyser et de calibrer la trésorerie de ses opérateurs, ce qui suppose :

- ◆ Des informations financières précises et disponibles en temps réel ;
- ◆ Une analyse détaillée et individualisée de ces informations, au plan annuel et si nécessaire pluriannuel. Cela conduit à écarter l'application de formules qui seraient uniformes et standardisées, car l'analyse pourrait alors être en décalage avec les spécificités de l'opérateur²⁷.

2.1.1.4. Le contrôle des opérateurs s'appuie sur un effectif limité

L'effectif consacré au contrôle des opérateurs ne dépasse pas un agent pour deux opérateurs.

Cette évaluation est approximative²⁸. En effet, on évalue à 81 le nombre de personnes chargées d'analyser les budgets des organismes, soit environ 8 agents par CBCM (avec des variations de 4 à 15). Toutefois, cette activité n'est pas effectuée à temps plein. En région (CBR), 90 agents sont concernés, dont 6 à plein temps. Selon le rapport d'activité 2022 du Cgefi, 18 responsables de mission et 107 contrôleurs généraux sont en mesure de conduire le contrôle des opérateurs.

C'est pourquoi, vu la faible probabilité d'une diminution importante du nombre d'opérateurs et le caractère limité des moyens dont l'État dispose pour leur contrôle, il faut faire prévaloir un principe de proportionnalité afin d'adapter les efforts en fonction des enjeux d'optimisation de la dépense.

2.1.2. L'information financière de la tutelle doit être améliorée

2.1.2.1. Le dossier budgétaire, pourtant obligatoire en vertu du décret GBCP, fait l'objet d'un remplissage incomplet

Le décret GBCP prévoit un ensemble de documents que les opérateurs doivent transmettre à la tutelle lors des divers événements du calendrier budgétaire annuel. Ces documents font l'objet de transmissions diverses entre les ministères de tutelle, le réseau des contrôleurs budgétaires, le contrôle économique et financier, la direction du budget, le cas échéant les commissaires aux comptes. Plusieurs documents obligatoires font l'objet d'un remplissage insuffisant :

- ◆ Le tableau d'équilibre financier (tableau n°4) prévoit de distinguer dans l'abondement ou le prélèvement de trésorerie les variations de la trésorerie fléchée. Or, sur

²⁷ La diversité des critères d'analyse ne peut être évoquée dans le détail. Le Vademecum traite cette question p. 41 (« l'analyse de la soutenabilité du budget est intrinsèquement liée à la nature des activités de l'organisme (...) Compte tenu de la diversité des modèles économiques, il n'est pas opportun de déterminer une grille unique d'analyse et d'indicateurs, valables de manière uniforme pour tous les organismes »). Cette démarche apparaît préférable aux critères standard proposés auparavant.

²⁸ Le résultat obtenu est néanmoins comparable au calcul qui avait été effectué en 2012 dans le rapport IGF n°2011-M-044-01 déjà cité.

20 opérateurs examinés²⁹ représentant les deux tiers de la trésorerie des opérateurs de GBCP au 31 décembre 2022, 6 opérateurs ne précisait pas l'abondement de trésorerie fléchée ;

- ◆ Le tableau des flux de trésorerie ou tableau de synthèse (tableau n°10) catégorise les variations de trésorerie survenues au cours de l'année. Il indique le montant initial et le montant final de trésorerie fléchée et non-fléchée. Le TFT est le seul document de la liasse GBCP indiquant la trésorerie fléchée en niveau et non en variation. Il permet de connaître la part de trésorerie fléchée au sein de la trésorerie globale de l'établissement. Or, sur les 20 opérateurs étudiés par la mission, 13 ne transmettent pas de TFT ;
- ◆ Le plan de trésorerie infra-annuel (tableau n°7) retrace les évolutions de trésorerie mois par mois au cours de l'année. Il permet d'estimer le montant minimal de trésorerie au cours de l'année et les dates auxquelles ce minimum est atteint. Pour la tutelle, le plan de trésorerie permet d'anticiper des demandes de subvention complémentaires de la part des opérateurs et d'estimer une trésorerie non mobilisée au cours de l'année. L'étude des variations permet aussi de diminuer l'excédent de trésorerie estimé dans le cas où l'opérateur connaîtrait d'importantes variations de trésorerie au cours de l'année. Sur les 20 opérateurs examinés, 9 ne transmettent pas de plan de trésorerie dans l'EPN.

De manière générale, le format de transmission et la localisation des fichiers dans l'infocentre EPN complique le travail de la tutelle et des contrôleurs :

- ◆ Le dossier budgétaire complet ne fait pas l'objet d'un document à part au sein de l'EPN ;
- ◆ Les rapports de gestion doivent être transmis au format .pdf et être exploitables. Or, sur 20 opérateurs examinés, 5 transmettent un rapport de gestion au format .pdf sans reconnaissance possible des mots, ce qui empêche de recourir à la fonction recherche (ctrl+f).

Les données transmises ne sont pas conçues pour être aisément exploitables par la tutelle et par les contrôleurs : les tableaux sont actuellement accessibles dans l'EPN uniquement en parcourant les rapports de gestion des opérateurs. Cette pratique ne permet pas de vérifier facilement la bonne transmission et le bon renseignement de l'ensemble des tableaux obligatoires. Les documents transmis diffèrent parfois sur le fond (changements effectués sur le tableau des flux de trésorerie³⁰ ou le tableau d'équilibre financier³¹) et sur la forme (présentation de tableaux s'écartant des canevas transmis).

2.1.2.2. Les plans de trésorerie pluriannuels restent l'exception

Un autre document, qui n'est pas rendu obligatoire par le décret GBCP, constituerait pour la tutelle et pour le contrôle un document utile pour le pilotage de la trésorerie et l'appréhension de la situation financière de leurs opérateurs : le plan de trésorerie pluriannuel.

Ce document permettrait aux opérateurs dont les dépenses connaissent des variations importantes, du fait qu'ils effectuent des opérations pluriannuelles, de faire remonter une analyse prospective de leur trésorerie à partir des encaissements et des décaissements prévus sur les années suivantes. Même s'ils n'élaborent pas ces documents à destination de leur tutelle, les opérateurs ont nécessairement une appréhension, même imparfaite, de leurs flux de trésorerie futurs.

²⁹ ADEME, CNRS, CNC, ASC, INPI, CNM, Sorbonne Université, 6 agences de l'eau, IMT, VNF, CNOUS, Musée du Quai Branly, ANAH, SGP, ASP.

³⁰ Un opérateur a transformé le tableau des flux de trésorerie en tableau du fonds de roulement. Le fonds de roulement n'est pourtant pas l'unique variable à considérer dans l'analyse de la trésorerie de l'opérateur.

³¹ Plusieurs opérateurs suppriment les variables « ... Dont abondement de la trésorerie fléchée », « ... Dont abondement de la trésorerie non-fléchée », « ... Dont prélèvement sur la trésorerie non-fléchée », « ... Dont prélèvement sur la trésorerie fléchée ».

Il serait préférable que cette asymétrie d'information entre l'État et ses opérateurs soit réduite. Ainsi, sur les 20 opérateurs étudiés, 5 élaborent de tels tableaux mais 15, soit la majorité, ne transmet pas de vision prospective de la trésorerie au-delà de l'année considérée. Le plan de trésorerie pluriannuel ne constitue pas un document obligatoire mais constituerait une information précieuse pour la tutelle dans son rôle de prévention des risques financiers (articles 220 et suivants du décret GBCP sur le contrôle interne et externe et l'audit). L'effort de prévention ne peut être utile que s'il est conduit sur la durée et s'appuie sur toutes les informations disponibles à l'instant considéré.

2.1.2.3. La mise à jour de l'infocentre EPN (projet Infinoé) doit être anticipée pour qu'elle porte pleinement ses fruits

Le projet Infinoé actuellement conduit par le DGFIP permettra à l'infocentre EPN de rendre accessibles en temps réel de manière automatique les documents comptables des opérateurs et notamment le dossier budgétaire prévu par le décret GBCP. Cette nouvelle infrastructure devrait rendre impossible l'existence d'erreurs liées au remplissage déclaratif des informations dans l'application. La date de mise en production du nouvel infocentre, plusieurs fois repoussée, est désormais annoncée pour fin 2024.

Néanmoins, la production automatique de ces documents n'assurera la qualité des informations transmises que si les opérateurs se sont préalablement appropriés plusieurs concepts comme celui de trésorerie fléchée, de trésorerie pour compte de tiers et de trésorerie disponible.

Ainsi, s'il est indéniable que le déploiement de l'application représentera un progrès par rapport à la situation actuelle, il ne doit pas laisser penser que l'application rendra à elle seule le service attendu de maîtrise des risques et de pilotage financier des opérateurs. Pour déterminer avec précision le niveau de trésorerie adapté au modèle économique et financier de chaque opérateur, c'est l'analyse de chacun d'entre eux, en tenant compte de divers critères, qu'il importe d'effectuer et de généraliser à l'ensemble du périmètre.

2.2. La trésorerie des opérateurs doit être ramenée au bon niveau et l'analyse de leur situation financière renforcée

2.2.1. Ramener dès 2024 la trésorerie des opérateurs au bon niveau en ajustant les concours de l'État

La première étape doit consister à amener le niveau de trésorerie des opérateurs au bon niveau, ce qui n'est pas le cas dans certains cas. Ce niveau, à fixer au cas par cas, ne doit être ni trop élevé ni trop réduit. Les responsables doivent faire autant d'efforts pour éviter ces deux extrêmes, alors qu'actuellement, c'est surtout sur le risque de défaut qu'ils se concentrent.

Il faut distinguer le besoin d'ajustement infra-annuel, pour lequel cela consiste à revoir le calendrier des versements des subventions, du besoin d'ajustement de la trésorerie en montant absolu (en se calant sur la fin d'année 2023 avec la prise en compte d'échéances ultérieures le cas échéant). Lorsque le niveau de trésorerie est trop élevé, il conviendra de réduire les concours de l'État en loi de finances 2024³². Le calendrier de préparation de celle-

³² Il n'est pas recommandé de procéder par prélèvement sur la trésorerie des opérateurs en cours d'année 2023. En effet, cela supposerait de s'appuyer sur une loi de finances rectificative et perturberait de manière inutile la gestion de l'année en cours. Il est préférable de disposer du deuxième semestre 2023 pour calibrer convenablement les révisions de concours de l'État. Leur baisse ne devrait pas excéder 2,5 Mds€ au total, d'après l'estimation de la mission.

ci est compatible avec cet objectif. En effet, l'État dispose des informations permettant de fixer le niveau de baisse des concours pour les principaux opérateurs. Le ministère des finances doit en discuter avec les autres ministères dès maintenant afin que les opérateurs soient prévenus courant juillet 2023 des mesures envisagées et qu'ils puissent les intégrer dans leurs prévisions pour 2024 qui feront l'objet de discussions à la rentrée.

Les mesures porteront, selon les cas, sur les subventions apportées aux opérateurs ou sur le niveau des ressources affectées, par une diminution de leur plafond. L'effet est équivalent pour les opérateurs, même si le financement direct par le budget de l'État facilite le pilotage de la dépense. Le rendement des ressources affectées comporte en effet toujours une part d'incertitude qui ne facilite ni la gestion de l'opérateur, ni l'action de la tutelle. L'existence de ressources affectées ne doit avoir aucune conséquence sur l'efficacité et la précision du pilotage de l'État en ce qui concerne les moyens des opérateurs.

Il importe que la baisse des concours en 2024 ne réduise pas les niveaux de trésorerie en deçà du niveau souhaitable, ce qui entraînerait des demandes compensatoires de hausse des financements dans les années suivantes. L'ajustement recherché vise uniquement à ramener la trésorerie des opérateurs au niveau adéquat. Elle devra par la suite être suivie de manière suffisamment fine pour que les excédents ne se reconstituent pas.

Proposition n°1 (ministères, opérateurs) : réduire les concours financiers de l'État aux opérateurs pour ramener leur trésorerie au niveau souhaitable en 2024.

2.2.2. Améliorer l'information financière partagée avec la tutelle

La production par les opérateurs des documents financiers obligatoires mentionnés par le décret GBCP doit être systématique³³. Pour faciliter le travail de la tutelle et des autorités de contrôle, les documents financiers et notamment les tableaux permettant l'analyse de la trésorerie³⁴ doivent être aisément identifiés dans l'infocentre, et non disséminés au sein d'autres documents. Leur présentation, leur titre et leur format doivent être strictement normalisés. L'identification immédiate des différents tableaux doit permettre de vérifier à tout moment la bonne remontée de l'information.

Proposition n°2 (DGFIP) : Paramétrer l'application Infocentre EPN afin qu'elle identifie individuellement tous les documents du dossier budgétaire GBCP et vérifie en lecture immédiate si le dossier est complet et le cas échéant quels sont les documents manquants à compléter.

Les documents obligatoires permettent d'analyser la trésorerie en commençant, comme il est indiqué dans le Vademecum DB-DGFIP, par l'analyse budgétaire, puis en la complétant par certaines notions de comptabilité générale en vérifiant quel sens elles prennent dans le contexte³⁵. La comptabilité budgétaire facilite la vision pluriannuelle³⁶, ainsi que les tableaux des opérations pluriannuelles (tableau n°9) et des opérations sur recettes fléchées (n°10). Les plans de trésorerie pluriannuels s'imposent pour les opérateurs concernés par les opérations

³³ Tous les opérateurs soumis à la comptabilité publique sont concernés. Les opérateurs pour lesquels les décisions de tutelle font l'objet de règles spécifiques (tels les EPSCP ou les ARS) doivent également transmettre les documents budgétaires au ministère des finances (article D.719-106 du Code de l'éducation pour les EPSCP et R1432-65 du code de la santé publique pour les ARS).

³⁴ Les tableaux obligatoires sont le tableau d'équilibre financier (n°4), le tableau de synthèse ou tableau des flux de trésorerie (n°10) et le plan de trésorerie infra-annuel (n°7). Le plan de trésorerie pluriannuel n'est pas rendu obligatoire par le décret GBCP.

³⁵ Pour l'illustration de la nécessité de cet éclairage pour éviter tout contresens sur la signification des notions d'analyse financière traditionnelle, v. l'annexe 9 du Vademecum.

³⁶ Notamment avec la distinction AE/CP pour les subventions et les documents d'analyse des charges de personnel. La comptabilité générale repose sur ses propres règles en matière de chronologie d'inscription dans les comptes.

de cette nature. C'est par exemple le cas lorsqu'ils perçoivent des recettes fléchées vers certaines opérations (comme les organismes de recherche), lorsqu'ils financent des programmes pluriannuels d'investissement (comme les agences de l'eau), lorsqu'ils effectuent des investissements pour eux-mêmes et, plus généralement, lorsqu'ils constatent d'importants décalages entre entrées et sorties de trésorerie (ce qui engendre des restes-à-payer sur plusieurs années). S'y ajoutent les opérations non-budgétaires.

Proposition n°3 (opérateurs concernés) : Rendre systématique la transmission d'un plan de trésorerie pluriannuel lorsque l'opérateur effectue des opérations sur plusieurs années ou lorsqu'il connaît des cycles pluriannuels d'activité.

Par ailleurs, dans un certain nombre de cas, la certification des comptes permettrait de s'assurer de la qualité de l'information comptable et financière produite par les opérateurs. Cela pourrait s'avérer utile pour éviter que certains opérateurs appliquent des règles rendant l'analyse de certaines grandeurs comptables (charges, produits, immobilisations, etc.) difficile à réaliser par la tutelle et les services de contrôle.

Parmi les 20 opérateurs ou classes d'opérateurs étudiés, 11 font certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes. Cette certification n'est pas obligatoire pour les opérateurs GBCP car ne se justifie pas toujours. Elle peut représenter un coût et une charge de travail inutiles pour les équipes. Il convient donc d'examiner, pour tous les opérateurs de taille significative et dont les comptes ne sont actuellement pas certifiés, s'ils ne devraient pas s'engager dans une démarche de certification de leurs comptes.

2.2.3. Renforcer et formaliser l'analyse financière des opérateurs en s'appuyant sur le réseau des contrôleurs

2.2.3.1. Rendre obligatoire la remise d'une note annuelle d'analyse de chaque opérateur par les contrôleurs budgétaires

Produire et transmettre de l'information financière ne suffit pas : il faut que cette information soit analysée et débouche sur une appréciation synthétique et opérationnelle. Cette analyse des documents comptables et financiers constitue une opération complexe. Prendre en compte une grande variété de critères, y compris extra-financiers, maîtriser la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale, suivre les opérateurs pendant une durée suffisante sont des conditions nécessaires pour porter un jugement sur leur situation financière, au regard des opportunités et des menaces existantes. Cela nécessite de l'expérience et de l'investissement.

L'analyse est nécessairement individualisée, car aucun opérateur ne ressemble entièrement à un autre même si des catégories d'opérateurs peuvent présenter certaines caractéristiques comparables. La pertinence et la précision de ces analyses sont essentielles.

Les services chargés du contrôle des opérateurs sont les mieux placés pour cette tâche³⁷. Dans la majorité des cas, les opérateurs concernés relèvent du contrôle budgétaire, mais certains opérateurs relèvent du contrôle économique et financier. Cette distinction importe peu, pourvu que, dans chacun des cas, une analyse de la situation financière et de la trésorerie de l'opérateur est effectuée.

³⁷ Il entre dans leurs missions (définies par le décret GBCP pour le contrôle budgétaire et par le décret n°55-733 du 26 mai 1955 pour le contrôle économique et financier) d'effectuer le suivi et le contrôle des opérateurs dans sa dimension financière. Les décrets précisent que l'ensemble des documents financiers leurs sont communicables, obligatoirement ou à leur demande. Les deux types de contrôles ont aussi un rôle à jouer en matière d'identification et de prévention des risques financiers.

Rapport

L'analyse doit être formalisée dans un document qui en résume et en justifie les conclusions. Ce document doit être remis sur une base au minimum annuelle. Mais alors que le décret sur le contrôle économique et financier rend obligatoire la production d'un rapport annuel sur chaque opérateur, le décret GBCP ne le prévoit pas pour le contrôle budgétaire. Il est proposé de le rendre obligatoire, soit par voie réglementaire (par un arrêté du ministre des finances) soit par voie de circulaire annuelle du directeur du budget à l'attention des responsables du contrôle budgétaire.

Proposition n°4 (ministre des finances ou directeur du budget) : Demander aux contrôleurs budgétaires de remettre chaque année une note d'analyse financière individualisée sur les opérateurs qu'ils contrôlent.

Cette note, à adapter en fonction des enjeux de chaque opérateur, analyserait entre autres le niveau et les déterminants d'évolution de sa trésorerie. Tous les opérateurs, quel que soit le réseau chargé de leur contrôle, feraient ainsi l'objet d'une analyse formalisée en ce qui concerne leur trésorerie.

2.2.3.2. Diffuser les concepts d'analyse budgétaire et financière ainsi que les bonnes pratiques entre l'État et les opérateurs

Les actions de formation réalisées depuis l'entrée en vigueur du décret GBCP ont été nombreuses et suivies, malgré la crise sanitaire. Elles ont permis de former 171 agents (81 rattachés aux CBCM, 90 rattachés aux CBR).

Le Vademecum DB-DGFiP rappelle les principes et résume à l'aide de nombreuses fiches pratiques les principaux concepts que les différents acteurs doivent maîtriser, tant du côté des opérateurs que de la tutelle.

Les concepts nécessaires à l'analyse de la trésorerie comme la trésorerie pour compte de tiers, la trésorerie sur recettes fléchées, l'annualité, l'infra-annualité et la pluriannualité, ainsi que les principaux ratios d'analyse financière, sont abordés. Les tableaux nécessaires et les grandeurs qu'ils retracent sont décrits ainsi que les correspondances entre elles et les critères utiles pour les apprécier.

La direction du budget doit continuer à animer le réseau des professionnels de la chaîne financière et comptable au sein des opérateurs (agents comptables et leurs équipes, directeurs financiers et leurs équipes), de la tutelle (chargés de tutelle) et du contrôle (contrôleurs budgétaires et leurs équipes) pour faciliter l'assimilation des notions et le partage des bonnes pratiques.

Le rôle des bureaux spécialisés « opérateurs » au sein des ministères est à souligner. Ce sont des centres de ressources vers lesquels les opérateurs peuvent se tourner et qui centralisent les informations les concernant. Ils peuvent servir de lieux de discussion et d'approfondissement sur les questions méthodologiques soulevées par les procédures y compris financières. Ils peuvent jouer un rôle dans l'amélioration de la qualité et l'homogénéisation de la production de l'information financière par les opérateurs.

Il est suggéré que la direction du budget (2^{ème} sous-direction) mette en place une plateforme d'échanges permanente consacrée à ces questions. Son animation serait effectuée avec l'appui des réseaux des contrôleurs budgétaires et des contrôleurs économiques et financiers, ainsi qu'avec les bureaux des opérateurs des ministères. Le but serait d'aboutir à une convergence sur les éléments de doctrine, les définitions et les modalités d'usage des différentes notions utilisées.

Proposition n°5 (impulsion direction du budget, avec appui des CBCM, des CBR, du Cgefi et des bureaux opérateurs) : Mettre en place et animer une plateforme d'échanges interactive sur les questions financières liées aux opérateurs.

2.3. Les dépenses des opérateurs doivent prendre en compte l'objectif de maîtrise des comptes publics

Les mesures proposées n'auront aucun impact sur la maîtrise des dépenses publiques si elles ne conduisent pas à ce que l'État décide de réduire les autorisations de dépenses des opérateurs. Ces réductions doivent se matérialiser dans les budgets des opérateurs validés par l'État lorsqu'il exerce son rôle de tutelle.

Les opérateurs doivent répondre aux mêmes exigences que l'État en matière de maîtrise des dépenses publiques. Ils conduisent en effet leurs missions pour le compte de l'État, et une différenciation entre eux ne serait ni justifiée, ni efficace³⁸.

A cet égard, il est à noter que si les opérateurs représentent 5 % de la dépense publique, les crédits qui leur sont attribués comptent pour un quart de la hausse totale de celle-ci³⁹. Il est donc évident que l'effort de maîtrise ne porterait ses fruits que de manière très partielle s'il ne concernait pas également les opérateurs.

Les mesures de maîtrise budgétaire résultent d'appréciations au cas par cas : pour chaque opérateur et pour chaque dépense, la règle doit consister à appliquer, à catégorie de dépense identique, la même analyse qu'aux dépenses de l'État. Ainsi, si l'État devait se fixer une norme de maîtrise de ses dépenses (par exemple une réduction de 5% en nominal), cette norme devrait-elle être appliquée également à ses opérateurs (réduction de 5% de leurs dépenses dans cet exemple).

L'exercice implique un travail de production de données, d'analyse et de négociation important qui concerne toutes les parties prenantes de la procédure budgétaire. L'effort doit se concentrer en priorité sur les opérateurs et les dépenses les plus significatives.

Toutefois il convient d'effectuer une distinction entre deux catégories d'opérateurs : ceux dont les dépenses ou les recettes ont une incidence au niveau global des dépenses de l'État et ceux dont les dépenses n'ont qu'une incidence limitée sur celles-ci.

Pour la première catégorie d'opérateurs, il est proposé d'examiner les questions qui les concernent aussi tôt que possible dans la procédure d'élaboration du budget de l'État, dès les conférences de préparation des arbitrages, au mois de février.

Pour les autres opérateurs, les plus nombreux, il suffit que leur situation soit discutée dans le cadre de leur propre cycle budgétaire, qui débute au mois de mai.

Le calendrier de remise des notes d'analyses financières des contrôleurs budgétaires et des contrôleurs des missions du contrôle économique et financier doit donc être le suivant : 1^{er} février pour les opérateurs de la première catégorie, 1^{er} mai pour les autres. Les discussions budgétaires pourront ainsi s'appuyer systématiquement sur ces analyses.

Proposition n°6 (direction du budget) : Inscrire à l'ordre du jour des conférences techniques de février les effets du plan de trésorerie des principaux opérateurs. Inscrire à l'ordre du jour des conférences budgétaires de tous les opérateurs l'examen de leurs perspectives financières et celle des pistes de réduction de leurs dépenses.

³⁸ Il est à noter que le nombre élevé d'opérateurs induit une charge de pilotage importante pour l'État. Dans une optique de rationalisation de la dépense, il est préférable de ne pas créer de nouveaux opérateurs et de saisir les opportunités de fusion lorsque celles-ci s'avèrent possibles.

³⁹ D'après le PLF2023, les opérateurs de GBCP ont été financés par l'état à hauteur de 76,6 Mds€ (33,7 Mds€ par des SCSP, 0,6 Md€ par des SCL, 22,9 Mds€ par des dépenses d'intervention, 19,2 Mds€ par des taxes affectées et 0,2 Md€ par financement directs des fonds propres). Le PLF2023 estime à 1580 Mds€ le niveau des dépenses publiques pour l'année 2023. Par rapport à l'année 2022, la dépense publique est en augmentation de 43 Mds€, dont 12,4 Mds€ pour les opérateurs du jaune budgétaire. Les opérateurs de GBCP représentent donc, en 2023, environ 5 % de la dépense publique totale et 25 % de son augmentation depuis 2022. Considéré autrement, les opérateurs représentent 15% de la dépense hors sécurité sociale et administration locale et la moitié de la hausse des dépenses de ce même périmètre.

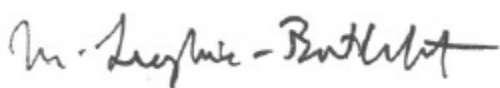
Rapport

Enfin, comme la Première ministre l'a rappelé lors des Assises des finances publiques, l'examen des budgets des opérateurs doit s'effectuer non pas uniquement par différence avec les budgets précédents, mais au premier euro. Les concours de l'État aux opérateurs doivent être déterminés une fois l'ensemble des recettes et des dépenses prévisionnelles examinées et arrêtées. Il doit en résulter une plus grande flexibilité des concours de l'État aux opérateurs. Cette flexibilité n'aura pas d'impact sur les dépenses des APU mais seulement sur celles de l'État, dont l'objectif est de réaliser une allocation optimale des ressources entre lui-même et ses différents opérateurs.

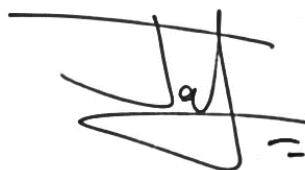
À Paris, le 17 juillet 2023.

L'inspecteur général des finances,

L'inspecteur des finances adjoint,



Maxence LANGLOIS-BERTHELOT



Gauthier JACQUEMIN

Liste des propositions

Proposition n°1 (ministères, opérateurs) : réduire les concours financiers de l'État aux opérateurs pour ramener leur trésorerie au niveau souhaitable en 2024.

Proposition n°2 (DGFIP) : Paramétrer l'application Infocentre EPN afin qu'elle identifie individuellement tous les documents du dossier budgétaire GBCP et vérifie en lecture immédiate si le dossier est complet et le cas échéant quels sont les documents manquants ou à compléter.

Proposition n°3 (opérateurs concernés) : Rendre systématique la transmission d'un plan de trésorerie pluriannuel lorsque l'opérateur effectue des opérations sur plusieurs années ou lorsqu'il connaît des cycles pluriannuels d'activité.

Proposition n°4 (ministre des finances ou directeur du budget) : Demander aux contrôleurs budgétaires de remettre chaque année une note d'analyse financière individualisée sur les opérateurs qu'ils contrôlent.

Proposition n°5 (impulsion direction du budget, avec appui des CBCM, des CBR, du Cgefi et des bureaux opérateurs) : Mettre en place et animer une plateforme d'échanges interactive sur les questions financières liées aux opérateurs.

Proposition n°6 (direction du budget) : Inscrire à l'ordre du jour des conférences techniques de février les effets du plan de trésorerie des principaux opérateurs. Inscrire à l'ordre du jour des conférences budgétaires de tous les opérateurs l'examen de leurs perspectives financières et celle des pistes de réduction de leurs dépenses

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

LE MINISTRE

Paris, le 2 MARS 2023

Nos références : MEFI-D22-02499

A L'attention de

**Madame la Cheffe du service de l'Inspection
Générale des Finances**

Objet : Mission sur l'analyse du niveau de trésorerie des opérateurs de l'État et la révision du modèle de relation financière entre l'État et ses opérateurs

Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Le dispositif proposé repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) et dont les conclusions sont transmises au Parlement au printemps de chaque année, afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires. Ces évaluations visent expressément à identifier des mesures de maîtrise de la trajectoire des finances publiques dans une perspective pluriannuelle.

La notion d'opérateur de l'État structure le cadre de gouvernance budgétaire des entités majoritairement financées par des subventions de l'État ou des taxes affectées.

Au 31 décembre 2021, ces entités totalisaient 55 Md€ de trésorerie¹, en hausse sous l'effet de la crise et du plan de relance (+20 Md€ depuis 2019). Ce niveau de trésorerie est à mettre au regard du volume de financement accordé chaque année aux opérateurs sous forme de subvention pour charges de service public (30 Md€ en 2022 ; 33,7 Md€ en 2023).

¹ La trésorerie des 19 opérateurs soumis à la comptabilité privée n'est pas prise en compte.

Pièce jointe

Outre le fait que ces niveaux élevés de trésorerie ne sont pas nécessairement justifiés au regard des besoins et de la trajectoire financière des organismes, notamment d'investissements, ils n'incitent pas à la bonne gestion des opérateurs concernés et réduisent les capacités des ministères de tutelle à orienter l'action de leurs opérateurs. Par ailleurs, l'État ne pouvant pas rediriger ces financements sur des politiques publiques prioritaires, les trésoreries élevées génèrent un effet d'éviction sur les autres dépenses de l'État.

Dans ce cadre nous souhaitons confier à l'Inspection générale des finances une mission visant à expertiser le niveau de trésorerie des opérateurs de l'État et la révision du modèle de relation financière entre l'État et ses opérateurs.

La mission devra examiner en particulier :

- la justification du niveau de trésorerie des opérateurs dont les niveaux sont jugés les plus excédentaires ;
- proposer à cette occasion une grille d'analyse du niveau de trésorerie, et porter une appréciation sur la notion de « trésorerie fléchée » et sa pertinence, en envisageant le cas échéant de préciser les informations transmises dans le cadre des projets de budgets annuels et des comptes ;
- les possibilités de mobilisation des trésoreries excédentaires ;
- la révision des vecteurs de financement en cas d'inadéquation aux besoins observés ;
- plus largement, les moyens de renforcer le pilotage des crédits destinés aux opérateurs dans le but de limiter la constitution de niveaux de trésorerie anormalement élevés, en s'inspirant des meilleures pratiques qui auront été identifiées.

La mission pourra, en tant que de besoin, examiner la situation d'autres entités n'entrant pas dans la catégorie des opérateurs de l'État.

Pour conduire ces travaux, elle pourra solliciter la direction du budget et son réseau de contrôleurs, la DGFIP ainsi que les directions des affaires financières des ministères de tutelle des opérateurs.

La mission s'inscrira dans l'objectif de rationaliser l'emploi des fonds publics et de maîtriser la dépense publique. La mission veillera particulièrement à proposer les modalités concrètes de mise en œuvre des scénarii proposés, en tenant compte en particulier des conséquences sur les acteurs directement affectés par la modification des vecteurs de financement et en proposant, le cas échéant, des mécanismes de compensation.

Nous souhaitons que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif avant fin avril, afin de respecter l'échéance prévue par l'article 167 de la loi de finances pour 2023.



Bruno LE MAIRE