

La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'Etat

PRESENTATION

Honorer les engagements à bonne date constitue l'enjeu premier de la gestion de la trésorerie de tout acteur économique. Loin de représenter une activité secondaire, la trésorerie est une fonction vitale pour les entreprises, les institutions financières mais aussi les administrations publiques. La crise qui a secoué les marchés financiers à partir de la mi-septembre 2008 est venue rappeler cette réalité.

La Cour a fait le bilan de la gestion de la trésorerie de l'Etat par l'Agence France Trésor (AFT), sept ans après la création de celle-ci. La stratégie suivie par l'AFT depuis 2001 a été constamment axée sur la sécurité de façon à assurer en toutes circonstances le dénouement des opérations financières de l'Etat.

Au-delà des impératifs de sécurité, l'AFT a développé une gestion plus active de la trésorerie dans le but d'accroître les recettes de placements et, plus récemment, d'abaisser l'encours de trésorerie à son minimum afin de réduire, à due concurrence, la dette de l'Etat, celle-ci finançant entre autres cet encours. Toutefois, les marges d'action du trésorier sont limitées non seulement par les contraintes de marché mais aussi par sa faible visibilité sur l'ensemble des mouvements de trésorerie.

La création de l'Agence France Trésor s'est accompagnée d'une professionnalisation accrue de la gestion de la trésorerie de l'Etat et a, en même temps, permis une meilleure identification de ses enjeux. Cependant la qualité des prévisions ne s'est que faiblement améliorée au cours des dernières années, témoignant de la prise en compte encore insuffisante des impératifs de trésorerie au sein de l'Etat.

Optimiser la gestion de la trésorerie appelle désormais la poursuite de l'amélioration des prévisions et, au-delà, l'établissement d'une fonction de pilotage.

I - Assurer la continuité financière de l'Etat

A - Des enjeux financiers considérables

La gestion de la trésorerie de l'Etat recouvre des enjeux cruciaux pour l'Etat lui-même car les flux financiers exécutés quotidiennement sont très élevés et aussi pour le marché monétaire car l'Etat y est un acteur de premier plan à travers ses opérations de financement et de placement.

1 - Un objectif simple assigné à une fonction complexe

La gestion de la trésorerie vise à garantir la continuité financière de l'Etat, c'est-à-dire assurer chaque jour l'exécution des dépenses et des recettes, dans des conditions de sécurité maximales et au meilleur coût pour le contribuable.

Cet objectif s'accompagne de l'exigence absolue que recouvre l'interdiction faite à l'Etat de recourir aux avances de la Banque de France, conformément aux dispositions introduites en 1992 à l'article 101 du Traité instituant la Communauté européenne, au motif qu'elles constitueraient un financement du déficit public par émission monétaire. Il en résulte que l'ensemble des flux quotidiens doit présenter, chaque soir, un solde positif à la clôture des opérations. Par sa décision du 29 décembre 2003, le Conseil constitutionnel a fait de cette obligation une exigence de valeur constitutionnelle.

La trésorerie est constituée par l'ensemble des mouvements financiers exécutés par les comptes publics. Ces mouvements concernent tout d'abord les opérations de l'Etat au titre des recettes fiscales et non fiscales, des dépenses de fonctionnement et d'investissement ainsi que les opérations liées à la gestion de la dette ou de la trésorerie (émission ou remboursement de titres, paiement d'intérêts, souscription d'emprunts et placement des disponibilités etc.). Mais la trésorerie de l'Etat a la particularité d'englober également l'activité des « correspondants », c'est-à-dire des organismes tenus de déposer leurs fonds auprès de l'Etat. Il s'agit principalement des collectivités locales (régions, départements, communes ainsi que leurs groupements) et des établissements publics locaux ou nationaux. La Caisse des dépôts et consignations qui utilise le réseau du Trésor public ainsi que d'autres organismes comme l'Institut d'émission d'outre-mer et les banques centrales africaines figurent également parmi les correspondants.

L'ensemble de ces opérations est centralisé en temps réel par la Banque de France sur un seul compte appelé « compte unique du Trésor ».

Le profil de la trésorerie de l'Etat, c'est-à-dire le niveau de l'ensemble des disponibilités, présente d'amples variations tout au long de l'année. Ces variations résultent, d'une part, du déphasage entre les calendriers de recouvrement des recettes et d'exécution des dépenses et, d'autre part, du calendrier d'amortissement de la dette à moyenne et long terme.

Si les dépenses présentent une certaine régularité au cours de l'année, l'encaissement des recettes fiscales reste assez concentré autour de quelques échéances malgré l'effet de la mensualisation de l'impôt sur le revenu et, dans une moindre mesure, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière.

Le calendrier des amortissements d'emprunts défini au milieu des années quatre-vingt était dès l'origine concentré sur un petit nombre d'échéances. Cette concentration est renforcée par la technique de l'assimilation des titres de dette négociable qui consiste à rattacher les nouvelles émissions à des emprunts déjà existants de façon à réduire le nombre de lignes d'emprunts et d'en accroître la liquidité. Compte tenu de l'augmentation des volumes de dette émis, le poids de chacune de ces échéances va croissant. Ainsi, les quatre principales échéances de remboursement d'emprunt en 2008 ont généré, chacune en moyenne, un décaissement de près de 20 Md€ c'est à dire 3 Md€ de plus qu'en 2005.

Au total, le caractère traditionnellement heurté du profil de la trésorerie de l'Etat s'accroît sous l'effet de l'augmentation des échéances d'amortissement et du produit nominal des recettes. En 2007, le montant des disponibilités sur le compte du Trésor s'est établi en moyenne à 16,6 Md€ avec des points hauts pouvant atteindre près de 50 Md€ et des points bas pouvant descendre en deçà de 1 Md€.

Le volume des lignes d'emprunts étant aujourd'hui, du fait même de l'ampleur de la dette, suffisant pour assurer le niveau de liquidité requis sur chacun de ces emprunts, un plus grand étalement du calendrier d'amortissement pourrait être obtenu par l'introduction d'échéances supplémentaires à l'occasion de la création de nouveaux emprunts.

2 - Un volume d'opérations considérable

Le vaste ensemble dont le compte unique du Trésor réalise la synthèse comprend plus de 7 000 comptes d'opérations sur lesquels opèrent environ 5 500 comptables publics.

Près de 100 000 opérations sont exécutées chaque jour, pour un montant total quotidien de 23 Md€ en 2007. Sur un an, les mouvements s'élèvent à près de 6 000 Md€, soit vingt-deux fois le budget général de l'Etat. Le solde du compte du Trésor en fin de journée, nécessairement positif, s'établit en moyenne à moins de 100 M€, ce qui, compte tenu du volume quotidien d'opérations, témoigne du réglage fin de la gestion de trésorerie réalisé par l'Agence France Trésor.

Bien qu'apparemment de moindre importance, les correspondants du Trésor sont à l'origine de plus de la moitié (54,5%) des flux quotidiens hors opérations de dette et de trésorerie.

Répartition des flux quotidiens sur le compte du Trésor en 2007, hors opérations de dette et de trésorerie

Origine du flux	Part
Etat	45,5 %
Correspondants	54,5 %
<i>Collectivités locales et établissements publics locaux</i>	30,3 %
<i>Caisse des dépôts et consignations</i>	4,9 %
<i>Autres correspondants</i>	19,3 %

Source : Agence France Trésor

3 - L'Etat, acteur de premier plan du marché monétaire

Sur le marché monétaire, se nouent les opérations de prêts et d'emprunts à moins d'un an. L'Etat y est à la fois le premier emprunteur et un prêteur régulier.

Lorsque les prévisions font apparaître que les disponibilités du compte du Trésor ne couvriront pas le montant des dépenses à exécuter à une date ultérieure, l'Agence France Trésor émet des emprunts à court terme (moins d'un an) afin que l'Etat dispose des ressources nécessaires à cette échéance.

En fin d'année 2007, l'encours des emprunts d'Etat émis sur le marché monétaire s'élevait à 78,5 Md€, plaçant l'Etat au premier rang des emprunteurs du marché monétaire en France, loin devant le premier émetteur bancaire.

Par ailleurs, ces emprunts ainsi que les dépôts des correspondants permettent à l'Etat d'avoir toujours une position prêteuse sur le marché interbancaire, compartiment du marché monétaire sur lequel les banques se prêtent et empruntent entre elles à très court terme. L'Etat place ses excédents de trésorerie sous la forme de prêts aux banques à très court terme. Ces placements représentent environ 5% du montant quotidien des placements interbancaires de la zone euro.

La politique d'émission et de placement de l'Etat a, par conséquent, un impact fort sur le fonctionnement du marché monétaire.

B - L'Agence France Trésor, un trésorier prudent

1 - L'Agence France Trésor

L'Agence France Trésor (AFT), service à compétence nationale, a été créée pour gérer la dette et la trésorerie de l'Etat, mission auparavant confiée à un bureau de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), au sein du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

L'AFT est présidée par le directeur général du Trésor et de la politique économique et reste ainsi placée sous son autorité²⁹. Elle est dirigée par un directeur général qui a rang de chef de service à la DGTPE. La gouvernance de l'agence bénéficie également de la fonction de conseil exercée par un comité stratégique, instance composée de dix personnalités qualifiées, françaises et étrangères, qui se réunit au moins deux fois par an.

L'agence est organisée en sept cellules et comprend un effectif de 35 personnes ; les cellules « opérations de marché » et « trésorerie » comptent chacune quatre personnes.

Dans la gestion de la trésorerie de l'Etat, l'Agence France Trésor exerce les trois missions habituelles incombant au trésorier :

- établir la prévision quotidienne la plus précise possible des flux d'entrée et de sortie de la trésorerie ;
- placer les éventuels excédents aux meilleures conditions ;
- emprunter les ressources nécessaires au meilleur coût.

2 - Les bons du Trésor et les pensions livrées, outils privilégiés du trésorier

Les BTF, bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés, constituent l'outil courant d'emprunt de trésorerie ; ce sont des titres de dette négociable, émis sur le marché monétaire pour une durée de 1 mois, 3 mois, 6 mois ou 1 an. Les émissions de BTF sont réalisées par voie

29) Le statut de « service à compétence nationale » permet avant tout l'identification claire de l'entité responsable de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat par les acteurs de marché et n'emporte peu de conséquences dans la gestion quotidienne.

d'adjudication à l'instar des autres catégories de dette négociable³⁰ ; l'AFT met en concurrence les banques spécialistes en valeurs du Trésor (SVT), afin d'obtenir le prix le plus favorable.

L'agence réalise entre 3 et 6 Md€ d'émissions de BTF chaque semaine. Les BTF constituent la référence du marché monétaire car ce sont les emprunts les plus volumineux et les moins chers. France Trésor peut avoir recours à d'autres formes d'emprunt - les emprunts auprès des spécialistes en valeurs du Trésor et d'autres Etats de la zone euro et les émissions de BTF de court terme (de 1 jour à 6 semaines) – qui sont utilisés en fonction de l'échéance du besoin de trésorerie et de son caractère éphémère ou durable.

La trésorerie de l'Etat est excédentaire. L'AFT place ces liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro. Les opérations prennent le plus souvent la forme de prêts à court terme de l'Etat aux banques, avec constitution de dépôts de garantie par les emprunteurs au profit du prêteur Etat afin de se prémunir contre le risque de contrepartie³¹. Dans ces opérations, appelées « pensions livrées », les banques livrent des titres à l'Etat pour garantir le remboursement de leur emprunt. L'AFT n'accepte en garantie que des titres de l'Etat français, ce qui assure une sécurité maximale à ces opérations. En cas de défaillance d'une contrepartie, les titres en question seraient annulés, réduisant d'autant la dette négociable de l'Etat.

En 2007, l'AFT a réalisé 6 408 opérations de placement qui ont rapporté 659 M€ de recettes : les pensions livrées ont représenté 78% des opérations et 69% des recettes. Les autres placements ont été réalisés sous forme de prêts de très court terme sans garantie, appelés « dépôts en blanc », auprès des SVT et de Trésors de la zone euro.

3 - Un cadre prudentiel inspiré de la réglementation bancaire

Bien que n'étant pas un établissement financier, l'AFT a décidé de se soumettre pour ses activités aux normes prudentielles bancaires.

Le dispositif de contrôle interne de l'AFT repose sur un cahier de procédures définissant notamment l'organisation, les procédures et les limites appliquées par l'Agence en matière de gestion des risques. Ce cadre « prudentiel » a pour référence les recommandations du Comité de réglementation bancaire et financière (CRBF 97-02). La conformité du

30) Il existe deux autres catégories de dette négociable : les obligations assimilables du Trésor (OAT) et les bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN).

31) Le risque de contrepartie correspond au risque de défaillance d'une contrepartie qui ne serait pas en mesure d'honorer ses engagements financiers vis-à-vis de l'Etat.

dispositif de contrôle interne et de surveillance des risques de l'AFT est auditée chaque année par un cabinet externe et la Cour s'assure de l'effectivité de ce dispositif dans sa mission de certification des comptes de l'Etat.

Comme l'a rappelé la Cour à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de ses travaux de certification des comptes de l'Etat, l'organisation retenue par l'AFT ne satisfait pas pleinement aux dispositions du règlement CRBF 97-02. Elle ne permet pas une stricte séparation entre contrôle interne et fonction opérationnelle de « back office » et de suivi des risques³².

La Cour a néanmoins observé l'adéquation des limites de risques et de leur système de mesure au cadre de référence. Elle a également vérifié le respect de ces limites ainsi que des procédures de dépassement autorisé dans des circonstances exceptionnelles.

4 - Des marges de manœuvre limitées par des contraintes de marché

L'Etat comme acteur du marché monétaire doit supporter les contraintes de marché tant pour les emprunts que pour les placements de trésorerie.

En ce qui concerne les emprunts, l'AFT adapte son calendrier d'émission à la demande de titres des banques et des investisseurs : la toute fin d'année est peu propice aux émissions. Par ailleurs, la politique d'émission des BTF doit viser à assurer une parfaite liquidité³³ des titres. En effet, une insuffisance de liquidité risquerait de provoquer une désaffection des investisseurs et, par suite, une dégradation des conditions sur les émissions ultérieures. La recherche de liquidité impose de rendre la politique d'émission de l'Etat très prévisible ; c'est pourquoi, l'AFT met en œuvre des principes de régularité et de transparence des émissions.

En ce qui concerne les placements, l'AFT doit veiller à ce que l'offre de prêts de l'Etat ne soit pas trop volumineuse par rapport à la demande du marché interbancaire, ce qui dégraderait les conditions de rémunération. Pour ce faire, l'agence étage son offre de prêts sur des échéances variées et respecte le plafond indicatif d'encours de placement fixé annuellement par le directeur général du Trésor.

32) La personne qui est seule chargée du contrôle interne assure par ailleurs la responsabilité du « back office ».

33) La liquidité reflète la faculté de trouver des contreparties sur le marché, soit pour acheter, soit pour vendre des titres.

La gestion de la trésorerie de l'Etat a traversé des circonstances exceptionnelles depuis le début de la crise du marché interbancaire fin septembre 2008. Pour améliorer la qualité d'ensemble des actifs figurant dans leur bilan, les banques se sont efforcées de conserver les titres d'emprunt d'Etat qui offrent la meilleure protection contre le risque de crédit. Elles ne les ont plus apportés en garantie des prêts que l'Etat leur accorde habituellement sous la forme de pensions livrées. Cette indisponibilité des titres a contraint l'Etat à réaliser ses opérations de placement sous la forme de dépôts en blanc, l'exposant ainsi au risque de contrepartie³⁴. C'est en acceptant de s'exposer davantage que l'Etat a continué à alimenter la trésorerie des banques en liquidité, contribuant ainsi à les aider à faire face à l'assèchement du marché interbancaire.

5 - Une gestion axée sur la sécurité

L'impératif de sécurité qui gouverne les opérations de trésorerie pratiquées par l'Agence France Trésor est très fort car l'Etat est la seule catégorie de personne morale en France à qui la loi interdit de bénéficier d'un découvert de trésorerie³⁵.

L'Agence France Trésor s'interdit de surcroît de prendre toute position spéculative sur le marché monétaire. Pour les émissions de BTF, cela signifie que la régularité et la transparence du programme priment sur les considérations de prix, et peuvent même générer un relatif « surfinancement » de l'Etat à certaines périodes. France Trésor s'interdit également de réaliser des opérations qui viseraient uniquement à profiter de l'écart entre le coût de financement de l'Etat (inférieur à EONIA³⁶) et la rémunération de ses placements (généralement supérieure à EONIA).

Grâce à cette stratégie consistant à renoncer à des opérations opportunistes et visant à entretenir la confiance des investisseurs, l'Etat a bénéficié pleinement de la « fuite vers la qualité » lors de la crise financière de l'automne 2008, ce qui lui a permis de mener ses opérations de financement dans des conditions très satisfaisantes.

34) Le risque de contrepartie correspond au risque de défaillance d'une contrepartie qui ne serait pas en mesure d'honorer ses engagements financiers vis-à-vis de l'Etat.

35) Les entreprises bénéficient des facilités de trésorerie accordées par leurs banques et les banques peuvent trouver des sources de refinancement à court terme auprès de la banque centrale.

36) EONIA (Euro overnight index average) : taux moyen calculé sur toutes les transactions au jour le jour de prêts non garantis réalisées par les 57 établissements bancaires les plus actifs de la zone euro.

II - La politique de gestion active : une rationalisation inachevée

A - Un objectif nouveau : contribuer à limiter l'endettement

1 - La gestion de la trésorerie indissociable de la dette

La gestion de la trésorerie et celle de la dette sont naturellement liées car d'une part, des instruments de dette, les BTF, financent la majeure partie des besoins de trésorerie, d'autre part l'encours de la trésorerie finance le remboursement d'échéances de plus en plus élevées de dette de moyen et long terme.

La création de l'indicateur de la dette au sens de Maastricht a suscité de nouvelles relations entre dette et trésorerie.

La dette financière brute consolidée des administrations publiques ou « dette de Maastricht »

1. La dette des administrations publiques

Quatre catégories d'administrations publiques : l'Etat, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), désignant principalement les établissements publics nationaux, les administrations publiques locales (APUL) comprenant les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, les administrations de sécurité sociale (ASSO).

2. Une dette financière brute

La dette au sens de Maastricht est la somme des passifs financiers des administrations (à quelques exceptions près) : pour l'Etat, l'encours de la dette financière (OAT, bons du Trésor, dépôts des correspondants, emprunts bancaires), pour les ODAC et les APUL, des emprunts bancaires et obligataires, pour les ASSO, des emprunts et des billets de trésorerie.

C'est une dette brute au sens où l'on ne déduit pas de ces passifs financiers les éléments d'actifs financiers détenus par les administrations.

3. Une dette consolidée

Les éléments de dette d'une administration publique détenus par une autre administration publique ne sont pas pris en compte.

Compte tenu de cette définition, le placement de la trésorerie excédentaire d'une administration auprès d'une autre administration (cas des dépôts des correspondants sur le compte du Trésor) ou sa mobilisation pour souscrire un emprunt d'une autre administration (cas de la souscription par l'Etat de billets de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'ACOSS) permettent de limiter les emprunts de la sphère publique à des entités non publiques et donc le montant de la dette au sens de Maastricht.

La construction de cet indicateur implique que tout excédent trésorerie financé par des BTF qui ne serait pas placé auprès d'autres administrations publiques pèse sur la dette au sens de Maastricht. Pour minimiser celle-ci, l'Etat a ainsi intérêt à financer sa trésorerie par l'accroissement des dépôts des correspondants plutôt que par l'émission de BTF.

2 - Les effets de rationalisation produits par la gestion active

La gestion de la trésorerie de l'Etat s'est vue de ce fait assigner un nouvel objectif à partir de 2006 : faire de la gestion de trésorerie un moyen de limiter l'endettement de l'Etat et, en particulier, « éviter tout excédent de trésorerie libre de l'Etat que la sécurité de la gestion de la dette n'exigerait pas ».

Cet objectif s'appuyait à l'origine sur trois volets d'actions : réduire les aléas de trésorerie en améliorant la qualité des informations transmises à l'AFT ; créer des instruments nouveaux à disposition de l'AFT pour faire face à des besoins ponctuels de trésorerie et renforcer la coordination de la gestion de trésorerie des administrations publiques.

La politique de gestion active de la trésorerie visait d'abord à réduire le niveau de l'encaisse de précaution sur le compte unique du Trésor. Elle a été mise en œuvre en 2006 et 2007 au moyen de la création des BTF court terme et grâce à des améliorations obtenues sur la prévision des flux de fin d'année. L'Agence France Trésor a renoncé à l'encours de précaution de 10 Md€ qui correspondait à l'incertitude maximale constatée entre les prévisions à trois semaines et le réalisé. Elle a effectivement réduit le solde du compte au 31 décembre, de 39,8 Md€ en 2005 à 13,8 Md€ en 2006, puis 21,9 Md€ en 2007. Envisager de nouvelles réductions d'encaisse supposerait désormais d'améliorer substantiellement la qualité de la prévision, et cela tout au long de l'année, pour éviter un cumul d'aléas sur la gestion en fin d'exercice.

Le troisième volet de la gestion active est également mis en œuvre depuis 2006. Chaque année, l'Etat souscrit désormais à l'émission de billets de trésorerie par l'ACOSS en fin d'année. Celui-ci a porté fin 2006 sur 5 Md€, fin 2007 sur 8 Md€ et il passerait à 10 Md€ fin 2008, allégeant d'autant le montant annoncé de la dette des administrations publiques, à même niveau de trésorerie de l'Etat.

B - Un déploiement conditionné par l'amélioration de la qualité de la prévision

1 - Une politique à conduire avec prudence

La diminution de l'encaisse de précaution en fin d'année est obtenue par une diminution tendancielle du solde moyen du compte du Trésor. Elle accroît la volatilité du solde du compte et s'accompagne du creusement des points bas de trésorerie : le niveau moyen des points bas qui s'établissait aux alentours de 5 Md€ avant la mise en œuvre de la gestion active est tombé à environ 700 M€ dès la fin 2006.

Or la réduction de l'encaisse, lorsqu'elle ne s'accompagne que de progrès limités en matière de prévision et de maîtrise des aléas de trésorerie, peut entrer en contradiction avec la sécurité des engagements financiers de l'Etat, notamment en fin d'année où les aléas sont les plus forts et où la capacité de France Trésor à lever des ressources dans un temps très court et à des conditions avantageuses est réduite.

En outre, la diminution de l'encaisse de précaution ne correspond pas nécessairement à l'intérêt financier de l'Etat, le taux des emprunts étant souvent inférieur au taux des placements. De même, le pilotage du solde du compte au 31 décembre introduit une modification du programme d'émission des BTF, à rebours des principes de régularité et de transparence. Cette pratique est susceptible d'avoir une incidence financière dans la mesure où les variations de volume d'emprunts peuvent avoir un impact sur le taux d'émission.

Enfin, les opérations de mutualisation de trésorerie entre administrations publiques, si elles peuvent permettre d'obtenir des conditions financières plus favorables que celles offertes par le secteur bancaire, affectent la lecture de l'évolution de la dette publique.

Le pilotage de la trésorerie dans les derniers jours de l'année

1. Des contraintes très fortes liées à la gestion de la dette

En décembre, l'Etat n'émet pas de dette à moyen et long terme car la demande de titres est trop faible. L'équilibre financier de l'Etat repose sur deux ou trois émissions de BTF en décembre.

Tout excédent de trésorerie libre non justifié par la sécurité des engagements accroît inutilement l'encours de la dette de Maastricht.

L'Agence France Trésor prépare le refinancement de l'échéance de BTAN du 12 janvier qui s'élève à 20 Md€ces dernières années.

2. Des prévisions particulièrement incertaines

Les mouvements de trésorerie de fin d'année sont affectés de fortes incertitudes portant notamment sur :

- le montant et le calendrier de recouvrement des quatrième et cinquième acomptes d'IS ;
- le pic de dépôts des collectivités locales : un aléa de 5 Md€ qui persiste pendant une dizaine de jours avant et après le 31 décembre ;
- l'effet du raccourcissement de la période complémentaire sur les dépenses des administrations.

2 - Une faible amélioration de la qualité de la prévision

L'un des volets d'actions identifié en 2006 pour favoriser le déploiement de la politique de gestion active consistait à réduire les aléas subis par la trésorerie en améliorant la qualité des prévisions transmises à l'Agence France Trésor.

En moyenne, l'écart entre la prévision à J-1 et la réalisation est stable depuis 2005 autour de +500 M€. Ce chiffre moyen masque des mouvements extrêmes non anticipés survenant pour la plupart d'entre eux au cours de la seconde quinzaine de décembre. Entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007, les écarts de prévision à un jour ont varié entre -1,5 Md€ et +5 Md€.

Ces écarts reflètent le caractère encore très lacunaire du dispositif de prévision en dépit de l'amélioration apportée par l'extension aux établissements publics nationaux du dispositif d'annonce des dépenses supérieures à 1 M€ et de la mise en place d'annonces des recettes exceptionnelles enregistrées par la DGTPE. Une grande incertitude subsiste notamment sur les recettes fiscales, le calendrier des dépenses des ministères et les mouvements de trésorerie des collectivités locales en fin d'année.

III - La nécessité d'engager des réformes structurantes

La faiblesse de la fonction financière de l'Etat et son insuffisante articulation avec les enjeux de trésorerie décrits plus haut sont réels. Un tel contexte, s'il devait ne pas évoluer, limiterait singulièrement les perspectives d'amélioration de la gestion de la trésorerie.

A - Renforcer la fonction de pilotage de la trésorerie au sein de l'Etat

1 - Une culture de trésorerie insuffisamment diffusée

La gestion de la trésorerie ne procède pas d'un véritable pilotage et ses enjeux ne sont que trop rarement intégrés par les différents acteurs de la chaîne de la dépense et de la recette de l'Etat ainsi que par les correspondants du Trésor, principalement les établissements publics nationaux et les collectivités locales.

Les mouvements de trésorerie sont largement subis par le gestionnaire. Ils résultent au sein de l'Etat de décisions multiples et, pour l'essentiel, non coordonnées. D'un côté, les dépenses sont d'abord organisées sur une logique budgétaire et comptable ; de l'autre, le calendrier des recettes fiscales, fruit d'un lointain héritage, présente peu de liens avec les besoins de trésorerie. Ainsi, le faible adossement des recettes et des dépenses s'avère non optimal pour la gestion de la trésorerie.

Une meilleure prise en compte en amont des objectifs de trésorerie serait susceptible de réduire les coûts induits par ces décalages et la survenance de mouvements plus ou moins anticipés. Elle aurait sans doute également permis d'éviter les tensions sur la situation de trésorerie liées à un défaut d'annonce ou au non respect par les comptables de l'interdiction de mouvementer le compte du Trésor un jour de fermeture des systèmes d'échanges interbancaires.

Le suivi et le pilotage de la trésorerie des établissements publics nationaux sont lacunaires et mal coordonnés. France Trésor dispose d'une visibilité très limitée au-delà des annonces à un jour d'opérations supérieures à 1 M€

L'anticipation par l'AFT des opérations en provenance des collectivités locales sur le compte du Trésor demeure très faible, notamment en toute fin d'année, période sensible pour la gestion de la trésorerie.

2 - La mise en œuvre inachevée de la « feuille de route »

a) Un ensemble de mesures d'inégale portée

Afin de consolider les acquis en matière d'enrichissement des prévisions de trésorerie et de renforcer la contribution de la gestion de trésorerie au désendettement public, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a adressé, le 3 mai 2007, une « feuille de route » aux directeurs du ministère.

Ce vaste ensemble de mesures organisationnelles, techniques et stratégiques s'organise autour de quatre axes :

- assurer un pilotage de la fonction de trésorerie ;
- refondre les placements, en particulier des collectivités locales ;
- adapter les systèmes d'information ;
- restructurer l'exécution de la dépense.

Sa mise en œuvre a été confiée à l'AFT et fait l'objet d'un indicateur de performance depuis la loi de finances pour 2008.

L'inscription d'un indicateur de performance dans les projets annuels de performance du programme « charge de la dette et gestion de la trésorerie » géré par l'AFT marque une volonté réelle d'avancer de la part de l'Etat. Toutefois cet indicateur se limite à évaluer l'état d'avancement des mesures inscrites dans la « feuille de route ». Une mesure directe de la performance de la gestion active de la trésorerie serait préférable.

b) Des résultats limités par un manque de coopération et la faible capacité d'influence de l'AFT

Cette mise en œuvre est encore partielle et les résultats sont pour l'instant limités. Ce bilan mitigé résulte à la fois du caractère ambitieux de certaines mesures et de la difficulté de l'Agence France Trésor à faire prévaloir ses préoccupations au sein du ministère comme au niveau interministériel et à résoudre les conflits d'intérêt pouvant naître entre les directions concernées. Cette seconde difficulté est renforcée par l'éclatement des missions financières entre plusieurs directions qui relèvent actuellement de deux ministères avec des objectifs pouvant entrer en concurrence (ministère chargé du budget et ministère chargé de l'économie).

Des progrès sensibles ont néanmoins été enregistrés en matière de coordination et d'enrichissement des prévisions à travers notamment l'amélioration, proche de son point d'achèvement, des systèmes d'information et l'extension en cours des systèmes d'annonces. C'est incontestablement une retombée positive des nouvelles orientations introduites en 2006 pour la gestion de trésorerie. Toutefois, le protocole d'accord envisagé entre l'AFT et la direction du budget pour les annonces de recettes exceptionnelles n'a pas été conclu et la formalisation complète des mécanismes de responsabilisation, au travers d'indicateurs d'intéressement liés à la qualité des annonces, n'a pas été entièrement menée à bien. Ces retards illustrent le défaut de coopération au sein du ministère combiné à l'influence limitée de l'Agence au-delà de la gestion opérationnelle de la trésorerie.

L'AFT a, par son action, contribué à sensibiliser aux impératifs de la gestion de trésorerie tant les directions des ministères chargés de l'économie et du budget, à travers l'instauration des comités de trésorerie, que les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

Cette politique, qui doit être conduite dans la durée, s'est traduite par plusieurs retombées concrètes. Deux opérations de décaissement, de niveau certes modeste, ont pu être décalées afin de ne pas coïncider avec une échéance importante d'amortissement d'emprunt en septembre 2008 ; deux opérations de recette ont été avancées et ont contribué à amortir significativement un creux de trésorerie à hauteur de 600 M€ L'établissement de plans de trésorerie pour vingt-six établissements publics nationaux a permis, à compter du début de 2008, le versement de leur dotation en fonction de leur besoin de trésorerie, générant ainsi un gain de trésorerie pour l'Etat.

c) Une absence de progrès structurant

Cependant la plupart des mesures structurantes au regard de l'élaboration d'une fonction de trésorerie n'ont toujours pas été menées à leur terme, certaines ayant été reportées sine die.

La réflexion sur l'organisation de la fonction financière et de la tutelle financière des administrations publiques devant nourrir le premier axe de la « feuille de route » ministérielle n'a pas été engagée. Bien qu'envisagé de longue date, l'audit ministériel visant à améliorer la connaissance et le pilotage de la trésorerie et les placements des établissements publics n'a toujours pas été lancé.

Ensuite, les mesures visant à élaborer des plans de trésorerie fiables pour l'ensemble des administrations publiques et offrir ainsi une visibilité accrue à l'Agence ont été inégalement mis en œuvre.

Si un dispositif de suivi et de prévision de la trésorerie des collectivités locales en fin d'année a vu le jour, les résultats sont très décevants et n'ont pas permis d'améliorer la gestion de la trésorerie de l'Etat à ce moment crucial de l'année. Le taux de réponse à l'enquête lancée auprès des collectivités locales est faible et la précision des réponses insuffisante pour améliorer significativement la prévision.

La mise en place du paiement à date par la direction générale des finances publiques afin de donner toute la visibilité nécessaire au gestionnaire paraît bloquée. Elle se heurte à la fois à des problèmes de faisabilité technique au regard de l'adaptation des applications financières et à des divergences entre l'Agence France Trésor et la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'agissant des remboursements fiscaux et, plus particulièrement, ceux de TVA et d'impôt sur les sociétés.

Enfin, des plans de trésorerie ministériels auraient dû être élaborés pour améliorer la connaissance des profils pour la dépense centrale de quelques ministères.

Les réalisations ne sont pour l'instant pas à la hauteur des enjeux.

3 - La nécessité d'accélérer la mise en œuvre

La mise en œuvre intégrale de la « feuille de route » constitue une étape indispensable pour assurer la pérennité d'une véritable fonction de trésorerie et renforcer le pilotage de la trésorerie par l'Etat.

L'amélioration seulement progressive de la réduction des aléas de trésorerie et le développement de nouvelles applications informatiques constituent une réelle avancée. Mais une fonction de trésorerie ne saurait se limiter à des réalisations d'aussi faible portée que l'organisation régulière de comités de trésorerie, à la simple sensibilisation aux impératifs de gestion de la trésorerie des acteurs de la dépenses et des recettes ou à la rédaction d'un rapport annuel de trésorerie à l'adresse du ministre et des commissions des finances des Assemblées parlementaires.

Une fonction de trésorerie doit normalement permettre d'acquérir une visibilité satisfaisante sur l'ensemble des mouvements, de rationaliser l'exécution des dépenses et l'optimiser l'utilisation des ressources potentielles. Pour ce faire, elle devrait s'appuyer sur trois piliers : un système d'information adapté et performant ; des prévisions fiables à de multiples horizons ; et une stratégie définissant la priorité accordée à la fonction de trésorerie au regard des objectifs budgétaires, comptables et organisationnels.

B - Repenser les fondements du système de centralisation des dépôts

1 - Un système ancien qui se délite progressivement

La centralisation des dépôts sur le compte du Trésor, en général non rémunérés, concerne à titre principal les collectivités locales et leurs établissements ainsi que les établissements publics nationaux.

L'Etat tire pleinement profit de cet encours qui a varié ces dernières années dans une fourchette de 50 à 70 Md€ D'une part, il lui est loisible de placer contre rémunération cette trésorerie et d'en retirer un produit financier pour son propre compte. D'autre part, ces dépôts compensent la situation structurellement débitrice de la trésorerie de l'Etat et l'aident à maintenir un solde positif sans avoir recours à l'endettement. En l'absence d'un tel système, l'AFT aurait été obligée d'émettre, fin 2007, 68 Md€ de dette supplémentaire qui aurait accru le ratio de la dette au sens de Maastricht par rapport au PIB d'environ quatre points de PIB.

L'ampleur de la centralisation n'a pas d'équivalent en Europe. Dans les autres pays, il n'existe en général pas d'obligation de dépôt des administrations publiques auprès du gestionnaire de la trésorerie. Seuls les Pays-Bas imposent à certains de leurs établissements publics de déposer leur trésorerie sur le compte de l'Etat. Au Royaume-Uni, la possibilité d'un dépôt rémunéré est offerte aux collectivités locales.

a) Les établissements publics nationaux

La situation des établissements publics nationaux au regard de l'obligation de dépôt sur le compte du Trésor est très diverse. Les établissements relevant du règlement général de la comptabilité publique (RGCP) sont soumis à une obligation de dépôt sauf dérogation ad hoc accordée par le ministre des finances. Les autres institutions ne sont pas expressément tenues de déposer leur fonds sur le compte du Trésor à l'exception de quelques établissements publics industriels et commerciaux, comme La Monnaie de Paris.

La situation des établissements au regard de l'obligation de dépôts est en réalité très mal connue. Si les dérogations accordées aux établissements soumis au RGCP a fait récemment l'objet d'un inventaire, celui-ci n'a permis ni d'en apprécier la justification ni d'en quantifier l'enjeu financier. Il est regrettable que l'audit ministériel prévu pour pallier cette méconnaissance n'ait toujours pas été engagé.

b) Les collectivités locales et leur établissements publics

La loi organique sur les lois de finances (LOLF) a réaffirmé l'obligation de dépôt des disponibilités des collectivités locales et de leurs établissements publics. Cette obligation de dépôts, non rémunérés, constitue un des éléments du système de relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales dont les contreparties pour ces dernières sont la gestion et le recouvrement des impôts locaux, la garantie du montant émis au rôle indépendamment du recouvrement effectif et le versement à l'avance du produit de ces impôts. Les possibilités de placement sont par ailleurs limitées et encadrées par rapport à l'origine des fonds et aux modalités de placement. Il peut s'agir de comptes à terme rémunérés ouverts auprès de l'Etat, de titres émis ou garantis par les Etats membres de la Communauté européenne, ou de parts d'OPCVM gérant ces mêmes titres. Les dérogations à ces principes sont extrêmement limitées.

Depuis plusieurs années, nombre de collectivités locales suivent une stratégie de trésorerie « zéro » qui consiste à limiter au minimum leur encours sur le compte du Trésor afin de réduire leurs frais financiers globaux. Cette stratégie affaiblit la logique même de centralisation des dépôts et génère, du point de vue de l'Etat, un phénomène de « fuite » qui le prive de ressources et affecte négativement le montant de la dette publique.

2 - Une cause d'aléas importants et non maîtrisés pour la trésorerie de l'Etat

En dépit de l'enjeu considérable qu'il représente pour la gestion de la trésorerie de l'Etat, le comportement des correspondants est encore mal appréhendé.

Les établissements publics nationaux sont à l'origine de près d'un tiers des dépôts des correspondants du Trésor. Malgré l'importance de l'enjeu, le suivi de leur trésorerie est encore très imprécis.

L'obligation pour les établissements publics nationaux soumis au RGCP d'annoncer au préalable toutes les opérations financières supérieures à 1 M€ a certes contribué à fiabiliser les prévisions de trésorerie à un jour. Mais la visibilité sur un horizon plus lointain reste très faible compte tenu de la grande volatilité de leurs opérations. Après une croissance régulière ces dernières années, l'encours des établissements publics nationaux a brusquement reculé, diminuant d'environ 13 Md€ entre septembre 2007 et septembre 2008. Les raisons de cette baisse sont mal connues. Cette méconnaissance ne fait

qu'accroître l'incertitude sur l'évolution à moyen terme de l'encours des correspondants, et par suite de la trésorerie de l'Etat.

L'encours des collectivités locales sur le compte du Trésor présente une saisonnalité très marquée en fin d'année. L'AFT enregistre un afflux massif de liquidités dans les derniers jours de l'année suivi d'un retrait de niveau comparable dans les premiers jours de l'année suivante. Ce phénomène s'est accentué ces dernières années avec une hausse des dépôts pouvant atteindre entre 6 et 8 Md€

Ce sursaut massif et temporaire s'explique par plusieurs facteurs dont l'administration n'est pas en mesure aujourd'hui d'estimer les parts respectives : souscription d'emprunts dits de « clôture » de fin d'année liés à l'obligation d'équilibre réel du budget des collectivités locales ; solde des lignes de trésorerie mises en place dans le cadre d'une stratégie de trésorerie « zéro » ; opérations exceptionnelles se concentrant sur les derniers jours de l'année.

Ce phénomène, qui concerne la plupart des régions et des départements ainsi que certaines grandes communes et communautés (urbaines, d'agglomération ou de communes) est particulièrement difficile à prévoir. L'enquête menée auprès de certaines collectivités n'a pour l'instant pas permis d'accroître la visibilité sur ce pic de dépôts pour lequel demeure une incertitude dépassant le milliard d'euros.

3 - La nécessité d'une réforme du système

Afin de limiter la forte incertitude dans la gestion de la trésorerie de l'Etat et d'accroître l'encours des dépôts mobilisables par l'Agence, le système de centralisation des dépôts doit évoluer.

Une première étape consisterait à établir de façon quantifiée les enjeux relatifs à la trésorerie des différentes catégories de correspondants du Trésor ainsi que des organismes qui bénéficient aujourd'hui d'une dérogation.

Il s'agirait à terme de définir une nouvelle doctrine et de déterminer les principes et les conditions d'obligation de dépôt qui doivent peser sur l'ensemble des administrations publiques dans le respect de leur intérêt financier. En particulier, la justification des dérogations devrait être examinée au cas par cas en fonction du statut, des caractéristiques du budget (montant, mode de financement) et de l'objet patrimonial des établissements publics concernés.

Au-delà des principes, la faisabilité et l'acceptabilité d'une plus grande centralisation des dépôts doivent être assurées. Elles supposent l'élargissement et l'amélioration des services bancaires de la DGFIP en

matière de tenue de compte notamment ainsi que la redéfinition de la nature des placements offerts. Une adaptation des systèmes d'information devrait accompagner l'évolution des services bancaires : l'application de la DGFIP assurant la gestion des comptes client est ancienne et limite les possibilités d'extension des services bancaires proposés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La crise de liquidité et la volatilité inhabituelle sur les marchés financiers à l'automne 2008 ont souligné l'importance de la confiance des investisseurs en la qualité de signature de l'Etat pour garantir la bonne fin des opérations sur le marché monétaire. Elles ont ainsi conforté la stratégie de l'AFT axée sur la prudence, la transparence et la régularité. De son côté, l'Etat a contribué à atténuer le manque de liquidité dont souffraient les banques en continuant de leur prêter massivement ses excédents de trésorerie, au jour le jour, nonobstant l'indisponibilité d'instruments de garantie.

La qualité des informations transmises à l'AFT en matière de prévision et d'annonces doit être sensiblement améliorée. Elle ne pourra toutefois suffire à elle seule à assurer l'optimisation de la gestion de la trésorerie, dans le double objectif d'une minimisation du coût et d'une limitation de l'endettement public. Une structuration plus formalisée de la fonction de trésorerie au sein de l'Etat s'avère à cet égard indispensable.

Les mesures proposées dans les développements qui précèdent peuvent être résumées de la façon suivante :

- 1. ne plus donner une importance aussi centrale à l'objectif de minimisation de la trésorerie en fin d'année.*
- 2. améliorer significativement la prévision des flux de trésorerie, en recettes comme en dépenses, en responsabilisant les services de l'Etat et en impliquant l'ensemble des correspondants ; en particulier, des progrès doivent être rapidement réalisés sur l'anticipation des mouvements en provenance des correspondants dont l'encours de trésorerie a subi, courant 2008, une baisse inattendue de 13 Md€.*
- 3. accélérer la mise en œuvre des mesures inscrites à la « feuille de route » 2007 et concourant à l'établissement d'une fonction de pilotage de la trésorerie.*
- 4. repenser le système de centralisation des dépôts afin d'intensifier la mobilisation des ressources de trésorerie des administrations publiques.*

Désormais plus professionnalisée, la gestion de la trésorerie de l'Etat doit aujourd'hui changer de dimension.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI**

Je partage le constat de la Cour des comptes relatif au caractère essentiel de la gestion de la trésorerie pour l'Etat.

Comme le souligne la Cour, la gestion de trésorerie vise à assurer la continuité financière de l'Etat : il s'agit de veiller à ce que la trésorerie de l'Etat permette à tout moment le dénouement des opérations qui viennent s'imputer sur son compte unique tenu à la Banque de France.

En plus du respect sans faille de cette contrainte absolue, la gestion de trésorerie de l'Etat permet, d'une part, de placer chaque jour les liquidités disponibles aux meilleures conditions financières, (les produits de placement ont ainsi représenté 666M€ en 2007 et 697M€ en 2006, en atténuation de la charge de la dette) et, d'autre part, de réduire autant que possible les émissions de dette.

L'une des spécificités de la gestion de trésorerie de l'Etat tient à ce qu'elle englobe non seulement l'activité de l'Etat mais également l'ensemble des flux financiers des « correspondants du Trésor », au premier rang desquels les collectivités territoriales et les établissements publics locaux et nationaux, ainsi que certains organismes financiers internationaux. Les flux des correspondants du Trésor représentent ainsi plus de la moitié des flux quotidiens enregistrés sur le compte unique du Trésor à la Banque de France. Au total, 23Md€ de flux quotidiens transitent en moyenne sur le compte unique du Trésor et c'est bien au regard de ce volume d'opérations que doit être apprécié le niveau d'encaisse de précaution laissée chaque soir sur le compte.

Comme le note la Cour, le compte de l'Etat à la Banque de France n'a jamais été à découvert, respectant ainsi un engagement communautaire et une exigence constitutionnelle³⁷. Le respect de cette exigence est assuré dans le cadre d'une optimisation croissante de la gestion de trésorerie.

La qualité de la prévision de trésorerie permet aujourd'hui de diminuer l'encaisse de précaution résiduelle à près de 100M€, soit moins de 0,5% du montant des flux quotidiens, contre 500M€ en 2001. Ce chiffre est à comparer aux 28 opérations d'emprunt en blanc opérées en 2007 pour un montant moyen de 159M€. La performance de gestion de la trésorerie de l'Etat est également appréciée par les objectifs de performance retracés dans le PAP du programme 117. Ainsi que le Parlement le souligne chaque année, ces objectifs sont respectés.

37) Rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2003.

Plus fondamentalement, il n'est pas de prévision en matière de trésorerie de l'Etat qui puisse demeurer figée. On ne peut en effet évaluer la qualité d'une prévision de trésorerie en fonction de sa stabilité dans le temps : tout trésorier fait évoluer sa prévision en continu, en fonction des différents mouvements affectant son compte en débit et en crédit. La prévision de trésorerie doit être avant tout de nature à permettre l'exécution des mouvements à la date requise, ce qui est le cas de l'Etat.

D'un point de vue structurel, les prévisions des recettes fiscales sont par nature volatiles, et dépendent d'une part de la nature du prélèvement (impôt sur rôle ou impôt déclaratif), mais également des moyens de paiement utilisés. A titre d'exemple, la TVA est en grande partie payée par virements spontanés, ces crédits échappant ainsi à tout dispositif d'annonces. Toutefois, dans ce cas précis, la DGTPE (AFT) et la DGFIP ont développé un outil dédié (SAT fiscal) permettant d'exploiter en trésorerie les annonces à court terme des recouvrements des recettes fiscales ou les restitutions via un dispositif d'annonce des mouvements par nature d'impôt et par moyen de paiement. Ce dispositif s'inscrit dans un nouveau contexte de pilotage de la trésorerie de l'Etat et permet à l'Agence France Trésor d'avoir un suivi en temps réel du recouvrement des recettes fiscales et des dépenses fiscales et d'exploiter les données 2008 en comparaison avec les données depuis juillet 2007. Ce dispositif permet d'accroître considérablement à court terme la prévisibilité des flux de recettes.

Je partage l'analyse de la Cour sur la nécessaire poursuite des réformes entreprises mais souhaite rappeler que de nombreux chantiers ont d'ores et déjà été engagés :

- la convocation régulière des comités de trésorerie par l'AFT a permis de sensibiliser les différents acteurs et d'instaurer des échanges au delà des ces séances ;

- le versement des dotations en fonction des besoins de trésorerie pour 27 établissements publics nationaux a été organisé avec la direction du Budget. Un bilan de la mise en œuvre de cette mesure pourra être tiré courant 2009 ;

- la diffusion d'une culture de trésorerie passe enfin par une meilleure information sur les enjeux liés à la trésorerie. Ainsi, pour la première fois en 2008 a été adressé aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport annuel sur la gestion de trésorerie qui détaille les effets d'une gestion « optimisée de la trésorerie » depuis mi-2006 ;

- le principe de l'annonce des mouvements à l'AFT, structurant pour la prévision de trésorerie, fait l'objet d'indicateurs de performances au sein du PAP du programme 117, et est pris en compte pour l'intéressement global de la direction générale du Trésor et de la politique économique. Au sein de la DGTPE, ce principe a été formalisé sous forme de protocoles. La même

démarche est en cours de finalisation avec la direction du Budget. Ces étapes élargissent le champ des annonceurs et sécurisent par là-même l'annonce des mouvements financiers importants dont ces deux directions ont à connaître. En termes d'outils, un extranet, outil souple et convivial de prévision et d'annonce, est sur le point d'entrer en service. Il permettra de fluidifier la collecte des annonces et l'intégration des données transmises dans le profil de trésorerie.

Il s'agit bien sûr de poursuivre la démarche engagée. L'introduction d'un indicateur de performance au sein du programme 117 permet de suivre l'avancée de ces réformes, qui sont profondes et structurantes et appellent de ce fait une démarche pédagogique de long terme.

Il est vrai que la culture de trésorerie est encore aujourd'hui insuffisamment diffusée. A mes yeux, la mise en œuvre pleine et entière des mesures concourant à l'optimisation de la gestion de la trésorerie appelle une appropriation par les directions concernées et par leurs agents des enjeux liés à la trésorerie de l'Etat. Cette appropriation demande du temps, mais elle est le gage de progrès structurels dans les possibilités d'optimisation de la gestion de trésorerie de l'Etat.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Vous trouverez ci-après les observations que l'insertion de la cour des comptes « La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'Etat » appelle de ma part.

1) Les enjeux de la gestion de la trésorerie de l'Etat et la supervision assumée par l'Agence France Trésor (AFT)

Je partage tout à fait les ambitions de la Cour d'une amélioration du pilotage fin de la trésorerie de l'Etat, au moyen, notamment, du dispositif d'annonce à l'AFT des mouvements financiers importants. La direction du budget (DB) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'attachent ainsi à en décliner le dispositif.

Dans cette perspective, la DB a proposé d'enrichir le flux des informations transmises à l'AFT. En effet, alors que le rapport de l'IGF ne visait que l'annonce des mouvements exceptionnels de recettes non fiscales, la DB propose notamment que l'échange d'information porte aussi sur les opérations de dépenses initiées par elle. Le protocole pourrait ainsi concerner tout à la fois les recettes d'un montant déterminé et les dépenses supérieures à un certain seuil dont la DB est initiatrice. Le dispositif prévoirait également un suivi des différents mouvements de trésorerie supérieurs aux seuils retenus. Ces critères constituent un net progrès dans la finalisation en cours d'un protocole d'échange d'informations adapté.

Par ailleurs, je souligne qu'en ce qui concerne le volet recettes non fiscales, un mécanisme informel d'annonces existe d'ores et déjà et qu'il donne satisfaction à l'Agence. L'intégration à venir par l'AFT du système d'annonces dans un extranet ne fera que renforcer ces échanges, en permettant à cet égard de s'appuyer sur la structuration formelle qu'apportera l'utilisation de l'outil.. La mise en place de cet extranet, pilotée par l'AFT, est imminente.

En ce qui concerne le volet prévisions de dépenses, il est plus difficile de mettre en place un mécanisme d'annonce systématique des dépenses par la direction du budget compte tenu de l'autonomie que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) accorde aux gestionnaires. La DB s'attache néanmoins à enrichir l'information nécessaire à l'Agence notamment pour établir son profil annuel de trésorerie, en lui communiquant les calendriers prévisionnels d'opérations et informations dont elle peut disposer.

S'agissant de l'adoption d'un dispositif de mesure de la performance et d'intéressement, je remarque que la nature intrinsèque des opérations pilotées par la DB fait très souvent intervenir de nombreux acteurs externes, sur lesquels elle n'a pas autorité. Or, tout mécanisme d'intéressement doit reposer sur des leviers d'action maîtrisables qui n'existent pas dans ce cas.

Quant à l'organisation des fonctions financières et de trésorerie, des progrès significatifs sont enregistrés par les directions dans l'application de la feuille de route.

Le dispositif visant à réformer le versement des dotations aux 27 établissements publics a été mis en place en étroite coopération avec l'AFT. Des plans de trésorerie ont été adoptés par les opérateurs et le versement des dotations en fonction des besoins réels de trésorerie des établissements nationaux concernés a ainsi eu son plein effet opérationnel en 2008, ces établissements faisant par ailleurs l'objet d'un suivi renforcé de leur situation de trésorerie. Un bilan pourra utilement en être tiré courant 2009.

Dans le cadre de l'organisation de la fonction de trésorerie ministérielle et interministérielle, l'institution d'un comité de trésorerie a été réalisée par l'Agence. La convocation régulière des comités de trésorerie par l'AFT permet d'une part de sensibiliser les différents acteurs sur les enjeux de trésorerie de l'État, d'autre part d'instaurer et d'entretenir le dialogue et les échanges au delà de ces séances. La DB, la DGFIP, la DGDDI notamment sont systématiquement représentées à ces comités et y contribuent activement.

Les exigences de trésorerie ont été intégrées dans la feuille de route des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) et la participation aux réunions de trésorerie relatives à la mise en œuvre des propositions en permet le suivi. De la même façon, la DB, en lien avec l'AFT,

sensibilise à ces enjeux les directeurs des affaires financières des ministères, avec lesquels elle est en contact étroit.

En ce qui concerne le paiement à date, le projet d'insertion (page 16) indique également que « la mise en place du paiement à date par la DGFIP paraît bloquée ». Cette affirmation mérite d'être corrigée. La direction générale des finances publiques a, en effet, porté dans le cadre de la conception du progiciel CHORUS, les besoins correspondant au paiement des dépenses de l'Etat à date, conformément à la lettre de mission qui lui a été adressée.

Un plan d'action dédié vise, par ailleurs, à prendre en compte les observations du certificateur des comptes de l'Etat dans le domaine de la trésorerie.

2) La réorientation engagée des placements des correspondants du Trésor

Au regard du paragraphe III-B du projet d'insertion (« Repenser les fondements du système de centralisation des dépôts »), je souhaite, en particulier, rappeler les actions entreprises par la direction générale des finances publiques, dans le cadre de la réorientation des placements des correspondants du Trésor (établissements publics nationaux et collectivités locales).

2.1) Rappel des actions déjà menées par mes services

Par circulaire du 7 avril 2006 relative à l'optimisation de la gestion de la trésorerie, il a été demandé à mes services, ainsi qu'à ceux du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi de veiller à conforter le circuit Trésor, en particulier lors de la création d'un établissement public ou lors de l'octroi de dérogations à l'obligation de dépôts des fonds auprès de l'Etat.

Les correspondants du Trésor jouent, en effet, un rôle décisif pour la gestion de la trésorerie et la réduction de la dette de l'Etat, comme la Cour l'analyse fort justement dans son rapport :

- d'une part, parce que la mobilisation de leurs encours financiers permet de réduire d'autant les émissions de dette pour l'Etat ;

- d'autre part, lorsque ces correspondants sont des administrations publiques (APU) au sens maastrichtien, parce que leurs placements investis en titres d'Etat comme les bons du Trésor (BTAN et BTF) ou sur des comptes à terme (CAT) auprès de l'Etat, sont « neutralisés » dans le calcul de la dette publique consolidée.

Dans cette perspective, il apparaît souhaitable d'orienter les correspondants vers des placements « consolidants » rénovés (CAT, comptes de placement rémunérés ouverts auprès de l'Etat ou détention directe de titres d'Etat) et d'exclure à terme la détention d'OPCVM.

Ces orientations ont été reprises dans la feuille de route ministérielle signée, le 3 mai 2007, qui demandait l'arrêt de la distribution des OPCVM pour les correspondants du Trésor (établissements publics et collectivités locales).

Pour des raisons tenant à la fois au respect de l'autonomie des collectivités locales (l'article 116 de la loi de finances pour 2004 les autorise explicitement à placer leurs fonds en OPCVM) et à des enjeux en réalité limités, il n'a pas semblé opportun de toucher aux OPCVM détenus par les collectivités territoriales.

2.2) Les nouveaux produits bénéficiant de cette réorientation

Jusqu'en janvier 2008, les CAT étaient réservés aux collectivités territoriales et à leurs établissements. Conformément aux recommandations formulées par l'Inspection générale des finances, ils sont désormais également proposés aux établissements publics nationaux (EPN). Pour que ces comptes soient plus attractifs, leur périodicité est devenue mensuelle. L'application CATLOC a notamment été adaptée en ce sens.

De surcroît, pour répondre aux besoins de gestion de trésorerie de court terme de certains correspondants, des travaux ont été engagés pour créer un compte de placement rémunéré (CPR). Conformément aux prescriptions de l'Inspection générale des finances, le CPR ne sera proposé qu'à quelques EPN et ne comportera pas de durée minimum de placement. Il apportera une rémunération calculée quotidiennement et versée à chaque fin de mois. La rémunération sera indexée sur l'EONIA afin que sa performance soit facilement comparable à celle offerte par les OPCVM et au coût de refinancement de l'Etat. Une application de tenue de comptes des CPR est en cours de développement.

La mise en place de ces produits implique :

- la modification de dispositions du règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) et des instructions afférentes (une proposition de texte est en cours de rédaction) ;*
- l'adaptation ou la création d'applications informatiques permettant de gérer ces produits (réalisé pour le CAT ; en cours pour le CPR) ;*
- une communication vis-à-vis des déposants (effectuée auprès des trésoriers-payeurs généraux et des chefs des services Dépôts et services financiers, ainsi qu'auprès des agents comptables des EPN).*

3) La création de la DGFIP conforte la centralisation de la trésorerie au profit de l'Etat

Le projet d'insertion souligné, à juste titre, les avantages financiers que l'Etat retire de cette centralisation de la trésorerie (§1, page 17). Il convient également de garder à l'esprit que ce dispositif offre des avantages certains aux correspondants du Trésor. La crise financière et bancaire de l'automne 2008 illustre la sécurité financière dont ils bénéficient à ce titre.

La centralisation de la trésorerie est étroitement liée au principe d'unité de caisse fixé par le 3° de l'article 26 de la LOLF. Cette unité de caisse est elle-même étroitement liée aux règles de la comptabilité publique (articles 11 et 40 à 44 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962).

Cette organisation est une garantie de sécurité de la manipulation des deniers publics en termes de contrôle interne. D'ailleurs, la recommandation, faite par le projet d'insertion (cf. §3), de réexaminer les actuelles dérogations à l'obligation de dépôt de fonds au Trésor tend plutôt à démontrer la pertinence de cette règle.

De ce point de vue, l'appréciation selon laquelle le système de centralisation des dépôts serait un "système ancien qui se délite progressivement" (titre du §1 du III-B) mériterait d'être revue ou, à tout le moins, nuancée.

L'exemple de la diffusion de la monétique au sein du secteur public local tend plutôt à démontrer que l'intervention de l'Etat permet de bénéficier d'économies d'échelle (centres d'encaissement des chèques et titres interbancaires de paiement par exemple) et de mutualiser les meilleures pratiques (plateformes électroniques).

L'insertion indique que pour faire accepter une plus grande centralisation des dépôts, la DGFIP devrait élargir et améliorer ses services bancaires en matière de tenue de compte, la Cour estimant que l'ancienneté de sa gestion des comptes client limite les possibilités d'extension de ces mêmes services.

Je tiens à préciser que la DGFIP propose à ses clients une large gamme de services bancaires parfaitement comparables à ceux proposés dans un établissement bancaire aux standards de la place. Seuls les découverts, les prêts et les cautions bancaires ne peuvent être offerts conformément à la réglementation en vigueur.

Ainsi, en matière de qualité des prestations offertes, les enquêtes diligentées par un institut indépendant (LH2) auprès d'un échantillon représentatif de clients ont montré que, d'une manière générale et constante, les déposants obligatoires apprécient les services rendus par le réseau Trésor public et ne sollicitent pas de prestations complémentaires (enquêtes diligentées en 2005, 2007 et 2008 auprès d'un échantillon représentatif de 900 clients pour chacune d'entre elles).

Les efforts de la DGFIP sont constants pour consolider sa gamme de prestations de haut niveau. En définitive, il convient de se garder de jugements partiels en ce domaine pour ne pas perdre de vue que ce dispositif sert l'intérêt général, et pas seulement l'intérêt de l'Etat et des correspondants du Trésor. Comme le constate la Cour, l'obligation de dépôt de fonds est compatible avec la liberté de gestion de leur trésorerie reconnue à ces derniers.
