

SANTÉ

ETABLISSEMENTS DE SANTÉ

Gestion

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

Direction générale de l'offre de soins

Sous-direction du pilotage de la performance
des acteurs de l'offre de soins

Bureau de l'efficience des établissements publics et privés (PF1)

Direction de la sécurité sociale

Sous-direction du financement du système de soins

Bureau des établissements de santé et médico-sociaux

Direction générale des finances publiques

Sous-direction de la gestion comptable
et financière des collectivités locales

Bureau de la trésorerie, des moyens de paiement
et des activités bancaires (CL1C)

Sous-direction du conseil fiscal, financier et économique

Bureau du conseil fiscal et de la valorisation financière
du secteur public local (CL2A)

Circulaire interministérielle DGOS/PF1/DSS/DGFIP n° 2012-350 du 14 septembre 2012 relative à la mise en place des comités régionaux de veille active sur la situation de trésorerie des établissements publics de santé

NOR : AFSH1235529C

Validée par le CNP le 14 septembre 2012. – Visa CNP 2012-225.

Catégorie : directives adressées par les ministres aux services chargés de leur application.

Résumé : la présente circulaire a pour objet de préciser les modalités de mise en place des comités régionaux de suivi de la situation de trésorerie des établissements publics de santé.

Mots clés : trésorerie – gestion financière – ligne de crédit de trésorerie – directeur général de l'agence régionale de santé – directeur régional des finances publiques – plan prévisionnel de trésorerie.

Annexe : modèle de plan de trésorerie prévisionnel.

Le ministre de l'économie et des finances et la ministre des affaires sociales et de la santé à Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux et départementaux des finances publiques ; Mesdames et Messieurs les directeurs d'établissements publics de santé (pour mise en œuvre) et à Mesdames et Messieurs les directeurs des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (pour information).

Les établissements publics de santé (EPS) doivent disposer d'un solde positif sur leur compte au Trésor conformément au 2^o de l'article 26 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Pour pallier le décalage éventuel entre leurs flux d'encaissement et de décaissement et optimiser ainsi leur gestion financière, certains établissements ont recours à des lignes de crédit de trésorerie.

Dans le contexte bancaire actuel, l'accès à ces lignes de crédit de trésorerie est devenu moins aisé. Ces difficultés se traduisent notamment par un non-renouvellement des lignes de crédit de trésorerie précédemment souscrites ou par une diminution du plafond de tirage autorisé.

L'État a déjà dû intervenir afin de permettre à plusieurs EPS de faire face en urgence à des difficultés de trésorerie. En outre, l'arrêté du 18 août 2012 relatif aux modalités de versements des ressources des établissements hospitaliers ex-DG est venu modifier l'arrêté du 23 janvier 2008 en vigueur. La modification principale a consisté à avancer l'échéance du 25 M au 20 M.

Pour permettre d'anticiper les futures situations de tension sur la trésorerie des EPS qui pourraient conduire à de nouveaux incidents de paiement, la ministre des affaires sociales et de la santé et le ministre du budget ont demandé à la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) d'instaurer un dispositif régional de veille conjointe, coordonné au niveau national, pour assurer un traitement local de ces situations et, le cas échéant, alerter les administrations centrales sur les EPS confrontés aux difficultés les plus sérieuses.

Ce dispositif tire parti de l'expérience acquise lors des travaux conjoints entre agences régionales de santé (ARS) et directions régionales des finances publiques (DRFiP) déjà initiés en ce domaine dans certaines régions et vise à les généraliser.

Il vient compléter et renforcer le dispositif automatisé de détection des EPS rencontrant des difficultés financières mis en place par l'instruction n° 00062 du 10 février 2010 (instruction dite du « réseau d'alerte »).

Ces situations de tension de trésorerie sont par ailleurs souvent révélatrices d'une situation budgétaire et financière globalement dégradée. Le dispositif de veille a donc vocation, dans un second temps, à contribuer à un dispositif national plus large et renforcé de détection et de traitement des difficultés financières des EPS.

Au-delà du traitement de ces situations individuelles, les remontées nationales de ce dispositif de veille devront permettre de disposer d'une vision nationale sur les difficultés que rencontrent les EPS pour financer leurs besoins de trésorerie.

1. Composition et fonctionnement des comités régionaux de veille active sur la trésorerie des EPS

Au sein de chaque région, vous mettrez en place, dès octobre 2012, un comité régional de veille active sur la trésorerie des EPS réunissant le directeur général de l'ARS et le directeur régional des finances publiques ou leurs représentants. En tant que de besoin, les comités pourront, dans le cadre de leurs travaux, convier le directeur régional de la Banque de France ou toute personnalité qualifiée et entendre l'ordonnateur et le comptable hospitalier de certains établissements.

Ces comités régionaux se réuniront dès que la situation d'un ou plusieurs établissements l'exigera et au moins une fois par trimestre. Le secrétariat du comité sera assuré par l'ARS.

Le directeur général de l'ARS et le directeur régional des finances publiques désigneront chacun, dans leurs services respectifs, un référent, de façon à faciliter les échanges.

2. Missions des comités régionaux de veille active sur la trésorerie des EPS

Les comités régionaux de veille active doivent prévenir les situations d'insuffisance de trésorerie des EPS. À ce titre, ces comités sont notamment chargés de :

- établir une liste des établissements de la région présentant des risques d'insuffisance de trésorerie ;
- évaluer le niveau de risques encouru et en analyser les causes ;
- mettre en place une veille active sur l'évolution de la trésorerie de ces établissements ;
- apporter, en première intention, les solutions visant à prévenir toute situation de risque de défaut de paiement d'un EPS (rémunérations, échéances bancaires, cotisations et contributions sociales salariales et/ou patronales, etc.) ;
- assurer une remontée nationale des situations de trésorerie prévisionnelles des établissements concernés, au travers d'un plan type de trésorerie.

2.1. Établir une liste d'établissements présentant des risques de rupture de trésorerie

Les directeurs généraux d'agence régionale de santé et les directeurs régionaux des finances publiques veilleront tout d'abord à utiliser, dans ces comités, la liste régionale des établissements publics de santé en situation financière fragile, qu'ils ont établie à partir de la cotation financière (1), mise automatiquement à leur disposition chaque mois de juin, depuis 2010 (cf. circulaire de la DGOS et de la DGFIP n° 62 du 10 février 2010 relative à la mise en place d'un dispositif automatisé de détection des établissements publics de santé qui rencontrent des difficultés financières).

(1) Les données d'exécution comptable centralisées chaque mois par la DGFIP permettent de calculer quatre critères d'appréciation de la situation financière de chaque établissement : niveau du déficit d'exploitation, niveau de la capacité d'autofinancement brute, niveau de la couverture des remboursements en capital de la dette et niveau de l'encours de la dette rapporté aux produits d'exploitation. Afin d'établir une cotation, chacun des critères apporte à chaque établissement un nombre de points compris de 1 à 10, en fonction de sa situation par rapport à des seuils prédéfinis. La combinaison de ces critères permet donc d'affecter chaque année, à chaque EPS, une cotation comprise entre 4 et 40, facilitant l'appréciation synthétique de sa situation financière sur les trois derniers exercices clos.

Au moment de sa mise en place, chaque comité régional devra établir une liste d'établissements présentant des profils de trésorerie pouvant conduire à un risque d'insuffisance de liquidités pour assurer le paiement des différentes échéances prioritaires. Outre la possibilité donnée aux chefs des établissements publics de santé de solliciter le comité, cette liste sera établie notamment à partir des éléments de suivi ci-après :

- établissements concernés par le dispositif automatisé de détection des EPS rencontrant des difficultés financières (1), avec une note inférieure ou égale à 12/40 et dont les résultats financiers actualisés (dernier compte financier validé, EPRD) justifient un suivi particulier ;
- établissements présentant une dégradation importante sur les six derniers mois de leur délai global de paiement des fournisseurs et de leurs charges sociales et fiscales (cotisations et contributions sociales, taxe sur les salaires...). Les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales signalent au comité les établissements qui se trouvent dans cette situation ;
- établissements rencontrant des difficultés pour accéder au marché du financement bancaire (court terme ou long terme) et risquant dès lors une rupture conjoncturelle de liquidités ;
- établissements subissant une forte dégradation de leur niveau d'activité et/ou de leur équilibre budgétaire ;
- établissements ayant signalé eux-mêmes (par le biais de l'ordonnateur ou du comptable) des difficultés actuelles ou futures sur le niveau de leurs disponibilités.

Cette liste d'établissements pourra être ajustée en tant que de besoin par le comité, en fonction des évolutions constatées des situations de trésorerie.

2.2. Assurer une veille active sur la situation de trésorerie de ces établissements

Le DGARS et le directeur régional des finances publiques informent respectivement l'ordonnateur et le comptable de l'EPS de son inscription dans le dispositif de veille active sur la situation de trésorerie de l'établissement. L'ordonnateur de l'EPS retenu dans le dispositif doit alors établir, sur trois mois glissants, un plan prévisionnel de trésorerie détaillé par décade. Le comité peut demander à l'EPS un plan prolongé à six mois en fonction des échéances auxquelles sont susceptibles de survenir les difficultés de trésorerie. Il sera établi en liaison étroite avec le comptable public concerné puis soumis par le directeur général de l'ARS à l'avis du DRFiP.

Ce plan prévisionnel de trésorerie, élaboré selon le modèle joint en annexe à la présente circulaire, regroupe les principaux postes de dépenses et de recettes. Il est destiné à estimer, avec la plus grande sincérité, le volume prévisionnel des mouvements du compte 515. Il répertorie les flux prévisibles d'encaissements et de décaissements et permet d'évaluer le profil futur de la trésorerie de l'établissement. Il permet aussi de dimensionner le montant du plafond de la ligne de crédit de trésorerie.

Ce document est accompagné d'une annexe établie par l'ordonnateur et explicitant les hypothèses retenues pour établir ce plan prévisionnel de trésorerie, ainsi que d'un plan d'action visant à améliorer la situation de trésorerie à court et moyen terme.

Ce plan de trésorerie sera actualisé au moins une fois par mois par l'établissement et transmis à l'ARS par voie dématérialisée (selon la procédure décrite au point 4 *infra*).

2.3. Accompagner les établissements au niveau régional

Au travers de l'analyse du plan prévisionnel de trésorerie, le comité pourra anticiper les périodes de forte tension sur les fonds disponibles sur le compte au Trésor et envisager les solutions pouvant être apportées au niveau local, au travers notamment des actions suivantes :

- favoriser le dialogue entre l'EPS et ses créanciers au sein de la région, en jouant le rôle de médiateur afin de prévenir un contentieux et de favoriser l'étalement des dettes de l'EPS en difficulté. La présence d'un représentant de la Banque de France au sein du comité peut notamment permettre de faciliter les discussions avec les représentants régionaux des organismes bancaires ;
- assurer les échanges entre les acteurs concernés, en y adjoignant au besoin les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), afin de dégager des solutions de court terme pour faire face à des problèmes conjoncturels ;
- veiller, au niveau des ARS, à déléguer dès que possible les crédits de leurs dotations régionales ;
- appuyer, le cas échéant, les EPS dans l'élaboration de leur plan prévisionnel de trésorerie et s'assurer de la pertinence des prévisions, en veillant notamment à la correcte évaluation des décaissements relatifs aux investissements et aux échéances bancaires (et notamment l'anticipation du non-renouvellement ou renouvellement partiel d'un contrat de ligne de crédit de trésorerie) ;
- rechercher, avec l'ordonnateur et le comptable, les moyens d'agir structurellement sur le niveau de trésorerie, en améliorant le fonds de roulement et en diminuant le besoin en fonds de roulement (exploitation des ratios du tableau de bord financier, identification des leviers et établissement d'un plan d'action).

(1) Cf. instruction susvisée du 10 février instituant le dispositif de réseau d'alerte.

2.4. Assurer une remontée nationale des informations

Chaque comité assurera une remontée des plans prévisionnels de trésorerie des EPS qu'il suit auprès des administrations centrales (DGOS et DGFIP), selon des modalités décrites au point 4. Ces plans prévisionnels de trésorerie sont accompagnés de notes explicatives établies par le comité, relatives notamment à la situation de chaque établissement concerné, au niveau de risque encouru à court et moyen terme et à une analyse des causes sous-jacentes ayant conduit à cette situation.

Dans certains cas, identifiés par le niveau national, ils pourront faire l'objet d'une analyse au sein du comité des risques financiers, dont les missions seront prochainement reconfigurées afin que soient identifiées des pistes d'action globales et structurelles, précisées dans le cadre d'une procédure contractuelle de performance exigeante.

3. Outils à la disposition du comité pour assurer ses missions

3.1. La mise en commun des informations issues des ARS et des DRFiP

Dans une logique de partenariat, les comités régionaux sont destinataires des données des comptes publics et d'activité valorisées de l'ensemble des EPS de la région, afin qu'elles soient partagées par leurs membres.

En effet, les ARS disposent des éléments d'évolution d'activité pour chaque EPS. Parallèlement, les DRFiP, en tant que superviseurs des teneurs de comptes des EPS, disposent d'informations financières relatives à la gestion des établissements (délais de paiement, régularité du mandatement de la taxe sur les salaires, reports de charges, intérêts moratoires, grandeurs bilancielle, etc.). Les travaux des comités régionaux s'appuieront en outre sur les applications informatiques et données dédiées au suivi financier des établissements publics de santé :

- ARS : ANCRE (EPRD, comptes financiers, RIA, observatoire de la dette, etc.) ;
- DRFiP : OREGHON (suivi infra-annuel de l'EPRD), IDAHO (tableau de bord financier des EPS) et données du réseau d'alerte des EPS.

Afin d'optimiser le suivi infra-annuel de la situation financière des EPS, les ARS et les DRFiP partagent l'ensemble des informations dont elles disposent à partir de leurs outils respectifs. Ainsi, les ARS bénéficient déjà d'un accès direct à l'application OREGHON (1) et disposent chaque année, après transmission par les DRFiP, du tableau de bord financier des EPS et des cotations du réseau d'alerte.

3.2. Le plan prévisionnel de trésorerie

Le plan prévisionnel de trésorerie transmis par l'ordonnateur au directeur général de l'ARS est un instrument déjà largement utilisé dans le cadre de la bonne gestion interne des EPS. Il s'agit d'un outil indispensable afin d'anticiper les flux d'encaissements et de décaissements. Les EPS figurant sur la liste visée au paragraphe 2.1 *supra* transmettront dans les meilleurs délais leur plan prévisionnel de trésorerie au comité de veille en expliquant les hypothèses retenues.

4. Remontée des informations et coordination nationale du dispositif

Les établissements informés de leur inscription dans le dispositif régional de veille renseigneront en début de chaque mois leur plan prévisionnel de trésorerie au travers d'un outil qui sera mis à leur disposition sur la plateforme ANCRE (<http://ancre.atih.sante.fr>) gérée par l'ATIH.

Les ARS valideront sur ANCRE les plans prévisionnels de trésorerie après avis du directeur régional des finances publiques.

Les DRFiP bénéficieront également d'un accès direct à cet outil.

Des alertes spécifiques pourront, en cas de nécessité, être communiquées par messagerie électronique simultanément à la DGOS (dgos-pf1@sante.gouv.fr) et à la DGFIP (bureau.CL1C@dgfip.finances.gouv.fr et bureau.CL2A@dgfip.finances.gouv.fr). Un bilan du fonctionnement de ces comités sera établi fin janvier 2013 afin d'ajuster, le cas échéant, les modalités de suivi et de remontée d'information.

Afin de faciliter la mise en place du dispositif, la DGOS et la DGFIP organiseront avant la fin 2012 une journée d'information et de formation à l'intention des référents désignés, dans chaque région, par le directeur général de l'ARS et le directeur régional des finances publiques (*cf.* paragraphe 1 *supra*).

5. Calendrier de mise en œuvre

Les comités régionaux de veille seront mis en place en octobre 2012. Vous voudrez bien en informer les EPS de votre région. À cette occasion, vous procéderez à un premier état des lieux des difficultés d'accès à des lignes de trésorerie qu'anticipent ou rencontrent d'ores et déjà ces établissements avec leurs partenaires bancaires.

(1) Depuis 2011, les ARS ont un accès direct à l'application OREGHON via le portail gestion publique de la DGFIP sur habilitation des DRFiP.

Vous voudrez bien nous rendre compte avant le 15 octobre 2012 des modalités que vous aurez arrêtées pour mettre en œuvre ce dispositif ainsi que des résultats de cet état des lieux.

Toute difficulté d'application de la présente circulaire sera signalée au bureau PF1 de la DGOS. (dgos-pf1@sante.gouv.fr) et aux bureaux CL1C et CL2A de la DGFIP (bureau.CL1C@dgfip.finances.gouv.fr et bureau.CL2A@dgfip.finances.gouv.fr)

Pour la ministre des affaires sociales
et de la santé et par délégation :

Le directeur général de l'offre de soins,
F.-X. SELLERET

Le directeur de la sécurité sociale,
T. FATOME

Pour le ministre de l'économie
et des finances et par délégation :
Le directeur général des finances publiques,
B. BÉZARD

ANNEXE

MODÈLE DE PLAN DE TRÉSORERIE PRÉVISIONNEL

PLAN DE TRÉSORERIE prévisionnel du CH de XXX (en €)	M			M + 1			M + 2			M + 4	M + 5	M + 6
	Du 1 ^{er} au 9	Du 10 au 19	Du 20 au 31	Du 1 ^{er} au 9	Du 10 au 19	Du 20 au 31	Du 1 ^{er} au 9	Du 10 au 19	Du 20 au 31	Du 1 ^{er} au 31	Du 1 ^{er} au 31	Du 1 ^{er} au 31
Période												
Compte 515 début de période		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1 ^o Recettes du cycle d'exploitation	0											
A. – Assurance maladie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dotations CRP Dotations autres CR T2A												
B. – Autres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres comptes 73 (mutuelles/patients) Subventions Autres recettes												
2 ^o Apports en capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subventions d'investissement Cessions d'actifs Autres												
3 ^o Emprunts et dettes assimilées (long terme)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emprunt bancaire Emprunt obligataire Autres												
4 ^o Encaissements liés à des opérations non budgétaires (hors tirages sur lignes de crédit de trésorerie)												
TOTAL ENCAISSEMENTS (1 ^o + 2 ^o + 3 ^o + 4 ^o)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

PLAN DE TRÉSORERIE prévisionnel du CH de XXX (en €)	M			M + 1			M + 2			M + 4	M + 5	M + 6
	Du 1 ^{er} au 9	Du 10 au 19	Du 20 au 31	Du 1 ^{er} au 9	Du 10 au 19	Du 20 au 31	Du 1 ^{er} au 9	Du 10 au 19	Du 20 au 31	Du 1 ^{er} au 31	Du 1 ^{er} au 31	Du 1 ^{er} au 31
Période												
1 ^o Dépenses du cycle d'exploitation (hors frais financiers)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rémunérations du personnel Charges sociales Impôts et taxes sur rémunérations Dont taxe sur les salaires Mandats fournisseurs classe 6 autres (prélèvements - activité libérale - TVA - etc.)												
2 ^o Dépenses liées à l'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mandats fournisseurs d'immobilisations Autres												
3 ^o Remboursement emprunts	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Remboursement en capital Charges financières												
4 ^o Décaissements liés à des opérations non budgétaires (hors remboursement de ligne de crédits de trésorerie)												
TOTAL DÉCAISSEMENTS (1 ^o + 2 ^o + 3 ^o + 4 ^o)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SOLDE ENCAISSEMENT- DECAISSEMENTS		0										
Plafond autorisé ligne de crédit de trésorerie												
Fonds disponibles ligne de crédit de trésorerie fin de période		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tirage ligne de crédit de trésorerie Remboursement ligne de crédit de trésorerie												
Remboursement capital dû à l'échéance de la ligne de crédit de trésorerie												

PLAN DE TRÉSORERIE prévisionnel du CH de XXX (en €)	M			M + 1			M + 2			M + 4	M + 5	M + 6
	Du 1 ^{er} au 9	Du 10 au 19	Du 20 au 31	Du 1 ^{er} au 9	Du 10 au 19	Du 20 au 31	Du 1 ^{er} au 9	Du 10 au 19	Du 20 au 31	Du 1 ^{er} au 31	Du 1 ^{er} au 31	Du 1 ^{er} au 31
Période												
Compte 515 fin de période	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Solde débiteur des VMIP et place- ments court terme												

Restes à payer en début de mois (en €)												
Dont charges sociales												
Dont taxe sur les salaires												
Dont fournisseurs au-delà du délai réglementaire												

Indicateurs
Délai global de paiement à fin M - 2 (en jours)
Exhaustivité PMSI M - 2 (en %)
Montant des restes à recouvrer supérieurs à 6 mois
Montant des lignes de crédit de trésorerie échues non remboursées (en €)