

Rapport à madame la ministre de l'Enseignement supérieur,  
de la Recherche et de l'Innovation

---

# Audit financier du GIP RENATER

## Synthèse

N° 2021-083 – avril 2021



*Inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche*

## **Audit financier du GIP RENATER**

**Avril 2021**

**Éric DUTIL  
Philippe DUCLUZEAU  
Martine SAGUET**

*Inspecteurs généraux de l'éducation,  
du sport et de la recherche*



## SYNTHÈSE

Par lettre du 3 mars 2021, le directeur de cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a saisi la cheffe de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, d'une mission d'audit financier du groupement d'intérêt public (GIP) RENATER<sup>1</sup>, afin « *de dresser un état de la situation financière du GIP, et tout particulièrement des restes et charges à payer* ».

Cette mission fait suite à la demande formulée par la direction de RENATER, en début d'année 2021, auprès du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), d'augmenter pour 2022, le versement des subventions pour charges de service public pour un montant consolidé de 41,302 M€, soit une progression de près de 282 % par rapport à 2021. Cet accroissement considérable est notamment motivé par le décaissement prévisionnel de 32 M€ de restes à payer, sur 2022. En dépit de ses sollicitations répétées, le ministère n'a pas obtenu de réponse détaillée et argumentée lui permettant de comprendre la nature, l'origine et la réalité de cette situation. Au-delà du fait que cette somme se rapproche du montant annuel du budget habituellement exécuté par RENATER, elle interroge la sincérité des exercices précédents et la soutenabilité financière globale du GIP.

Ces incertitudes, quant à la trajectoire budgétaire de RENATER, s'avèrent être particulièrement sensibles au regard des missions stratégiques assurées par le groupement auprès de ses deux millions d'utilisateurs quotidiens dans les établissements scolaires, universitaires et laboratoires de recherche et qui sont principalement de deux ordres :

- fournir, en tout point du territoire métropolitain et ultramarin, une infrastructure réseau sécurisée, à haut débit et interconnectée avec les réseaux mondiaux ;
- offrir des services variés et innovants, adaptés à l'extension permanente des usages (visioconférence, messagerie, par exemple) et de nature à répondre aux impacts de la transformation numérique qui affectent l'écosystème du monde de l'Éducation et de l'ESRI (classes virtuelles, stockage et hébergement de données, par exemple).

Il convient, en outre, de noter que RENATER opère, pour le compte du réseau interministériel de l'État (RIE), plusieurs circuits optiques raccordant les douze points d'interconnexion *Backbone*<sup>2</sup> qui constituent le cœur du RIE.

Ces enjeux majeurs s'inscrivent pour RENATER dans un double contexte lié d'une part, à la réorganisation interne déployée en mars 2020 et aux évolutions affectant sa gouvernance, suite au recrutement d'un nouveau directeur en septembre 2020 et à l'annonce d'un renouvellement partiel, en juin 2021, de certains membres du conseil d'administration<sup>3</sup> et, d'autre part, du lancement en début d'année 2020, d'un ambitieux chantier de préparation de son nouveau plan stratégique pour 2021-2024 qui demeure encore, à ce jour, à l'état de projet. Par ailleurs, depuis mars 2020, la crise sanitaire en cours met particulièrement à l'épreuve la résilience des infrastructures du GIP comme l'étendue et la qualité de son offre de services réseau et numérique. Aussi, et comme le souligne la direction du groupement, les menaces de dégradation voire de suspension de certains services engendrées par les risques de « cessation de paiement », suscitent de vives tensions et inquiétudes de la part de ses adhérents et fragilisent un climat social interne déjà fortement impacté par la crise sanitaire.

---

<sup>1</sup> Réseau national de communications électroniques pour la technologie, l'enseignement et la recherche (RENATER).

<sup>2</sup> « Dorsale » de télécommunication, constituant le centre névralgique d'un réseau à très haut débit.

<sup>3</sup> Dont le mandat du président actuellement en fonction depuis dix ans.

La mission, qui s'est entretenue, entre le 16 mars et le 21 avril 2021, avec 42 acteurs, membres de l'équipe direction et des différentes instances de RENATER ou issus des ministères de tutelle, s'est attachée à éclaircir une situation financière particulièrement instable, qui n'a eu de cesse d'évoluer tout au long du déroulement de celle-ci, illustrant notamment :

- un passage à la GBCP<sup>4</sup> qui n'a fait qu'aggraver une situation dans laquelle les principes de base de la comptabilité publique ne sont pas suffisamment maîtrisés ;
- une absence de circuits de diffusion de l'information budgétaire, au sein du GIP, entre les services métiers et les services financiers et entre ceux-ci et l'agence comptable ;
- l'indigence des outils de pilotage et de suivi des conventions comme des procédures de gestion.

Ces carences aboutissent à une absence de fiabilité de l'information budgétaire et financière, qui ne permet pas de garantir la soutenabilité durable des missions et services confiés au groupement. À cet égard, la gestion du renouvellement massif, par cycles de cinq ans en moyenne, des réseaux de fibre optique dite « noire », via des conventions de mise à disposition d'un droit irrévocable d'usage (IRU<sup>5</sup>), est emblématique des difficultés que RENATER rencontre dans le traitement des restes à payer. Ce montage spécifique se traduit par un versement de l'ordre de 40 % du montant du coût du marché, la première année, puis par un paiement régulier tout au long de la durée de vie de chaque fibre. Il requiert en conséquence une approche globale, que permet la GBCP, en agrégeant investissement et fonctionnement, et en l'inscrivant dans une dimension pluriannuelle. La nature atypique de ces contrats impose au GIP une parfaite maîtrise du cadencement de ses décaissements, au fil des ans, et une anticipation fiable et réaliste des besoins en crédits de paiement, à la faveur de la préparation budgétaire.

Force est de constater qu'il n'en est rien. Au final, le chiffrage des difficultés budgétaires à l'origine de la demande de financement de restes à payer à hauteur de 32 M€ en 2022, a évolué à 52 M€ le 23 mars 2021, puis à 41,5 M€ le 29 mars, pour au final aboutir à un besoin de crédits de paiement de 25 M€ en 2021. Il convient par ailleurs de noter que le budget 2021 a été établi sur la base d'une impasse en programmation de 10 M€<sup>6</sup>. De plus, les indicateurs de gestion, comme l'avait déjà révélé l'agent comptable, se sont fortement dégradés à l'image du fonds de roulement qui ne représente plus, fin 2020, que 24 jours de charges décaissables. Cette situation est d'autant plus étonnante que pour faire face au besoin de renouvellement des « IRU », le ministère avait alloué au GIP, au titre des exercices 2018 et 2019, une subvention pour charges de service public fortement augmentée, de 12 M€. Corrélativement, et de manière inquiétante, il a été observé une progression très soutenue de la masse salariale, de l'ordre de 39 % depuis 2018 pour répondre à une croissance externe peu maîtrisée.

La mission fait le constat que les fragilités budgétaires observées sont révélatrices de difficultés plus systémiques qui traduisent une organisation et un fonctionnement internes inadaptés à une structure accueillant une centaine de collaborateurs, gérant un budget annuel de 34 M€ et opérant des activités stratégiques pour l'écosystème éducation nationale, enseignement supérieur et recherche. Les réorganisations tardivement entreprises ont insuffisamment répondu aux exigences qui s'imposent désormais à l'ensemble des opérateurs publics, avec lesquels le groupement interagit quotidiennement, notamment en termes de professionnalisation de ses fonctions de support et de rigueur dans l'application de ses processus de gestion RH. Les dérives financières qui fragilisent actuellement RENATER traduisent également le caractère inopérant des différents dispositifs de veille et de contrôle, pourtant nombreux, censés sécuriser l'activité du GIP, comme l'absence de toute

---

<sup>4</sup> Gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) établie par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

<sup>5</sup> *Indefeasible right of use* (IRU) : périodes de location de longue durée pouvant aller de cinq à quinze ans.

<sup>6</sup> Ce montant est le résultat du différentiel qui subsiste entre la somme des besoins exprimés par les directions techniques lors de la construction du budget et la dotation réellement disponible ; la régulation s'opérant en cours d'année via des arbitrages pris par la direction du GIP. Elle confirme l'insincérité chronique des budgets prévisionnels de RENATER.

considération économique qui aurait dû accompagner la mise en œuvre opérationnelle des plans de développement stratégiques successifs.

Aussi, compte tenu du diagnostic établi et des éléments de contexte spécifiques au GIP RENATER, la mission formule plusieurs préconisations ; certaines d'application immédiate au regard de la nécessaire fiabilisation des comptes qui constitue un préalable indispensable à la caractérisation de la réalité de la situation budgétaire 2021 et au chiffrage des besoins éventuels de financements complémentaires que la mission plafonne à 10 M€ ; d'autres, plus structurelles, qui peuvent s'inscrire dans un calendrier de déploiement à moyen et long terme.

Enfin, de manière transversale, eu regard à l'ampleur des chantiers à conduire sur l'année 2021, la mission estime qu'un accompagnement et un appui méthodologique rapprochés est indispensable pour mener à bien les travaux nécessaires à la sécurisation financière du GIP.

Outre le recours à des prestataires externes, plusieurs solutions peuvent être envisagées alternativement ou cumulativement :

- un accompagnement renforcé par l'inspection générale jusqu'à la fin de l'année 2021, en appui et en conseil à la direction du GIP pour assurer le pilotage et le suivi de la mise en œuvre de la trajectoire de redressement ;
- un appui de l'EPAURIF<sup>7</sup> sur le paramétrage et la correcte utilisation du système d'information budgétaire et comptable WIN M9 ;
- un accompagnement du GIP AMUE<sup>8</sup> sur les procédures budgétaires et comptables ainsi que sur la construction du budget.

Éric DUTIL

Philippe DUCLUZEAU

Martine SAGUET

---

<sup>7</sup> L'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF) est utilisateur du SIBC WIN M9.

<sup>8</sup> Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE).