

GESTION & FFP FINANCES PUBLIQUES

La Revue

Fondée en 1921

Cet article diffuse par Lavoisier est disponible en accès libre et gratuit sur archives-gfp.revuesonline.com

FISCALISTE

Le fiscaliste, un juriste comme les autres

FINANCES PUBLIQUES

La gestion budgétaire au Canada

HÔPITAUX

La certification des comptes
des EP de santé

Rejoignez-nous
sur le site :
Flashez !



N° 3/4 - Mars-Avril 2014



Santé-Prévoyance familiale

La MCF s'attache à offrir un haut niveau de prestations à l'ensemble de ses adhérents tout en préservant une solvabilité exceptionnelle. Privilégier la qualité de nos offres avec un budget maîtrisé est notre priorité face aux nouveaux enjeux de la société. Notre volonté ? Vous apporter les solutions réellement adaptées à vos besoins : proximité, rapidité des remboursements, adaptabilité... C'est ça l'esprit MCF : agir pour préserver son offre de services et répondre au mieux à vos attentes.

Pour tout renseignement, notre équipe est à votre écoute au : 01 41 74 31 00, du lundi au jeudi (9h à 16h30) et vendredi (9h à 16h) ou par e-mail : mcf@mcf.fr

Mutuelle Centrale des Finances
5-7 avenue de Paris - CS 40009 - 94306 Vincennes cedex
www.mutuellemcfr.fr





ADMINISTRATION

Directeur de la publication :

Jacqueline ESCARD

Rédacteur en chef :

Gérard LE GRAND

Rédacteurs en chef adjoints :

Jacques PÉRENNÈS,

Jean-Luc PISSALOUX

COMITÉ DE RÉDACTION

René BARBERYE, Jean-Louis BOURGEON,
Marie-Pierre CALMEL, Daniel CASABIANCA,
Philippe DUFRESNOY, Annick DUMONT,
Sylvie de GENTILE, Bernard HOUTEER,
Danièle LAJOURMARD, Michel LE CLAINCHE,
Michel LEHALLE, Bernard LIMAL,
Didier MAUPAS, Philippe MAZUEL,
Danièle MOUGINOT DE BLASI
Bernard NICOLAIEFF, Jacques PÉRENNÈS,
Jacques PERREAULT, Jean-Luc PISSALOUX,
Christian RATEL, Jean-Yves RAUDE,
Charles-Henri ROULLEAUX-DUGAGE,
Sylvie SANCHEZ, Jacques SPINDLER,
Claude Suire-REISMAN

Conception et mise en page : Feuilles de Styl

Impression : néotipo

N° imprimeur : 201402.0032

Dépôt légal : Mars 2014

Tirage : 2500 exemplaires

Éditeur :

Sarl Les Éditions Gestion et Finances Publiques

- La Revue - au capital de 25 000 €

CPPAP n° 0218T 82762

ISSN 1969-1009

ABONNEMENTS

6 numéros par an

Métropole : 150 € (TTC)

DOM : 180 € (TTC)

TOM et étranger : 200 € (TTC)

L'abonnement part du 1^{er} janvier de chaque année.

Prix du numéro : 25 €

Les articles publiés dans La Revue n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

© Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit, sans consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du CPI.



Gestion & Finances Publiques contribue au respect de l'environnement en choisissant un papier PEFC et en confiant la réalisation de cette revue à un imprimeur labellisé Imprim'vert et certifié ISO 14001.

Des mots qui comptent

4

FISCALITÉ

12

— Le fiscaliste, un juriste comme les autres 12
Thierry LAMBERT

— Égalité devant l'impôt ou égalité par l'impôt ? 22
André BARILARI

COMPTABILITÉ

28

— La certification des comptes du régime général de la Sécurité sociale par la Cour des comptes : premier bilan et résultats 2012 28
Jacques LE GALL (RFC)

— Le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2013 : l'évolution des finances locales vers une comptabilité en droits constatés certifiée 34
Hervé BOULLANGER (RFC)

— Métier d'expert-comptable : que sera le corps professionnel de demain 39
RFC

FINANCES PUBLIQUES

44

— Deux décennies de gestion budgétaire au Canada : austérité, relâchement et modération 44
Pierre CLICHE

— L'âge d'or des déficits publics, la démocratie en danger 54
Régis LANNEAU

— Pourquoi et comment passer de l'État providence à de vraies assurances sociales ? .. 60
Jacques BICHOT

HÔPITAUX

67

— Fiabilisation et certification des comptes des établissements publics de santé 67
Julie LIZOT / Alain LASKAWIEC

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

74

— Premier Rapport thématique annuel de la Cour des comptes consacré aux finances publiques locales : un nouvel outil au service du redressement des finances publiques 74
Benoît FLEURY

— Emprunts toxiques : quelles pistes de sortie après la décision du conseil constitutionnel de décembre 2013 ? 79
Michel KLOPFER

HISTOIRE

86

— 1942-2012 – Gestion des moyens de paiement et exercice d'une activité bancaire dans les finances publiques, entre héritage et modernité : l'âge de la maturité ? 86
Fabrice LAUVERNIER

CHRONIQUE de jurisprudence financière

103

— La Cour des comptes 103
Stéphanie DAMAREY / Michel LASCOMBE / Xavier VANDENDRIESSCHE

Anciennement La Revue du Trésor

16 rue Berthollet - Arcueil 3 - 94110 ARCUEIL
Tél. 01 41 24 23 90 - Fax 01 41 24 23 96
E-mail : gestionfipu@orange.fr
www.gestionfipu.com



ADMINISTRATION

Responsible Editor :

Jacqueline ESCARD

Editor in chief :

Gérard LE GRAND

Assistant chief editors :

Jacques PÉRENNÈS,

Jean-Luc PISSALOUX

EDITORIAL COMMITTEE

René BARBERYE, Jean-Louis BOURGEON,
Marie-Pierre CALMEL, Daniel CASABIANCA,
Philippe DUFRESNOY, Annick DUMONT,
Sylvie de GENTILE, Bernard HOUTEER,
Danièle LAJOURMARD, Michel LE CLAINCHE,
Michel LEHALLE, Bernard LIMAL,
Didier MAUPAS, Philippe MAZUEL,
Danièle MOUGINOT DE BLASI
Bernard NICOLAIEFF, Jacques PÉRENNÈS,
Jacques PERRAULT, Jean-Luc PISSALOUX,
Christian RATEL, Jean-Yves RAUDE,
Charles-Henri ROULLEAUX-DUGAGE,
Sylvie SANCHEZ, Jacques SPINDLER,
Claude Suire-REISMAN

Model : Feuilles de styl

Printing : néotypo

Printeur N. : 201402.0032

Legal deposit : March 2014

Edition : 2500 copies

Editor :

Sarl Les Éditions Gestion et Finances Publiques

- La Revue - with a capital of 25.000 €

CPPAP n° 0218T 82762

ISSN 1969-1009

SUBSCRIPTIONS

6 issues a year

Metropolitan France : € 150

DOM : € 180

TOM and foreign : € 200

Subscriptions take date as from January 1st every year.

Price of the issue: 25 €

Articles in the Revue represent the authors' views only

© Partial reproduction or display of this publication by any process without the consent of the author or his successors in interest is punishable as a criminal offense pursuant to Intellectual Property Code §§ L. 335-2 ff.



Gestion & Finances Publiques contributes to the environmental protection by choosing a paper PEFC and entrusting the realization of this magazine to a printer certified Imprim'vert and ISO 14001.

Words that count

4

TAXATION ISSUES

12

— The tax expert, a lawyer amongst others 12
Thierry LAMBERT

— Equality before taxation or equality through taxation? 22
André BARILARI

ACCOUNTING

28

— Certification of General Social Security Regime accounts by the Cour des comptes: initial assessment and results for 2012 28
Jacques LE GALL (Revue Française de Comptabilité)

— The October 2013 Cour des comptes report: the trend of local finances towards a certified accrual method of accounting 34
Hervé BOULLANGER (Revue Française de Comptabilité)

— The chartered accountants trade: what will the future professional corps be? 39
Revue Française de Comptabilité

PUBLIC FINANCES

44

— Two decades of budgetary management in Canada: austerity, loosening and then moderation 44
Pierre CLICHE

— The golden age for public deficits, democracy in danger 54
Régis LANNEAU

— Why and how can we move from the Welfare state to real social insurance systems? 60
Jacques BICHOT

HOSPITALS

67

— Improving reliability and certification of accounts published by public health 67
Julie LIZOT / Alain LASKAWIEC

LOCAL AUTHORITIES

74

— The first Cour des comptes annual thematic report on local public finances: a new tool for the service of improvement of public finances 74
Benoît FLEURY

— Toxic loans: what are the possible ways out after the decision taken by the Conseil constitutionnel in December 2013? 79
Michel KLOPFER

SOME HISTORY

86

— 1942 to 2012 – Managing means of payment and pursuit of banking activity in public finances: the relationship between heritage and modernity. Have we now reached the age of maturity? 86
Fabrice LAUVERNIER

LEGAL financial developments

103

— The Cour des comptes 103
Stéphanie DAMAREY / Michel LASCOMBE / Xavier VANDENDRIESSCHE



Association Française
de Cautionnement Mutuel

L'Association Française de Cautionnement Mutuel a été créée en 1908 – à l'initiative de Joseph Caillaux – pour remplacer les dépôts individuels que les comptables publics étaient tenus d'effectuer en garantie de leur gestion par l'engagement collectif d'une association mutuelle.

Permettant ainsi l'accès aux fonctions comptables les plus importantes, l'A.F.C.M. regroupe aujourd'hui l'ensemble des comptables publics, quels que soient leur origine, leur niveau hiérarchique, l'importance des fonctions qu'ils exercent.

Seule instance réunissant les comptables appartenant à tous les secteurs de l'administration française, elle dispose de ce fait d'une représentativité sans équivalent.

Cette représentativité contribue à l'unité de la fonction comptable, dans le respect des principes fondamentaux de la comptabilité publique : séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, autonomie et responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

L'A.F.C.M. rassemble actuellement près de 60 000 adhérents.

36 avenue Marceau
75381 PARIS Cedex 08
Téléphone 01 44 43 93 30
Télécopie 01 44 43 93 40
www.afcm.asso.fr
secretariat@afcm.asso.fr

Des mots qui comptent

■ Extraits du discours aux Français prononcé par le Président de la République le 1^{er} janvier 2014 :

« ... Mais l'année 2013 a aussi été difficile pour beaucoup d'entre vous et pour le pays. Parce que la crise s'est révélée plus longue, plus profonde que nous l'avions nous-mêmes prévu.

Et nous en avons payé le prix avec une croissance faible et une succession de plans sociaux...

...Les impôts sont devenus lourds, trop lourds, à force de s'accumuler depuis de nombreuses années.

En 2013, le chômage est resté à un niveau encore élevé, même si la tendance de ces derniers mois s'améliore...

...Je vous le redis ce soir : je n'ai qu'une priorité, qu'un objectif, qu'un engagement, c'est l'emploi !

... je propose un pacte de responsabilité aux entreprises. Il est fondé sur un principe simple : moins de charges sur le travail, moins de contraintes sur leurs activités et, en contrepartie, plus d'embauches et plus de dialogue social.

Je salue, d'ailleurs, les partenaires sociaux qui, en début d'année, avaient réussi déjà à conclure un

accord sur la sécurisation de l'emploi et, dans les derniers mois de cette année, ont conclu un accord sur la formation professionnelle.

... D'abord, je veux réduire la dépense publique. Nous devons faire des économies partout où elles sont possibles. Et j'ai la certitude que nous pouvons faire mieux en dépensant moins.

Cela vaut pour l'État, qui doit se concentrer sur ses missions essentielles, mais aussi pour les collectivités locales, qui doivent voir leurs compétences clarifiées ; et pour la sécurité sociale, qui est notre bien le plus précieux, qui doit en terminer avec les excès – nous les connaissons – et les abus. Parce qu'ils mettent en cause l'idée même de solidarité.

Nous devons dépenser moins pour réduire notre déficit mais aussi pour pouvoir, à terme, baisser les impôts. C'est là le sens de la réforme fiscale que nous avons engagée. J'assumerai, moi-même, la responsabilité et le suivi de ce programme d'économies durant tout le quinquennat....»

■ Extraits du discours aux Français prononcé par le Président de la République lors de la cérémonie des vœux aux corps constitués le 7 janvier 2014 :

«...Pour préparer son avenir, la France doit être lucide. J'ai dit qu'elle devait être fière mais cela n'empêche pas la lucidité. Lucide sur nos handicaps, nous en avons. Des comptes publics qui ont été dégradés depuis longtemps, un déficit commercial structurel, des pertes de compétitivité qui, ces dix dernières années, se sont accumulées. Nous connaissons aussi les inégalités qui se sont creusées, des chômeurs qui seront installés depuis

deux ans, trois ans sans espoir de retrouver un emploi si on n'y met pas bon ordre, non pas de leur côté parce qu'ils ne demandent qu'à travailler mais du côté de ceux qui ne veulent pas les employer parce qu'ils sont depuis trop longtemps exclus de tout. Nous connaissons nos handicaps, y compris sur les inégalités territoriales. Je les ai évoqués.

Regardons aussi nos atouts. L'excellence de notre recherche, les performances industrielles, les

prouesses technologiques. Je ne veux pas ici toutes les rappeler. Nous avons lancé 34 plans industriels pour préparer l'avenir, justement. En partant de ce qui existe, pas en inventant une industrie qui serait virtuelle.

Nous avons aussi une démographie dynamique. Nous sommes d'ailleurs l'un des pays européens qui connaît ce paradoxe d'être plutôt pessimiste sur son avenir et d'avoir une natalité particulièrement vigoureuse. Mais cela fait partie de la contradiction qui n'est qu'apparente d'ailleurs où les Français ont confiance en eux-mêmes et parfois doutent du collectif. D'où l'importance de ce que nous avons à faire.

La réforme de l'État doit être conçue dans cette perspective. Non pas pour l'affaiblir mais pour

l'affermir. Réformer l'État, c'est le rendre plus efficace. Pour être efficace, l'État doit dépenser moins.

C'est une question de souveraineté pour notre pays s'il veut maîtriser sa dette mais aussi un enjeu de pouvoir d'achat si l'on veut éviter que le redressement passe par des prélèvements supplémentaires. Ce n'est donc plus par les impôts que nous pouvons réduire nos déficits mais par des économies. Nous en ferons partout où c'est possible.

Le Premier ministre a lancé 60 évaluations de politiques publiques. 50 milliards d'économies d'ici 2017 doivent être dégagés. Chacun devra y prendre sa part : l'État, les opérateurs, les organismes sociaux, les collectivités locales...»

Discours de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes

Audience solennelle de rentrée du 9 janvier 2014

...Si la Cour préconise le retour à l'équilibre des comptes publics, elle n'a pas pour mission, ni d'ailleurs pour ambition, de fixer le rythme et les modalités de cette trajectoire. Elle raisonne systématiquement à partir des engagements pris par le Gouvernement et votés par le Parlement en matière de finances publiques. Elle remplit sa mission d'assistance auprès des pouvoirs publics et d'information de nos concitoyens en veillant attentivement aux conditions dans lesquelles ces engagements sont ou non tenus.

Il lui appartient de rappeler sans cesse les enjeux qui s'attachent à la maîtrise de nos finances publiques. Ces enjeux sont triples. Le premier est la préservation de notre souveraineté. Le deuxième est le souci de justice et de cohésion entre les générations, étant entendu que la plus grande partie de la dette accumulée correspond très largement à des dépenses de fonctionnement et de transferts sociaux et non à des dépenses d'investissement. Le troisième enjeu du redressement des comptes publics est la restauration des marges de manœuvre indispensables pour mieux préparer l'avenir, améliorer la compétitivité de notre économie, relever son potentiel de croissance et réduire le chômage.

Ces marges sont aujourd'hui absorbées par une charge de la dette importante, qui représente 52 Md€ en 2012. Cette charge est susceptible de s'accroître avec la remontée prévisible des taux

d'intérêt qui accompagnera tôt ou tard le retour de la croissance. Si les taux augmentent ne serait-ce que d'un point de pourcentage, ce sont immédiatement, pour le seul État, 2 Md€ de charge d'intérêt la première année et plus de 15 Md€ au bout de dix ans.

...

La consolidation budgétaire engagée en 2011, et poursuivie depuis, vise le retour à l'équilibre structurel des comptes publics en 2016. Cette consolidation a produit des premiers effets réels, qu'il faut saluer. Le déficit effectif a baissé d'1,2 point entre 2011 et 2013, le déficit structurel d'environ 2 points et demi, mais leur niveau est encore très élevé : probablement plus de 4% du PIB en 2013 pour le solde effectif et 2,6% de PIB pour le solde structurel. Cette persistance, même atténuée, des déficits annuels contribue encore aujourd'hui à gonfler la dette et toutes les administrations publiques y ont leur part. Le niveau atteint par celle-ci place notre pays dans une zone dangereuse. Les efforts jusqu'ici engagés ne suffisent pas à nous en dégager. J'en veux pour preuve qu'entre fin 2010 et aujourd'hui, malgré quatre années de consolidation budgétaire, la dette publique a progressé de 11 points de PIB pour atteindre 93,4% fin 2013, soit 1 931 Md€, ces chiffres étant encore provisoires.

Ce constat, décevant et préoccupant, n'est pas en soi surprenant. On n'efface pas, en trois ans, et

dans une conjoncture économique déprimée, les conséquences de près de quarante années de déficits accumulés, y compris dans des périodes de croissance que d'autres pays ont mises à profit pour dégager des excédents et faire des réformes structurelles. Cette consolidation est bien sûr d'autant plus difficile à mener si l'on souhaite limiter son impact négatif à court terme sur la croissance économique – impact que la Cour prend pleinement en compte dans ses analyses. Les responsables politiques doivent donc trouver le bon équilibre entre les mesures nécessaires de redressement des comptes et celles pour conforter la croissance. Ce souci est d'ailleurs d'autant plus légitime que de nombreux États participant de la zone euro se sont engagés au même moment dans des processus de consolidation, avec un rythme moyen au demeurant plus rapide qu'en France.

Ne nous trompons pas sur les conséquences à tirer de ce constat : la lenteur du rééquilibrage ne doit pas faire douter de son bien-fondé ni de son absolue nécessité. Au contraire, **l'effort, parce qu'il est plus lent à produire ses effets, devra être poursuivi plus longtemps et avec plus de ténacité.** Ce qui n'a pas été fait en 2011, 2012 et 2013, c'est autant de chemin supplémentaire à parcourir pour les années à venir. Et cette partie du chemin à parcourir ne sera pas la moins exigeante, tout au contraire, et **c'est mon premier message.**

Poursuivre et accélérer l'effort est nécessaire. Mais le faire avec les bons instruments est indispensable. L'essentiel de l'effort réalisé jusqu'ici pour redresser les finances publiques l'a été grâce au levier fiscal : il a représenté entre les deux tiers et les trois quarts de l'effort chaque année. Cette voie rencontre aujourd'hui des limites, en termes d'efficacité économique dans une économie ouverte, de rendement, mais aussi plus fondamentalement de consentement à l'impôt. Le niveau atteint par la fiscalité oblige à veiller au meilleur usage possible de la contribution commune, autrement dit à la qualité et l'efficacité de la dépense publique.

Depuis plusieurs années, la Cour suggère que l'effort principal porte sur la diminution de la dépense plutôt que sur l'augmentation des impôts. L'évidence est là : notre pays est celui qui en Europe a désormais le niveau de dépenses publiques le plus élevé avec le Danemark, et pourtant il n'a pas, loin s'en faut, les meilleurs résultats en termes de performance de ses politiques publiques. Il n'est donc pas déraisonnable de penser que le niveau des dépenses publiques peut être réduit sans porter atteinte au fonction-

nement du service public ou à l'efficacité de l'action publique, bien au contraire.

Nous sommes aujourd'hui arrivés à un stade où la totalité de l'effort qui reste à réaliser doit l'être sous forme d'économies sur la dépense publique. Toutes les administrations publiques doivent y contribuer. Cette affirmation n'est rien d'autre que l'engagement du Gouvernement, adopté par le Parlement dans plusieurs textes, explicité et détaillé dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour 2014, qui prévoit un freinage sans précédent de la dépense publique.

La Cour estime que l'effort doit porter en absolue priorité sur les régimes de sécurité sociale, car la persistance anormale de déficits structurels depuis plus de vingt ans singularise notre pays par rapport à tous ses voisins. La dette sociale qui s'est accumulée est une profonde anomalie. Les perspectives financières des régimes sociaux sont insoutenables et injustes pour les générations futures. C'est l'une des recommandations les plus fortes de la Cour des comptes : les comptes des régimes sociaux doivent être rapidement et vigoureusement ramenés à l'équilibre. Je rappelle que ce sont des dépenses courantes. Cela suppose des efforts énergiques pour infléchir encore davantage l'évolution des dépenses, tout particulièrement de santé.

Face à l'ambition, rappelée par le Président de la République, de réaliser au total pas moins de 50 Md€ d'économies sur les années 2015 à 2017, le premier réflexe pourrait être de considérer que c'est irréaliste et inaccessible. La Cour ne le pense pas.

Que l'on ne se méprenne pas tout d'abord sur le terme « d'économies » : tel qu'il est employé depuis plusieurs années par les pouvoirs publics, il signifie économies par rapport à une évolution tendancielle d'augmentation des dépenses, estimée à environ 1,5% par an en plus de l'inflation. En pratique, réaliser ces 50 Md€ d'économies sur trois ans revient à contenir chaque année l'augmentation de la dépense publique à un rythme très proche de celui de l'inflation. Cela implique, de façon très inédite, de rompre avec les habitudes et les facilités qui ont permis à la dépense publique de prendre une part aussi importante au sein de la richesse nationale.

Une telle ambition, pour inédite et exigeante qu'elle soit, n'a, objectivement, rien d'inaccessible. **Des marges existent, elles sont importantes, le freinage de la dépense publique est possible, c'est mon deuxième message.** Notre pays est souvent enclin à considérer que tout problème a sa réponse dans une taxe nouvelle,

dans une dépense publique supplémentaire ou dans une niche fiscale de plus, ce qui revient au même. La réflexion sur la maîtrise de la dépense publique passe par l'analyse des modes d'allocation des moyens, mais aussi et surtout par des évolutions en profondeur dans l'organisation et le fonctionnement des services. J'en prendrai quelques illustrations. La Cour a publié en mai dernier un rapport public thématique intitulé « Gérer les enseignants autrement ». Moderniser l'enseignement, donner aux élèves de tous les milieux sociaux les meilleures chances de réussite : la réalisation de ces objectifs ne passe pas prioritairement par de nouveaux moyens humains et financiers. Si l'organisation actuelle de l'enseignement n'est pas réformée, si des méthodes nouvelles d'enseignement ne sont pas mises en œuvre, l'augmentation des moyens n'aura pas davantage de résultats que lorsqu'on arrose le sable.

Des moyens supplémentaires, à organisation et modes de fonctionnement inchangés, ne sont pratiquement jamais la meilleure réponse à un problème. Cela peut même paradoxalement s'accompagner d'une dégradation de la qualité des services publics comme dans le cas de la réforme de la permanence des soins. Son coût pour l'assurance maladie s'est accru de 220 M€ en 2001 à 630 M€ en 2011, soit un quasi-triplement, pour un service rendu qui s'est dégradé.

D'autres exemples montrent que des réformes d'organisation peuvent permettre une dépense plus efficace : le développement de la chirurgie ambulatoire dans les hôpitaux, qui pourrait entraîner jusqu'à 5 Md€ d'économies, l'utilisation des forces de police pour des missions qui sont les leurs et non pour des tâches non prioritaires comme par exemple la surveillance des plages, l'organisation des achats de maintenance au sein des forces armées – pour ne citer que quelques exemples de sujets abordés par la Cour en 2013.

Qu'on ne se méprenne pas sur le sens donné à ce message : en préconisant la réduction de la dépense publique, la Cour ne professe aucune défiance par rapport à l'action publique : c'est au contraire pour préserver la capacité de nos services publics qu'il convient d'être plus attentif que jamais à l'usage de chaque euro d'argent public et à l'effet de levier qu'il représente pour le développement de l'économie, la création de richesse et l'emploi. Il s'agit également de permettre l'adaptation permanente des services publics aux besoins des citoyens. Dans un contexte où les citoyens expriment un doute croissant quant à la qualité de l'action publique tout en ayant des exigences fortes, il s'agit de

garantir, avec la transparence nécessaire, leur meilleur usage possible. Le texte inscrit au fronton de la porte derrière moi n'a pas vieilli depuis 225 ans. C'est cette même Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui a fondé le consentement à l'impôt, la nécessité d'organiser des services publics et l'exigence de transparence de l'action publique.

La réduction des dépenses publiques implique donc à la fois un retour à nos principes fondateurs et une remise en cause profonde des habitudes prises depuis une quarantaine d'années. J'illustrerai cela d'un seul exemple dont l'actualité excusera le caractère anecdotique. La lecture de la presse vous a peut-être appris, comme à moi, qu'un préfet avait choisi d'offrir à des conducteurs contrôlés sans alcoolémie le soir de la Saint Sylvestre, des bons d'essence d'une valeur de 20 €, financés sur crédits d'État. Il ne s'agit rien de moins que de distribuer de l'argent public à des automobilistes qui ne font que respecter la loi. Partant d'un bon sentiment, un tel usage de l'argent public est néanmoins choquant. Il montre que la maîtrise des deniers publics suppose, sinon une révolution des mentalités, du moins la prise de conscience générale qu'il appartient à chacun de s'interroger sur le bon usage des deniers publics dont il a la charge.

Ce changement culturel ne va bien sûr pas de soi. Le mot d'« économies » est de ceux qui recueillent l'adhésion de principe de tous... lorsqu'il s'applique aux efforts qui sont attendus des autres.

La méthode du « rabout » ou de la compression uniforme de la dépense a eu son efficacité : elle a assuré pendant quelque temps un rendement budgétaire substantiel et présentait l'apparence de l'équité. Elle a permis la mise sous tension des gestionnaires, avec les techniques de gel et de surgel de crédits, y compris pour les concours de l'État aux collectivités territoriales. Mais les vertus de cette méthode s'émeussent au fur et à mesure que l'usage en est répété et accru dans son intensité. C'est également, à certains égards, la méthode du non-choix – ou plutôt le choix de ne pas arbitrer. Elle dispense de lancer les nécessaires réformes d'ampleur qui pourraient et devraient modifier la physionomie des services publics. Elle dispense aussi de fixer des priorités dans l'action publique, ou retarde le moment de le faire, alors que c'est la noblesse du politique : arbitrer, décider.

Cette méthode ponctionne indifféremment les services les plus utiles comme les moins performants, et peut conduire à affaiblir des fonctions essentielles pour épargner des fonctions secondaires. La Cour a fait ce constat en examinant la

situation des services déconcentrés de l'État, où la réduction des moyens, sans tri dans les priorités d'actions, entraîne des difficultés croissantes de fonctionnement. Cette méthode du rabot indifférencié conduit enfin – les schémas de fin de gestion budgétaire que la Cour analyse chaque année le démontrent – à sacrifier les dépenses d'investissement, sous toutes leurs formes, pour faire face aux dépenses de fonctionnement et de transfert, c'est-à-dire à financer le passé plutôt qu'à préparer l'avenir. **C'est mon troisième message : la méthode du « rabot » ne suffit plus.**

Mon quatrième et dernier message est qu'il faut aujourd'hui se servir d'un autre moteur : celui de l'évaluation et de la révision régulière des politiques publiques, afin de faire porter les économies prioritairement sur les dépenses les moins performantes, c'est-à-dire celles qui ne produisent pas l'impact que notre pays est en droit d'attendre. Le défi premier de la France est, globalement, de parvenir à un meilleur emploi des deniers publics, c'est-à-dire à une utilisation de l'argent public à la fois plus efficiente et plus efficace, dans l'esprit de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme que j'ai citée.

Pour cela, les décideurs ont longtemps manqué d'informations car notre pays a sous-investi dans l'évaluation des politiques publiques depuis de nombreuses années. Je sais, Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, que vous y êtes sensible. La pratique de l'évaluation doit être portée politiquement au plus haut niveau de l'exécutif et du Parlement et impliquer toute les administrations publiques : l'État bien sûr, mais aussi les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale ainsi que toutes les entités publiques ou privées bénéficiaires de prélèvements obligatoires.

La politique du logement illustre de façon éloquente les défaillances d'une dépense publique distribuée sans évaluation de son impact. La Cour a pointé l'accumulation progressive de dispositifs complexes, reconduits d'année en année, pour un coût d'ensemble annuel d'une quarantaine de milliards d'euros. La Cour relève aussi que le ciblage territorial de ces aides est insuffisant. Les différentes aides personnelles au logement représentent chaque année des dépenses de plus de 15 milliards d'euros, sans que l'amélioration de l'accès au logement et la réduction des inégalités territoriales soient à la hauteur de cet investissement, faute d'avoir évalué leur effet économique réel sur le marché du logement. Il en va de même pour les dispositifs d'aide à l'accession à la propriété, avec par exemple le plan d'épargne logement qui semble peu contribuer au finan-

cement du logement pour un coût budgétaire substantiel. Et pourtant, la réalisation d'évaluations de ces dispositifs aurait un coût ne représentant qu'une fraction infime des dépenses en jeu.

Des constats similaires peuvent être formulés s'agissant de nombreuses autres politiques publiques. La Cour décèle régulièrement des effets pervers ou des effets d'aubaine qui détournent une politique publique de sa cible. C'est le cas de certaines aides économiques, notamment en faveur des ruralistes ou de la presse, pour reprendre des exemples évoqués par la Cour en 2013. L'action publique n'est pas suffisamment ciblée sur ceux qui en ont besoin, sans doute parce que l'attention se porte habituellement plus sur les décisions initiales que sur leur impact réellement mesurable et mesuré. C'est donc une culture de l'évaluation, c'est-à-dire du résultat, qu'il faut installer dans l'action publique. Pour l'État, le débat sur la loi de règlement devrait être l'occasion de tirer les conséquences des politiques qui n'ont pas eu les résultats attendus. Sans doute le temps consacré à l'examen de cette loi est-il encore bien trop court, surtout si on le rapporte aux longues semaines consacrées au débat et au vote sur le projet de budget. La Cour s'efforce, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, d'aider le Parlement à faire son travail, en analysant en détail les comptes rendus de performance des différentes actions publiques retracées dans le budget de l'État. Ces travaux pourraient être davantage exploités qu'ils ne le sont aujourd'hui.

La « modernisation de l'action publique » mise en place en 2012 à la suite de la RGPP, si elle en corrige certains travers, ne fournit pour l'instant que les prémises d'un mouvement d'évaluation à la hauteur des enjeux. Il est indispensable qu'elle se déploie à une toute autre échelle, que les sujets traités soient hiérarchisés en fonction des enjeux qui s'y attachent et qu'ils conduisent dans des délais rapides à des prises de décision génératrices d'économies budgétaires substantielles, ainsi que d'améliorations du service rendu à la population. Les chantiers de simplification et de modernisation numérique, accélérés avec la MAP, sont bienvenus, mais encore en-deçà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés. Ils sont pourtant très importants parce qu'ils démontrent que l'amélioration du service rendu et la réalisation d'économies ne sont pas incompatibles, au contraire. Moderniser l'action publique, c'est aussi, dans la dépense publique, privilégier l'investissement à forte valeur ajoutée et les contributions à une meilleure compétitivité de l'appareil productif. Encore faut-il mener ces chantiers à bon escient : ainsi, le dossier médical personnel, qui devait contribuer à

une meilleure pertinence des dépenses de santé, se situe actuellement dans une impasse, alors que les dépenses engagées depuis 2004 dans ce projet sont de plusieurs centaines de millions d'euros. La prise en compte des recommandations que la Cour a régulièrement formulées sur ce projet – les dernières datent de février 2013 – aurait vraisemblablement permis de limiter le gaspillage.

Au total, qui ne voit que sans cet effort, massif mais indispensable et possible, sur la dépense, aucune marge de manœuvre n'existera pour réaménager en profondeur notre système de prélèvements comme le gouvernement indique vouloir le faire ? La réduction de la dépense publique apparaît comme un préalable à une mise à plat réussie de la fiscalité...»

■ Extraits de l'intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État à la cérémonie des vœux des corps constitués 7 janvier 2014

«...Cette réunion donne l'occasion d'évoquer ce qui fait le cœur de nos vies professionnelles : où en est l'État ? où va-t-il ? Assurément, sa situation est difficile et, dans certains secteurs, critique. Beaucoup a déjà été dit sur l'État concurrencé, fragmenté, banalisé, paupérisé, voire désenchanté. L'État est comme descendu du piédestal sur lequel des siècles d'histoire l'avaient installé. Et je n'étonnerai personne, ici en tout cas, en soulignant à quel point les grands services publics connaissent aujourd'hui une crise qui ne se résume pas à celle des finances publiques et qui affecte leur légitimité et, parfois même, leur existence.

Pourtant, le besoin d'État n'a jamais été aussi pressant. En ce sens, fidèle à ses racines étymologiques, l'État demeure ce qui fait que la société « tient debout ». Il doit être fort pour débattre avec les acteurs économiques et sociaux chargés de produire les richesses, créer l'emploi et faire vivre le lien social. Mais chez nous plus encore qu'ailleurs, l'État a une fonction éminente : il est le socle sur lequel la Nation s'est construite. Il en constitue la matrice et l'une des principales forces agissantes. C'est en lui que la communauté nationale fonde son « indestructibilité symbolique »¹.

Pour que, dans les mutations en cours, l'État soit toujours en capacité de faire « tenir debout » notre société, il doit se transformer profondément, comme il l'a déjà fait dans son histoire, pour répondre aux défis auxquels le pays était confronté, et comme il s'y est à nouveau engagé. Car la gravité des problèmes actuels et le besoin d'ajustements structurels majeurs qui en découle imposent une refondation de l'action publique.

De ces enjeux, les responsables des services de l'État réunis devant vous ont une conscience aiguë. C'est en étant lucides que nous pouvons nous relever ; lucides tant sur l'état des lieux que sur le chemin parcouru et l'horizon de notre action.

Après des décennies d'insouciance et, parfois même, de frivolité, où nous avons inconsidérément vécu au-dessus de nos moyens, le temps est en effet venu de nous ressaisir : chacun le sait et se conforme à cette conviction.

Par conséquent, personne ici ne se résout à la frilosité ou à la paresse intellectuelle ; ni ne cède au découragement ; ni n'envisage la stagnation ou l'échec. L'ampleur des difficultés et des défis à relever ne saurait non plus ternir la fierté qui est la nôtre de servir l'État, ni étouffer l'ambition dont nous demeurons collectivement porteurs. Au contraire, elle nous motive.

C'est dire que les responsables des services de l'État sont déterminés à concourir au respect des objectifs que le Gouvernement s'est fixés. Sous son autorité et le contrôle du Parlement, des efforts considérables ont déjà été entrepris ces dernières années pour revoir et hiérarchiser les objectifs de l'action publique, réexaminer des missions, supprimer des redondances, renforcer l'efficacité des actions, simplifier le droit et les procédures, tout en garantissant plus de sécurité juridique aux acteurs publics comme aux opérateurs privés. Les efforts requis sont difficiles, progressifs – nous ne sommes qu'au milieu du gué budgétaire – et parfois douloureux. Ils ne peuvent être consentis qu'au prix d'un dialogue exigeant avec les personnels, les collectivités territoriales et les intérêts concernés. Mais il n'y a pas d'autre solution que de les poursuivre et de les approfondir. Ce n'est qu'à ce prix qu'il sera possible de rendre à notre pays les marges de manœuvre dont il serait autrement dépourvu.

Mais au-delà de la multitude des mesures techniques avec lesquelles il nous faut, tous autant que nous sommes, nous « colleter » dans nos champs de compétence respectifs, dont aucune

¹ Pierre Legendre « Ce que nous appelons le droit », *Le Débat*, 1993, n°74, p. 109.

ne peut être absolutisée mais dont le « bouquet » est indispensable à notre redressement, nous sommes en réalité conviés à une plus vaste entreprise. C'est une véritable réforme intellectuelle et morale que nous devons engager et qu'en d'autres temps, bien plus douloureux dans notre mémoire nationale, Ernest Renan et Marc Bloch ont entendu promouvoir.

Je veux croire qu'une telle réforme, indissociable d'une nouvelle morale de l'action publique, est en train de naître...»

La crise financière économique et financière qui n'a pas encore trouvé son terme ainsi que la mutation des économies mondiales interrogent tous les économistes. À ce titre, reprenons les déclarations de deux des plus grands spécialistes français :

■ Roger Guesnerie, professeur au Collège de France

«...il faut maintenant en souligner les forces. Le fait que les économistes ne sachent pas tout ne signifie pas qu'ils ne savent rien.

Bien au contraire, on l'a dit, dans les cinquante dernières années, nos connaissances sur de nombreux fronts, tant empiriques que théoriques, ont été démultipliées. On ne peut, un seul instant, imaginer comprendre le monde dans lequel nous vivons en les rejetant.

Une partie des penseurs hétérodoxes de l'après-guerre avait décrété faire du passé table rase. Il va de soi, sauf à répéter leur erreur avec moins d'excuses, qu'aujourd'hui plus que jamais le

marché est l'horizon indépassable de notre avenir économique. Mais acceptation du marché, dont il existe de multiples formes, ne dit pas adhésion à l'intégrisme de marché.

Il est impératif que tous les réformistes réalisent qu'on ne peut changer et améliorer le marché qu'en le comprenant en profondeur.

Il faut donc en passer par les économistes, aussi imparfait soit leur savoir et... en espérant qu'une pensée critique vigoureuse et ouverte donnera un nouvel élan et accroîtra la richesse d'une réflexion séculaire.»

Le Monde du 13 novembre 2013

■ Olivier Blanchard, économiste en chef du FMI

«...Chaque crise est différente, et celle-là a fait voler en éclats beaucoup d'idées. C'est en effet la première fois depuis longtemps qu'une crise si grave atteint des pays riches. Or traditionnellement, ces derniers étaient supposés savoir ce qu'ils avaient à faire, le travail du FMI consistant à aider davantage les pays émergents et pauvres, qui étaient dotés de moins ressources budgétaires ou d'instruments techniques pour faire face aux crises.

Il faut donc changer de logiciels d'analyse. Le FMI réfléchit non pas à la « fin du capitalisme » mais à ce que doit être la politique économique à l'avenir... Un des changements, c'est l'adoption

de politiques macro-prudentielles, c'est-à-dire trouver des outils ciblés, qui visent spécifiquement et exclusivement le marché financier, ou le marché immobilier...

De tels instruments vont être de plus en plus utilisés (ratios de capitaux pour les banques qui varient au cours du cycle économique, limites sur la quantité de prêts immobiliers sur le marché du logement...), alors que les politiques monétaire et budgétaire sont des outils à large spectre...»

Propos recueillis par Marie Dancer, *La Croix*, septembre 2013.

REJOIGNEZ UN ASSUREUR QUI VOUS COMPREND

AMF Assurances propose une large gamme de contrats enrichis de garanties, répondant à vos spécificités professionnelles, incluses sans supplément de cotisation.

VÉHICULES : AUTO, MOTO...

- ▶ Des garanties d'assurances claires pour s'engager en toute connaissance de cause.
- ▶ Des réductions à cumuler.



- Couverture sans supplément de cotisation des trajets effectués pour besoin de service.
- Suppression de franchise en cas de dégradations sur votre véhicule personnel en lien avec vos missions.

Spécial
budget
12 fois
sans frais
par prélèvement*

HABITATION : RÉSIDENCE PRINCIPALE, SECONDAIRE, DONNÉE EN LOCATION...

- ▶ Un contrat adapté à votre mode de vie : locataire ou propriétaire, maison particulière ou appartement.
- ▶ Des solutions pour une protection renforcée : rééquipement à neuf, couverture de vos aménagements extérieurs, piscine, équipements de développement durable...



- Extension sans surcoût de l'assurance du logement mis à disposition et des biens emportés (ordinateur, bagages...) en école de la Fonction Publique.
- Réduction sur la cotisation Résidence Principale pour les agents logés par nécessité absolue de service.
- Garanties mutation et déménagement sans supplément de cotisation.

ACCIDENTS CORPORELS : MULTIRISQUES ACCIDENTS DE LA VIE

- ▶ Un contrat qui vous protège en cas d'accidents de jardinage, de bricolage, de sport, médicaux, du travail...
- ▶ Des prestations pouvant aller jusqu'à 1 500 000 € en cas d'incapacité permanente.



- En complément de votre protection statutaire, garantie des pertes de revenus professionnels dès le 1^{er} jour d'arrêt de travail, incluant la perte de primes et d'indemnités soumises à l'impôt sur le revenu.



Société du Groupe Matmut
dédiée aux agents publics

N° Vert 0 800 42 62 89

APPEL GRATUIT DEPUIS UN POSTE FIXE

amf-assurances.fr

Document non contractuel. L'ensemble des garanties évoquées dans ce document s'applique dans les limites et conditions définies au contrat.

* Minimum de 15 par prélèvement.

AMF Assurances - Société anonyme à directoire et conseil de surveillance au capital de 69 416 644 € entièrement libéré - n° 487597510 RCS Rouen.
Entreprise régie par le Code des Assurances. Siège social : 66 rue de Sotteville, 76100 Rouen.



Thierry LAMBERT
 Professeur Aix - Marseille Université*
 Président de l'institut international des sciences fiscales**

Le fiscaliste : un juriste comme les autres

Dans la communauté des universitaires juristes on considère généralement que les fiscalistes sont de bons techniciens. C'est à la fois la reconnaissance d'une compétence avérée et un qualificatif rédhibitoire pour les considérer comme des juristes comme les autres. Peut-être est-il temps de dire que le droit fiscal ne se résume pas à l'énoncé de généralités hâtives et à l'examen de quelques principes généraux ?

Il se dit parfois au sein des facultés de droit, que le droit fiscal ne serait pas du droit tout au plus une technique, certes complexe, le fiscaliste ne maniant que la règle et non le concept et qu'en conséquence la doctrine serait positiviste et non conceptualiste. Les fiscalistes seraient en quelque sorte de bons techniciens, voire dans certains cas de bons maquignons, susceptibles de tirer d'un mauvais pas le contribuable face à l'administration, notamment à l'occasion d'un contrôle fiscal, ou d'apporter la dimension fiscale au règlement de questions ayant trait au droit des affaires.

Cette approche n'est pas sans conséquence sur les recrutements universitaires, à la maîtrise de conférences ou au professorat, notamment chez les juristes publicistes. Il est généralement demandé à cette occasion au fiscaliste de faire la preuve qu'il est juriste en s'illustrant dans l'une des matières dites traditionnelles de droit public. Mais jamais il n'est envisagé qu'un brillant docteur, avec une thèse de théorie du droit ou relative à la

convention européenne de droits de l'homme par exemple, soit invité à présenter des travaux ayant une portée doctrinale avérée, et non quelques notules ou articulets, en matière de droit fiscal.

Aujourd'hui, comme en grande partie hier, le droit fiscal connaît une déclinaison, qui ne se résume pas à une « introduction au droit fiscal », que ni l'université ni les professionnels ne peuvent ignorer. Le droit fiscal des affaires, la fiscalité locale, la fiscalité immobilière, les droits d'enregistrement, le droit fiscal communautaire, le droit fiscal international, les procédures fiscales, le droit fiscal de l'entreprise, le droit pénal fiscal, le droit fiscal comparé ne sont que quelques-unes des disciplines qui doivent être enseignées à l'université et qui ne le sont pas pour beaucoup d'entre elles, mais qui le sont déjà ailleurs dans un esprit et avec une finalité très différents, ce qui est dommageable pour des travaux de recherches qui doivent être reconnus dans leurs dimensions juridique et théorique.

* tfiscal@laposte.net

** www.2isf.org

Encore faut-il préciser que le droit fiscal communautaire n'est pas du droit communautaire appliqué au droit fiscal¹ et, de la même façon, le droit fiscal international n'est pas du droit international appliqué au droit fiscal. Ces deux rameaux du droit fiscal sont de création relativement récente, ce qui ne leur interdit pas de se développer afin d'épouser le mouvement de la construction communautaire et de suivre le développement rapide et protéiforme de la mondialisation. Concernant le droit fiscal communautaire il a été démontré depuis plus de vingt ans qu'existent une « autonomie des sources », une « autonomie de l'objet », une « autonomie des règles » et, que « cela ne doit pas surprendre dans la mesure où, entre ces différents ordres juridiques, il existe une différence de nature qui explique cette spécificité »². Le droit fiscal international quant à lui est « un droit des États, un droit par lequel les États s'efforcent, unilatéralement, ou par la voie de traités le plus souvent bilatéraux, de faire en sorte que la coexistence de souverainetés fiscales concurrentes ne porte pas d'atteinte excessive à leurs intérêts respectifs, à ceux de leurs nationaux, particuliers ou entreprises, comme à ceux du développement des échanges internationaux »³. L'une des fonctions du droit fiscal international est d'éliminer les doubles ou multiples impositions, mais aussi de faire qu'un contribuable adroit ne se joue des conventions fiscales pour éviter d'être imposé. De la même façon, le droit fiscal des affaires n'est pas du droit des affaires appliqué au droit fiscal.

Deux reproches sont généralement retenus. Le premier consiste à affirmer que le fiscaliste serait incapable de concevoir une théorie générale de l'impôt. Le second est d'asséner, de façon péremptoire, que le fiscaliste ne serait rien d'autre qu'un positiviste dépourvu de tout sens critique.

1 La théorie de l'impôt à l'abandon ?

Les contempteurs du droit fiscal font généralement valoir que les fiscalistes seraient incapables de construire et de présenter une théorie générale de l'impôt.

Ni le « dictionnaire encyclopédique de finances publiques »⁴, ni le « dictionnaire de droit fiscal et douanier »⁵ n'ont de notice consacrée à la théorie générale de l'impôt. Le professeur Bouvier est semble-t-il le seul auteur contemporain à afficher « la théorie de l'impôt » dans le titre de son manuel⁶, lequel traite les questions les plus classiques relatives aux principes et techniques fiscales, mais aussi ce que l'auteur appelle « la dynamique fiscale », reposant sur une analyse de

la relation entre la fiscalité et la société, ce qui l'autorise à analyser notamment des doctrines et des idéologies fiscales. Nous retrouvons une « théorie générale de l'impôt » dans le manuel du professeur Christophe de la Mardière⁷, ce qui lui permet de traiter de « la notion d'impôt » et des « mécanismes généraux de l'impôt », questions qui sont envisagées par d'autres dans le cadre de la « légalité fiscale »⁸ ou dans « les clés de la fiscalité » complétées par les « cadres de la fiscalité française »⁹. L'auteur du « droit fiscal général » prolonge son propos par des considérations relatives aux « implications économiques et sociologiques de l'impôt » que l'on ne trouve guère exposées ailleurs. Il est vrai qu'au total très peu de choses sont consacrées à la théorie générale de l'impôt.

A - La théorie de l'impôt a-t-elle existé ?

De grandes fresques couvrant des périodes longues, faisant appel à un appareil statistique et à des recherches comparées, brossent l'évolution de la fiscalité ce qui est utile, mais qui n'est peut-être pas de nature à fonder une théorie de l'impôt. À l'inverse, nous avons des travaux qui sont beaucoup plus engagés, mais qui reposent sur un positionnement sur le rôle de l'État et sur la relation qu'entretiennent les contribuables, qui sont aussi des citoyens, avec ce dernier. Là est très certainement le terreau le plus fertile pour repérer des constructions qui s'inscrivent à l'appui d'une théorie de l'impôt.

Commençons par ceux qui aujourd'hui sont encore des références à la fois par leur apport et par la méthode suivie, mais qui ne semblent pas être retenus comme étant les fondateurs d'une théorie de l'impôt.

Édouard Vignes, membre de la société d'économie politique de Paris, a rédigé un « Traité des impôts en France »¹⁰ précisant qu'ils étaient « considérés sous le rapport du droit, de l'économie politique et de la statistique ». L'auteur nous livre une somme contenant beaucoup d'informations statistiques, discutant à l'occasion les idées de Frédéric Bastiat et d'Adam Smith. Vignes n'hésite pas à s'inscrire dans les débats de son temps quand il affirme, « l'impôt se saurait donc, dans l'état actuel de nos mœurs, frapper le revenu sous une forme unique. En se diversifiant, il atteint plus sûrement la fortune, et il est en même temps moins arbitraire et moins sensible. Tels sont les motifs que l'on a objectés à la constitution de l'impôt sous la forme unique »¹¹. Dans cet ouvrage les questions juridiques ne sont pas ignorées, mais elles ne sont pas la préoccupation

¹ Il est troublant de constater que lors d'un recrutement à la maîtrise de conférences un membre éminent du Conseil national des universités (section de droit public) ait pu qualifier de "droit communautaire", sur la première page de son rapport à la rubrique "spécialité", une thèse ayant pour titre "Les clauses anti-abus dans la lutte contre le phénomène du treaty shopping (recherche sur la transformation d'un instrument juridique). Il est vrai que le rapporteur n'était pas un fiscaliste ce qui, en soi, pose un problème.

² Dominique Berlin, *Droit fiscal communautaire*, PUF, coll. Droit fondamental, 1988, pp. 38 - suiv.

³ Bernard Castagnède, *Précis de fiscalité internationale*, PUF, coll. Fiscalité, 2013, p. 1.

⁴ Loïc Philip (dir -), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2 volumes, Economica, 1991.

⁵ Jean - Luc Albert, Jean - Luc Pierre, Daniel Richer (dir -), *Dictionnaire de droit fiscal et douanier*, Ellipses, coll. Dictionnaires de droit, 2007, 598 pages.

⁶ Michel Bouvier, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 11e édition, LGDJ, coll. Systèmes, 2012, 320 pages.

⁷ Christophe de la Mardière, *Droit fiscal général*, Flammarion, coll. Champs - université, 2012, 384 pages.

⁸ Jean-Jacques Bienvenu, Thierry Lambert, *Droit fiscal*, 4e édition, PUF, coll. Droit fondamental - Classiques, 2010, pp. 19 et suiv.

⁹ Jacques Grosclaude, Philippe Marchessou, *Droit fiscal général*, 8e édition, Dalloz, coll. Cours, 2011, pp. 1 - suiv.

¹⁰ Édouard Vignes, *Traité des impôts en France considérés sous le rapport du droit, de l'économie politique et de la statistique*, 4e édition, 2 volumes, Ed. Guillaumin et cie, 1880.

¹¹ Ibidem, Tome premier, p. 4.

essentielle de l'auteur car, « la question de l'impôt est, pour nous tous, moins une question de science qu'une question d'intérêt : il s'agit de savoir si les sacrifices que l'État nous demande sont en rapport avec les avantages qu'il nous procure; si ces sacrifices ne pouvaient pas trouver un meilleur emploi; s'ils viennent en aide à notre activité, ou si, au contraire, ils la paralysent, si, enfin, nos dépenses ne dépassent pas la mesure de nos moyens et ce qu'il nous est permis de rejeter par l'emprunt sur les générations futures »¹². Voilà une analyse qui n'a pas pris une seule ride.

Le vice-président du Conseil d'État, Esquiou de Parieu, à la même époque, a présenté un « Traité des impôts »¹³, eux aussi « considérés sous le rapport historique, économique et politique en France et à l'étranger ». L'auteur justifie sa méthode en expliquant qu'il a cherché « à rapprocher dans cette étude les connaissances quelques fois séparées de l'économiste abstrait, qui néglige le côté administratif et budgétaire des taxes, et du financier pratique, étranger aux investigations de principe et aux considérations théoriques »¹⁴. Concernant son traité, Esquiou de Parieu écrit: « si je place donc cet ouvrage, malgré son imperfection extrême, sous le jour d'une sorte de philosophie politique, appuyée plutôt toutefois sur les faits que sur des théories, j'obéis à une conviction autant qu'à un goût personnel »¹⁵. L'objectif assigné par l'auteur est complètement atteint. Nous avons une présentation, claire et simple, du système fiscal dans son ensemble agrémenté d'indispensables éléments statistiques. L'ouvrage est précieux à plus d'un titre car nous avons un exposé de considérations historiques et surtout celui-ci est parsemé de comparaisons qui, à la fois, nous instruisent sur les systèmes fiscaux étrangers et nous permettent d'apprécier les spécificités ou singularités du système français.

D'une certaine façon les travaux d'Édouard Vignes et ceux d'Esquiou de Parieu sont complémentaires, mais aucun des deux n'a la prétention de présenter à lui seul une théorie générale de l'impôt.

Si théorie générale de l'impôt il y a, peut être est-elle à rechercher chez ceux qui, à la même époque, sont à la recherche de l'impôt idéal, c'est-à-dire l'impôt unique qui tout à la fois procurerait des recettes budgétaires suffisantes et satisferait aux exigences d'une justice sociale et fiscale qu'ils se gardent bien, pour la plupart d'entre eux, de définir. En exposant sa conception de l'impôt, chacun défend un modèle social, mais aussi sa conception du rôle de l'État.

Pierre-Joseph Proudhon illustre parfaitement cette perception des choses. Dans la « Théorie de l'impôt »¹⁶, de 1860, il est à la recherche d'une définition de l'impôt qui soit cohérente avec sa conception de l'État et de l'organisation sociale. Il commence par éliminer des définitions possibles puis il en retient une, selon le sens commun, avant de l'adapter à son projet de société et de forger ainsi ce qui va devenir ensuite sa thèse. Selon le sens commun, « l'impôt est la quote-part à payer pour chaque citoyen pour la dépense de services publics »¹⁷, il en tire pour enseignement que l'impôt « n'est en fait qu'un échange »¹⁸. Toute sa vie Proudhon est préoccupé par le juste prix¹⁹. La quote-part dont il parle est la part que chaque citoyen doit payer dans la répartition d'une somme, laquelle représente les besoins de l'État. Le mot « échange » désigne le troc d'une chose contre une autre acceptée comme équivalente, comme une contrepartie. La formalisation de l'opération passe par « un contrat d'échange entre l'État stipulant au nom de la collectivité sociale, d'une part, et chacun des citoyens »²⁰. Cette proposition est en cohérence avec l'analyse que fait Proudhon de la vie sociale dans son ensemble qui est constituée, à le suivre, d'échanges, de rapports mutuels entre les membres de la société. L'État fédéral et pluraliste qu'il appelle de ses vœux doit jouer un rôle actif capable d'impulser les initiatives, en relation avec les forces économiques et sociales de la société. C'est dans ce cadre que « l'impôt échange » trouve son sens et sa portée.

C'est parce qu'il a une conception précise de la vie sociale, des rapports sociaux et du rôle de l'État qu'il y a chez Pierre-Joseph Proudhon une théorie générale de l'impôt. C'est parce qu'ils n'ont pas le même logiciel de valeurs qu'il est intéressant de s'attarder sur les propositions d'Émile de Girardin.

Cet homme de presse, député sous la monarchie de Juillet, la II^e et III^e République, défend l'idée que l'impôt est une assurance quand il écrit, « l'impôt est et ne doit être qu'une prime d'assurance payée par tous les membres d'une société, appelée Nation, à l'effet de s'assurer la pleine jouissance de leurs droits, l'efficace protection de leurs intérêts, et le libre exercice de leurs facultés. Dans ce but, ils mettent en commun une portion déterminée de leur force, ce qui constitue la force collective »²¹. Chacun doit payer sa quote-part proportionnelle à la valeur des objets déclarés afin d'entretenir la puissance publique qui garantira l'indépendance nationale et assurera une protection individuelle. Au regard de ces principes, l'impôt est véritablement une prime d'assurance

¹² Ibidem, préface.

¹³ Esquiou de Parieu, *Traité des impôts considérés sous le rapport historique, économique et politique en France et à l'étranger*, 2^e édition, 4 volumes, Ed. Cotillon - Guillaumin et cie, 1866.

¹⁴ Ibidem, Tome premier, p. X.

¹⁵ Ibidem, Tome premier, p. XIII.

¹⁶ Pierre Joseph Proudhon, *Théorie de l'impôt*, 1860, réédition L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1995, 328 pages.

¹⁷ Ibidem, p. 39.

¹⁸ Ibidem, p. 40.

¹⁹ Loïc Philip, *Histoire de la pensée politique en France de 1789 à nos jours*, Economica, 1993, pp. 155 - suiv.

²⁰ Ibidem, p. 101.

²¹ Émile de Girardin, *L'impôt*, Ed. Librairie nouvelle, 1853, p. 229.

proportionnée au risque. Proudhon lui en fera d'ailleurs reproche considérant qu'Émile de Girardin défend la thèse de l'impôt assurance uniquement par crainte d'une éventuelle révolution qui porterait atteinte à la propriété et à la fortune.

Joseph Garnier, professeur d'économie politique et secrétaire perpétuel de la société d'économie politique, défend une thèse voisine quand il écrit que l'impôt « est une prime d'assurance payée pour la garantie de la sécurité, ce mot sécurité étant pris dans un sens général de garantie de la protection, du Droit, de la Justice, de l'Ordre, de la Propriété, de la Liberté individuelle, de l'Indépendance nationale, de l'exécution des lois et des contrats »²².

Émile de Girardin oppose « l'impôt inique » tel qu'il fut avant 1789 et tel qu'il existe au moment où il écrit son ouvrage, à « l'impôt unique », c'est-à-dire tel qu'il doit être, et écrit : « tout impôt qui n'est pas la garantie d'un risque, le prix d'une marchandise ou l'équivalent d'un service, est un impôt qui doit être abandonné »²³. L'auteur de *L'Impôt* a une théorie générale qui est liée à l'idée qu'il se fait du rôle du gouvernement dont il nous dit que « si le gouvernement a principalement et presque exclusivement pour but d'assurer la propriété, qui doit payer la prime d'assurance ? Cette prime doit elle être prélevée sur ceux qui possèdent ou sur ceux qui ne possèdent pas ? Poser la question, c'est la résoudre par elle-même »²⁴. On peut de ne pas partager les analyses d'Émile de Girardin mais, on ne peut pas lui reprocher de ne pas avoir une conception du rôle de l'État sur laquelle il s'appuie et qui fonde sa théorie de l'impôt.

Il en va de même pour Joseph Garnier « l'impôt est, en fait, le prélèvement opéré sur la fortune privée des particuliers par le gouvernement de l'État (de la Province ou de la Commune), pour subvenir aux dépenses publiques, c'est-à-dire pour salarier les agents et payer les autres dépenses que nécessitent les fonctions qui lui sont attribuées et les services dont il est chargé ». Et d'ajouter : « on peut le dire en moins de termes : la quote-part de chaque citoyen de la dépense des services publics »²⁵. L'affectation de l'impôt est à la fois ce qui le définit et ce qui le légitime.

Les auteurs auxquels on peut attribuer une théorie de l'impôt sont ceux qui ont une réflexion sur le rôle de l'État, mais aussi plus généralement sur la vie en société. Ce sont ceux qui ont su faire preuve d'audace dans leurs propositions, même si celle-ci n'a pas toujours été récompensée. Ce sont enfin ceux qui ont fait une proposition globale et radicale en envisageant de changer le cadre, sans chercher à corriger le système existant.

Le développement des sciences sociales est-t-il aujourd'hui de nature à faire émerger une théorie générale de l'impôt ?

B - La théorie de l'impôt et les sciences sociales

Depuis une trentaine d'années, les travaux dans les différentes disciplines qui forment les sciences sociales s'affinent, se diversifient et s'enrichissent. Le droit en général et le droit fiscal en particulier n'échappent pas au mouvement. Les juristes, et notamment les fiscalistes, ont tout intérêt à s'imprégner de ces apports ne serait-ce que pour mieux comprendre la complexité du monde dans lequel nous évoluons. À l'inverse les spécialistes de ces différentes sciences sociales, quand ils ont pour préoccupations de faire des recherches sur la question fiscale qui ne doit pas être confondue avec le droit fiscal, doivent faire l'effort de comprendre les logiques et les concepts du fiscaliste qui est avant tout un juriste. Il ne faut céder ni aux simplifications extrêmes ni à la tentation de ne pas chercher à comprendre, au motif que le droit fiscal est complexe ou que la question est strictement technique. En matière fiscale aucune question n'est technique, elle est d'abord politique puis elle devient juridique une fois la loi votée et appliquée.

Parmi les sciences sociales, les sciences économiques ont une place de choix pour l'examen des questions fiscales. Cette situation tient au fait que la discipline bénéficie d'une présomption, qui peut être contestée, de scientificité. Dès qu'un projet de réforme fiscale est envisagé il est demandé aux « experts », qui ont toutes les qualités requises dans la discipline des sciences économiques, de mesurer les coûts y compris budgétaires et les effets notamment du point de vue de l'emploi, mais aussi au regard de la compétitivité. Les uns et les autres se prononcent doctement sur ce qu'il convient d'attendre et qui, de toute façon, n'arrivera pas. Ainsi qu'il a été dit, « et tout particulièrement en matière fiscale, il nous paraît utile de garder à l'esprit le principe selon lequel les doctrines économiques sont porteuses de valeurs faisant intervenir des éléments subjectifs contrairement aux théories dont la caractéristique essentielle est la rationalité »²⁶.

Les travaux sont parfois institutionnalisés notamment sous l'égide du Conseil d'analyse économique²⁷, de la Cour des comptes²⁸, du Conseil des prélèvements obligatoires dont la loi n° 2008-358 du 20 avril 2005 énonce qu'il est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements

²² Joseph Garnier, *Traité de finances*, Ed. Garnier - Guillaumin, 1872, p. 16.

²³ Émile de Girardin, *L'impôt*, op. cit., p. 156.

²⁴ Ibidem, p. 250.

²⁵ Joseph Garnier, *Traité des finances*, op. cit., p. 15.

²⁶ Jacques Spindler, Les doctrines fiscales économiques en France : un grand silence ?, *Droit fiscal*, 2006, 24, pp. 1130 - 1134.

²⁷ Par exemple, rapport François Bourguignon, *Fiscalité et redistribution*, La documentation française, 1998, 103 pages; rapports Dominique Bureau, Olivier Godard, Jean - Charles Hourcade, Claude Henry, Alain Lipietz, *Fiscalité de l'environnement*, La documentation française, 1998, 197 pages; note n° 9 Patrick Artus, Antoine Bozion, Cécilia Garcia - Penalosa, *La fiscalité des revenus du capital*, septembre 2013.

²⁸ Par exemple : L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche, septembre 2013; *L'autonomie fiscale en Outre - Mer : Nouvelle - Calédonie, Polynésie française, Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis-et-Futuna*, novembre 2013, 136 pages.

obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires²⁹. Ces rapports publics, ou notes, deviennent en quelque sorte les références officielles à partir desquelles le personnel politique, les acteurs économiques et sociaux, les juristes et les commentateurs avisés vont se positionner. Ces travaux ne font pas, pour autant, l'unanimité dans la communauté des économistes. Certains ont choisi de s'en dissocier et de le faire savoir notamment en matière d'impôt sur le revenu soit dans un sens³⁰ soit dans l'autre³¹, d'autres ont choisi une forme collective d'expression³². Les uns et les autres ont un point commun: ils tiennent assez peu compte des contraintes juridiques.

Les économistes ne sont pas les seuls à s'intéresser à la question fiscale: les historiens nous ont instruits et continuent de nous apprendre. Nous devons beaucoup aux travaux de Jean Favier³³, ou de travaux qu'il a coordonnés³⁴, pour mieux connaître la fiscalité au Moyen - Âge. D'autres travaux s'inscrivent dans une perspective internationale, comparatiste et de longue durée allant du XIII^e au XVII^e siècle nous font mieux comprendre la naissance de l'État moderne³⁵. Il n'est guère possible d'ignorer ses recherches pour qui veut s'intéresser à la dialectique d'aujourd'hui entre l'impôt, l'État et la société. Enfin on ne peut pas oublier les recherches de Gérard Dehove portant sur les relations entre la science des finances, la science économique et la science politique et ceux de Pierre Lalumière ayant trait aux cadres sociaux de la connaissance financière, l'un et l'autre servant de méthodologie pour une analyse historique de la politique fiscale au XIX^e siècle et permettant de procéder à l'examen des problèmes fiscaux aux XIX^e et XX^e siècles³⁶. Enfin, comment oublier cette magistrale synthèse de Gabriel Ardant de l'histoire de l'impôt, allant de l'antiquité au XXI^e siècle, et montrant combien cette histoire est liée à l'histoire générale, l'histoire économique, mais aussi et surtout à l'histoire politique³⁷.

Les historiens peuvent nous apprendre beaucoup sur les révoltes fiscales³⁸. Par exemple Jean-Claude Caron dans sa « chronique de la révolte populaire en France (1841) » montre que la question fiscale peut cristalliser une multitude de révoltes populaires violentes, au point d'être parfois insurrectionnelles, le temps d'un été³⁹. Autre exemple Romain Souillac⁴⁰, cinquante ans après les travaux pionniers de Stanley Hoffmann et de son équipe⁴¹, vient renouveler l'histoire du mouvement Pujade en l'inscrivant dans l'histoire des droites.

Enfin comment le juriste ne ferait-il pas son miel de travaux historiques, qui portent sur le consentement et les résistances à l'impôt de 1789 à nos jours, notamment quand l'auteur retrace les batailles intellectuelles, sociales et politiques qui ont divisé la société française pendant deux siècles⁴².

À l'évidence la contribution des historiens est loin d'être négligeable, les fiscalistes, mais aussi les chercheurs d'autres disciplines auraient tort de l'ignorer.

Parmi les pionniers de l'utilisation des sciences sociales pour la compréhension de la question fiscale, Jean Dubergé s'impose comme une évidence. À partir d'une enquête, l'auteur a dégagé les premiers principes de psychologie fiscale dont il a fait sa thèse⁴³. Trois aspects avaient été retenus: la psychologie du contribuable face à sa déclaration de revenus, les opinions des contribuables sur la technique fiscale et la psychologie du contribuable devant l'impôt. Les thématiques et la conclusion de l'auteur n'ont pas perdu de leur pertinence: « le fait de constater qu'il existe ou non de bonnes relations humaines, soit entre les contribuables et le fisc, soit au sein des administrations financières, relève incontestablement de la psychologie sociale de l'impôt. Par contre, la recherche de procédés de nature à améliorer ces relations humaines ne relève plus de la science, mais de l'art »⁴⁴. Trente ans plus tard, Jean Dubergé a publié des travaux de même nature⁴⁵, tout en précisant qu'il avait fait évoluer la méthode et que les problèmes ne se posaient plus dans les mêmes termes. Il constate que « la psychologie sociale de l'impôt n'est pas en mesure de proposer une grande réforme fiscale »⁴⁶, mais qu'il était urgent de simplifier les textes, mais aussi qu'il fallait favoriser le dialogue.

Les recherches de Jean Dubergé mériteraient d'être reprises, actualisées et développées ne serait-ce que pour savoir quel est l'impact de la politique mise en oeuvre par l'administration fiscale qui fait du contribuable un usager si ce n'est un client du service public de l'impôt. Les fiscalistes, qu'ils soient avocats, fonctionnaires ou enseignants chercheurs, pourraient trouver dans ces analyses des éléments susceptibles d'éclairer leurs pratiques et d'enrichir leurs réflexions.

Dans la galaxie des sciences sociales, la sociologie ne saurait être ignorée. Nous avons peu de travaux, certains sont de facture assez classique et d'autres cherchent à se singulariser. À l'issue d'une enquête de terrain, indispensable dans cette discipline, un sociologue a montré que les puissants et ceux qui étaient démunis n'étaient pas traités de la même façon par l'administration

²⁹ Par exemple: La fiscalité affectée: constats, enjeux et réformes, juillet 2013.

³⁰ Par exemples Liêm Hoang - Ngoc, *Vive l'impôt !*, Grasset, 2007, 133 pages; Vincent Drezet, Liêm Hoang - Ngoc, *Il faut faire payer les riches*, Seuil, coll. Non conforme, 2010, 119 pages.

³¹ Pascal Salin, *L'arbitraire fiscal*, Robert Laffont, coll. Libertés 2000, 1985, 277 pages; René Maury, *J'accuse l'impôt sur le revenu*, Ed. Calmann - Lévy, 1996, 187 pages.

³² L'association « Les économistes atterrés » qui rassemble environ 2000 économistes a vendu son « Manifeste des économistes atterrés » (Ed. Les liens qui libèrent, 2010, 70 pages) à environ 80000 exemplaires, ce qui semble traduire un certain écho.

³³ Jean Favier, *Finance et fiscalité au Bas Moyen Âge*, Ed. SEDES, coll. Regards sur l'histoire, 1971, 355 pages.

³⁴ Actes du 102^e congrès national des sociétés savantes, Etudes sur la fiscalité au Moyen Âge, Ed. Bibliothèque nationale, 1979.

³⁵ Jean Philippe Genet et Michel le Mené (dir.), *Genèse de l'État moderne. Prélèvement et redistribution*, Ed. CNRS, 1987, 250 pages.

³⁶ Jean Bouvier et Jacques Wolff (dir.), *Deux siècles de fiscalité française. XIX^e - XX^e siècle. Histoire, économie et politique*, Mouton, coll. Le savoir historique, 1973, 323 pages.

³⁷ Gabriel Ardant, *Histoire de l'impôt*, Livre 1 - de l'Antiquité au XVII^e siècle, Livre 2 - Du XVIII^e au XXI^e siècle, Fayard, coll. Les grandes études historiques, 1971 et 1972.

³⁸ François Hincker, *Les Français devant l'impôt sous l'Ancien régime*, Flammarion, coll. Questions d'histoire, 1971, 182 pages; Nicolas Delalande et Alexis Spire, *Histoire sociale de l'impôt, La découverte*, coll. Repères, 2010, 125 pages.

³⁹ Jean-Claude Caron, *L'été rouge. Chronique de la révolte populaire en France (1841)*, Aubier, coll. Collection historique, 2002, 348 pages.

⁴⁰ Romain Souillac, *Le mouvement Pujade. De la défense professionnelle au populisme nationaliste (1953-1962)*, Ed. Les presses de Sciences Po, 2007, 415 pages.

⁴¹ Stanley Hoffmann et autres, *Le mouvement Pujade*, Armand Colin, coll. Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, 1956, 417 pages.

⁴² Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil, coll. L'univers historique, 2011, 456 pages.

⁴³ Jean Dubergé, *La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui*, PUF, 1961, 230 pages.

⁴⁴ Ibidem, p. 173.

⁴⁵ Jean Dubergé, *Les Français face à l'impôt. Essai de psychologie fiscale*, LGDJ, 1990, 320 pages.

⁴⁶ Ibidem, p. 308.

et que la présence d'un avocat pouvait être de nature à modifier la relation entre le contribuable et l'administration⁴⁷. Voilà qui ne manque pas d'intérêt. Quant à « la sociologie fiscale », son auteur⁴⁸ précise qu'elle relève « de plusieurs types de sociologie » que sont la sociologie politique, la sociologie juridique et la sociologie économique, ce qui ne lui interdit pas de faire appel à la psychologie fiscale notamment. Mais pourquoi pas la sociologie des organisations, la science administrative ou la science politique ? L'objectif est clairement d'englober l'ensemble des sciences sociales, et de faire de la sociologie fiscale une « science totale » capable à elle seule de tout expliquer. L'empilement des références et des citations s'il témoigne d'une grande érudition ne nous livre pas pour autant une méthode ou une théorie. La sociologie fiscale est définie comme étant « de conception large par ses problématiques et son objet, cette science sociale générale repose sur une hybridation des matériaux importés de plusieurs disciplines »⁴⁹. Le problème est que le droit et le droit fiscal en particulier ont des principes, des concepts et des logiques, justifiant une science appelée sociologie juridique⁵⁰. Ils ne supportent pas l'hybridation sauf à être transfigurés, les travaux en droit n'ont pas à être « corrigés »⁵¹.

Les sciences sociales sont d'un apport non négligeable à la réflexion comme à l'action du fiscaliste. Mais aucune science sociale ne peut à elle seule, le droit comme les autres, prétendre à l'élaboration d'une théorie générale de l'impôt. Les sciences sociales peuvent y contribuer à condition qu'au préalable on se soit interrogé sur le sens de l'État dans un monde globalisé et une économie mondialisée, sachant que l'État n'est plus le seul siège de l'autorité légitime.

Aujourd'hui nous avons les matériaux qui permettent de construire une histoire des idées en matière fiscale, qui pourrait fort bien donner lieu à un enseignement qui devrait se prolonger par un autre consacré à l'examen des questions fiscales contemporaines. Ce n'est évidemment pas une théorie générale de l'impôt, mais la culture des fiscalistes, et de ceux qui ne le sont pas, n'aurait pas à en souffrir.

2 Un positivisme instrumental?

Les fiscalistes, dont on se plaint parfois à oublier qu'ils sont des juristes, seraient dépourvus de toute réflexion théorique, ils se cantonneraient dans à un positivisme acritique. Concernant le positivisme juridique dont seraient frappés les fiscalistes, soulignons, après d'autres, que « l'expression positivisme juridique souffre d'une

grande ambiguïté dans la mesure où elle désigne alternativement un certain type de définition du droit et une certaine conception de la science du droit »⁵², ce qui en soit n'est ni disqualifiant ni réhabilitaire pour considérer le fiscaliste comme un juriste.

Il existe un vocabulaire fiscal, comme il existe un vocabulaire en droit de l'urbanisme ou en droit social, qui emprunte tout à la fois au vocabulaire politique, religieux ou encore scientifique qui évolue et se transforme⁵³. Le vocabulaire fiscal est absent du « dictionnaire de la culture juridique »⁵⁴ mais aussi du « vocabulaire juridique »⁵⁵ comme de certains « lexiques »⁵⁶.

La règle de droit trouve son sens dans des concepts juridiques dont le commun considère qu'il s'agit d'une « représentation mentale générale et abstraite d'un objet »⁵⁷. Est-il besoin de rappeler que « la science du droit envisage la réalité à travers le prisme, inévitablement trompeur, inévitablement déformant de constructions intellectuelles »⁵⁸. Il est généralement entendu que « les concepts sont le plus souvent définis par le législateur, voire le juge, avec une grande décision (...). À côté de ces concepts précisément définis, le droit a recours à des notions plus floues, susceptibles d'une appréciation plus subjective et évolutive: les standards ou notions cadres (...). Le passage de la réalité au concept s'opère par la qualification »⁵⁹.

La qualification juridique est l'exercice auquel se livre en permanence le fiscaliste, que ce soit dans sa pratique, mais aussi pour faire oeuvre doctrinale. Il fait référence à l'expression de la volonté du législateur, à la traduction qu'en fait le juge et à certaines grandes décisions⁶⁰ qui marquent le contentieux. Pour ce faire le fiscaliste qualifie juridiquement et très précisément des actes ou des situations. Comme tout juriste, le fiscaliste, utilisera des catégories permettant ainsi de faire des classifications.

A - Des concepts parfaitement opérationnels

À en croire de bons esprits, les fiscalistes seraient d'autant plus incapables de conceptualiser que le droit fiscal lui – même serait dépourvu de concepts. Il faut semble-t-il faire litière de ces fadaises. Le droit fiscal a des concepts, à l'origine parfois lointaine, dont la portée a été modifiée par le juge et le législateur, mais dont le sens reste le même. L'abus de droit est un exemple topique de cette évolution.

La Cour de cassation dans un arrêt du 20 août 1867, en matière de droits d'enregistrement, a

⁴⁷ Alexis Spire, *Faibles et puissants face à l'impôt*, Ed. Raison d'agir, 2012, 134 pages. Rappelons qu'une enquête ethnographique menée pendant huit ans auprès des personnels de l'administration fiscale a donné lieu à une thèse en « sciences politiques », Bruno Tilly, *La compétence des agents du fisc*, L'harmattan, coll. Finances publiques, 1999, 418 pages. Cette recherche de terrain devrait être poursuivie et amplifiée.

⁴⁸ Marc Leroy, *L'impôt, l'État et la société. La sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Economica, coll. Finances publiques, 2010, 376 pages.

⁴⁹ Ibidem., p. 4.

⁵⁰ Relisons Max Weber, *Sociologie du droit*, PUF, coll. Recherches politiques, 1986, 242 pages.

⁵¹ Marc Leroy, *L'impôt, l'État et la société. La sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, op.cit., p. 224.

⁵² Eric Maulin, *Positivisme, Dictionnaire de la culture juridique* (ouvrage collectif), PUF/Lamy, 2003, pp. 1171 - 1177.

⁵³ On consultera avec bonheur la thèse de Laure Agron, *Histoire du vocabulaire fiscal*, LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 2000, 515 pages.

⁵⁴ Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., 2003.

⁵⁵ Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 1987, 839 pages.

⁵⁶ Patrick Nicoleau, *Lexique de droit privé*, Ed. Ellipses, 1996, 192 pages.

⁵⁷ Dictionnaire Robert.

⁵⁸ Rémy Cabrillac, *Introduction générale au droit*, 10^e édition, Dalloz, Coll. Cours - série Droit privé, 2013, p. 27.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Cyril David, Olivier Fouquet, Bernard Plagnet, Pierre-François Racine, *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, 5^e édition, Dalloz, coll. Grands arrêts, 2009, 1135 pages. Les auteurs recensent et commentent pas moins de 64 « grands arrêts ».

sanctionné des comportements relevant de l'abus de droit, en se fondant essentiellement sur la théorie civiliste de la simulation⁶¹. Cette jurisprudence a été consacrée en la forme législative, par la loi du 13 juillet 1925, uniquement en matière de droits d'enregistrement. Cette construction a trouvé son prolongement dans la loi du 13 janvier 1941, dont les dispositions furent codifiées sous l'article 244 du Code général des impôts. La procédure était alors limitée aux impôts sur le revenu, et ne pouvait être utilisée qu'après consultation du comité consultatif des abus de droit. L'article 41 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 a étendu la procédure aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux droits d'enregistrement, en rendant facultative la saisine du comité précité qui d'ailleurs était peu sollicité. L'article 9 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981, codifié sous l'article L. 64 A du Livre des procédures fiscales, a rendu applicable la procédure au contrôle de l'impôt sur les grandes fortunes. C'est l'article 14 de la loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 qui a ouvert aux contribuables la possibilité de saisir le comité consultatif. Aucune de ces dispositions législatives ne modifie fondamentalement le sens de l'abus de droit.

À la suite du rapport Fouquet sur la sécurité juridique en matière fiscale⁶², dont nul ne peut douter de la portée doctrinale, l'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2008 a modifié la procédure de répression des abus de droit. À suivre l'exposé des motifs, il s'agit notamment de préciser « le concept d'abus de droit ». Cette refonte a permis de clarifier la définition de l'abus de droit, d'harmoniser les pénalités applicables, de modifier les règles de paiement solidaire de ces pénalités et d'ajuster enfin la composition du comité consultatif pour la répression des abus de droit.

Par la loi de finances pour 2014, le législateur souhaitait que l'administration puisse écarter pour l'établissement de l'impôt les actes ayant un caractère fictif ou ayant pour motif principal celui d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales. Le Conseil constitutionnel a censuré le dispositif au motif que le législateur ne pouvait retenir une nouvelle définition aussi large, ce qui portait atteinte au principe de légalité des peines et était contraire à la Constitution⁶³.

Pour le moment le concept d'abus de droit fiscal semble stabilisé⁶⁴, il permet à l'administration de rétablir l'exacte appréciation des obligations réciproques découlant d'un contrat. L'administration peut également restituer, en vertu des mêmes pouvoirs, leur véritable caractère à certaines opérations aboutissant, sous le couvert

de contrats ou d'actes juridiques quelconques, à faire échec à la loi fiscale.

Le concept d'abus de droit permet de qualifier certaines opérations, mais aussi de ne pas retenir cette qualification pour d'autres opérations. Sur ce terrain la jurisprudence prospère et la doctrine sait se montrer critique, notamment quant à la distinction entre optimisation fiscale et abus de droit⁶⁵.

L'abus de droit n'est pas le seul concept susceptible de retenir l'attention, l'acte anormal de gestion en est un autre. Ni l'administration ni les tribunaux ne sont juges de l'opportunité des décisions de gestion de l'entreprise, sauf à y déceler des fraudes et des irrégularités. Nous suivons parfaitement les conclusions Racine quand celui-ci écrit : « l'acte anormal de gestion est celui qui est accompli dans l'intérêt d'un tiers par rapport à l'entreprise ou qui n'apporte à cette entreprise qu'un intérêt minime hors de proportion avec l'avantage qu'elle entend en retirer »⁶⁶. L'acte anormal de gestion qui est une construction jurisprudentielle n'en est pas moins un concept.

À son sujet il a pu être écrit que « la théorie des actes de gestion ne mène pas vers des sommets »⁶⁷. Cette remarque de néophyte peut ne pas être partagée par le juriste dont la spécialité est le droit fiscal. Tout d'abord la différenciation entre l'acte anormal de gestion et des notions voisines est assez subtile. En effet, l'acte anormal de gestion ne doit pas être confondu avec l'abus de droit. Pour Olivier Fouquet, l'acte anormal de gestion suppose que soit poursuivi un intérêt étranger à l'entreprise alors que l'abus de droit, excepté l'acte fictif, présume que soit poursuivi l'intérêt exclusivement fiscal de l'entreprise⁶⁸. De la même façon, l'acte anormal de gestion doit être distingué de l'abus de biens sociaux, distinction qui parfois n'a rien d'évident.

C'est la jurisprudence qui donne au concept toute sa vitalité. Elle est abondante, variée et non dépourvue d'intérêt pour qui veut bien s'intéresser à la fiscalité autrement qu'au regard de grands principes. Nous partageons le point de vue selon lequel « le droit fiscal présente une grande technicité et, si l'on ne fait pas l'effort de passer par la technique, le débat tourne rapidement autour de quelques grands principes, mais qui ne mènent pas très loin, du style « les impôts sont trop lourds », « il faut faire payer les riches ». Il ne faut évidemment pas réduire la fiscalité à une technique, mais il ne faut pas tomber dans l'excès inverse, en rejetant systématiquement la technique pour se réfugier dans les grands principes »⁶⁹.

⁶¹ Cass. civ. 20 août 1867, DP 1867, I, p. 337.

⁶² Olivier Fouquet (dir.), *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables: une nouvelle approche*, Rapport remis au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et de la réforme de l'État, juin 2008.

⁶³ n° 2013 - 685 DC du 29 décembre 2013.

⁶⁴ Art. L. 64 du Livre des procédures fiscales.

⁶⁵ Thierry Lambert, *Procédures fiscales*, Montchrestien, coll. Domat, 2013, pp. 148 - suiv.

⁶⁶ CE 27 juillet 1984, req. 34588, *Renfort service*, *Revue de jurisprudence fiscale*, 1984, comm. 1233, concl. Racine, pp. 562 - 566.

⁶⁷ Robert Hertzog, *La doctrine fiscale aujourd'hui: introuvable et florissante*, *Droit fiscal*, 2006, 24, pp. 1113 - 1122.

⁶⁸ CE 3 juin 1992, req. 73236, *Droit fiscal*, 1992, 46, comm. 2151, concl. Fouquet.

⁶⁹ Bernard Plagnet, *Le Conseil des impôts a-t-il une doctrine?*, *Droit fiscal*, 2006, 24, pp. 1139 - 1141.

Quoi de plus subtil, par exemple, que de considérer que le fait de renoncer à une contrepartie financière ne relève pas d'une gestion normale, sauf s'il apparaît qu'en consentant cet avantage l'entreprise a agi dans son propre intérêt. L'entreprise doit justifier de l'existence de contreparties, tant dans leur principe que dans leur montant. Il appartient ensuite à l'administration de démontrer que ces contreparties sont soit insuffisantes, soit dépourvues d'intérêt pour l'entreprise ou inexistantes. Il appartient enfin à l'administration d'évaluer le montant de la renonciation sous le contrôle du juge administratif⁷⁰. Le concept d'acte anormal de gestion pose le problème de la charge de la preuve, mais aussi des moyens de preuve. Cette question est loin d'être négligeable y compris du point de vue de la théorie du droit.

Le concept d'acte anormal de gestion peut être utilisé dans le cadre de la théorie du risque excessif que peut être amené à prendre un dirigeant d'entreprise. À ce sujet deux courants jurisprudentiels semblent s'affronter. Le premier refuse la déduction en charges des détournements de fonds lorsque ceux-ci ont été rendus possibles par une carence manifeste des dirigeants et la mise en oeuvre de dispositifs de contrôle interne⁷¹. Le second qualifie d'acte anormal de gestion les actes que les dirigeants, ou les professionnels, ont adoptés en prenant un risque manifestement excessif⁷². Selon l'avis de la Section des finances du Conseil d'État, rendu le 24 mai 2011, ces deux courants n'ont pas vocation à s'étendre au-delà des cas sur lesquels la Section du contentieux s'est prononcée⁷³. Qui peut soutenir que ce débat n'a juridiquement aucun intérêt ?

Les concepts d'abus de droit et d'acte anormal de gestion, par exemple, sont utilisés pour qualifier des actes ou des situations. Ils génèrent une jurisprudence qui mérite examen et qui fait l'objet d'appréciations diverses sans pour autant être des débats enflammés. Mais est-il besoin qu'ils le soient pour exister ?

B - Une doctrine sans idées ?

Ainsi que l'écrivait Paul Amselek, « on a trop tendance d'une manière générale (...) à identifier la doctrine juridique à la « doctrine savante », c'est-à-dire aux travaux purement théoriques écrits ou oraux effectués principalement par les universitaires, plus accessoirement par des praticiens du droit oeuvrant à titre de théoriciens en marge de l'exercice même de leurs fonctions »⁷⁴. Acceptons l'idée que les universitaires, dont certains sont aussi des praticiens du droit fiscal, que les juges et que l'administration fassent oeuvre de doctrine. Personne ne peut douter de

la légitimité des uns et des autres à s'exprimer sur des questions relatives au droit fiscal. En réalité ce dont il est question, sans que la chose soit dite clairement, c'est de l'autorité scientifique dont serait dotée la doctrine universitaire et dont seraient dépourvues les autres.

Il est généralement fait grief du fait que la doctrine ne serait pas critique, qu'elle serait trop préoccupée par des questions pratiques. Dans la littérature fiscale, nous avons un certain nombre d'ouvrages à finalité professionnelle, qui ont un intérêt y compris pour les non professionnels de la fiscalité, mais qui s'intéressent aux questions fiscales. Mais nous avons aussi une production, notamment de thèses, d'actes de colloques et de travaux qui ont un véritable intérêt du point de vue de la recherche⁷⁵. La chose n'est pas nouvelle.

Les critiques d'aujourd'hui étaient déjà celles d'hier, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles soient fondées.

Par exemple au début du siècle dernier Jean Michel, docteur en droit et avocat à la Cour d'appel de Paris, a rédigé un « guide pratique du droit fiscal des sociétés françaises et des sociétés étrangères en France »⁷⁶, dont l'auteur disait qu'il s'agissait d'un « ouvrage de vulgarisation scientifique » qui a rendu quelques services. Concernant les procédures, un conseiller au tribunal administratif de Paris a proposé un manuel de procédure fiscale⁷⁷ qui s'avère être un véritable aide-mémoire. Certains ouvrages ont des titres et des contenus que nous pourrions rencontrer aujourd'hui: « pourquoi et comment on fraude le fisc »⁷⁸, « face au fisc »⁷⁹ ou encore « les mille et une manières de frauder le fisc »⁸⁰.

Certains se sont essayés à la synthèse, l'ouvrage d'Edgard Allix et Marcel Lecerclé prétendait la réaliser dans un « traité théorique et pratique » ayant trait à l'impôt sur le revenu⁸¹. L'ouvrage fera l'objet de divers suppléments et compléments mettant le traité à jour. C'est le même esprit qui présidera à la rédaction, par les mêmes auteurs, d'un traité consacré à la taxe sur le chiffre d'affaires⁸².

Même les travaux les plus académiques, autrement dit les thèses, n'échappaient pas à la critique selon laquelle elles étaient de facture trop « pratiques ». Pour ne retenir que deux exemples, la thèse de Pierre Chaussade consacrée à la fraude et au contrôle fiscal en matière d'impôt sur le revenu⁸³ et celle de Marcel Brissé ayant pour titre « Essai sur le rôle fiscal du notaire »⁸⁴ peuvent être qualifiées ainsi. Elles n'en restent pas moins des thèses dans lesquelles les auteurs défendent des idées personnelles, c'est - à dire une thèse,

⁷⁰ CE 26 septembre 2011, req. 328762, min. c / SARL Holding Financière Ségué, Revue de jurisprudence fiscale, 2011, 12, comm. 1275.

⁷¹ Notamment CE 5 octobre 2007, req. 291049, Sté Alcatel CIT, Revue de jurisprudence fiscale, 2007, 12, comm. 1381; CE 27 avril 2011, req. 319472, Ferrand, Revue de jurisprudence fiscale, 2011, 7, comm. 806.

⁷² Notamment CE 17 octobre 1990, req. 83310, Loiseau, Revue de jurisprudence fiscale, 1990, 11, comm. 1317; CE 27 avril 2011, req. 327764, Sté Legeps, Revue de jurisprudence fiscale, 2011, 7, comm. 783.

⁷³ Avis CE Sect. des finances 24 mai 2011, req. 385088, Revue de jurisprudence fiscale, 2012, 8-9, comm. 800. A noter que cet avis a été publié dans le rapport public 2012 du Conseil d'État, p. 318.

⁷⁴ Paul Amselek, *Propos liminaires, Droit fiscal*, 2006, 24, pp. 1111-1112.

⁷⁵ Consulter les rubriques « Bibliothèque » et « Thèses » sur le site www.2isf.org

⁷⁶ Jean Michel, *Guide pratique du droit fiscal des sociétés françaises et des sociétés étrangères en France*, 3^e édition, Ed. Librairie des Juris - Classeurs - Editions Godde, 1932, 762 pages.

⁷⁷ Édouard Bornecque, *Nouveau manuel de procédure fiscale*, Ed. Nérét, 1965, 159 pages.

⁷⁸ Ch. Lescoeur, *Pourquoi et comment on fraude le fisc*, Ed. Librairie Bloud & Cie, 1909, 277 pages.

⁷⁹ Charles Caussade, *Face au fisc*, Ed. La cote auxiliaire, 1927, 288 pages.

⁸⁰ Jules Badin, *Les mille et une manières de frauder le fisc*, Ed. Maurice D'Hartoy, 1933, 202 pages.

⁸¹ Edgard Allix et Marcel Lecerclé, *L'impôt sur le revenu. Impôts cédulaires et impôt général*. Traité théorique et pratique, Ed. Librairie Arthur Rousseau, 2 tomes, 1926.

⁸² Edgard Allix et Marcel Lecerclé, *La taxe sur le chiffre d'affaires*. Traité théorique et pratique, Ed. Librairie Arthur Rousseau, 1927, 440 pages.

⁸³ Pierre Chaussade, *La fraude et le contrôle fiscal en matière d'impôts sur le revenu* (impôts dont l'assiette incombe à l'administration des contributions directes), Ed. Librairie Picart, 1935, 249 pages.

⁸⁴ Marcel Brissé, *Essai sur le rôle fiscal du notaire*, Ed. Domat - Montchrestien, 1937, 574 pages.

sans pour autant négliger les questions techniques que posent ces sujets.

Il n'est pas possible, hier comme aujourd'hui, de faire une thèse ayant pour objet le droit fiscal en ne maîtrisant pas un certain nombre de questions techniques. Il est vrai que celles-ci ne doivent pas être la seule préoccupation du chercheur, mais comment peut-on les ignorer comme semblent le faire trop souvent ceux qui veulent porter un jugement autorisé sur des travaux concernant le droit fiscal.

On accuse parfois les juristes, spécialisés en droit fiscal, d'être positivistes. Assumons le fait que les positivistes peuvent, quand même, rendre quelques services à la communauté des juristes. Cette critique, car souvent présentée ainsi, n'est pas réservée aux fiscalistes. Concernant le droit administratif, notamment, il a pu être écrit: « les juristes administrativistes sont en majorité positivistes. Leur vision du droit administratif est descriptive. Elle repose sur l'*a priori* discutable de l'autonomie du juridique dans la société et isole la connaissance du droit des sciences sociales. Par ailleurs formaliste, elle a un caractère d'abstraction, ne permet pas de saisir les situations concrètes, ce qui aboutit généralement à une incapacité de rendre compte du moment actuel du droit administratif »⁸⁵. Que ce soit dans le champ du droit administratif comme dans celui du droit fiscal, la doctrine ne se résume pas à des analyses positivistes même si celles-ci ne sauraient être absentes tant il est vrai que le juriste, praticien ou non, travaille d'abord sur la règle avant de travailler sur le concept.

D'une façon générale, « le rapport à l'interprétation sert donc le principe de la hiérarchisation interne au champ juridique: les interprètes légitimes chercheront ici encore en permanence à marquer les distances, en s'assurant le monopole de l'activité d'interprétation; les praticiens se verront relégués au rang de simples techniciens, préposés au fonctionnement du système juridique et dont l'art n'est que d'application »⁸⁶. Nous récusons complètement l'idée selon laquelle les praticiens, que sont essentiellement les avocats, les juges et les fonctionnaires de la direction générale des finances publiques en charge des questions fiscales, ne seraient pas des interprètes légitimes du droit fiscal. Autrement dit les universitaires n'ont pas le monopole de l'interprétation. Comment fait-on la distinction quand un universitaire, par ailleurs avocat, fait oeuvre de doctrine? Doit-on le considérer d'abord comme un universitaire, capable évidemment de conceptualiser et de maîtriser un débat doctrinal, ou

comme un avocat motivé par la contingence? Chacun voit bien que la distinction n'est pas pertinente. Il est d'ailleurs intéressant d'observer que dans beaucoup de colloques et autres séminaires les universitaires, les magistrats et les praticiens sont invités à présenter des positions qui sont, faut-il le dire, des positions doctrinales⁸⁷. Qui pourrait accepter de siéger à côté d'une personne dont on contesterait la légitimité doctrinale de son expression?

La doctrine fiscale est plurielle et sait se montrer critique. Si l'on s'en tient aux grandes questions de ces dernières années que sont la réécriture de l'article 209 B du code général des impôts, l'exit tax, l'application de l'article 6 § 1 de la convention européenne des droits de l'homme au contentieux fiscal, les vicissitudes de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales ou la question prioritaire de constitutionnalité, le débat doctrinal a été vif mettant parfois en opposition des points de vue tranchés et faisant apparaître des propositions dont certaines ont trouvé un écho chez le législateur. Si l'on regarde les questions les plus classiques que sont le contrôle de la validation législative en matière fiscale, le contrôle de conventionnalité des dispositifs de prévention de l'évasion fiscale internationale ou encore l'abandon de la faute lourde en matière fiscale, la doctrine, dans sa diversité, a eu l'occasion de s'exprimer sans que nul ne puisse douter de sa compétence et de sa hauteur de vue.

La doctrine en droit fiscal a des idées qui, dans bien des débats, s'opposent. Faut-il encore prendre le temps de la lire.

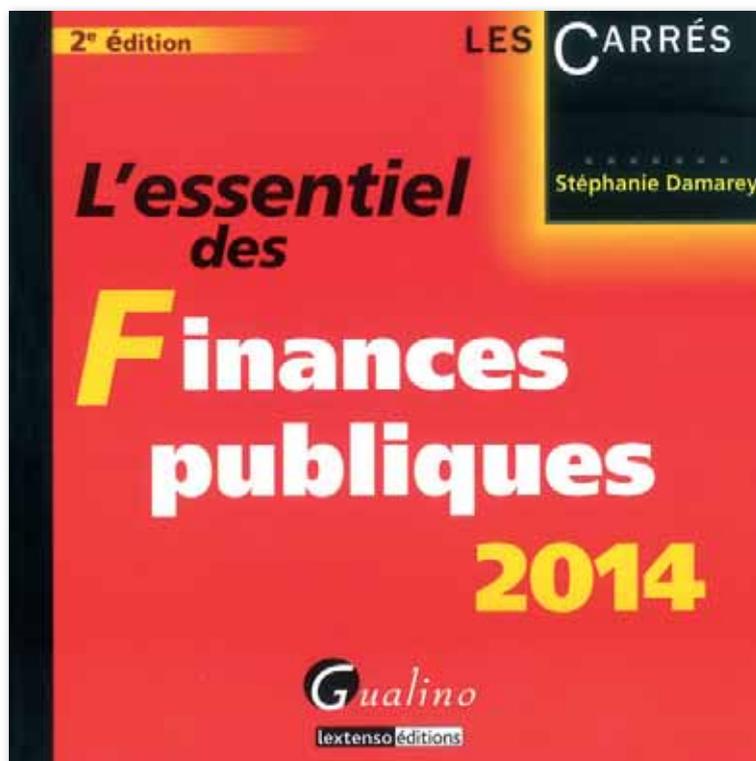
*
* *

Chez les juristes, l'époque des grands débats doctrinaux semble aujourd'hui révolue. Les écoles qui s'opposaient naguère ont disparu et n'ont pas été remplacées. Cette observation vaut pour toutes les branches du droit. On peut le regretter, ou s'en féliciter, mais c'est ainsi. Les fiscalistes ne vont pas ouvrir une nouvelle fois le débat de l'autonomie du droit fiscal! Leurs interrogations, les problématiques actuelles, portent sur le développement du droit fiscal européen et ses conséquences, mais aussi sur les mutations du droit fiscal international. Voilà des travaux qui nous interrogent à la fois au regard de la théorie de l'impôt et des développements que doit conduire la doctrine. Mais est-ce si différent dans les autres branches du droit? Décidément le fiscaliste est un juriste comme les autres. ■

⁸⁵ Jean-Jacques Gleizal, *Introduction, L'administration dans son droit. Genèse et mutation du droit administratif français* (ouvrage collectif), Publisud, 1985, p. 5.

⁸⁶ Jacques Chevallier, *Les interprètes du droit, La doctrine juridique* (ouvrage collectif), PUF, 1993, pp. 259 - 282.

⁸⁷ Les actes du colloque sous la direction de Robert Hertzog, *Le juge fiscal*, *Economica*, coll. Finances publiques, 1988, 302 pages, est un exemple topique.



Stéphanie Damarey

est Maître de conférences

HDR à l'Université Lille 2.

Vice-présidente de l'Université Lille 2.

Directrice honoraire de l'IPAG de Lille.

Elle a obtenu le prix Cambon en 1999 pour sa thèse consacrée au juge administratif, juge financier.

Éditeur : Gualino

Collection : Carrés "Rouge"

ISBN : 978-2-297-04153-9

EAN13 : 9782297041539

Date de parution : 02/2014

Prix éditeur : 15.5 €

Bien plus qu'une matière enseignée à l'Université, les **Finances publiques** sont devenues un incontournable pour découvrir autrement et complètement notre société et ses actualités.

Dans cette perspective, le présent manuel appréhende **l'essentiel des finances de l'État, des finances des collectivités locales mais également de celles de la Sécurité sociale**. Il offre les clés d'entrée pour comprendre les difficultés récurrentes de la France en termes de déficit et d'endettement publics et leurs répercussions dans le cadre de l'élaboration des budgets publics.

Ces contraintes suscitent une volonté de **maîtrise de la dépense publique et de modernisation du fonctionnement de l'Administration** désormais tenue de s'engager en termes **d'objectifs et de résultats**. Une logique nouvelle et totalement différente issue de la Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dite LOLF : un texte devenu un incontournable de la matière.

Ces nouvelles responsabilités dans l'emploi des deniers publics trouvent une traduction en termes de contrôle :

- contrôle de l'administration sur elle-même dans une logique d'optimisation de l'emploi de crédits publics ;
- contrôle des juges financiers que sont la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes ou encore la Cour de discipline budgétaire et financière afin de vérifier, notamment, la régularité de la dépense publique ou encore la sincérité des comptes publics.

Collection Carrés "Rouge"

Présentée sous forme de fiches de cours, la collection Carrés Rouge présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que les étudiants de l'enseignement universitaire en Droit et Gestion doivent posséder sur le sujet traité.

Le sommaire

- **Le déséquilibre des finances publiques**
 - les recettes et les dépenses publiques
 - le déficit et l'endettement publics au sens du Traité de Maastricht
- **Les lois de finances**
 - les catégories de lois de finances
 - les principes encadrant l'adoption des lois de finances
 - l'adoption de la loi de finances de l'année
 - l'apparition d'une logique de résultats
 - la mission d'assistance exercée par la Cour des comptes
- **Les lois de financement de la Sécurité sociale**
 - la notion de loi de financement de la Sécurité sociale
 - l'adoption de la loi de financement de la Sécurité sociale
 - l'intervention de la Cour des comptes
- **Les budgets locaux**
 - l'autonomie financière des collectivités territoriales
 - l'élaboration du budget local
 - l'intervention de la chambre régionale des comptes
- **L'exécution des budgets publics**
 - l'exécution des opérations de dépenses et de recettes
 - le contrôle exercé par le juge financier



André BARILARI
Inspecteur général des finances (H)
Vice-Président de Fondafip

Égalité devant l'impôt ou égalité par l'impôt ?

La grande ambition de la Révolution française sera d'établir l'égalité devant l'impôt. C'est cent ans plus tard l'impôt sur le revenu qui a permis à la progressivité d'entrer dans notre système fiscal puis, de donner naissance au dogme de l'égalité par l'impôt. La véritable redistribution fiscale est cependant restée un mythe. La progressivité en fait doit être conçue comme une égalisation des sacrifices, au service de l'égalité devant l'impôt. Protéger l'égalité devant l'impôt est désormais une priorité pour faire face à l'érosion du consentement à l'impôt.

L'analyse des rapports de l'égalité devant l'impôt et de l'égalité par l'impôt n'est pas un débat théorique mais une réflexion qui peut singulièrement éclairer les options à prendre pour une réforme fiscale éventuelle. Les partisans du retour à une stricte égalité devant l'impôt s'appuient sur la généralisation des « Flat tax¹ » dans divers pays alors que ceux qui veulent accentuer la redistribution et donc l'égalité par l'impôt préconisent notamment la disparition du quotient familial et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG. Mais peut-on encore défendre qu'il y a égalité devant l'impôt si l'objectif de redistribution par l'impôt est poussé aux extrêmes? Par ailleurs, des fissures dans l'équilibre

du consentement à l'impôt ont commencé à apparaître après la crise de 2008 dans divers pays². En France, en 2013, face à des mouvements divers (les pigeons, les poussins...), parfois très violents (bonnets rouges, refus de l'écotaxe...) et rappelant les émeutes fiscales que l'on croyait disparues, le ministre des Finances du gouvernement qui venait de rehausser les prélèvements obligatoires de près de 2 points de PIB a dû constater un « ras-le-bol fiscal »! Comment interpréter ce contexte, y a-t-il remise en cause du paradigme traditionnel du consentement à l'impôt et s'il doit y avoir « une remise à plat » faut-il aller vers plus d'égalité devant l'impôt ou d'égalité par l'impôt ?

¹ Impôt sur le revenu à taux proportionnel

² Notamment aux États-Unis sous la forme du « Tea Party ».

■ La grande ambition de la Révolution française sera d'établir l'égalité devant l'impôt

La fiscalité d'ancien régime était caractérisée par son caractère profondément et intrinsèquement inégalitaire. C'était une « mosaïque de privilèges et d'exemptions » selon l'expression de Nicolas Delalande³. L'exemption fiscale était justifiée par l'adage « le peuple contribue par ses biens, la noblesse par son sang, le clergé par ses prières ». Tocqueville est très sévère sur cette situation : « du jour où...la noblesse eût la lâcheté de laisser taxer le tiers état pourvu qu'on l'excepta elle même; de ce jour-là fut semé le germe de presque tous les vices et de presque tous les abus qui ont travaillé l'ancien régime. ». La grande revendication des cahiers de doléances était d'établir l'égalité devant l'impôt et celle-ci sera donc la grande ambition de la Révolution française.

Dans ce débat sur l'égalité devant l'impôt, la question de la capitation citoyenne a été un temps discutée : fallait-il un minimum d'impôt (capitation ou impôt électoral) pour être citoyen ? Robespierre défendait « l'honorable obligation pour tous les citoyens de payer des contributions ». Avec l'impôt strictement proportionnel au patrimoine ou aux revenus, on évite l'impasse de la capitation, on a une solution qui égalise en prenant en compte les « facultés ». C'est donc finalement à la proportionnalité que s'est identifiée l'égalité devant l'impôt.

La conception révolutionnaire de cette égalité devant l'impôt est toute contenue dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. L'article 13 justifie d'abord en termes simples la légitimité et la nécessité de l'impôt citoyen : « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration... »; il insiste ensuite sur sa généralité : « une contribution commune est indispensable ». La fin de

l'article décrit un principe de répartition qui dans l'esprit de l'époque était sans conteste la proportionnalité : « Elle doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés ». La garantie de cette égalité devant l'impôt était l'instauration du principe du consentement exprimé dans l'article 14 : « ...constater, ... la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. ». Des citoyens désormais égaux en droit⁴, ne pouvaient pas tolérer d'être inégaux devant l'impôt. C'est pour renforcer cette garantie que le principe du consentement, dans le texte de l'article 14, réside d'abord dans le vote de chaque citoyen et devrait donc s'exprimer de manière privilégiée par la démocratie directe : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes... ». La voie des représentants (« ou leurs Représentants ») n'étant qu'un procédé de second choix⁵.

Le réalisme poussa rapidement les révolutionnaires à restaurer les taxes indirectes et à revenir à des moyens coercitifs afin de renforcer le caractère obligatoire des « contributions » mais, cohérents avec eux-mêmes, en matière d'impôts directs, ils mirent en place, une fiscalité réelle et non personnelle dont la modulation était proportionnelle aux éléments objectifs indiquant « les facultés » c'est-à-dire la valeur de la terre (contribution foncière), des constructions (contribution foncière et mobilière) et des moyens de production (patente). Ce système subsiste encore dans ses grandes lignes au sein de notre fiscalité directe locale mais il a été distordu par les efforts faits pour introduire plus de progressivité (dégrèvements en fonction du revenu) et, par une cruelle ironie, ses bases sont devenues si obsolètes qu'elles en font désormais un comble de l'inégalité devant l'impôt !

3 Les batailles de l'impôt, Seuil 2011.

4 Article 1 de la DDHC : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits »

5 Le Conseil constitutionnel, en privilégiant jusqu'à présent l'expression uniquement parlementaire du consentement biaise la volonté initiale des rédacteurs du texte

■ Malgré sa création difficile l'impôt sur le revenu a permis à la progressivité d'entrer dans notre système fiscal puis, de donner naissance au dogme de la redistribution par l'impôt

Le grand débat politique de l'égalité par l'impôt se déroulera lors de l'interminable bataille parlementaire qui conduisit en 1914 à introduire en France l'impôt sur le revenu. Auparavant, il y eut certes des défenseurs de cette conception de l'impôt mais ils restèrent très isolés⁶. Thiers était farouchement opposé à l'impôt progressif (pour lui « l'impôt sur le revenu c'est le socialisme par l'impôt, poussant les pauvres à haïr les riches... »). C'est dans la

doctrine « solidariste », théorisée par Léon Bourgeois que l'on voit apparaître par la suite le plus clairement un devoir redistributif des plus riches vis-à-vis des plus pauvres par le moyen de l'impôt. La redistribution est aussi abordée à cette époque par les tenants d'un impôt unique sur le capital tel Emile-Justin Meunier qui est pourtant un libéral (et un riche entrepreneur chocolatier). Les radicaux entraînés par Clémenceau, défendent, depuis les

6 Les historiens scrupuleux notent que la convention nationale a décrété le 18 mars 1793 l'établissement d'un impôt gradué sur le luxe et les richesses mais ce texte est resté lettre morte.

années 1880, l'impôt sur le revenu. Mais ce sont les sénateurs qui bloquent en définitive tous les projets de réforme. Les arguments sont de nature diverse: le caractère inquisitorial (nécessité d'une déclaration donc du contrôle), la crainte d'ouvrir la voie au collectivisme, le danger de taxer seulement une minorité de riches ostracisés... Raymond Poincaré, pourtant libéral, fait voter en 1901 un texte avec une progressivité modeste (1 à 4%) sur

“ ... l'égalité devant l'impôt est un leurre « la quadrature du cercle, la trisection de l'angle, la duplication du cube, le mouvement perpétuel ; un problème insoluble, une contradiction » (Proudhon) ”

les droits de succession. Il est très critiqué « la porte est ouverte, vous ne la refermerez jamais! » lui lance-t-on. Pour l'impôt sur le revenu, c'est l'initiative Cavaignac-Doumer qui après 210 projets avortés entre 1870 et 1906 va lancer la dernière phase du processus. Encore faut-il remarquer que ce qui emporte une majorité c'est l'argument qu'il faut que la France se dote des ressources pour mener la guerre face à une Prusse qui a déjà ce système d'impôt⁷. L'impératif patriotique a donc primé sur l'impératif social.

Les socialistes ne se sont ralliés que tardivement à l'impôt progressif et

c'est surtout Jaurès, socialiste indépendant, qui le défendra. En fait pour les socialistes de l'époque la question n'est pas de redistribuer par l'impôt mais d'éviter la constitution d'inégalités par une action sur la propriété des moyens de production. Rousseau avait déjà exprimé cela: « C'est donc une des plus importantes affaires du gouvernement, de prévenir l'extrême inégalité des fortunes, non en enlevant les trésors à leurs possesseurs, mais en ôtant à tous les moyens d'en accumuler... ». Proudhon et les anarchistes sont également contre l'impôt progressif car ils veulent limiter strictement les moyens de l'État. Proudhon⁸ qui voit dans l'impôt un échange est partisan de n'exempter personne « rien pour rien ». La progressivité pour égaliser les conditions est un remède pire que le mal, car il conduit à la spoliation « on ne peut pas après nous avoir déclarés libres, après nous avoir invités à travailler, nous garantissant la propriété et la disposition de notre produit, nous imposer des conditions... qui se résolvent en une confiscation des fruits de notre industrie et de nos héritages ». D'ailleurs pour Proudhon, même l'égalité devant l'impôt (qu'il nomme la péréquation) est un leurre « la quadrature du cercle, la trisection de l'angle, la duplication du cube, le mouvement perpétuel ; un problème insoluble, une contradiction ». La cause en est dans les mécanismes économiques qui répercutent sur la masse des consommateurs ce que l'impôt s'était efforcé de répartir. Pour avoir un impôt juste, également réparti il faudrait commen-

cer par la péréquation des fortunes ce qui veut dire que pour « opérer une simple réforme il ne s'agit rien de moins que d'accomplir une révolution ».

Caillaux sera l'étendard de la réforme qui aboutira à la loi du 15 juillet 1914. Toutefois le dernier combat sera sanglant. Gaston Calmette le directeur du figaro, membre d'une fédération nationale des contribuables⁹, publie une lettre de Caillaux à Berthe Gueydan, ancienne maîtresse puis épouse, intitulée « ton Joe » (joseph) censée montrer la duplicité du ministre et le déconsidérer. Dans cette lettre, Caillaux écrivait en 1901 : « j'ai écrasé l'impôt en ayant l'air de le défendre » (il s'agissait non de son projet mais d'une proposition maximaliste). Henriette Caillaux, la nouvelle épouse fit alors irruption dans le bureau de Calmette et le tua à coups de feu. Elle sera acquittée. La déclaration est facultative dans le nouvel impôt, il y en aura 165 000 et finalement 310 000 imposables soit 1,7% des foyers et un montant de 0,05% du PIB. Tout ça pour ça pourrait-on conclure! Cependant, Thomas Piketty (*Les hauts revenus en France au xx^e siècle*, 2001) rappelle que les taux d'imposition furent relevés de façon considérable à l'issue de la Première Guerre mondiale (le taux marginal supérieur de l'IGR passa à 90% lors de l'imposition des revenus de 1924). Il devint dès lors virtuellement impossible de reconstituer des patrimoines d'un niveau comparable à ceux du début du siècle constate l'auteur, qui attribue cela à la fiscalité « L'explication la plus convaincante pour cette non-reconstitution des rentiers du début du siècle est liée au développement de la fiscalité progressive (impôt sur le revenu et impôt sur les successions) et à son impact dynamique sur l'accumulation de patrimoines importants. Les très hauts revenus du patrimoine observés au début du XX^e siècle sont en effet le produit d'un siècle d'accumulation sans impôt (ou presque)».

Désormais, en France, il n'est pas contesté que la fiscalité doit être effectivement utilisée pour modifier la répartition du revenu national, dans le sens d'une réduction des inégalités sociales. Les débats, tout au moins entre les partis dominants portent seulement sur les limites de cette politique. Le Conseil constitutionnel a considéré en 1993 que la progressivité de l'imposition globale du revenu des personnes physiques était un principe à valeur constitutionnelle¹⁰ mais il en délimite maintenant les limites puisqu'il a annulé¹¹ des modifications législatives aboutissant à des impositions jugées confiscatoires car elles dépassaient un taux de 70%.

Au terme de ce survol historique, doit-on conclure que l'égalité devant l'impôt était une simple étape vers le concept plus moderne d'égalité par l'impôt ou les deux concepts sont-ils conciliables ?

⁷ En fait l'IR ne pourra être mis en place à temps et la guerre sera financée dans le plus grand désordre financier par des avances de la banque de France et des emprunts patriotiques.

⁸ Théorie de l'impôt

⁹ Qui organisera une campagne virulente contre le projet d'impôt sur le revenu et le ministre (le pressoir fiscal, la pieuvre...).

¹⁰ Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 - Loi de finances rectificative pour 1993

¹¹ Décision du 29 décembre 2012, sur la loi de finances pour 2013

■ Un premier élément de réponse est qu'une certaine progressivité peut être conçue comme égalité des sacrifices et donc servir l'égalité devant l'impôt avant d'apparaître comme outil d'égalité par l'impôt

La définition de l'impôt la plus commune jusqu'au XIX^e siècle est celle d'une prime d'assurance. La formule de Montesquieu « l'impôt est une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement. » a été reprise par de nombreux auteurs (Voltaire, Mirabeau, l'Abbé Raynal, Emile de Girardin). Cette définition a beaucoup été invoquée afin de justifier la proportionnalité, la prime « d'assurance » est censée être proportionnelle à la somme que l'on assure (Thèse de Thiers pour condamner l'impôt progressif). Mais pour d'autres auteurs, ce chemin ne conduit pas forcément à la proportionnalité. En assurance il faut tenir compte de la probabilité des risques. Or les riches excitent plus la convoitise et les risques seraient plus grands de se voir dépouillés ; ils profitent également plus de certaines dépenses (infrastructures, soutien de l'Opéra ou des arts...). Leur prime de risque doit donc être plus que proportionnelle¹². Abandonnant la théorie de l'assurance au fur et à mesure que l'État dépassait ses missions régaliennes et ne se limitait plus à l'intérieur aux fonctions de police-justice, les théoriciens de l'impôt ont vite constaté que l'impôt est plus dolosif en portant sur le nécessaire que sur le superflu et certains ont donc admis qu'une certaine progressivité se justifiait pour égaliser les sacrifices. La justice consiste à faire payer l'impôt à tout le monde mais aussi à dégrever les pauvres admet « Stourm¹³ » qui pourtant défend la proportionnalité. Sismondi¹⁴ ajoutant des maximes à celles d'Adam Smith écrit : « L'impôt étant le prix que le citoyen paye pour des jouissances, on ne saurait le demander à celui qui ne jouit de rien ; il ne doit donc jamais atteindre la partie qui est nécessaire à la vie du contribuable. » La progressivité est ainsi entrée par la petite porte du bon sens dans la théorie de l'égalité devant l'impôt. « Qui oserait soutenir qu'un père doit retrancher un morceau de pain, un vêtement chaud à ses enfants pour fournir au faste d'une cour ou au luxe des monuments publics » apostrophe JB Say¹⁵. Mais, où commence le superflu et où finit le nécessaire ? Si on exempte un minimum et si le reste est proportionnel, on est injuste. Ceux situés immédiatement au-dessus de la limite et ceux très haut au-delà auraient donc la même gêne ? Déterminer le rythme de progressivité qui produit l'égalité du sacrifice moral et inscrit la progressivité au service de l'égalité devant l'impôt sans déboucher obligatoirement sur une progression allant jusqu'à la confiscation totale¹⁶ n'est pas facile. Mais c'est

bien plus à notre portée que de bâtir un prélèvement qui aurait pour objectif d'égaliser les revenus après impôt de manière significative.

Un siècle après l'adoption de l'impôt sur le revenu progressif, la redistribution opérée est modeste et les inégalités restent importantes. En 2007, après prélèvements, les 10% des Français les moins riches obtenaient 3,7 % des revenus totaux en France et les 10 % les plus riches obtenaient 24,1 % des revenus totaux, soit 7 fois plus que les 10 % les plus pauvres. On est très loin de se donner les moyens d'atteindre la limite théorique de la redistribution définie par l'indice de Hoover¹⁷ ! Cet effet limité est dû à la faible part de l'IR dans le PIB (3% contre une moyenne européenne de 11% et 25% au Danemark), et l'importance des cotisations sociales associées à un impôt sur le revenu proportionnel (la CSG). Pourtant si l'on utilise l'Indice de GINI¹⁸, avant redistribution il est de 0,485 et après redistribution de 0,288 ce qui est une performance égalisatrice sensible¹⁹. Il y a donc une redistribution mais elle est le fait principalement des transferts par les dépenses (0,180 sur un écart de 0,197) et non par les prélèvements (0,017).

La structure de notre barème d'impôt sur le revenu ne correspond donc pas véritablement à un objectif d'égalité par l'impôt. Il n'est même pas cohérent avec une logique d'égalité des sacrifices devant l'impôt. Il est impossible d'expliquer au citoyen le pourquoi de taux à décimales, les écarts de taux et de tranches incohérents dans leur progression et surtout le brusque arrêt de la progressivité à 150000 euros qui est à peine le seuil élevé de la classe moyenne. On voit bien par contre que ce barème ne produit qu'un effet de redistribution entre la classe moyenne et la tranche à 0%. Un barème si incohérent et si écrasé ne garantit aucunement l'égalité des sacrifices devant l'impôt mais il ne produit pas plus pour autant de l'égalité par l'impôt²⁰.

On voit donc que si l'égalité devant l'impôt implique une certaine progressivité, notre barème d'IR échoue à instaurer tout à la fois ce minimum et a fortiori l'égalité par l'impôt.

Tranche du revenu 2013 (Quotient familial)	Taux d'imposition 2014 (Barème 2014 : TMI)
Jusqu'à 6 011 euros	0%
de 6 011 à 11 991 euros	5,5 %
de 11 991 à 26 631 euros	14 %
de 26 631 à 71 397 euros	30 %
de 71 397 à 151 200 euros	41 %
Supérieur à 151 200 euros	45 %

12 Mais on peut renverser cela et Proudhon pense que la police a plus à faire avec une centaine d'ouvriers sans travail qu'avec vingt mille gros électeurs !

13 Inspecteur des finances en 1861, il occupe la chaire des finances publiques à l'École libre des sciences politiques à partir de 1885.

14 Sismondi 1773-1842, est un historien, essayiste politique et économiste suisse.

15 Jean-Baptiste Say, (1767 -1832), est le principal économiste classique français

16 Clémence Auguste Royer dit « Tout système d'impôt qui admet un premier terme égal à zéro, un minimum de revenu au-dessous duquel on ne paye rien, doit, pour être juste, continuer de progresser indéfiniment. »

17 L'indice de Hoover est égal à la portion du revenu de la population totale qui devrait être redistribuée. C'est la portion qui doit être prise à la partie la plus riche de la population (revenu supérieurs à la moyenne) et donnée à la partie la plus pauvre (revenus inférieurs à la moyenne) pour qu'il y ait une égalité parfaite (chacun a pour revenu, le revenu moyen)

18 Plus la valeur est proche de 1, plus la redistribution des revenus est inégalitaire, plus elle est proche de 0 plus elle est égalitaire:

19 Double de celle des États-Unis où le revenu avant est équivalent et le revenu après est à 0,368 soit un effet moitié moindre qu'en France (différence de 0,101 dont 0,50 par la fiscalité et 0,51 par les transferts)

20 Voir tableau ci-après

En pratique, le développement de la fraude et de l'évasion, et aussi l'abus de l'impôt incitateur ou pénalisateur attaquent à la fois l'égalité devant l'impôt et l'égalité par l'impôt

L'impôt est de plus en plus un outil de politique publique, il est utilisé pour induire des comportements ou des choix et donc comme substitut à la subvention ou à la réglementation. Cette fonction nouvelle se manifeste par des incitations positives : « les dépenses fiscales » mais aussi par des incitations négatives (l'impôt pénalisateur) telle que la taxation des alcools et tabacs, des jeux, des carburants... Ces deux aspects ne sont pas nouveaux dans leur principe mais sont nouveaux dans leur développement²¹.

La prolifération récente des « dépenses fiscales » traduit une véritable addiction politique qui pose un réel problème de gouvernance. En les rattachant aux programmes (article 51 5° b), la LOLF a entamé au moins un effort de transparence et leur encadrement a été complété par les dispositifs de plafonnement. De plus, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques prévoit des dispositifs de maîtrise (gage...). Il ne s'agit pas cependant d'une position de doctrine mais seulement de supprimer celles (les dépenses fiscales) qui ne produisent que des effets d'aubaine ou ont des incidences minimales au regard de leur coût. Or cette politique ne marche pas. À peine en a-t-on supprimé ou encadré quelques-unes que l'on en recrée de plus nombreuses et de plus coûteuses. C'est qu'elles ne correspondent pas à une rationalité mais à une nécessité de gouvernement. Elles sont une échappatoire à l'impuissance politique dans un contexte européen qui a enlevé à l'État bon nombre de ses moyens et dans l'état de tension actuel sur la maîtrise de l'équilibre des finances publiques.

Toutefois, le foisonnement de ces « dépenses fiscales » pose un problème encore plus fondamental qui touche aux fonctions et à la nature de l'impôt. La question est de savoir si sa fonction d'outil de politique publique de l'impôt efface sa fonction constitutionnelle énoncée dans la Déclaration des droits de 1789. Au-delà d'un certain seuil, en effet, les dépenses fiscales déséquilibrent cet édifice, elles rétablissent un florilège de privilèges et donc d'inégalités, elles font perdre à l'impôt son fondement profond de ressource pour « l'administration commune ». Dans sa théorie de l'impôt Proudhon les condamne déjà par principe : « toute faveur ou défaveur qui tombe sur une industrie cause une perturbation

fâcheuse dans l'équilibre général des échanges, tarit quelques-unes des sources de matière imposable et par conséquent oblige le fisc à demander d'avantage aux autres. » Par essence la dépense fiscale est privilège et tout privilège des uns est impôt indu pour les autres.

Certes, le Conseil Constitutionnel réaffirme que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, à condition que les modalités de ces impositions respectent le principe d'égalité devant les charges publiques. Ce principe implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables. Toutefois, les modalités d'un dispositif incitatif doivent être cohérentes avec l'objectif poursuivi. Or, dans sa décision sur la contribution carbone, il été conduit à un contrôle plus approfondi. Le motif prédominant de la censure est le foisonnement des exemptions qui déséquilibre la loi, « par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques »²².

Mais les niches fiscales ne sont pas les seuls outils de reconstitution des privilèges. L'impôt est désormais soumis à l'épreuve d'un monde ouvert à toutes les concurrences et surtout les plus déloyales et dommageables : fuite fiscale, exil fiscal, délocalisation fiscale, gestion astucieuse d'une situation fiscale, montages agressifs, abus de la loi en tous genres... La nouveauté n'est pas dans le phénomène, elle est dans la relative impuissance des souverainetés face à une internationalisation et une mondialisation à la fois voulue et en même temps non maîtrisée. Il faut d'ailleurs échapper maintenant aux catégories traditionnelles distinguant l'évasion (habile optimisation d'une situation fiscale), de la fraude (comportement l'illicite). Il faut reprendre l'analyse d'une commission parlementaire récente²³ pour laquelle l'évasion fiscale internationale consiste « à profiter de rentes d'agglomération sans en acquitter le coût, ce qui est toute la manière du passager clandestin, qui est la figure même de l'évadé fiscal. »

22 Mais pour nous, le conseil devrait aller beaucoup plus loin et constater que l'article 13 de la DDHC définit la contribution commune uniquement comme une fiscalité de ressource, et que cela ne permet pas d'en faire un outil de politique publique.

21 L'annexe « Dépenses fiscales » (voies et moyens tome II) destinées au Parlement recense pour 2012, 491 dépenses fiscales dont 449 dépenses fiscales ayant un impact budgétaire en 2012. Le coût total de ces dépenses fiscales est estimé à 65 929 millions d'euros.

23 Rapport du 17 juillet 2012 de la commission d'enquête du Sénat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales.

Ces phénomènes « d'assiette trouée » par les dépenses fiscales et de « passagers clandestins » (grâce notamment aux paradis fiscaux), qui profitent surtout aux revenus et patrimoines les plus élevés et les plus diversifiés, débouchent sur une telle reconstitution des privilèges que l'on peut penser à ce que Tocqueville disait de l'ancien régime : « l'impôt avait pour objet non d'atteindre les plus capables de le payer, mais les plus incapables de s'en défendre ».

En fait le vrai problème est de rétablir l'égalité devant l'impôt gage du consentement à l'impôt de la majorité des classes moyennes qui ont le sentiment d'être sacrifiées par le modèle social actuel. Selon un sondage²⁴ publié mi-octobre, trois Français sur quatre (73%) estiment que l'effort fiscal est surtout demandé aux classes moyennes et qu'ils contribuent davantage au système qu'ils n'en profitent et presque autant (72%) trouvent qu'ils paient trop d'impôts. Au total, seule une petite majorité de Français (57%) considèrent que payer l'impôt est un acte citoyen, et encore la proportion tombe telle à 46% chez les moins de 35 ans.

Ce sentiment qui transparait dans le sondage montre qu'il existe une borne implicite à l'extension de l'impôt c'est la transformation de l'État fiscal en État domanial²⁵. À partir du moment où le prélèvement fiscal dépasse une certaine limite, il ne matérialise plus la frontière entre liberté collective et liberté individuelle, il marginalise tellement la liberté individuelle que l'impôt pourrait changer de substance, ne plus être un prélèvement sur l'activité privée mais une appropriation de la production nationale. Cette limite qui fait changer de nature le concept est peut-être expérimentalement observée actuellement, comme la température qui transforme l'eau en vapeur! Avec nos dépenses publiques qui ont dépassé la moitié du PIB (57%) et un taux de prélèvements obligatoires (46%) qui s'en approche, nous pourrions être les apprentis sorciers en train de déclencher sans le vouloir et sans la maîtriser, la réaction de transmutation!

La baisse des dépenses publiques en s'attaquant à la « couche d'obésité » formée de dépenses non optimales (redistribution à vide, inutile), aux surcoûts dus à l'inefficacité des organisations, et aux politiques illégitimes car arrachées par des factions ayant beaucoup d'entregent mais en porte à faux avec le sentiment profond de la population est donc un préalable à la réforme fiscale. Ensuite, il faut conduire une réforme qui poursuive un objectif clair, celui que nous

proposons est de restaurer l'adhésion des classes moyennes à l'impôt en leur démontrant que l'égalité par l'impôt est l'objectif primordial.²⁶

On peut suggérer quelques pistes :

- Réviser les bases iniques de la fiscalité directe locale.
- En matière d'impôt sur le revenu supprimer l'essentiel des niches fiscales et revoir le barème, par exemple avec une tranche à 0% allant jusqu'au seuil de pauvreté soit environ 15000 euros²⁷, des tranches plus larges étagant des taux de 10 à 20 % (taux des « flat tax ») jusqu'à 150000 euros, et ensuite des tranches de véritables hauts revenus allant au moins jusqu'à 1 million d'euros avec au-dessus un taux d'au moins 60% (sacrifice moral bien modéré à ces hauteurs). Ces nouvelles hautes tranches et la suppression des niches fiscales devraient compenser l'exonération en dessous de 15000 euros et financer les baisses pour les classes moyennes.
- En matière d'impôt de solidarité sur la fortune²⁸ et de droits de succession, relever sensiblement la tranche non taxée et accentuer ensuite la progressivité par grandes tranches supérieures.

Pour résumer, l'égalité devant l'impôt, grande conquête de la Révolution française est le véritable fondement de notre système de consentement à l'impôt. L'idée d'égalité par l'impôt, s'est introduite à la suite du long débat de la mise en place, un siècle plus tard de l'impôt progressif sur le revenu mais elle est restée incantatoire et utopique. Pourtant, cela ne condamne pas toute progressivité, en effet, la véritable égalité devant l'impôt par la théorie de l'égalité des sacrifices met une certaine progressivité au service de l'égalité devant l'impôt. Cela ne conduit pas à condamner toute redistribution mais à la réaliser par son vecteur le plus efficace, la dépense publique (allocations prestations et avantages divers).

Sur le plan des prélèvements, l'objectif prioritaire devient alors de faire face à l'érosion du consentement à l'impôt résultant d'une pression fiscale « record » sur les classes moyennes, rendue insupportable par le sentiment qu'il n'y a plus égalité devant l'impôt à cause de la reconstitution des privilèges par l'érosion internationale de l'impôt pratiquée par les plus riches, et l'abus des dépenses fiscales, distribuées aux groupes de pression les plus remuants. ■

24 Sondage IPSOS CGI, le Monde 15 octobre 2013)

25 Selon les expressions de Schumpeter et Goldschied

26 La redistribution sociale est le domaine des dépenses publiques

27 Moitié du revenu médian

28 Avec la suppression des exonérations des œuvres d'art et de l'outil de travail, privilèges des nantis au détriment des classes moyennes



Jacques LE GALL
 Diplômé HEC,
 Docteur en science politique,
 ancien Directeur-adjoint des Finances et de la Comptabilité
 à la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés

La certification des comptes du régime général de la Sécurité sociale par la Cour des comptes : Premier bilan et résultats 2012

Cet article est paru dans la Revue Française de Comptabilité, n° 470, novembre 2013, p. 19 à 22. Il est reproduit dans le cadre d'un partenariat avec Gestion & Finances publiques – la Revue.

La Cour des comptes, parmi ses missions d'information du Parlement et du Gouvernement en matière de gestion de la Sécurité sociale, opère depuis l'exercice 2006, la certification des comptes du régime général. En septembre 2012, la Cour a récemment¹ tiré un bilan des 6 premiers exercices, caractérisé par l'important levier qu'exerce la certification sur l'amélioration de la gestion et du contrôle interne du régime et sur la conformité de sa comptabilité par rapport aux principes comptables. Son rapport sur les comptes 2012², dans le prolongement de ce bilan³, souligne la poursuite des progrès réalisés, ceux-ci n'étant pas encore suffisants pour lever toutes les réserves dans 4 branches ou de permettre l'expression d'une opinion dans la 5^e branche.

1. Dans son dernier « rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale », chapitre IV, p. 103 à 134, La Documentation française, septembre 2012.

2. « Rapport de certification des comptes du régime général de Sécurité sociale 2012 », La Documentation française, juillet 2013. Ces 2 rapports sont également consultables sur le site internet de la Cour des comptes.

3. Sur les effets de la certification, on peut lire : « La certification des comptes, une exigence de transparence financière », par Joël DESSAINT, revue Regards, EN3S, n° 43, janvier 2013.

Acronymes :

ACOSS : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale

AT-MP : Accidents du travail - Maladies professionnelles

CNAF : Caisse nationale des allocations familiales

CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés

CNAVTS : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés

■ Le premier bilan de la Cour, au terme de 6 exercices de certification, affiche une satisfaction nuancée

Le rapport annuel de la Cour, consacré à l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, porte essentiellement sur l'analyse des recettes et des dépenses des différentes branches de la Sécurité sociale et sur des propositions à l'attention du Gouvernement et du Parlement quant aux évolutions souhaitables de la législation et de la gestion relatives à ces différentes branches. Il s'inscrit dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour au Parlement et au Gouvernement découlant de l'article 47-2 de la Constitution ; il est prévu par les articles L.O. 132-3 du Code des juridictions financières et L.O. 111-3, alinéa VIII, du Code de la Sécurité sociale. Le rapport de septembre 2012 a voulu, à l'issue de deux cycles triennaux de certification des comptes, présenter une synthèse des premiers résultats de cette mission spécifique et récente exercée par la Cour : celle-ci est prévue par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (articles L.O. 132-2-1 du Code des juridictions financières et L.O. 111-3-VIII du Code de la Sécurité sociale) et donne lieu à un rapport annuel, lui aussi, spécifique.

Ce bilan sur la certification des comptes évoque successivement la stratégie d'audit de la Cour, les progrès encore inaboutis des organismes pour maîtriser les risques d'anomalies dans les comptes, enfin la nécessaire révision de certaines positions des autorités de tutelle dans le domaine comptable.

Une stratégie d'audit fidèle aux normes internationales et originale par la place de la validation des comptes des caisses locales

La Cour réalise ses travaux dans le cadre des dispositions du Code des juridictions financières (notamment règles de contradiction avec les organismes nationaux et leurs autorités de tutelle et collégialité dans les conclusions de la Cour), en se référant aux normes internationales d'audit édictées par la fédération internationale des experts-comptables (IFAC) ou normes ISA (International Standards on Auditing). La référence à ces normes concourt à assurer une communauté d'approches d'audit avec les commissaires aux comptes d'autres organismes et régimes de Sécurité sociale et de protection sociale (UNEDIC, par exemple) avec lesquels le régime général a des relations financières. Cette proximité est

importante en raison du recueil par la Cour d'éléments d'appréciation venant des certificateurs d'entités tierces pour lesquelles le régime général réalise certaines opérations ou vice-versa.

Cette section du bilan commente ensuite l'implication des caractéristiques du régime général sur l'organisation des travaux. Après avoir souligné les contraintes calendaires auxquelles elle est soumise (20 jours pour adresser les observations d'audit et les éventuelles demandes de correction entre les comptes provisoires au 10 mars et les comptes définitifs au 30 mars), la Cour rappelle le périmètre d'audit particulièrement étendu et complexe du régime général. L'audit des comptes du régime général a pour principales caractéristiques l'importance des masses financières, la volumétrie des opérations (plusieurs centaines de millions par an), la gestion de ces opérations dans le cadre de traitements informatisés et l'intensité des transferts d'information et des flux financiers entre les organismes du régime et entre ces derniers et des organismes tiers ; 341 organismes, dotés de la personnalité morale, effectuent ces opérations, qui, prises isolément, sont d'un montant souvent très limité mais alimentent des comptes de résultat et de bilan présentant des montants considérables. L'atomicité des opérations conduit à faire reposer essentiellement l'appréciation du risque d'anomalies significatives dans les comptes sur un examen approfondi du contrôle interne (ensemble des dispositifs automatisés ou manuels concourant à prévenir le risque d'anomalies significatives ou à détecter et à corriger en temps utile ces anomalies).

Au regard de ces caractéristiques, la Cour déploie son approche d'audit dans un cadre pluriannuel (cycles triennaux), délègue la réalisation d'une partie de ses travaux à des prestataires de service (particulièrement pour des audits informatiques) et s'appuie, chaque fois qu'elle le juge pertinent, sur les travaux de l'audit interne. En ce qui concerne ce dernier aspect, la Cour utilise, en effet, les travaux de validation des comptes des organismes locaux effectués par les organismes nationaux. Ce dispositif repose sur la mise en œuvre de contrôles sur les comptes locaux et d'audits sur place et sur pièces. Certes, la Cour en souligne certaines limites : ces contrôles sont axés particulièrement sur le respect des prescriptions des organismes nationaux, sans comporter d'examen de l'adéquation de ces prescriptions aux risques ; les audits de validation des comptes ne sont pas

définis en fonction d'un recensement exhaustif des risques comptables ; les erreurs relevées par les auditeurs de la validation ne donnent pas lieu systématiquement à des corrections. Néanmoins, la haute juridiction apprécie d'utiliser ces travaux de validation pour couvrir un périmètre plus étendu d'organismes, et par là, de démultiplier les objectifs et cibles de la certification ; c'est particulièrement le cas pour les branches dont les flux financiers sont fragmentés entre un grand nombre d'organismes de base (famille, maladie, AT/MP).

La Cour commente ensuite les axes prioritaires de ses travaux, qui sont au nombre de quatre. En premier lieu, dans le contexte des organismes de Sécurité sociale qui n'ont aucune faculté de choix quant à l'objet, aux conditions et au prix des prestations qu'ils rendent aux redevables de prélèvements et aux assurés sociaux, la Cour évalue le risque, la fréquence et l'incidence financière des erreurs qui affectent les opérations comptabilisées du fait, soit d'écarts entre les règles de gestion appliquées par les organismes et les règles de droit, soit d'erreurs dans l'application de règles de gestion elles-mêmes correctes. En second lieu, la Cour s'attache aux risques d'anomalies affectant les enregistrements comptables au regard des opérations effectuées, en vérifiant l'exhaustivité et l'exactitude de la prise en compte dans la comptabilité générale des informations issues de la production (principalement cotisations et prestations). En troisième lieu, la haute juridiction examine les risques de sur ou de sous-évaluation du résultat, par la vérification du respect des principes comptables généraux, de la permanence des méthodes, de la constitution de provisions pour risques et charges au titre des passifs et de la correcte évaluation des enregistrements comptables nécessitant des estimations. Le quatrième axe des travaux porte sur la qualité de l'information financière : la Cour attache une importance toute particulière à la précision, à la complétude et au degré de précision de l'annexe. Pour exprimer ses positions, elle a recours aux formes prévues par les normes internationales : certification si elle ne relève aucune difficulté significative ou, dans le cas contraire, certification avec réserve(s), refus de certifier ou impossibilité de certifier : de l'exercice 2006 à l'exercice 2011 inclus, aucune des branches (recouvrement, maladie, AT/MP, famille, vieillesse) n'a pu être certifiée sans réserve ; le plus souvent, la position de la Cour a été une certification avec réserves, une impossibilité de certifier étant formulée 2 fois pour la famille et un refus de certification 1 fois pour le recouvrement, 1 fois pour les AT/MP, 1 fois pour la famille et 2 fois pour la vieillesse.

Les progrès des organismes à parfaire pour maîtriser les risques d'anomalies dans les comptes

Dans cette seconde section, la Cour souligne que la certification des comptes constitue un puissant levier d'amélioration de la fiabilité des comptes et, au-delà, de progrès quant à la correcte application des législations, à l'égalité de traitement, à la qualité du service rendu et à la sécurisation des recettes et dépenses sociales. Elle montre, tout d'abord, que la certification est un révélateur des insuffisances de gestion. Au commencement de ses travaux en 2005, la Cour avait constaté un manque de justification des opérations comptables (fonction passive de la comptabilité centrée sur le seul enregistrement des opérations réalisées par les services ordonnateurs ; absence de comptabilités auxiliaires permettant de connaître le détail des charges ou produits par cotisant ou par bénéficiaire de prestations ; faiblesse particulière de la comptabilité de la branche vieillesse ; insuffisance des relations entre les agences comptables et les directions statistiques, se traduisant, par exemple, par l'absence de revues analytiques permettant de vérifier la cohérence de l'évolution des produits et des charges).

La Cour met ensuite en exergue certaines faiblesses des processus dématérialisés, notamment des branches recouvrement, vieillesse et maladie. Lors du démarrage du processus de certification, elle a également relevé l'inadaptation des dispositifs de contrôle interne (insuffisante implication des services ordonnateurs, absence d'organisation des circuits d'information nécessaires à la vérification des actions de contrôle). Au début du processus de certification, elle a aussi relevé une méconnaissance de la qualité finale de la production et de l'efficacité des contrôles réalisés, même si la CNAVTS avait mis en œuvre un indicateur en ce sens.

Cependant, au terme de six exercices de certification, la Cour prend acte avec satisfaction des progrès réalisés : l'aboutissement de certains chantiers a permis de lever des réserves et d'autres chantiers, encore inachevés, ont permis d'atténuer le degré de criticité des risques. En matière de justification des enregistrements comptables, les branches maladie et AT/MP sont à présent dotées d'une comptabilité auxiliaire justifiant les opérations par assuré social ; la branche famille a établi une « piste d'audit » entre l'outil de production des prestations et sa traduction dans l'outil de comptabilité générale ; la branche recouvrement a, elle aussi, réalisé des

progrès sur le plan des « pistes d'audit » en attendant l'achèvement d'une comptabilité auxiliaire par attributaire ; la branche vieillesse, en attendant la mise en place d'un progiciel de gestion intégrée comptable, a diminué, grâce à des éléments d'analyse, les risques de classement comptable erroné. D'autres progrès concernent également, dans les différentes branches, les montants comptabilisés au titre des estimations comptables.

De même, les observations de la Cour ont favorisé la refonte des dispositifs de contrôle interne. La CNAMTS a mis en œuvre des « plans de maîtrise socle » intégrant, pour les différents processus, dans un cadre commun les actions de maîtrise des risques à réaliser par les services ordonnateurs et comptables ; la CNAVTS et l'ACOSS se sont également dotés de référentiels de maîtrise des risques tandis que la CNAF a formalisé un plan national de maîtrise des risques, mais qui apparaissait encore insuffisant à la Cour pour l'exercice 2011. Une autre série de progrès concerne la fixation de plafonds d'erreurs à ne pas dépasser, avec la mise en place d'indicateurs de fiabilité de la production dans les branches vieillesse, maladie et AT/MP, la branche famille ayant seulement, pour sa part, mis en place jusqu'en 2011 des objectifs sur des nombres de contrôle à réaliser.

Toutefois, la Cour estime que les progrès effectués sont encore à approfondir et que l'appropriation des enjeux sous-jacents à la certification est encore hétérogène. La Cour passe en revue les grands chantiers engagés, à des degrés divers selon les branches, en termes d'évolutions longues et complexes des systèmes d'information pour se mettre en conformité avec ses observations, mais ces chantiers sont parfois concurrencés par d'autres, tels que ceux relatifs à la concentration des organismes autour d'un nombre plus réduit d'organismes (ceux-ci, au demeurant, pouvant avoir à terme un effet bénéfique sur la maîtrise des risques). La Cour regrette, en outre, une influence encore trop limitée de la certification sur les ordonnateurs, avec l'insuffisance, dans certains organismes de base, des moyens alloués par les directeurs aux missions de contrôle.

À côté des recommandations adressées aux organismes du régime général, l'appel de la Cour à leurs autorités de tutelle pour réviser certaines positions comptables

Dans cette troisième section, la Cour se réjouit que la démarche de certification menée depuis 2006 ait permis, de la part des organismes et de

leurs tutelles, une mise en conformité quasi systématique de la comptabilité avec le principe de valeur législative de tenue en droits constatés, inscrit dans la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale. Le principe connaissait encore, pour l'exercice 2011, des omissions ou imperfections, tributaires de décisions ministérielles. Une première recommandation vise à intégrer le FSV (Fonds de Solidarité Vieillesse) aux comptes de la branche vieillesse du régime général, laquelle représente plus des 9/10^e du volume de ce fonds. Une deuxième demande de la Cour vise à généraliser l'application du principe des droits constatés. En effet, certains produits étaient encore en 2011 enregistrés en fonction d'une logique de caisse : prélèvements sociaux à la charge des travailleurs indépendants, d'une part, impôts et taxes affectés recouverts par les services de l'État, d'autre part. La Cour, ensuite, regrette la constatation encore incomplète des provisions pour risques et charges : si elle a obtenu progressivement de la part des branches la constitution de plusieurs catégories de provisions pour risques et charges, elle a opposé, comme premier motif de refus de certification des comptes 2011 de la branche AT/MP, l'absence de provisions au titre des incidences sur les produits des réductions rétroactives de taux de cotisations liées au dénouement défavorable de litiges sur la législation de cette branche. Enfin, la Cour regrette l'absence de mention des engagements relatifs aux prestations légales dans les annexes aux comptes, notamment pour les pensions de retraite et d'invalidité et les rentes AT/MP.

Une troisième demande de la Cour vis-à-vis des autorités de tutelle sur le plan comptable vise les anomalies affectant le résultat comptable de l'exercice. Tout d'abord, la Cour dénonce certaines entorses au principe d'imputation dans les comptes de l'exercice des corrections d'erreurs, constatées dans les branches recouvrement et famille. Une autre anomalie concerne le financement des exonérations de la loi « TEPA » (loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat). De 2008 à 2011, ces exonérations étaient financées par des recettes fiscales recouvrées par l'État, particulièrement la contribution sociale sur les bénéficiaires (CSB) ; la Cour a jugé que la constitution d'un produit à recevoir au 31 décembre de l'exercice, en cas d'insuffisance de recettes fiscales de l'exercice par rapport au coût des exonérations, était contraire au principe des droits constatés.

Le rapport de certification sur les comptes 2012 enregistre les nouveaux progrès réalisés tout en indiquant les voies d'amélioration à parfaire

À la lumière du bilan sur six exercices qui précède, le septième rapport de certification, afférent à l'exercice 2012, affiche de nouvelles avancées, même si celles-ci sont encore incomplètes pour valoir aux branches du régime général une certification sans réserves. Par rapport aux comptes de 2011, les branches recouvrement, maladie et vieillesse restent certifiées avec réserves, mais le nombre et/ou l'intensité de celles-ci est revue à la baisse ; pour la branche recouvrement, le nombre de réserves passe de 8 à 6 et pour la branche maladie de 5 à 4 ; pour la branche vieillesse, il reste à 6. La branche famille, qui s'était heurtée au titre de 2011 à un refus de certification, obtient cette fois une certification avec réserves (au nombre de 4) ; seule la branche AT/MP (qui avait donné lieu à un refus de certification pour les comptes 2011) n'obtient pas une certification avec réserves mais, en raison de progrès jugés encore insuffisants, fait l'objet d'« une impossibilité d'exprimer une opinion ». Il est à noter que la Cour, soucieuse de mettre en lumière les progrès réalisés, détaille plus que dans ses précédents rapports, les levées de réserves ou les atténuations de réserves qu'elle a été amenée à décider par rapport à l'exercice 2011.

Nous ne commenterons pas l'introduction de ce rapport, qui reprend, pour l'essentiel, les éléments de méthodologie de la Cour développés dans le bilan pluriannuel qui vient d'être présenté. Notons simplement les chiffres-clés des résultats du régime général pour 2012, donnés dans cette introduction et développés dans les tableaux annexes : l'activité de recouvrement présente un total de produits de 328,5 Mds⁴ ; la branche maladie présente un moindre déficit en 2012 par rapport à 2011 (5,9 Mds au lieu de 8,6 Mds, le total des charges étant de 190 Mds) ; la branche AT/MP est presque à l'équilibre en 2012 comme en 2011 (174 millions au lieu de 170 millions) pour des charges totales de 12,7 Mds ; le déficit de la branche famille reste stable (2,5 Mds contre 2,6 Mds) pour un total de charges de 57,9 Mds ; enfin, la branche vieillesse affiche une réduction de son déficit (4,8 Mds contre 6 Mds en 2011), le montant des charges s'élevant à 111,5 Mds. Comme pour les exercices précédents, les remarques de la Cour portent principalement sur différents aspects de la maîtrise des risques dans les différentes branches et, pour une moindre part, sur des questions de traitement

comptable. Les différentes observations formulées s'inscrivent, on va le voir, dans la continuité de celles commentées par la Cour dans son bilan sur la certification des exercices précédents, la Cour précisant, pour chacune d'elles, les progrès accomplis et ceux restant à effectuer.

Le maintien d'observations sur le contrôle interne des branches, en dépit d'une trajectoire générale d'amélioration

La branche maladie se voit encore reprocher 3 réserves portant sur sa maîtrise des risques. Tout d'abord, les prestations en nature sont affectées par des anomalies relatives à l'absence des pièces justificatives et par des erreurs de liquidation dont l'incidence financière est imparfaitement mesurée. En second lieu, les indemnités journalières, elles aussi, sont affectées d'erreurs de liquidation et la Cour n'a qu'une assurance partielle sur la correcte détermination des pensions d'invalidité. Troisièmement, le contrôle interne des mutuelles gestionnaires de prestations par délégation de la CNAMTS ne donne qu'une assurance partielle sur la maîtrise des risques d'erreurs. Pour la branche AT/MP, les observations en termes de contrôle interne portent sur les trois points suivants : une assurance encore limitée sur l'exhaustivité et l'exactitude des cotisations affectées à cette branche (remarque adressée conjointement à la branche recouvrement) ; une assurance seulement partielle sur la correcte détermination du montant des rentes AT/MP ainsi que le constat d'erreurs de liquidation des indemnités journalières ; enfin l'affectation des prestations en nature par des anomalies relatives à l'absence des pièces justificatives et par des erreurs de liquidation, à l'incidence financière imparfaitement mesurée.

Pour la branche famille, 3 des 4 réserves formulées portent également sur des défauts de maîtrise des risques financiers. La première concerne les insuffisances du dispositif de contrôle interne des prestations légales, et notamment du processus de validation des applications informatiques afférentes à celles-ci. La seconde vise les particularités des relations financières avec les entités bénéficiant d'une délégation de gestion des prestations familiales, qui ne donnent qu'une assurance partielle sur la maîtrise des risques. La troisième s'attache aux insuffisances du contrôle interne

4. Milliards d'euros.

relatif aux prestations d'action sociale. Parmi les 6 réserves exprimées par la Cour sur la branche vieillesse, quatre concernent des insuffisances de maîtrise des risques. Elles portent, respectivement, sur l'absence d'assurance sur l'exhaustivité et l'exactitude des reports de données notifiées par des organismes sociaux ou déclarées par les employeurs aux comptes de carrière des assurés sociaux ; sur la maîtrise seulement partielle du risque d'erreurs affectant les droits à la retraite liquidés, mis en paiement et comptabilisés ; sur l'absence à tort de révision de droit ou de service et sur les révisions de droit ou de service erronées affectant une partie des pensions de retraite en paiement ; sur le caractère partiel de la couverture des risques afférents à la gestion des données de paiement des titulaires de pensions et des opérations de paiement (notamment en matière de séparation des tâches).

Trois des 6 réserves adressées vis-à-vis de la branche recouvrement traitent, elles aussi, d'imperfections du contrôle interne. La première vise la maîtrise seulement partielle des risques affectant les opérations effectuées au titre des prélèvements sociaux auto-liquidés par les employeurs de salariés ou par d'autres cotisants ; la deuxième a trait, de façon conjointe, à l'observation mentionnée plus haut à propos de la branche AT/MP, à l'assurance encore limitée sur l'exhaustivité et l'exactitude des cotisations affectées à cette branche, malgré les progrès intervenus dans les échanges d'informations entre les deux branches ; l'incertitude continuant à affecter, là aussi malgré les progrès réalisés, l'exhaustivité et l'exactitude des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants.

Les observations de caractère comptable concernent des entorses au principe des droits constatés ou des insuffisances dans le calcul des provisions et des produits à recevoir

Une réserve formulée à l'égard de la branche maladie porte sur différentes catégories de provisions et produits à recevoir : sous-évaluation des provisions pour charges de remboursement de soins à l'étranger, surévaluation des produits à recevoir au titre du forfait social, insuffisante justification des provisions pour charges de rémunérations sur objectifs de santé publique des professionnels de santé, évaluation imparfaite de dépréciations de créances. À noter que la réserve, mentionnée plus haut, sur le contrôle interne afférent aux prestations en nature, est assortie

d'une autre remarque d'ordre comptable, à savoir une assurance imparfaite quant à la répartition d'une partie des prestations entre les régimes d'assurance maladie. De même, l'impossibilité pour la Cour d'émettre une opinion sur les comptes de la branche AT/MP est fondée, pour partie, sur des observations sur le plan comptable. Tout d'abord, la Cour reprend sa critique concernant le manque de fiabilité dans le calcul des provisions pour risques et charges au titre du dénouement dans un sens défavorable d'une partie des contentieux pendants au début comme à la clôture de l'exercice. Par ailleurs, l'évaluation des provisions pour dépréciation des créances est encore imparfaitement assurée. Enfin, en complément de l'observation sur le contrôle interne des prestations en nature, la Cour constate que la répartition d'une partie des charges de prestations avec la branche maladie du régime général et les autres régimes d'assurance maladie est imparfaitement assurée.

Une des 4 réserves formulées à l'endroit de la branche famille porte sur l'imparfaite justification des comptes pour ce qui concerne la variation des charges de prestations légales et sur les faiblesses des méthodologies utilisées pour l'évaluation de certaines écritures d'inventaire. Deux des 6 réserves adressées à la branche vieillesse visent des domaines comptables. D'une part, la rupture de la piste d'audit de l'enregistrement comptable des charges de prestations légales constitue une limitation aux travaux de la Cour et l'audit des estimations comptables est marqué par des ruptures de la piste d'audit et par des insuffisances de contrôle interne. D'autre part, la réalité, l'exhaustivité ou le correct rattachement à l'exercice d'une partie des produits provenant d'autres organismes de Sécurité sociale sont imparfaitement assurés.

Enfin, 3 des 6 réserves relatives à la branche recouvrement concernent, elles aussi, des sujets comptables. Tout d'abord, la première porte sur la compensation encore incomplète, bien qu'en extension, par les éléments d'analyse produits, de la rupture de la piste d'audit des enregistrements comptables sur la justification des comptes. En second lieu, la Cour continue à relever des entorses au principe des droits constatés pour le traitement de certains prélèvements (ceux des travailleurs indépendants ainsi que les impôts et taxes recouvrés par l'État). Enfin, la Cour estime que la fiabilité des produits à recevoir, des dépréciations de créances et des provisions pour risques et charges est affectée par les faiblesses des méthodes d'estimation et des dispositifs de contrôle interne. ■

Le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2013 : l'évolution des finances locales vers une comptabilité en droits constatés certifiée ?

Cet article est paru dans la Revue Française de Comptabilité, n° 471, décembre 2013, p. 40 à 43
. Il est reproduit dans la cadre d'un partenariat avec Gestion & Finances publiques – la Revue.

La Cour des comptes a publié en octobre 2013 son premier rapport sur les finances publiques locales dans lequel elle appelle les collectivités locales à s'associer au redressement des comptes publics de la France. Elle exprime en outre ses recommandations quant à l'extension possible du développement de la comptabilité patrimoniale aux finances des plus grandes collectivités locales. Cette question sera examinée prochainement à l'occasion du débat sur le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. Pour être certifiables, les comptes locaux devront se soumettre préalablement à un long chantier de fiabilisation.



Par Hervé BOULLANGER
Magistrat à la Cour des comptes,
Président du club comptable
des juridictions financières

L'analyse détaillée que la Cour des comptes vient de publier sur la situation des comptes locaux et sur les enjeux majeurs auxquels les collectivités territoriales sont confrontées est le premier rapport qu'elle consacre à cette question.

S'appuyant sur les 450 rapports réalisés chaque année par les chambres régionales des comptes, ce rapport sur les finances publiques locales pourrait à l'avenir être publié annuellement

comme l'envisage le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale adopté en conseil des ministres le 10 avril 2013 et qui sera examiné en première lecture au Sénat en 2014. Avec le rapport annuel sur les dépenses de l'Etat et le rapport annuel sur le financement de la Sécurité sociale, la France disposerait alors d'un rapport annuel de la Cour sur chacun des trois grands piliers de la dépense publique.

■ Les messages de bonne gestion de la Cour des comptes

Dans son rapport d'octobre 2013, la Cour développe plusieurs messages à destination des décideurs publics de l'État et des collectivités locales.

La Cour s'inquiète en premier lieu du dynamisme des dépenses. Contrairement à ce qui s'est produit pour l'État ou pour l'assurance maladie, la dégradation du solde des administrations publiques locales est imputable à un accroissement des dépenses à un rythme plus élevé que celui des recettes et même plus élevé que ne le commandaient les transferts de missions ordonnés par l'État. La Cour considère que, pour un moindre coût, la gestion territoriale pourrait délivrer un service public d'une qualité au moins équivalente.

La Cour rappelle, en deuxième lieu, que les collectivités territoriales doivent, comme les autres APUL¹, apporter leur contribution au redressement des comptes publics auquel la France s'est engagée. L'appréciation des finances des administrations publiques locales participe au diagnostic global des finances publiques françaises. Collectivités locales, État et Sécurité sociale forment un ensemble interdépendant. Dans le cadre de ses engagements européens, la France doit intégrer les dépenses des collectivités locales dans ses objectifs de réduction des déficits publics (3% du déficit public total est imputable aux collectivités locales, soit 3,1 Md€ en 2012) repris dans son programme de stabilité présenté en avril 2013 aux autorités de l'Union européenne. Le montant de la dette locale est par ailleurs pris en compte dans l'endettement public de la France (174 Md€ en 2012, soit 9,5% seulement de l'endettement public, soit 4 années et demie d'auto-financement des collectivités locales, soit 8,5 points de PIB contre 71 points de PIB pour l'État et 10,3 points de PIB pour la Sécurité sociale).

C'est pourquoi, dans le programme de stabilité, le Gouvernement a fixé un objectif de croissance des dépenses locales en volume de 0,5% sur la période 2015-2017, ce qui correspond à un freinage sans précédent, les dépenses ayant augmenté de 1,1% en 2012 et la tendance moyenne des vingt dernières années étant de 3,1%.

Les entités territoriales doivent réaliser cette forte réduction dans un contexte de raréfaction de leurs recettes. L'État entend continuer à geler les concours qu'il verse aux collectivités (36% de leurs ressources, soit 75 Md€) et les marges d'augmentation de la fiscalité sont réduites par la priorité qui devra être donnée à la Sécurité sociale pour les futures augmentations de fiscalité.

La Cour appelle de ses vœux, en troisième lieu, la construction d'un dispositif de gouvernance

permettant d'associer les collectivités au pilotage et à la maîtrise de l'ensemble des finances publiques.

La Cour recommande de mettre en place rapidement une réelle gouvernance des finances locales. Une instance nationale, telle que le Haut Conseil des territoires, prévu par le projet de loi de décentralisation pourrait associer les collectivités locales à la maîtrise d'ensemble des finances publiques et notamment à la programmation des évolutions de recettes et de dépenses.

Le quatrième message de la Cour est qu'une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement (54,8 Md€ avec une évolution de + 3,1% en plus de l'inflation chaque année en moyenne depuis 1983) serait possible si une mutualisation des moyens intervenait entre collectivités, et particulièrement entre communes et intercommunalités, si les achats courants se professionnalisaient, si le patrimoine immobilier était rationalisé et si des dépenses telles que la publicité et les relations publiques étaient réduites. La Cour a spécifiquement étudié le tiers des dépenses de fonctionnement consacré au personnel (50% pour les communes), qui pourrait être mieux maîtrisé notamment en respectant le temps de travail annuel (contrôle des congés supplémentaires et des autorisations d'absence pour raison de santé).

L'évolution des dépenses d'intervention des collectivités territoriales dépend principalement de celles des départements dont la hausse représente 72% de l'augmentation totale observée en 2012, due principalement au dynamisme de la dépense pour le revenu de solidarité active (RSA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

La maîtrise des dépenses est la seule solution, car ni les recettes, ni l'endettement ne pourraient continuellement augmenter pour s'ajuster.

Un autre facteur de préoccupation de la Cour est l'hétérogénéité croissante des situations des différentes collectivités. Les situations financières apparaissent de plus en plus divergentes, selon les catégories de collectivités et selon les territoires concernés. Directement indexée sur l'attractivité économique du territoire, la fiscalité locale conforte cette hétérogénéité entre collectivités, surtout depuis la disparition de la taxe professionnelle.

Pour maintenir l'égalité des citoyens devant les services publics et assurer l'équité des prochaines augmentations de fiscalité locale, la Cour recommande un renforcement de la redistribution des recettes entre collectivités pour en équilibrer la répartition et un transfert de fiscalité des communes et intercommunalités (ex : taxe sur le foncier bâti des communes) vers les départements.

1. La catégorie des administrations publiques locales (APUL) au sens du règlement (CE) n°2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux de la communauté inclue l'État, la Sécurité sociale et les finances des collectivités locales. Le respect des engagements européens de la France les concerne tous également car ils contribuent ensemble à l'équilibre global défini par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

■ La qualité comptable : les pistes de progrès pour les finances locales

Aux termes de la Constitution « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». La fiabilité et l'auditabilité des comptes publics est également une obligation découlant d'une directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011.

C'est pourquoi, à la suite d'autres pays, la France a introduit progressivement la comptabilité générale en droits constatés dans les finances publiques. Cette évolution a été permise par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 qui souhaitait mieux identifier les politiques publiques mais aussi rendre plus visibles les moyens affectés. Une comptabilité patrimoniale établie et contrôlée selon des normes comptables applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités liées à l'action publique, se met en place. Elle permet une transparence financière indispensable aux choix politiques de gestion. Elle contribue également à la mise en œuvre des lois de programmation des finances publiques. Elle constitue enfin un préalable indispensable à une identification précise, via la comptabilité analytique, des coûts de chaque action publique et donc au repérage des actions publiques peu performantes.

Depuis 2006, la Cour des comptes est chargée de déterminer si les états financiers donnent une image fidèle et sincère de la situation financière pour les comptes de l'État et ceux des organismes du régime général de la Sécurité sociale. L'article L. 111-3-1-A, introduit dans le Code des juridictions

financières par la loi du 29 juillet 2011, précise à ce titre : « La Cour des comptes s'assure que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière, soit en certifiant elle-même les comptes, soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques, dont elle n'assure pas la certification ».

La comptabilité patrimoniale publique certifiée s'étend avec les principaux établissements publics de santé, depuis 2009. Le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale propose que l'extension se poursuive en direction des finances locales.

L'article 19 crée un nouvel article dans le Code des juridictions financières, qui prévoit le principe d'un rapport de la Cour des comptes au Parlement sur la situation financière des collectivités territoriales et sa présentation par le premier président de la Cour des comptes, devant le Haut conseil des territoires, après sa transmission au Parlement. En outre, il est proposé que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques prévu au 3^o de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances soit présenté par le premier président de la Cour des comptes devant le Haut conseil des territoires. Le cas échéant, ces rapports peuvent être présentés devant le Comité des finances locales (CFL), formation spécialisée du Haut conseil, dont la loi de programmation des finances publiques prévoit d'ores et déjà que le Gouvernement lui présente son rapport au Parlement, préalable au débat d'orientation des finances publiques, l'avis du CFL étant joint à la transmission au Parlement.

L'article 20 prévoit que la Cour des comptes coordonne, conformément à l'article 37-1 de la Constitution et pour une durée de cinq ans, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités locales sur la base du volontariat. Elle concerne les collectivités dont les produits de fonctionnement excèdent le seuil de 200 millions d'euros.

Compte tenu de l'expérience acquise pour les autres entités publiques ayant basculé en comptabilité patrimoniale et de la connaissance de la fiabilité préalable des comptes locaux (certificabilité ou « auditabilité »), le projet de loi prévoit un commencement de mise en œuvre différé de trois ans. Les domaines de progression sont connus et rappelés par le rapport de la Cour.

Les domaines de progression des états financiers locaux :

- la séparation des exercices ;
- la constitution des amortissements et provisions ;
- les dotations aux amortissements des immobilisations ;
- les opérations de bilan ;
- la connaissance par les collectivités de leur patrimoine (immobilier et créances) ;
- le recensement des engagements hors bilan ;
- l'information délivrée dans les annexes budgétaires présentée de façon complexe et non exhaustive (impossibilité d'effectuer une centralisation informatique au niveau national) ;
- l'absence de fiabilité des écritures rendant compte des différents transferts intervenant soit entre le budget principal de la collectivité et les budgets annexes des établissements publics locaux, soit entre des communes et leur groupement (incertitude sur la répartition des charges de personnel au sein du bloc communal) ;
- la forme des comptes et des procédures comptables.

La Cour rappelle néanmoins dans son rapport que des démarches de progrès sont déjà engagées par les collectivités locales pour fiabiliser leur comptabilité et sont suivies par la direction générale des finances publiques via un outil de mesure de la qualité comptable. Ces démarches concernent principalement le renforcement du contrôle interne et la mise en œuvre du nouveau cadre normatif de la comptabilité publique locale qui a connu, dans les deux dernières décennies, des évolutions importantes.

Dans son rapport, la Cour propose d'autres recommandations pour améliorer la qualité de l'information financière locale qui s'ajoutent et confortent les dispositions du projet de loi dans quatre domaines : le réexamen de l'articulation budgétaire-comptable des finances locales, la présentation unifiée des états financiers, la certification des comptes des grandes collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale les plus importants et la centralisation nationale des budgets, des comptes administratifs et des comptes de gestion des collectivités territoriales.

La Cour recommande en premier lieu d'ouvrir un débat sur la question de l'extension au secteur public local de la distinction entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale sur le modèle de l'État. Ce débat devrait permettre de mieux cerner les avantages et les inconvénients d'une telle option au regard de ceux du système actuel.

La Cour recommande par ailleurs la production d'un compte financier unique qui présenterait plus clairement les informations financières.

Le système comptable des finances locales repose actuellement sur une multiplicité de comptabilités intégrant les besoins budgétaires et comptables. Cette conciliation entraîne une multiplication d'écritures d'ordre qui affectent la lisibilité des comptabilités.

En outre, elle ne se traduit pas par la production d'un compte unique : des états financiers distincts sont établis par l'ordonnateur (le président de l'assemblée délibérante) et par le comptable public. Ni l'un, ni l'autre de ces documents n'offre à lui seul une information complète sur la situation d'un organisme. Le suivi de l'exécution budgétaire et l'enregistrement des opérations doivent permettre de rendre des comptes réguliers et sincères et de disposer d'une connaissance pré-

cise du patrimoine comme des engagements de chaque collectivité. Par ailleurs, il conviendrait d'envisager la conception d'un jeu unique d'états financiers, à partir de l'information détenue par l'ordonnateur et de la reddition des comptes par le comptable public.

La Cour recommande en outre de lancer l'expérimentation d'une certification des plus grandes collectivités locales, c'est-à-dire celles dont le budget se chiffre par milliards ou centaines de

millions d'euros : régions, départements, métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et grandes villes (plus de 50 000 habitants). Au Royaume-Uni, la direction du Trésor effectue une consolidation des comptes préalablement certifiés d'environ 1 500 entités considérées comme publiques dont de très nombreuses collectivités territoriales. En précisant le champ des collectivités certifiables, la recommandation de la Cour précise la

démarche expérimentale sur la base du volontariat envisagée par le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

La Cour recommande enfin la centralisation nationale des budgets et des comptes administratifs des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. L'objectif est de disposer d'une information agrégée de nature à permettre de porter un diagnostic complet sur ce secteur des finances publiques, pris en lui-même et dans une optique comparative avec les autres secteurs des finances publiques.

Cette agrégation nationale des données financières locales nécessitera un travail complexe à partir des centralisations partielles actuellement réalisées par les services préfectoraux et par la direction générale des finances publiques. Portant sur des données insuffisamment homogènes et fiables, cette agrégation aboutit à des restitutions utiles mais qui ne peuvent, en l'état, permettre d'accéder à une vision exhaustive et fidèle de la situation financière du secteur public local. Seule une transmission numérique de ces informations, en cours de développement, facilitera leur remontée et leur exploitation au niveau national.

En outre, une amélioration de l'information financière nationale serait souhaitable en prenant en compte les éléments d'actif et de passif ainsi que les engagements hors bilan du secteur public local et en améliorant le suivi infra-annuel des recettes et des dépenses budgétaires.

“ La Cour recommande par ailleurs la production d'un compte financier unique qui présenterait plus clairement les informations financières ”

Les recommandations de la Cour en matière de qualité comptable des collectivités locales

« 1/ Pour l'État et les grandes collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale : ouvrir un débat sur le choix entre le maintien du système budgétaro-comptable actuel et l'évolution vers un système qui, comme pour l'État, distinguerait comptabilité générale et comptabilité budgétaire ; mettre en place, dans un cadre défini par la loi, une expérimentation, sur la base du volontariat, de dispositifs visant à s'assurer de la régularité, de la sincérité et de l'image fidèle des comptes des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale les plus importants, coordonnés par la Cour des comptes.

2/ Pour l'État en association avec les élus locaux, définir une trajectoire de progrès ainsi qu'il suit :

- améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des états financiers des collectivités et établissements publics locaux en éliminant les informations inutiles ou redondantes, en simplifiant et modernisant leur présentation et en les complétant dans les domaines où ils sont insuffisants ;
- renforcer la fiabilité de l'information financière des collectivités et établissements publics locaux, notamment en ce qui concerne les obligations de recensement exhaustif de leurs actifs et de leurs passifs et de production d'informations détaillées sur leurs engagements pluriannuels ;
- ouvrir le chantier de construction d'un compte financier unique, sous l'égide du comité relatif à la fiabilité des comptes locaux, et en s'appuyant sur les possibilités offertes par la numérisation et la dématérialisation des comptabilités.

Pour les grandes collectivités et établissements publics de coopération intercommunale :

- mettre en place les moyens et les procédures d'un contrôle interne comptable et financier approprié, en s'inspirant des meilleures pratiques des collectivités les plus avancées en ce domaine ».

Les recommandations de la Cour dans son rapport sur les finances locales seront débattues l'année prochaine par le législateur dans le cadre du projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

Quelles que soient les dispositions qui seront adoptées, le long chantier de fiabilisation de la comptabilité des collectivités locales se poursuivra et impliquera l'accompagnement de l'ensemble des professions du chiffre du secteur privé comme du secteur public (juridictions financières, comptables publics de la direction générale des finances publiques, experts-comptables et commissaires aux comptes).

Beaucoup reste en effet à inventer pour mettre en place des comptes locaux certifiables. Les collectivités territoriales devront être accompagnées pour lever les faiblesses rappelées ci-dessus dans leurs états financiers. Le cahier des charges de la certification devra être défini (existence d'une revue limitée, périmètre de certification, différenciation possible de la forme de la certification selon les risques et donc sans doute de la taille de la collectivité en cause, possibilités de regroupements ou de mutualisation, question de la consolidation, normes applicables spécifiques).

Ce vaste chantier nécessitera la mise en synergie des compétences des membres de l'Ordre, de la Compagnie et des experts du secteur public. ■

graphie

Biblio

Cour des comptes, Rapport sur les finances publiques locales, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

« Profils, perceptions et attentes des futurs professionnels de l'expertise comptable »
Étude TITANE / CSOEC 2013

Métier d'expert-comptable : que sera le corps professionnel de demain ?

*Cet article est paru dans la Revue Française de Comptabilité, n° 471, décembre 2013.
Il est reproduit dans le cadre d'un partenariat avec Gestion & Finances publiques – la Revue.*

Les premières études des années 2001-2002 avaient lancé l'alerte : le métier et la profession étaient alors en risque de se voir désertés par ceux qui pouvaient être leurs bons, voire leurs meilleurs éléments, avec la désaffection d'un certain nombre de filières d'enseignement supérieur ainsi que peut-être un certain repli désabusé de nombre d'enseignants de ces filières. En 2013, dix ans après, qu'est-il advenu de ces tendances, de ce qui était alors des « signaux faibles » ? À l'occasion du 68^e Congrès de la profession à Dijon du 2 au 4 octobre 2013, le Conseil supérieur de l'Ordre (CSOEC) a voulu renouveler l'étude et approfondir l'expérience : que seront les professionnels de demain ? Quel sera leur profil ? Quelles sont aujourd'hui, leurs appréhensions, leurs craintes et leurs attentes ?

Le danger de voir les meilleurs éléments se détourner de la profession comptable conduit à une nécessaire réflexion sur les perceptions qu'en ont les filières à haut potentiel. Une enquête réalisée à l'été 2013 éclaire la problématique et esquisse des solutions.

Sept populations-cibles analysées, et le constat d'un très fort potentiel... en même temps que de vraies attentes et vulnérabilités

C'est une étude approfondie que le CSOEC a commandée à l'été 2013. L'investigation a porté, de façon à la fois qualitative (interviews individuelles et collectives) et quantitative (enquête par questionnaires) sur sept segments, sept popu-

lations-cibles qui sont et seront les acteurs de demain du métier et de la profession d'expert-comptable :

- les « potentiellement futurs professionnels » et ceux qui les forment, c'est-à-dire, les étudiants

engagés dans les filières gestion/audit/expertise comptable, ainsi que les enseignants de ces filières (deux populations cibles analysées) ;

- les « presque professionnels » que sont les experts-comptables stagiaires, les mémorialistes, mais aussi les « juniors en cabinets/collaborateurs » (trois populations cibles analysées) ;
- enfin, des cibles plus éloignées, les futurs partenaires, co-acteurs, voire futurs utilisateurs, que sont les étudiants qui poursuivent des études supérieures dans des filières autres que celles dédiées à l'expertise comptable, ainsi que ceux qui forment ces étudiants, les enseignants de ces autres filières supérieures (deux populations cibles analysées).

Trois constats majeurs

Trois constats majeurs sont ressortis de cette large investigation, qui a mobilisé et intéressé plus de 4700 personnes (contacts et répondants à l'enquête – ces derniers étant, par la configuration même du support, tous des répondants volontaires), et qui a exploité plus de 3300 « réponses utiles ».

Premier constat majeur

Le fort potentiel d'intérêt suscité par le métier d'expert-comptable, au moins par l'enquête, puisque plus de 4700 personnes (contacts et visiteurs) s'y sont volontairement intéressés, et que l'enquête en elle-même s'est fondée sur plus de 3300 répondants « utiles », nombre arrêté à début septembre 2013, pour permettre l'analyse et l'exploitation des données.

Ce fort taux d'intérêt est remarquable, par rapport aux taux de réponses classiques des enquêtes professionnelles. Et, ce qui est particulièrement frappant, c'est que cet intérêt marqué émane essentiellement des futurs et potentiels acteurs (les étudiants, et les « presque professionnels », experts-comptables stagiaires et mémorialistes) et de façon moindre, des professionnels eux-mêmes contactés pour diffuser l'enquête auprès de leurs juniors/jeunes collaborateurs encore engagés dans des études. La mobilisation en masse des « étudiants de la filière expertise comptable » est particulièrement importante et « confortante » pour la profession, puisqu'elle survient à un moment délicat pour les étudiants, à savoir le plein été, après la fin de l'année universitaire. L'excellent taux de réponse et d'intérêt de ces étudiants témoigne de leur enthousiasme

pour le métier mais aussi (cf. 2^e constat majeur ci-dessous) de la très forte implication de leurs enseignants.

Deuxième constat majeur

L'implication remarquable, et efficace, des enseignants du supérieur qui forment les étudiants et futurs professionnels de l'expertise comptable.

Alors que les premières études (qualitatives), menées dans les années 2000 révélaient à ce moment une forme de recul et repli des enseignants de la filière, témoignant d'un relatif éloignement du métier, du terrain des cabinets et aussi des instances, la position des enseignants est apparue toute autre en 2013.

Dix ans plus tard, les liens et relations entre les enseignants et la profession ont fondamentalement évolué, passant d'une attitude de retrait et de repli à une attitude clairement pro active et positive.

Ainsi, à l'annonce en juin 2013 du lancement de l'étude par le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, les enseignants du supérieur, individuellement, et collectivement via leurs réseaux et associations¹, se sont fortement mobilisés pour diffuser l'information sur l'enquête à leurs étudiants, et pour y répondre eux-mêmes, de surcroît à la période la moins propice pour cela, celle des examens, des soutenances de thèses et de mémoires, celles des sélections d'étudiants pour les prochaines promotions, et celle de l'approche des congés d'été. Et il y a tout lieu de penser que cette mobilisation « *ab ante* », pour le montage de l'investigation sera suivie d'une mobilisation « *a posteriori* » pour la diffusion et l'utilisation des résultats, aussi bien avec les étudiants, qu'avec les professionnels et les institutions.

Troisième constat majeur

Au-delà de l'implication, il y a de très fortes attentes. Pour tous les segments concernés, ce qu'a montré aussi cette étude, c'est le niveau d'attentes des futurs professionnels : fortes attentes vis-à-vis d'un métier décrit comme très utile/indispensable aux entreprises et à l'économie d'un pays, mais aussi fortes attentes vis-à-vis d'une activité perçue comme l'une des (rares) activités susceptibles d'être un ascenseur social. Fortes attentes aussi – et particulièrement de la part des plus jeunes/des plus récemment engagés dans le cursus (les étudiants de la filière) du côté de la rémunération.

Mais aussi des interrogations, de la part de tous nos segments, et particulièrement de la part de ceux qui sont les plus proches de l'entrée

1. Enseignants membres de l'Association Francophone de Comptabilité (AFC), de l'Association des Professeurs de classes de DCG (APDCG), de l'Association des directeurs d'IUT-GEA, des Masters CCA, de quelques écoles privées.

véritable dans le métier (les experts-comptables stagiaires et les mémorialistes) : qu'en sera-t-il, que va-t-il en être, de la qualité de vie au travail et de la qualité de vie/équilibre de vie professionnelle/personnelle dans les cabinets ? Qu'en est-il de l'évolution du management dans les cabinets d'expertise comptable ? Comment les cabinets vont-ils répondre au besoin de reconnaissance de leurs futurs recrutés et acteurs ? Les valeurs nouvelles qui sous-tendent l'évolution de la relation au travail et l'exercice des activités professionnelles traversent aussi les métiers de la comptabilité et de l'expertise comptable : les aspirations sont les mêmes, et les répondants à l'enquête se sont beaucoup qualitativement exprimés sur le sujet. Dans le même sens, nombre de nos juniors (étudiants ou « presque professionnels »)

“ ...le métier d'expert-comptable demeure attractif pour les futurs professionnels. Ils posent souvent la question : la profession saura-t-elle s'adapter ? ”

ont indiqué qu'ils souhaitaient ou envisageaient de monter/créer leur propre cabinet ou leur propre activité, dans une proportion que l'on retrouve d'une façon générale dans la génération montante.

En résumé, le métier d'expert-comptable demeure attractif pour les futurs professionnels. Il est jugé intéressant et la proportion croît au fur et à mesure que l'on se rapproche de l'exercice véritable du métier. Toutefois, les contraintes de son exercice, en termes d'emploi du temps, de charge de travail et de pratiques relationnelles/ managériales des cabinets, sont de plus en plus interpellées. Les futurs (éventuels) jeunes professionnels

expriment plus clairement leurs attentes, voire leurs exigences, et posent souvent la question : la profession saura-t-elle s'adapter ?

■ L'enquête : une investigation intensive, et une réponse massive, à l'été 2013

En mai 2013, le CSOEC a décidé de confier cette enquête au Groupe Titane ITC WS qui avait déjà réalisé l'enquête de 2001-2002. C'est donc entre les mois de juin et septembre 2013 que plusieurs démarches d'investigation ont été conduites auprès des sept publics cibles cités précédemment. Un dispositif mixte, avec au démarrage une vague qualitative, principalement auprès des étudiants et des enseignants de la filière : de tous côtés, on note une expression très riche sur les attentes, l'intérêt du métier, les craintes, et aussi, pour certains, sur les raisons pour lesquelles ils ne rejoindront pas le métier d'expert-comptable et préfèrent un exercice en entreprise.

Pour la partie quantitative – pour laquelle le nombre et la qualité des réponses a plus que comblé nos espérances ! –, une plateforme dédiée à ce sondage a été créée et ouverte dans la dernière semaine de juin, pour permettre le plus large recueil d'expression de nos sept segments-cibles : situations, cursus d'études, attentes, critères de choix et d'évolution au sein de la filière d'enseignement, perceptions et attentes vis-à-vis des stages, des cabinets et de leur management, de l'enseignement, et aussi, pour les plus « avancés » dans le cursus et la proximité avec la profession et

l'Institution : perception des instances et envie, ou non, de s'engager dans la vie des instances professionnelles (pour les experts-comptables stagiaires, et les mémorialistes). Chaque questionnaire/support d'enquête comportait un mix de questions fermées et de questions ouvertes, pour une durée de réponse de quelques secondes à plusieurs minutes, – les « hors filières » ayant les questionnaires les plus courts, et les « enseignants de la filière » le questionnaire le plus long, avec un appel à nombre de commentaires libres et ouverts.

Alors même que la période était en soi peu favorable (fin de l'année universitaire, période d'exams, de soutenances, de sélection des entrants, ou de congés), les réseaux, d'enseignants en particulier, mais aussi les réseaux de la profession se sont mobilisés. Les « appelés à sondage » ont été contactés via les sites de l'Ordre, les réseaux sociaux utilisés par le CSOEC, le site de l'ANECS, les réseaux et réunions d'enseignants de la filière, mais aussi par les contacts directs via le lien envoyé par les enseignants ou par les responsables formation de cabinets, ou par Bibliothèque, le centre de documentation des experts-comptables et des commissaires aux comptes.

Les questions et les résultats : portrait des 7 segments-acteurs, appréciation comparative des critères et systèmes de valeurs des différents types d'acteurs

Pour chaque segment, un certain nombre de questions étaient spécifiques, pour bien tracer le « portrait » des répondants, leur situation éventuelle dans les cursus de formation et/ou activités.

Un certain nombre de questions en revanche, étaient faites pour permettre les comparaisons de réponses par segment.

Premier exemple : qualités et valeurs attachées au métier d'expert-comptable

Une même question était posée à tous les types d'acteurs amenés à répondre à notre enquête :

« Quelles sont, selon vous, les qualités nécessaires pour réussir dans la filière et/ou le métier d'expert-comptable », avec un double système d'appréciation de critères : ① pondération, puis ② choix sélectif, par chaque répondant, des 2 ou 3 critères selon lui les plus importants.

L'exploitation des données permettait au final, pour chaque segment, non seulement de voir selon quel système de valeurs – au double sens du terme – chaque segment/type d'acteur appréciait les qualités du métier, mais aussi quelle(s) était(ent) la ou les 2 qualités majeures nécessaires pour réussir dans le métier. C'est ainsi que l'on dispose, pour chaque segment, d'un graphe de synthèse permettant de déterminer pour chaque grand type d'acteur sa perception des « qualités dominantes ».

Prenons l'exemple ci-dessus, il montre que, pour l'étudiant de la filière expertise comptable, la qualité la plus importante pour réussir dans la filière est la rigueur, suivie de loin par la qualité d'analyse.

A contrario, la qualité jugée la moins utile est « le sens du risque ».

On notera que la qualité sur laquelle s'accordent tous nos segments est bien la rigueur, reflet du sentiment de solidité et de fiabilité qu'inspire le métier.

En revanche, les positions sont fort différentes sur les autres « qualités nécessaires », et l'on observe que plus un segment est proche de l'exercice réel de la profession (c'est le cas par exemple des mémorialistes), plus il met en avant la qualité relationnelle et le sens de l'écoute.

Deuxième exemple : le « qualifiant de synthèse » du métier d'expert-comptable

Une autre question était posée à chacun de nos sept segments, dans une forme similaire pour permettre une mise en perspective et en comparaison des perceptions de synthèse/« qualifiants » correspondant le mieux ou le moins bien au métier d'expert-comptable :

« On entend, sur le métier d'expert-comptable, des qualifications diverses. Vous-même, parmi les qualifiants suivants, pouvez-vous nous dire ceux qui vous paraissent correspondre tout à fait bien à ce que vous ressentez du métier d'expert-comptable, et ceux qui vous paraissent ne pas correspondre du tout ? ». Le questionnaire permettait successivement une pondération, puis un choix sélectif.

Dans l'exemple ci-contre (le segment des « experts-comptables stagiaires »), on voit que les deux qualifiants, qui, à forte égalité, correspondent le mieux au métier d'expert-comptable sont « métier intéressant » et « métier de conseil ».

En revanche, au palmarès des qualifiants qui ne correspondent pas du tout, on a certes « monotone » (ceux qui connaissent le métier de l'intérieur ressentent et savent qu'il n'est pas monotone), on trouve « favorise la qualité de vie au travail », ce qui est beaucoup plus problématique...

Troisième exemple : les « attracteurs », et les « répulsifs »

D'autres questions permettaient aussi, pour les « encore en formation » (à savoir, tous segments d'étudiants, filière expertise comptable ou hors filière, experts-comptables stagiaires, mémorialistes, et aussi « juniors/jeunes collaborateurs en cabinets poursuivant leurs études »), de connaître et d'apprécier quels étaient les « leviers attracteurs », ou à l'inverse, les « répulsifs » qui pouvaient les amener, ou encore les éloigner de la profession.

En prenant la cible première de cette enquête, et le segment le plus nombreux à répondre, c'est-à-dire les étudiants de la filière expertise comptable, on constate que les critères qui viennent en

premier parmi les leviers motivateurs les plus « attractifs » sont :

- en n°1 : les possibilités ouvertes pour progresser et prendre des responsabilités ;
- en n°2 : le contenu du métier ;
- et en n°3 : la rémunération.

A noter : pour ce même segment, les éléments rebutants ne sont pas encore bien identifiés, hormis l'organisation des horaires de travail (identifiée comme potentiellement problématique par 20 % des répondants étudiants).

Si l'on regarde maintenant les experts-comptables stagiaires et les mémorialistes, les « attracteurs » du métier se définissent comme suit :

- en n°1 : comme pour les étudiants, les possibilités ouvertes pour progresser et prendre des responsabilités ;
- en n°2 : l'ouverture sur de nombreux clients, secteurs d'activité, et enjeux de gestion différents. Puis viennent à égalité,
- en n°3 : le contenu du métier et la dimension conseil du métier.

À noter : les éléments rebutants pour ces deux segments – et de façon plus marquée chez les mémorialistes –, sont d'abord l'organisation des horaires de travail, puis la qualité de vie au travail dans les cabinets, ce qui montre que pour plus de la moitié de nos « futurs/presque professionnel », ces deux dimensions posent clairement question. ■

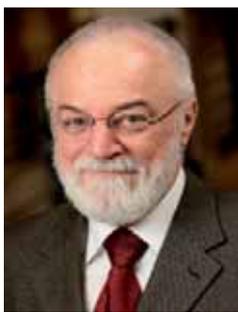
Pour en savoir plus...

Une partie des résultats de cette enquête a été révélée dans le cadre d'une des conférences de la profession du 68^e Congrès sur le thème « Notre métier vu par les enseignants et les étudiants ».

Les attitudes et attentes de trois publics cibles ont été présentées lors de cette conférence : les étudiants hors filière (étudiants dans d'autres filières que la comptabilité, l'audit et l'expertise-comptable), puis les étudiants de la filière expertise comptable, et enfin, les « presque professionnels » : les experts-comptables stagiaires.

Cette étude partielle (sur trois publics) a fait l'objet d'une publication à l'occasion du 68^e Congrès (en vente à la Boutique, 10 €, www.boutique-experts-comptables.com, rubrique « Exercice professionnel »).

Au-delà des publications, cette étude appelle, de la part des instances de la profession, des pilotes des cabinets, des enseignants, une exploitation et une prise en compte approfondies, notamment pour orienter les travaux futurs de l'Institution sur son avenir ainsi que sur sa capacité à mobiliser, recruter et fidéliser, dans la dynamique de service aux entreprises qui est la mission du métier d'expert-comptable.



Pierre CLICHE

Professeur invité à l'École nationale d'administration publique (ENAP)

Chercheur associé à L'Observatoire de l'administration publique (Québec)

Deux décennies de gestion budgétaire au Canada : Austérité, relâchement et modération

Au cours des deux dernières décennies, le Canada, aux prises avec des déficits répétés et une dette considérable, a été forcé de pratiquer une politique de rigueur budgétaire. Alliée à une conjoncture économique généralement favorable, celle-ci a permis un redressement spectaculaire des finances canadiennes qui, ensuite, a été suivi d'une reprise rapide des dépenses publiques. La crise de 2008 est venue rappeler la vulnérabilité d'une économie tournée vers l'exportation tout en mettant en évidence la nécessité pour l'avenir de pratiquer la modération budgétaire, soit une progression disciplinée des recettes et des dépenses évitant les brusques à-coups et gardant le cap sur le moyen et le long terme.

Les « Trente glorieuses » ont été pour le Canada une période de développement rapide tant du point de vue économique que social. Le boom de l'après-guerre a permis de mettre en valeur les ressources naturelles, de structurer l'industrie canadienne et de consolider la vocation exportatrice du pays. La création de richesse s'est accompagnée d'une redistribu-

tion importante via le lancement de généreux régimes d'assurance et d'assistance sociale.

Durant toute cette période, le Canada a pratiqué une politique procyclique, les dépenses publiques augmentant en proportion du PIB alors que les taux d'imposition relatifs, eux, diminuaient. Des dépenses qui croissent plus vite que les recettes ont certes contribué à stimuler davantage l'économie

mais ont aussi mené à une enfilade de déficits publics et, partant, à l'accumulation d'une dette très importante. À telle enseigne qu'à la fin des années 1980 les agences de notation et les marchés financiers, voyant l'endettement public gonfler dangereusement et le service de la dette atteindre le tiers du budget de dépenses du gouvernement, ont commencé de s'inquiéter sérieusement¹. S'il

¹ C'est à cette époque que le Canada a été décoté passant d'AAA à AA.

voulait encore compter sur l'appui du secteur privé pour financer sa dette à des taux d'intérêt raisonnables, le Canada devait changer sa politique et sa gestion budgétaires.

C'est ce qu'il a fait à partir du début des années 1990, menant une politique de rigueur qui visait l'élimination des déficits publics. Ayant atteint son objectif, le gouvernement canadien s'est ensuite employé à réduire son endettement tout en reprenant une croissance dite « contrôlée » de ses dépenses. La crise économique de 2008 est venue y mettre un terme et a même ramené le Canada un peu en arrière. Dès lors se trouvait posée la question des conditions associées à un redressement budgétaire durable.

Dans les développements qui suivent, nous nous attacherons à décrire l'évolution des finances publiques canadiennes et les diverses catégories de mesures qui furent prises par les gouvernements qui se sont succédé à la tête de l'État canadien. Nous verrons que l'austérité fructueuse de la première période, à mesure que les excédents permettaient de diminuer la dette et de dépenser davantage, a cédé la place à une gestion plus relâchée. L'euphorie de la réussite en quelque sorte. Mais la crise de 2008 a permis de voir que les acquis demeuraient fragiles, que les déficits ne se résorberaient pas d'eux-mêmes. En fait, si l'on veut éviter que les chocs économiques ne viennent contrarier durablement la capacité du Canada d'affronter la transition démographique dans laquelle il est engagé, la modération budgétaire à court terme et des initiatives diminuant les risques à long terme doivent guider la politique budgétaire du gouvernement du Canada.

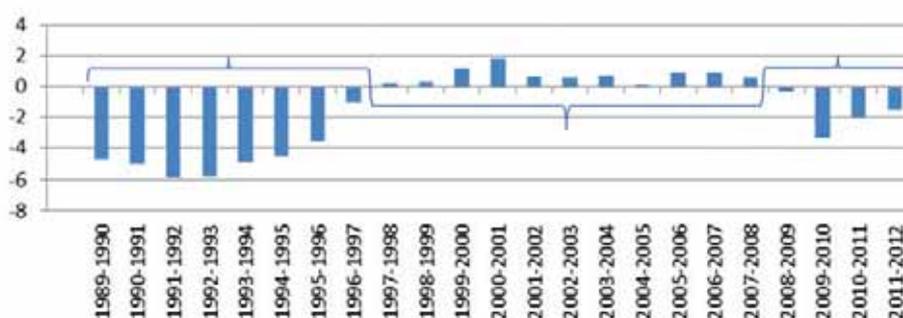
1 Retour sur le passé

Le découpage historique de ces périodes budgétaires différentes sera fondé sur l'inflexion des trajectoires des soldes budgétaires et de la dette brute (somme de tous les passifs). Les graphiques suivants permettent de distinguer une première période qui couvre les années

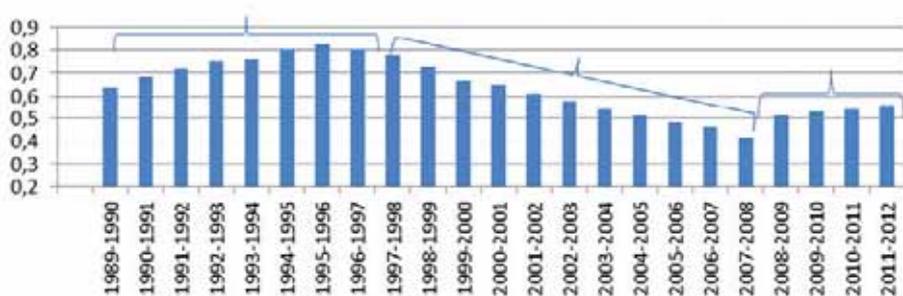
1989-1990 à 1996-1997, une deuxième qui s'étend de 1997-1998 à 2007-2008 et une dernière allant de 2008-2009 à 2011-2012². Chacune se démarque fortement de la suivante, marquant la fin d'un cycle budgétaire et le début d'un nouveau.

² Ce sont les données des Comptes publics du Canada qui sont utilisées pour faire cette analyse et celles de l'année 2012-2013 n'étaient pas disponibles au moment de la rédiger.

Les soldes budgétaires en % du PIB



La dette brute en % du PIB

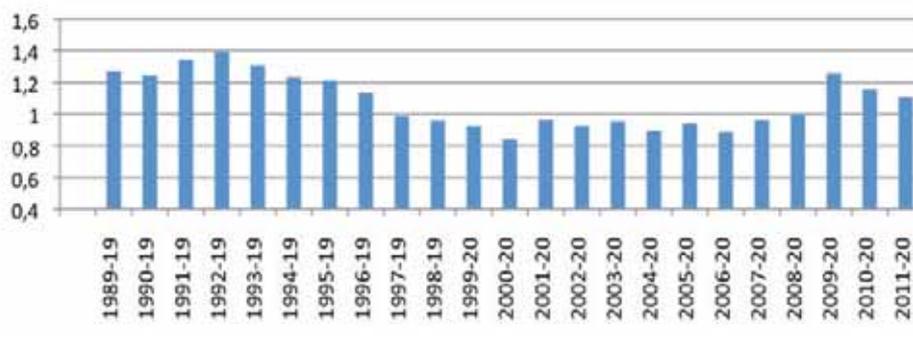


A. La période 1989-1990 à 1996-1997

Au début des années 1990, la crédibilité du Canada sur les marchés financiers était grandement affectée et les deux gouvernements qui se sont succédé durant la première période ont affiché clairement leur intention de mettre fin à la spirale des déficits qui entraînait le pays dans un gouffre financier. Ils ont

bénéficié, pour ce faire, du soutien de la population canadienne pour qui, toutes les enquêtes d'opinion de l'époque le démontraient, la réduction du déficit revêtait un caractère d'urgence. Il s'agit certes d'une situation privilégiée lorsqu'un gouvernement s'apprête à mener une politique de rigueur.

Ratio dépenses sur recettes



Le graphique précédent montre que les dépenses ont systématiquement dépassé les recettes en début de période alors que le Canada connaissait une récession économique majeure. Le gouvernement du Parti conservateur³ hésitait à sabrer dans les dépenses de peur d'aggraver le ralentissement de l'économie. S'il a pris quelques mesures pour ralentir la croissance des dépenses (par exemple le gel des transferts aux provinces ou l'élimination de 15 000 postes de fonctionnaires), c'est surtout par des mesures touchant les recettes qu'il s'est signalé, notamment par un impôt additionnel temporaire de 3% et surtout par l'introduction de la Taxe sur les produits et services (TPS), équivalent canadien de la taxe sur la valeur ajoutée.

En 1993, un gouvernement du Parti libéral⁴ est élu qui met résolument le cap sur l'équilibre budgétaire. En faisant adopter la *Loi sur l'élimination du déficit*⁵, il s'engage à réduire significativement le rythme de croissance des dépenses pour qu'elles cessent d'être supérieures aux recettes sur un horizon de cinq ans. Il jouera cependant sur les deux tableaux, recettes et dépenses, pour atteindre son objectif.

1. Les dépenses

Un premier exercice d'examen des programmes est lancé en 1993⁶ qui visait à réduire le

déficit, de 5,9% du PIB qu'il était à 3% en 1996. Il s'agissait de mettre à niveau les dépenses de programmes (à l'exception des transferts aux personnes et des frais de la dette) et cet examen ne portait par conséquent que sur un peu moins de 40% des dépenses du moment, essentiellement les transferts institutionnels, les programmes sociaux et la rémunération des employés de l'État. Le même niveau de réduction sur trois ans des dépenses tendancielles n'était pas demandé à chaque ministère : certains se sont vus attribuer des objectifs d'ajustement importants (de l'ordre de 25%), d'autres des objectifs d'ajustement substantiels (de l'ordre de 15%) et d'autres enfin des objectifs moindres encore (de l'ordre de 5%). On reconnaissait ainsi qu'on ne pouvait attendre la même contribution de chacun alors que la nature de leurs dépenses variait considérablement.

Les transferts aux provinces⁷ furent touchés de plein fouet, passant de 27 milliards de dollars en 1994 à 20 milliards de dollars en 1997-1998. Par rapport aux dépenses de programmes, cela représentait une baisse de leur poids relatif de 23% à 18%. Pour y arriver, le gouvernement fédéral a dû changer le principe du financement des programmes fédéral-provinciaux qui jusque-là étaient fondés sur

le partage des coûts pour celui du financement global. Les transferts au titre de l'aide sociale et de la santé ont été principalement affectés.

L'effectif fédéral, au début de la période, comptait plus de 350 000 ETC (équivalent temps complet) alors qu'en 1998, il n'était plus que de 290 000⁸. C'est en misant sur des programmes de départ volontaire et sur l'attrition que l'essentiel de cette diminution de 60 000 employés s'est accomplie. En 1990-1991, les frais de personnel atteignaient un peu plus de 30 milliards de dollars et avaient diminué à 23 milliards de dollars en 1997-1998.

Les programmes sociaux fédéraux ont également été revus. Celui qui a subi les modifications les plus importantes fut le programme d'assurance chômage. Il fut recentré sur l'assurance au détriment de l'assistance de sorte que la contribution du gouvernement à son financement a été pratiquement éliminée, même s'il demeurait responsable de la solvabilité du régime⁹. L'effet direct de ce changement fut une baisse rapide du nombre de prestataires.

Il convient également de souligner l'abandon des réserves centrales dans le budget, réserves permettant de faire face à des dépassements de dépenses en cours d'exercice. Cette mesure a servi à renforcer la discipline budgétaire des ministères, à forcer ceux-ci à rester à l'intérieur des enveloppes qui leur avaient été octroyées, sachant ne pouvoir compter sur aucun secours venant des Finances ou du Trésor. Désormais, chacun devait gérer ses dépassements.

2. Les recettes

L'accent mis sur les dépenses n'a pas empêché que l'on s'intéresse aussi aux recettes. À ce

3 De 1984 à 1993, ce gouvernement était dirigé par Brian Mulroney et les ministres des Finances furent Michael Wilson (1984-1991) et Don Mazankovski (1991-1993).

4 Au pouvoir de 1993 à 2006, les gouvernements du Parti libéral seront dirigés par Jean Chrétien (1993-2003) et Paul Martin (2003-2006) et les ministres des Finances furent respectivement Paul Martin (1993-2002), John Manley (2002-2003) et Ralph Goodale (2003-2006).

5 Cette loi adoptée pour cinq ans ne sera pas reconduite à son expiration, le déficit étant éliminé.

6 Inspiré de l'expérience britannique des *Spending Reviews*.

7 Les programmes de transfert aux provinces étaient structurés principalement autour de la Péréquation, du Régime d'assistance publique du Canada, du Financement des programmes établis et d'un ensemble de programmes mineurs (Entente sur la gestion de la main-d'œuvre, Régime canadien de prêts aux étudiants, Entente sur l'intégration des immigrants, Enseignement aux autochtones, etc.).

8 Pour une analyse complète de l'évolution des effectifs fédéraux : Bureau du Directeur parlementaire du budget (2012), *Le poids financier des frais de personnel dans l'administration publique fédérale – tendances et évolution*, 30 pages. (Disponible sur internet)

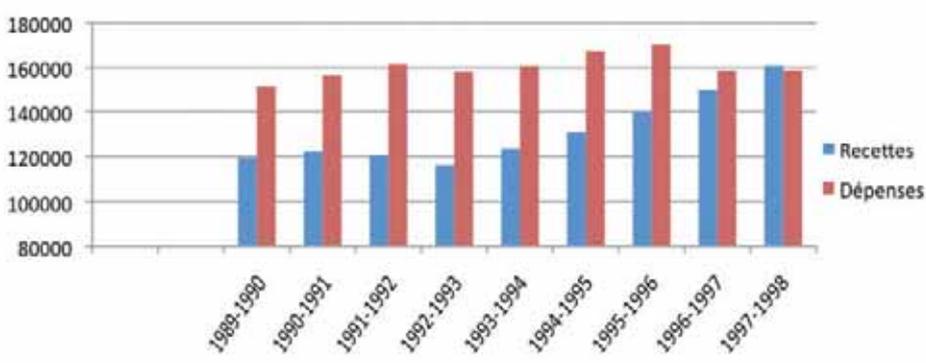
9 Ce qui lui a permis par la suite de consolider les surplus de la caisse de l'assurance chômage à ses données financières et de faciliter le retour à l'équilibre budgétaire.

chapitre, l'approche fut de ne pas ajouter aux mesures prises par le gouvernement conservateur du début de la décennie sinon de manière marginale. Deux voies ont été suivies : la prudence dans les prévisions de recettes¹⁰ et les privatisations.

Des prévisions optimistes avaient par le passé érodé la confiance à l'égard des prévisions économiques internes servant d'assise aux budgets de sorte que le gouvernement a choisi de s'appuyer dorénavant sur les prévisions de croissance du secteur public faites par les institutions financières privées. Ces prévisions étaient généralement plus conservatrices. Bien plus, le gouvernement a choisi d'ajouter 50 centièmes de point de base à la moyenne des prévisions du secteur privé concernant les taux d'intérêt. Une sous-évaluation de l'activité économique devait normalement en résulter qui contraindrait encore davantage la gestion budgétaire. La création d'une « réserve pour éventualités » de 3 milliards (ne pouvant servir qu'à compenser des dépenses absolument imprévisibles) complétait cet ensemble de précautions.

Le transfert d'activités du secteur public au secteur privé est un levier qui fut largement utilisé¹¹. Les privatisations, en plus de réduire les besoins de financement et l'endettement de l'État, peuvent également encourager les gains d'efficacité économique lorsqu'elles sont bien structurées. Si elles ont été moins rapides et moins étendues au Canada qu'à l'étranger, ces ventes au privé ont généré plus de 7 milliards de dollars de recettes au cours de la période, dont près de 4 milliards en 1995 par la cession des Chemins de fer nationaux, de Pétro-Canada et de NAV Canada.

Évolution des recettes et des dépenses en millions de dollars



Le graphique ci-dessus montre que la progression des dépenses a été contenue sur l'ensemble de la période pendant que les recettes amorçaient une remontée qui devait les conduire à surpasser les dépenses en 1997-1998. En somme, non seulement l'ob-

jectif initial de ramener le déficit à 3 % du PIB était atteint mais le déficit était éliminé. Si la reprise économique y a joué un grand rôle, sans les efforts budgétaires déployés, les résultats n'auraient pas été aussi spectaculaires.

B. La période 1997-1998 à 2007-2008

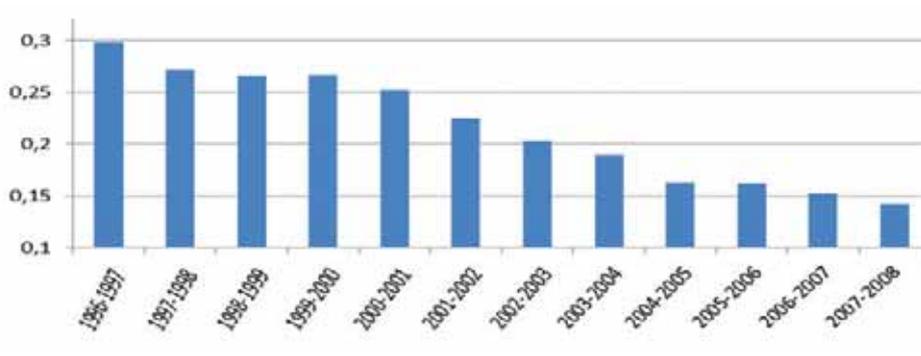
Le solde budgétaire étant passé du côté positif, il s'agissait de maintenir les efforts pour l'y garder. Un nouvel objectif vient désormais guider les interventions publiques : s'attaquer à la dette. À partir de 1998, le gouvernement adopte un Plan de réduction de la dette visant d'abord une diminution en termes absolus et ensuite, à partir de 2004, une diminution en termes relatifs, c'est-à-dire de ramener la dette nette à 25 % du PIB vers le milieu de la décennie 2010.

Onze années d'excédents budgétaires représentant 100 milliards de dollars vont permettre de diminuer la dette de manière importante. Ces remboursements vont donner au gouvernement une marge de manœuvre qu'il n'avait pas auparavant en réduisant le service de la dette. Ainsi, comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous, les frais de la dette qui comptaient pour 30 % des dépenses de programmes en 1996-1997 ne représentaient plus que 14 % onze ans plus tard.

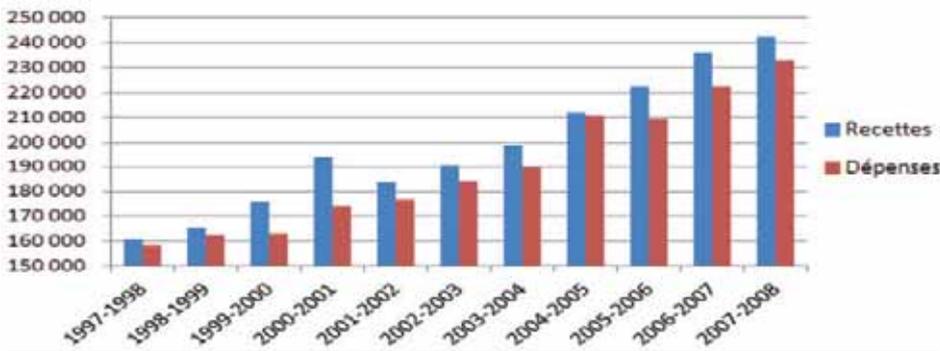
¹⁰ L'article de 2001 de Jon R. Blöndal, *La procédure budgétaire au Canada*, dans la revue *Gestion budgétaire de l'OCDE* donne une bonne idée de la gestion budgétaire de cette époque.

¹¹ Pour une description détaillée des privatisations, voir l'étude de 1997 de la Banque du Canada intitulée *L'incidence de la privatisation sur la situation des finances publiques du Canada*. (Disponible sur internet).

Évolution des frais de la dette en proportion des dépenses



Évolution des recettes et des dépenses en millions de dollars



Un nouvel exercice d'examen des programmes est lancé en 1999 qui va permettre de garder le cap sur le contrôle des dépenses pendant quelques années mais, à compter de 2002-2003, la machine gouvernementale retrouve un rythme de croissance des dépenses plus soutenu.

Que s'est-il passé? Le gouvernement a été en quelque sorte victime de son succès. La succession de soldes budgétaires positifs, en général plus élevés que prévus étant donné les règles de prudence attachées aux prévisions, a entraîné deux conséquences : d'une part un relâchement de la vigilance vis-à-vis des dépenses et, d'autre part, un sentiment de surtaxation au sein de la population et la demande de réduction d'impôts¹².

1. Les dépenses

De 1997-1998 à 2007-2008, les effectifs fédéraux ont retrouvé leur niveau de 1990, passant de

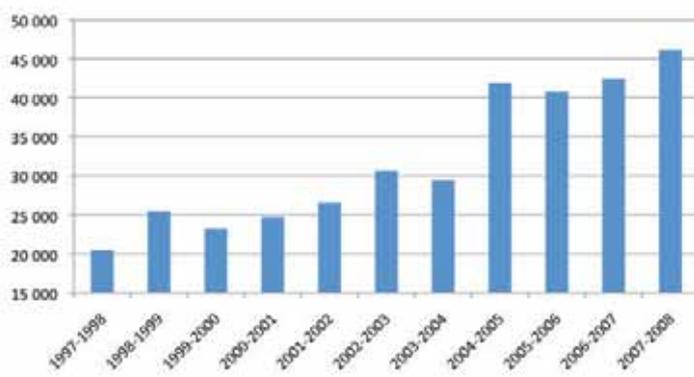
290 000 ETC à un peu plus de 350 000 ETC. Une récupération complète. Les frais de personnel qui étaient de 23 milliards de dollars en 1997-1998 ont atteint 40 milliards de dollars en 2007-2008, pour une croissance de près de 75%. Avec l'accord du gouvernement, les forces armées et les services policiers ont voulu rétablir un niveau d'efficacité opérationnelle que les compressions de personnel avaient mis à mal et les ministères et organismes ont emboîté le pas en insistant notamment sur leurs carences en matière de contrôle et d'évaluation. Bref, la situation budgétaire s'améliorant, on sentait une ouverture plus grande aux demandes de l'administration de la part des décideurs politiques.

Il en fut de même pour les transferts aux provinces, particulièrement à compter de 2004-2005 comme on peut le voir sur le graphique qui suit. Les récriminations des gouvernements

provinciaux qui accusaient le gouvernement fédéral d'avoir assaini ses finances en transférant ses problèmes dans leur cour par des coupures unilatérales commencèrent d'être entendues. Le programme de Péréquation et le Transfert canadien en matière de santé¹³ virent leurs plafonds augmentés substantiellement à la faveur d'un réinvestissement fédéral. S'est ajoutée la volonté du gouvernement fédéral de contribuer au financement d'un réseau canadien de places en garderie.

Mais le gouvernement, conscient du caractère inquiétant de la croissance rapide des dépenses, a également posé en 2007 les jalons d'une restructuration de son système de gestion des dépenses. En mettant en place « l'examen stratégique des dépenses »¹⁴, trois objectifs étaient poursuivis : tenir compte de l'éventail complet des dépenses pour juger des nouvelles propositions, s'assurer que les nouvelles dépenses correspondent aux priorités gouvernementales et incorporer la performance relative des programmes à la prise de décision. En s'appuyant sur l'architecture des activités de programmes (AAP), l'information sur la performance des programmes produite par les ministères devait servir à déterminer les initiatives réussies et, partant, à identifier les 5 % des dépenses qui étaient les moins performantes suivant un ensemble de critères pré-établis (efficacité, pertinence, efficacité, choix des moyens les plus économiques). Les ministères avaient également la responsabilité de proposer des options de réduction de dépenses pour ces programmes de même qu'une stratégie globale de mise en œuvre. Il appartenait ensuite au Conseil du trésor de procéder à une évaluation des propositions et de faire des recommandations au gouvernement en vue de la préparation du prochain budget.

Évolution des transferts aux provinces en millions de dollars



12 Pour une analyse approfondie des impacts des surplus fédéraux, voir : Association des comptables généraux accrédités du Canada (2010), *L'excédent budgétaire fédéral : accident ou stratégie*, 66 pages. (Disponible sur internet)

13 Le Transfert canadien en matière de santé et de services sociaux (TCSPS) a remplacé le Financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada.

14 Le document de 2008 du CCAF-FCVI, *Les fondements institutionnels favorisant la budgétisation éclairée par la performance – le cas du gouvernement du Canada*, permet de bien situer la façon dont on fait le lien entre gestion et budgétisation axées sur les résultats au Canada. On peut également consulter : *Performance Budgeting in Canada*, de Lee McCormack publié en 2007 dans *Performance budgeting in OECD Countries*.

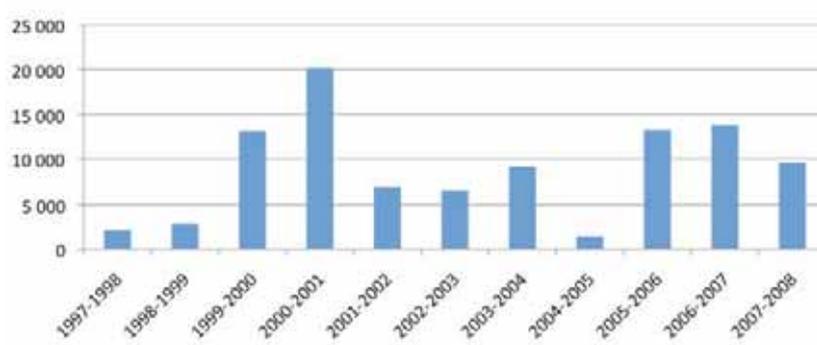
Avec ce nouveau système de gestion des dépenses, on entendait réaliser annuellement l'examen stratégique de 25% des dépenses de programmes dans une perspective d'optimisation des ressources. Un premier exercice de portée plus limitée fut effectué en 2007 et porta sur douze ministères et organismes totalisant des dépenses de 13,6 milliards de dollars. Les économies issues de cet exercice ne commencèrent à se matérialiser que dans les années suivantes et ont été affectées au financement de nouveaux programmes prioritaires.

2. Les recettes

La croissance économique allée à la stabilisation des dépenses publiques créa les conditions requises pour que l'on remette dans l'économie une partie des prélèvements fiscaux. Dès 2000, le gouvernement du Parti libéral sentait la nécessité de relâcher la pression sur les contribuables canadiens. Il lança un Plan quinquennal de réduction des impôts qui mettait en place certaines réformes structurelles, notamment le rétablissement de la pleine indexation du système d'impôt sur le revenu des particuliers et l'élimination de la surtaxe sur les revenus élevés. Le Plan prévoyait aussi d'importants allègements grâce à des taux d'impôt réduits, des fourchettes plus élevées et des avantages fiscaux bonifiés, en particulier pour les familles à revenu faible et moyen avec enfants (par la Prestation fiscale canadienne pour enfants) et les étudiants. Il mettait également en œuvre une réduction majeure sur les gains de capitaux. On estime que sur cinq ans le gouvernement s'est privé de 100 milliards de dollars de recettes.

En 2006, le Parti conservateur¹⁵ est porté au pouvoir lors des élections générales. Son orientation principale en matière financière est de diminuer la place du gouvernement dans l'économie et de baisser les impôts des

Évolution des excédents budgétaires en millions de dollars



Canadiens. C'est donc sans surprise qu'il va continuer sur la lancée de 2000 avec un Plan d'équité fiscale. Ce Plan comporte diverses dispositions d'allègement fiscal pour les fiducies et sociétés en commandite, un abaissement général du taux d'imposition des particuliers et des sociétés et le fractionnement des revenus de retraite entre conjoints. S'ajoutant aux mesures déjà contenues dans le budget de 2006 qui représentaient plus de 20 milliards sur deux ans, ce sont des milliards additionnels dont le gouvernement se privera.

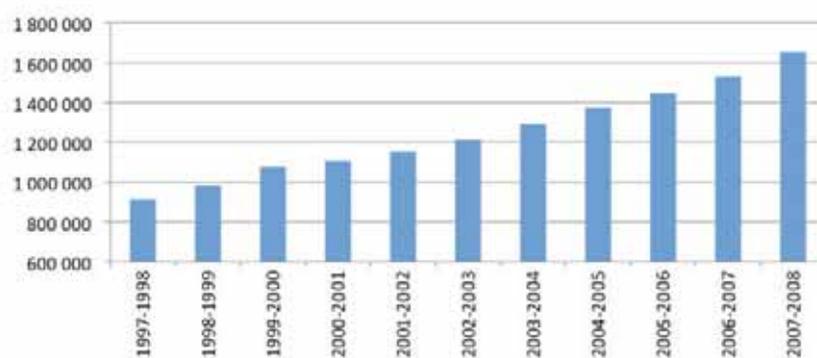
Ce gouvernement renonce de plus à la pratique qui consistait à intégrer aux prévisions économiques certaines précautions : la réserve pour éventualités et la marge de prudence économique sont retirées du budget. On conserve comme assise des prévisions la moyenne des prévisions faites par le secteur privé et l'objectif de réduire la dette d'environ 3 milliards de dollars par année mais à même les surplus budgétaires qui seront dégagés.

Le graphique ci-dessus permet de constater que, malgré les recettes dont se prive le gouvernement, le solde budgétaire continue d'être positif. C'est dire que l'argument de la surtaxation invoqué par différents groupes de citoyens et d'entreprises n'était pas sans fondement. Celle-ci était nécessaire pour sortir le Canada de l'ornière budgétaire dans laquelle il s'était enlisé cependant, une fois l'équilibre rétabli, la maintenir à ce niveau équivalait à faire une ponction déraisonnable sur la richesse collective d'autant plus que des remboursements simultanés permettaient à la dette de diminuer.

Ce qu'il faut comprendre, c'est que le Canada a bénéficié d'une conjoncture économique particulièrement favorable. La croissance du PIB, ainsi que le montre le graphique ci-dessous, a été forte et soutenue tout au long de la période. On a misé sur la probabilité que remettre de l'argent dans l'économie permettrait de soutenir la croissance, ce qui s'est avéré fondé.

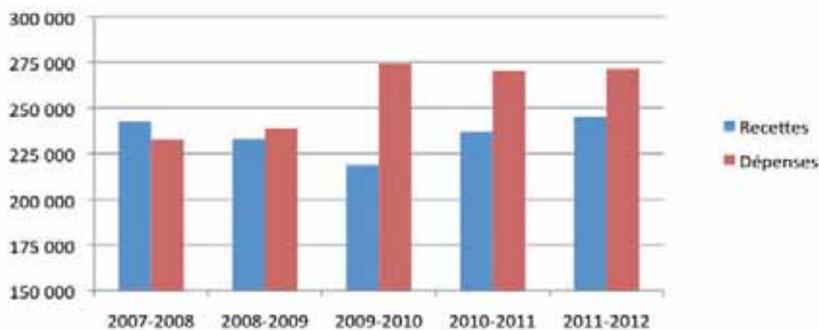
¹⁵ Ce gouvernement minoritaire, dirigé par Stephen Harper et dont le ministre des Finances est Jim Flaherty, a été réélu à deux reprises depuis lors, la dernière fois avec une majorité de députés.

Évolution du PIB en millions de dollars



C. La période 2008-2009 à 2011-2012

Évolution des recettes et des dépenses en millions de dollars



L'économie américaine s'est enrayée en 2008, plongée dans une crise financière majeure, et a entraîné le reste du monde à sa suite¹⁶. L'économie canadienne dépendant pour une large part d'exportations vers son voisin du sud n'a pas été exclue. Les mécanismes de stabilisation automatique se sont mis à l'œuvre et les recettes ont cessé de croître pendant que les dépenses augmentaient (voir graphique ci-dessus). Résultat incontournable : le retour des déficits.

Cependant, les ajustements automatiques de la machine économique n'étaient pas suffisants pour faire face à une crise de cette ampleur et une politique de relance a dû être adoptée. Ce qui est particulier dans le cas du Canada, c'est que le gouvernement n'a pas cherché uniquement à diminuer les déficits en menant une action simultanée d'augmentation des dépenses et des prélèvements fiscaux. Certes, des injections d'argent public dans l'économie auront lieu mais les investissements privés seront également favorisés par l'octroi de nouvelles exemptions d'impôt. Une sortie de crise est prévue pour 2016-2017, année où le gouvernement prétend être en mesure d'équilibrer ses comptes.

1. Les dépenses

Le budget fédéral de janvier 2009 voit l'adoption du *Plan d'action économique du Canada* qui visait à répondre à ce ralentis-

sement en stimulant l'économie, notamment en augmentant les dépenses publiques dans les secteurs de l'économie et les régions du pays les plus touchés. Il cherchait aussi à encourager les Canadiens à dépenser, à favoriser la construction domiciliaire et la construction d'infrastructures, et à soutenir les entreprises et les collectivités. Au départ, ces initiatives représentaient quelque 40 milliards de dollars, auxquels s'ajoutaient des fonds de 12 milliards de dollars provenant des autres niveaux de gouvernement. Ces montants ont ensuite été portés à environ 47 milliards de dollars pour le gouvernement fédéral et à 14 milliards pour les provinces et les territoires. Initialement prévu pour deux ans, le Plan sera étendu à une troisième année pour faciliter la réalisation de tous les projets.

Pour ce qui est des dépenses en personnel, elles ont continué de progresser, atteignant un niveau record en 2011-2012 à 43,6 milliards de dollars, soit 18,2% de l'ensemble des dépenses de

programmes du gouvernement fédéral et 2,55% du PIB. L'effectif était de 375 500 ETC en mars 2012, en progression de 15 000 par rapport à mars 2009.

Une partie du financement de ces dépenses provient des économies réalisées par les exercices annuels d'examen stratégique : celui de 2007 dégagait 386 millions de dollars; celui de 2008, 586 millions de dollars; celui de 2009, 287 millions de dollars; et celui de 2010, 1,6 milliard de dollars. Au total, près de 3 milliards de dollars disponibles pour réaffectation vers les priorités du gouvernement.

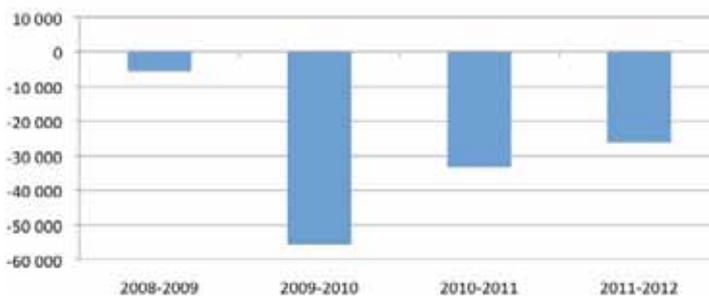
2. Les recettes

À compter de janvier 2008, les Canadiens ont eu droit à une diminution de la partie fédérale de la taxe sur les produits et services (TVA). De 7% qu'elle était en 2006, elle a diminué à 5%. Quelque 6 milliards de dollars par année furent ainsi laissés aux contribuables.

Une mesure nouvelle fit également son apparition en 2009 : le Compte d'épargne libre d'impôts (CELI). Le CELI permet aux résidents canadiens de toucher un revenu de placement exempt d'impôt tout au long de leur vie. De 2009 à 2012, le plafond du CELI était de 5 000 \$ par année. Il sera par la suite indexé.

Globalement, l'écart entre les dépenses et les recettes a généré des déficits importants mais qui sont allés en diminuant à partir de 2009, passant de 55 à 26 milliards de dollars en 2012 ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

Déficit en millions de dollars



¹⁶ Contrairement à plusieurs pays, le Canada a été peu affecté par le resserrement du crédit, le marché interbancaire étant suffisamment fort pour résister aux pressions conjoncturelles.

2 Les années à venir

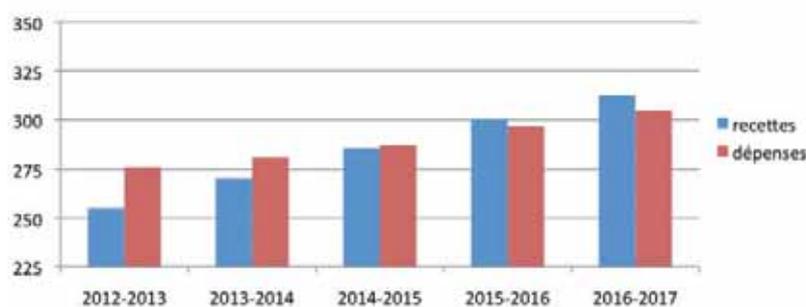
Qu'advient-il à partir de maintenant ? Un peu la même chose que précédemment dans la mesure où le retour à l'équilibre budgétaire reste une priorité. Par la suite, si des excédents budgétaires le permettent, il y a tout à parier que le gouvernement mettra de nouveau le cap sur la réduction de la dette. Il ne pourra cependant pas compter sur une croissance économique aussi soutenue que par le passé en raison de la transition démographique majeure dans laquelle il est engagé. Une nouvelle ère commence où la gestion budgétaire canadienne sera probablement teintée de prudence et de modération.

A. À court terme

Les mesures relatives aux dépenses et aux recettes mises en œuvre au cours des dernières années seraient susceptibles d'entraîner le Canada sur le chemin d'une récupération financière complète. Loin d'être emballée, la machine économique permet néanmoins d'entrevoir une croissance annuelle moyenne du PIB nominal de 4,4 % pendant les cinq prochaines années¹⁷. Alliée à un contrôle serré des dépenses, cette croissance devrait amener des soldes budgétaires excédentaires. En effet, les recettes augmenteront plus rapidement que les dépenses, passant de 255 à 312,5 milliards de dollars (+23%) alors que les dépenses passeront de 276,1 à 304,7 milliards de dollars (+10%).

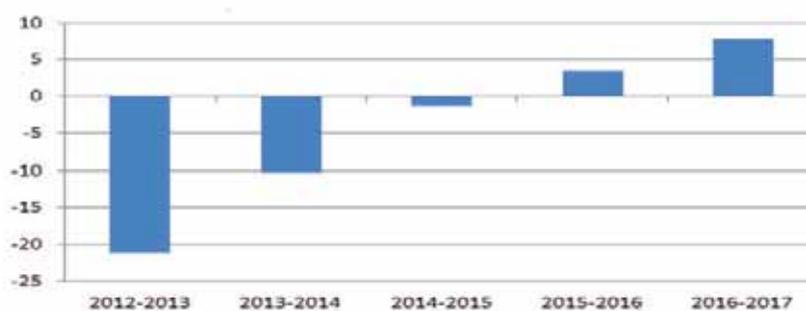
Pour les cinq années qui vont de 2012-2013 à 2016-2017 (cf. graphique ci-contre), les prévisions du ministère des Finances¹⁸ permettent d'envisager la poursuite du mouvement de résorption graduelle du déficit jusqu'à l'apparition d'un excédent en

Évolution prévue des recettes et des dépenses en milliards de dollars



2015-2016, un an plus tôt que prévu lors du lancement du Plan d'action économique du Canada en 2009. De 21,1 milliards de dollars, le déficit serait effacé en 2015-2016 et deviendrait un surplus de quelque 7,8 milliards de dollars en 2016-2017 comme montre le graphique ci-dessous.

Évolution prévue des déficits en milliards de dollars



1. Les dépenses

La croissance des dépenses va se poursuivre sous l'effet combiné de la hausse des prestations aux aînés, du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et de la phase finale de stimulation du Plan d'action économique du Canada. Les prestations aux aînés devraient passer de 38,1 milliards de dollars à 50,1 milliards au cours de la période de projection, soit une hausse d'environ 5,6 % par année attribuable à l'inflation

des prix à la consommation, à laquelle les prestations sont pleinement indexées, et au fait que le nombre d'aînés devrait passer de 4,8 millions à 6,0 millions au cours de la période de projection¹⁹. Quant au TCS, le maintien pour cinq années additionnelles du facteur de progression de 6 % par année, applicable en vertu de la dernière entente fédérale-provinciale, explique la hausse prévue. Pour l'assurance emploi, le taux de chômage et des prestations

¹⁷ D'après la moyenne des prévisions du secteur privé présentée dans le budget 2012-2013.

¹⁸ Ministère des Finances du Canada, Le budget de 2012, Chapitre 6, Perspectives financières.

¹⁹ Les prestations aux aînés englobent les paiements au titre de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti et de l'allocation au conjoint versés aux aînés admissibles; la Sécurité de la vieillesse représente environ 80 % de ces dépenses.

hebdomadaires plus élevées font que les entrées de fonds sont temporairement inférieures aux sorties de sorte que le gouvernement fédéral doit assumer la différence. La situation s'inversera vers la fin de la période.

Pour compenser une partie des augmentations, on estime qu'à l'horizon 2016-2017, les résultats de l'examen stratégique des dépenses ministérielles mené par le gouvernement atteindront quelque 5,2 milliards de dollars en économies permanentes. À celles-ci, il faut ajouter le maintien du gel des budgets de fonctionnement des ministères (débuté en 2011-2012) qui se poursuivrait jusqu'en 2015-2016. L'effet total de ces mesures se traduirait par une baisse nette annuelle de 20 milliards de dollars des dépenses au cours des cinq années couvertes par les prévisions.

Ces mesures prises par le gouvernement afin de rétablir l'équilibre budgétaire à moyen terme sont significatives mais, somme toute, assez modérées. Ainsi, la réduction de dépenses équivaut à moins de 2,0% des dépenses de programmes fédérales prévues en 2016-2017, ou environ 0,2% du PIB du Canada prévu pour la même année.

2. Les recettes

Entre 2011-2012 et 2016-2017, les recettes projetées croîtraient de 4,7% par année en moyenne. Ce sont principalement les rentrées au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers, de la TPS et des cotisations à l'assurance emploi qui en seraient responsables. Soutenues par la reprise économique et la création d'emplois, ces rentrées se feraient à des rythmes annuels de 5,4%, 5,1% et 4,8% respectivement. Pour l'impôt sur le revenu, l'explication se trouve dans le caractère progressif du régime et la croissance des revenus réels. La TPS, quant

à elle, devrait suivre le rythme de croissance de l'assiette de la consommation taxable et en ce qui concerne l'assurance emploi, le nouveau mécanisme d'établissement du taux des cotisations à l'assurance emploi est à la source de l'augmentation prévue à partir de 2015.

Par ailleurs, le gouvernement entend continuer les interventions ponctuelles visant à éliminer les échappatoires fiscales et à diminuer progressivement ou à abolir certaines dispositions fiscales préférentielles.

B. À long terme

Est-ce que ces mesures de court terme seront suffisantes pour assurer la stabilité financière du Canada à long terme ? Non, les efforts devront se poursuivre. Les cycles économiques ne manqueront pas d'avoir des impacts sérieux sur les finances canadiennes, son économie axée sur l'exportation créant une vulnérabilité évidente. Pour faire face à cette menace éventuelle, une marge de manœuvre doit être dégagée et la façon la plus directe d'y arriver est de diminuer la dette. Le recours à l'emprunt en situation de crise est d'autant plus facile que l'endettement est faible. On a vu depuis 2008 qu'une dette élevée limite grandement les mesures de relance que les gouvernements peuvent adopter et que, s'il faut en même temps lutter contre le déficit et stimuler l'économie, les pays fortement endettés n'y arrivent pas et s'enfoncent dans la récession. De plus, une dette publique qui augmente plus vite que l'économie pendant une période prolongée met en péril la transmission ordonnée du fardeau fiscal intergénérationnel. En l'absence d'un juste équilibre entre les besoins des contribuables d'aujourd'hui et ceux des contribuables de demain, les pro-

chaines générations pourraient voir leur niveau de vie diminuer.

Des éléments d'ordre interne pèsent également sur la viabilité des finances publiques du Canada : les conséquences économiques et financières de la transition démographique. La population canadienne vieillit alors que la natalité baisse et que se profile à l'horizon un net ralentissement de la croissance des effectifs démographiques et une diminution de la population active.

Le Bureau du Directeur parlementaire du budget²⁰ (DPB) s'est intéressé aux répercussions économiques du vieillissement²¹. Son analyse indique que la croissance de l'économie et de l'assiette fiscale marquera le pas lorsque la génération du baby-boom quittera progressivement la population active. Ses hypothèses et ses résultats qui sont très proches de ceux publiés par le ministère canadien des Finances en 2012²² mènent au constat d'une diminution et de la progression du PIB réel, celui-ci passant d'une moyenne annuelle de 2,7% au cours des vingt dernières années à une moyenne de seulement 1,6% au cours des deux prochaines décennies. Les recettes du gouvernement en seront forcément affectées et, partant, sa capacité de financer ses dépenses. Les coûts de la retraite et des services de santé (que les cohortes âgées utilisent davantage) s'élèveront alors que la croissance de la population active et de la production ralentiront. C'est ce qui a amené le gouvernement à commencer de prendre des mesures permettant de ralentir à long terme la hausse de ces catégories de dépenses.

Dans le domaine de la santé, le fédéral agit par le biais du Transfert canadien en matière de santé lequel augmentera à un taux annuel de 6% jusqu'en

20 Organisme relevant du Parlement canadien chargé d'effectuer diverses analyses sur les finances du gouvernement au bénéfice des parlementaires.

21 DPB (2013), *Rapport sur la viabilité financière de 2013*, Ottawa, 49 pages.

22 Ministère des Finances du Canada (2012), *Répercussions économiques et budgétaires du vieillissement de la population canadienne*, (Disponible sur internet)

2016-2017 tel que mentionné précédemment. À compter de 2017-2018 cependant, il progressera selon une moyenne mobile sur trois ans de la croissance du PIB nominal, avec une hausse garantie de 3% par année. Cette modification permettrait, selon le DPB, d'améliorer le ratio de la dette fédérale au PIB de près de 30 points de pourcentage sur une période de 40 ans. Si le gouvernement fédéral pose ainsi un geste très significatif pour assainir son avenir budgétaire, il force du même coup les provinces à prendre

des décisions difficiles : diminuer leurs coûts et/ou augmenter les tarifs aux usagers.²³

Dans le domaine des retraites, de sombres perspectives guettent aussi le Canada. Le programme de Sécurité de la vieillesse, programme universel dont les coûts sont assumés par le budget courant du fédéral, prévoit le versement d'une prestation mensuelle aux citoyens de plus de 65 ans. Avec l'augmentation des cohortes âgées et l'allongement de la durée de la vie, les charges au titre de ce programme seraient passées de

35 milliards de dollars en 2010-2011 à un peu plus de 100 milliards de dollars de dollars en 2029²⁴. Le budget 2012-2013 du gouvernement prévoit que l'âge donnant droit aux prestations sera relevé de 65 à 67 ans sur une période de six ans, à compter de 2023. Bien que cette mesure ne permette de réduire la facture publique que de 10 milliards de dollars en 2029, combinée aux économies générées par les modifications apportées au TCS, elle améliore sensiblement la perspective intertemporelle²⁵.

23 Les services de santé faisant l'objet d'un financement fédéral sont définis dans une législation particulière et on voit mal comment les provinces pourraient y arriver sans une modification de la loi fédérale.

24 Bureau du Vérificateur général du Canada (2012), La viabilité à long terme des finances publiques, Ottawa, 35 pages. (Disponible sur internet)

25 Pour ce qui est des autres régimes publics de retraite, comme le Régime de pension du Canada ou le Régime de rente du Québec, les études actuarielles indiquent que les relèvements récents des taux de cotisation donnent un niveau de capitalisation permettant de couvrir les prestations dans l'avenir.

3 Conclusion : la nécessaire discipline de la modération

Il existe une évidence en matière budgétaire : les déficits sont créés par des dépenses supérieures aux recettes. Pour retrouver une situation plus saine, on peut choisir d'augmenter les prélèvements mais si la pression fiscale est déjà élevée, cette avenue peut difficilement être empruntée. De même, recourir aux emprunts pour financer les dépenses courantes peut ne plus être possible aussi facilement qu'avant lorsque la dette est élevée. Dès lors qu'il y a peu de marge fiscale et que l'endettement est prononcé, l'accent doit porter en priorité sur le contrôle des dépenses et le maintien d'une croissance économique adéquate. À tout le moins, il faut essayer de partager l'effort entre

le citoyen et l'État par une réduction simultanée des dépenses publiques tendancielle. Plus la contribution du citoyen augmente, plus celui-ci entend s'assurer que l'on tire le meilleur parti des taxes et impôts. L'efficacité et l'efficacité des programmes publics deviennent un enjeu politique qu'aucun gouvernement ne peut écarter.

L'expérience canadienne montre que l'assainissement des finances publiques est une tâche ardue qui exige des efforts constants pendant plusieurs années et, pour peu que l'on relâche l'attention par la suite, on risque de retomber dans les mêmes ornières. Un mauvais bilan construit sur des décennies de gestion expansionniste ne se répare pas en

quelques années. Patience et modération peuvent cependant y arriver. Les périodes de rigueur excessives ont peu d'effets durables sur les finances publiques parce qu'elles sont généralement suivies de périodes fastes, sortes de récompense pour les contribuables et l'administration qui ont été largement sollicités et qui veulent profiter de conjonctures plus favorables pour retrouver ce qu'ils ont perdu.

Il est difficile pour les gouvernements de résister à ces pressions comme la trajectoire du Canada le démontre mais l'éventualité des resserrements économiques à venir et la transmission d'un fardeau intergénérationnel équitable devraient les inciter à le faire. ■



Régis LANNEAU

Maître de conférences en droit public, CRDP, FIDES

L'âge d'or des déficits publics, la démocratie en danger

Avec la crise de 2008, les finances publiques – et plus précisément des déficits publics – ont retrouvé une véritable place dans le débat démocratique. Les ouvrages sur la question se multiplient, de façon plus ou moins heureuse, afin de permettre au citoyen d'en comprendre les enjeux et les dynamiques. Deux ouvrages, parus à l'automne 2013, constituent certainement des points d'entrée pertinents pour aborder la question des déficits publics dans toute leur complexité.

La situation des déficits publics de la France est préoccupante : près de 190 milliards d'euros de dette (90 % du PIB), soit environ 22 000 euros par français. Chaque année ce sont un peu plus de 50 milliards d'euros qui sont dépensés pour rembourser les seuls intérêts de la dette. Mais contrairement à ce que l'opinion publique pourrait croire, cette « crise » des finances publiques n'est pas une nouveauté du XXI^e siècle ou le fruit de la crise de 2008, mais le produit de 40 ans de budgets déficitaires et d'une gestion laxiste préférant l'emprunt à l'équilibre budgétaire – même en haut d'un « cycle » économique. Cette crise n'est pas seulement celle des finances publiques mais également celle du modèle (social) français. Continuer sur la voie empruntée jusqu'à présent serait courir vers un précipice dont il ne pourrait se remettre.

Pour prévenir le risque, il faut en comprendre la dynamique. Deux ouvrages, parus lors du second semestre de l'année 2013, peuvent nous y aider et ont la particularité, rare, d'être très faciles d'accès, et même de faire aimer les finances publiques. Le premier, *Déficits publics, la démocratie en danger* (Armand Colin), est l'œuvre de l'ancien ministre du Budget et père de la LOLF, Alain Lambert. Le ton est politique (il appelle à la réforme et il faut pour cela du « courage politique »), l'écriture simple (il cherche clairement à vulgariser sans que le propos soit pour autant simpliste) et les idées très accessibles. Pour l'auteur, la réforme est inévitable ; plus encore, la facilité de son report n'aura d'équivalent que la violence de la situation pour les générations futures si rien n'est fait (il avance ainsi l'idée d'une « équité intergénérationnelle » largement mise à

mal). Le second, *L'âge d'or des déficits, 40 ans de politique budgétaire française*, est paru dans la très belle collection des études de la Documentation française. Son auteur est Pierre-François Gouiffès, inspecteur général des finances et maître de conférences à Sciences-Po Paris. L'ouvrage est académique, sérieux et extrêmement dense. Il essaye de présenter le plus objectivement possible l'évolution des comptes publics depuis 1974 (en volume mais également par postes), tout en identifiant certaines de ses causes. L'auteur ne cherche pas à proposer directement des solutions (même si la nécessité de la réforme se mue aujourd'hui en urgence), mais à exposer les paramètres qui devront être pris en compte pour réaliser les ajustements nécessaires. Il conclut d'ailleurs : « *aujourd'hui, il ne sert à rien de pleurer sur le lait renversé, ni d'ailleurs de chercher des boucs émissaires, exercice constituant davantage à identifier des coupables qu'à trouver des solutions* » (p. 199).

C'est fort de ce principe que cet article – et donc la présentation des deux ouvrages précités – sera articulé. Que le lait ait été renversé ne fait pas de doute pour les deux auteurs, mais il faut en prendre la mesure pour comprendre la gravité de la situation : pour cela une brève histoire de la crise des finances publiques s'avère nécessaire (1). Cette histoire se contente d'offrir des données objectives mais ne rentre pas directement dans l'explication de cette situation ; pour approfondir la question du « pourquoi ? » les deux auteurs vont identifier les forces qui ont pu conduire à de tels déséquilibres (2), malgré les revendications de « sérieux » budgétaire de la plupart des gouvernements. Fort de ces analyses, il leur est alors possible, directement ou indirectement, d'envisager les réformes nécessaires (3). En tout état de cause, la richesse des ouvrages ne pourra pas être pleinement rendue dans l'article et seules les grandes lignes directrices seront ici présentées.

1. Brève histoire de la crise des finances publiques

Si la crise des dettes souveraines semble s'être installée de façon subite, l'histoire prouve qu'il n'en est rien et que la crise de 2008 n'a dégradé que fort peu une situation budgétaire depuis longtemps préoccupante (100 milliards sur les 1 500 milliards de dettes accumulées pour les années 2008-2009). L'évolution de la dette, prise dans sa globalité, en témoigne parfaitement (a). Ce point de vue global ne permet cependant pas d'identifier l'évolution des dépenses dans leur

détail (b) qui révèle que c'est bien le modèle social français qui se trouve aujourd'hui dans l'impasse.

a. La crise prise dans sa globalité

En 1974, la France est dans une situation budgétaire enviable et bien meilleure que ses partenaires européens. La dette brute représente 14,5 % du PIB et le pays dispose d'une capacité de financement de 0,2 % du PIB. Aujourd'hui, la dette se monte à 90,2 % du PIB, 5 points au-dessus de la moyenne des pays de l'Union. La croissance de cette dette a été phénoménale : elle passe de 14,5 % du PIB en 1974 à 20,7 % sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, les deux mandats de François Mitterrand feront grimper ce chiffre à 49,2 %, ceux de Jacques Chirac à 64 %. Le mandat de Nicolas Sarkozy suivra la même voie : la dette brute atteindra 86 % en 2011. Les premières réformes votées durant le mandat de François Hollande ne laissent guère optimiste sur une inversion de cette courbe même si partant de beaucoup plus haut, il faut espérer au moins un ralentissement dans l'aggravation de la dette dans la part du PIB. Comme l'indique Alain Lambert : « *ni la droite, ni la gauche n'ont fait de la réduction des déficits publics et du remboursement de la dette une priorité politique* » (p. 58)... même si tous les gouvernements ont pu évoquer le problème et mener des politiques « d'austérité » (plan Barre de 1976, rigueur de la période 1983-1986, rigueur souhaitée par le gouvernement Rocard, rigueur sous le gouvernement d'Alain Juppé pour permettre l'adhésion à l'euro, etc.) qui n'ont jamais fait long feu. Cette dette est d'ailleurs principalement structurelle : pour la seule année 2010 (année de tous les records en matière de déficit budgétaire avec 149 milliards d'euros), seul un tiers du déficit se révèle être conjoncturel.

Cette dégradation des comptes s'explique principalement par une augmentation de la dépense publique qui passe de 40 % du PIB en 1974 à 56 % en 2011. La croissance de cette dernière en pourcentage de PIB ne s'est pas faite en ligne droite. Le premier mandat de Jacques Chirac permettra ainsi leur diminution de 54,4 % du PIB à 51,7 %... même s'il est le seul à avoir réussi cet « exploit » et que celui-ci s'explique largement par la forte croissance au cours des années 1998, 1999 et 2000. La tendance à l'augmentation de la dépense est cependant lourde et les réductions souvent symboliques. Ces dépenses ont été financées à la fois par l'augmentation des recettes (qui passent de 40 à 50 % du PIB) mais également par l'emprunt : tous les exercices budgétaires

depuis 1974 affichent ainsi un besoin de financement et le retour à l'équilibre semble très hypothétique à court terme.

b. La crise des finances publiques dans le détail

Ces chiffres globaux masquent cependant une diversité d'équilibres en fonction des postes de dépenses des APU (administrations publiques ; la dette de ces dernières étant la seule pertinente au regard des critères européens) et entre ces dernières.

Concernant les premières, les chiffres sont clairs : 55 % des dépenses sont des dépenses de transferts (dont les prestations sociales). Celles-ci représentent 31,3% du PIB ; les dépenses vieillesse et santé y contribuant à hauteur de 75% (le vieillissement de la population ne laisse d'ailleurs guère de doute quant à leur évolution et l'ONDAM a augmenté deux fois plus vite que le PIB depuis 1997). Les intérêts de la dette, s'ils ont été multipliés par trois, ne représentent encore qu'une faible part du PIB (2,6%) ; la progression des dépenses de fonctionnement a été contenue (passant de 17,7% du PIB à 19,3%). La conclusion est claire pour Alain Lambert : « *l'aggravation du déficit structurel correspond, en réalité, au refus de la société française de configurer son État providence à la dimension de ses ressources* » (p.120).

Concernant les secondes, la majeure partie du déficit provient des APUC (administrations publiques centrales), leur besoin de financement représente sur la période 2010-2011, 5,2% du PIB. Néanmoins, il faut reconnaître que leurs dépenses sont restées globalement stables (+4,9% par rapport à la période 1978-1979 ; elles baissent même si l'on exclut les intérêts de la dette) et que le déficit s'explique principalement par la baisse des recettes (-17,8% sur la même période). En revanche, les dépenses et les recettes des APUL (administrations publiques locales) ont explosé : +50% et +78,1% respectivement. La hausse est plus modérée quoique substantielle pour les ASSO (administrations de sécurité sociale), +39,2% pour les dépenses, +32,1% pour les recettes. Les besoins de financement des APUL et des ASSO restent cependant faibles (à moins de 1% ; elles peuvent même présenter des capacités de financement sur la période de référence). Ceci s'explique en partie par les changements de périmètre entre les différentes administrations (et notamment par les transferts de l'État vers les collectivités territoriales) si bien que « c'est [...]

beaucoup plus dans les APUL et les ASSO que se situent les déficits de l'État. » (Gouiffès, p.197), car elles concentrent les dynamiques financières.

Le constat est sans appel : la voie empruntée jusqu'à présent n'est pas soutenable sur le long terme et la « crise » est une invitation (pressante) à repenser les équilibres en place.

2. Les forces à l'origine des déséquilibres

Si les déséquilibres existent, c'est qu'ils ont des raisons, qu'il existe un « biais » pour la dépense, l'emprunt et les budgets en déséquilibre. Comment l'expliquer ? Les auteurs mettent clairement en évidence l'influence des forces politiques (a). De même, la fin de l'inflation est une donnée fondamentale puisqu'elle oblige à repenser des pratiques anciennes (b)... pour ne pas dire traditionnelles.

a. Les forces politiques : le biais pour la dépense

Que le maintien des déficits s'explique en partie (mais en partie seulement) par des forces politiques ne fait aucun doute. Les auteurs proposent néanmoins des approches plus ou moins nuancées en la matière.

Pour Alain Lambert, il existe une addiction à la dépense dans notre pays. L'augmentation des dépenses semble s'inscrire « *dans notre ADN politique* » (p.65). Plusieurs raisons à cela. D'une part, il existe une tendance à considérer que pour résoudre un problème, il faut dépenser, « donner plus de moyens » ; il existe « *une croyance forte dans les vertus universelles de la dépense* » (p.64). Malheureusement, on confond alors la quantité et l'efficacité de la dépense et cette confusion est grave : dépenser davantage, ce n'est pas mieux dépenser. D'autre part, cette croyance est d'autant plus tenace que le décideur, le payeur et l'exécuteur sont parfois dissociés. Le RSA l'illustre parfaitement : l'État décide des critères d'attribution, le conseil général les verse, mais c'est la CAF qui instruit les dossiers. Dès lors « *celui qui paie n'a donc aucun moyen de contrôler la bonne gestion de l'argent qu'il est obligé de verser, tandis que celui qui décide et ne paie pas n'a pas à se préoccuper de savoir comment est utilisé l'argent qui ne lui coûte pas* » (p.91). À cela s'ajoutent un contrôle budgétaire insuffisant (notamment dans la reddition des comptes), des crédits simplement évaluatifs et une tendance à la sous-budgétisation qui ne font qu'aggraver les choses.

Le fait que les taux d'intérêt soient actuellement bas renforce encore le biais pour la dépense.

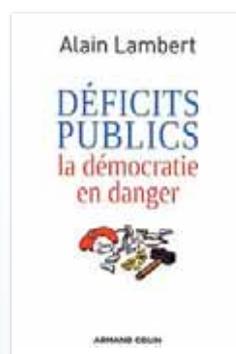
Les logiques de dépenses mises en évidence dans l'ouvrage de Gouiffès sont plus subtiles (pp.155-166). Outre la logique keynésienne (critiquée par Alain Lambert et qui ne peut pas fonctionner lorsqu'elle est systématique) et la logique néo-ricardienne (la politique budgétaire est neutre à long terme en raison de l'équivalence Barro-Ricardo), l'auteur évoque les analyses de l'école du *Public Choice*. L'hypothèse fondamentale de cette dernière est celle de la rationalité des hommes politiques dont l'objectif est avant tout de se faire réélire. Dans la mesure où le rétablissement des comptes publics par l'austérité et la baisse des dépenses n'est pas du meilleur effet, il existe une tendance à externaliser ces dépenses sur les générations qui ne votent pas encore ; d'où cette rupture d'égalité entre les générations aujourd'hui à la retraite et celles qui débutent dans la vie active. Pour reprendre de Gaulle : « *Ce qui est salubre à la nation ne va pas sans blâmes dans l'opinion, ni sans pertes dans l'élection* ». Sous cet angle, c'est l'éducation des électeurs qui est primordiale.

Est également discutée la fameuse loi de Wagner – le progrès économique s'accompagne d'une hausse de la dépense publique en part de PIB. Curieusement, l'hypothèse de Peacock et Wiseman (effet cliquet dans la dépense publique) n'est pas mentionnée... même si elle peut se déduire de l'approche en termes de *Public Choice*.

b. La fin de l'inflation et l'impact de la monnaie unique

L'inflation avait été, pendant longtemps, un bon moyen pour « rembourser » sa dette, au détriment des prêteurs et des épargnants ; tant et si bien qu'elle a produit des habitudes de pensée en matière de déficits. Ces habitudes sont désormais mises à mal avec la perte de souveraineté monétaire liée à l'instauration de la monnaie unique.

Les dévaluations (qui engendrent les mêmes effets que l'inflation, lorsque les dettes sont libellées en monnaie nationale) sont fréquentes dans l'entre-deux-guerres : Poincaré en 1928, Blum en 1936, Reynaud en 1938. À partir de 1945, l'inflation est galopante : 52% en moyenne jusqu'à 1948 et la réduction de la dette est mécanique, elle passe de 160% du PIB à 40%. À cela s'ajouteront six dévaluations sous la IV^e république. La croissance accentuera encore les effets



Alain LAMBERT

Déficits publics, la démocratie en danger

Armand Colin
Octobre 2013, 240 pages

Chaque enfant naît, en France, surendetté ! Alors que sa vie commence à peine, il doit déjà près de 20000 euros à la société. Un constat brutal, mais bien réel tant les générations précédentes ont usé et abusé des finances publiques. Désormais, la dette menace notre démocratie, car celui qui ne peut plus honorer sa dette perd la liberté de disposer de lui-même. Un tel bilan peut sembler excessif, mais lorsqu'il émane d'Alain Lambert, inspirateur de l'une des plus ambitieuses réformes budgétaires, il mérite que l'on s'y attarde. Comment en est-on arrivé là ? À qui la faute ? À la droite, à la gauche ? Aux politiciens ou aux administrations ? Aux cadeaux fiscaux ou à l'excès de dépenses ? L'auteur nous livre ses réponses sans concession et dévoile, au passage, une gouvernance kafkaïenne de la France.

Il montre aussi que des remèdes existent. Certains sont sous nos yeux. D'autres restent à inventer et Alain Lambert ne s'en prive pas. Il ose des propositions concrètes, parfois murmurées, mais jamais exprimées au grand jour de peur de trop irriter (responsabilité des ministres, des hauts fonctionnaires, organisation administrative...). Ceux qui croient dans la nécessité des réformes se régaleront. Pour les autres, mieux vaut s'abstenir.

Ancien ministre du Budget (2002-2004) où il fut l'un des pères de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), Alain Lambert est président du Conseil général de l'Orne. L'Élysée vient de lui confier une mission de maîtrise des dépenses publiques.

de l'inflation sur la dette (car elle permet une augmentation des recettes et une diminution des dépenses de transferts) si bien que les finances publiques des débuts de la V^e république seront globalement à l'équilibre, avec même un léger excédent (malgré une augmentation des dépenses). Cette situation n'est évidemment pas propice à une réflexion sur l'efficacité de la dépense (la LOLF ne date que de 2001 !) ou de son augmentation, car le budget semble « maîtrisé ». L'État providence a dès lors pu facilement s'imposer.



Pierre-François
GOUIFFÈS

L'âge d'or des déficits, 40 ans de politique budgétaire française

La Documentation française,
collection « les études »
2013, 240 pages

Les déficits publics constituent aujourd'hui l'une des principales préoccupations des Français. Cet ouvrage, richement documenté, présente les principales données comptables et économiques des budgets publics, puis, relate les orientations gouvernementales prises depuis 1974 – année du dernier budget en équilibre, en France.

À travers la revue des comptes de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités locales, cet ouvrage permet de retracer ainsi quarante ans de vie politique et d'évolutions économiques et sociales du pays : performance économique, construction européenne et création de l'euro, globalisation financière, répartition des revenus, solidarités intergénérationnelle et territoriale, évolution de l'État-providence, évaluation de la confiance et du bien-être au sein de la société française.

À partir du moment où l'inflation commence à être maîtrisée - et où le recours à l'inflation ou à la dévaluation pour effacer une partie de la dette n'est plus possible dans le contexte d'une monnaie unique contrôlée par la BCE, dont le seul mandat est de veiller à l'inflation - seule la croissance permet une réduction du poids de la dette par rapport au PIB. Et si cette croissance se fait molle, la réflexion sur la dépense publique devient nécessaire. Or, cette situation n'est pas encore traditionnelle en France, d'où sa difficulté d'adaptation à ces nouvelles données. Plus encore, dès lors que la monnaie est partagée, il existe une incitation pour les États à dépenser puisque cette dépense sera « payée », en partie, par nos partenaires à travers la « valeur » de la monnaie unique. Tel était d'ailleurs l'objectif du pacte de stabilité et de croissance dont la force juridique n'a été que très relative.

L'inflation et la croissance n'ont fait que renforcer le biais politique structurel pour la dépense. Il faut désormais repenser les cadres anciens pour sortir de l'ornière.

3. Les réformes nécessaires

Que peut-on faire? « Considérer qu'on peut régler un problème si complexe facilement et sans ajustement [...] relève assurément de l'illusion. » (Gouiffès, p.199), pour autant, l'urgence de la situation impose d'agir ; c'est en effet la démocratie qui est en danger. Ne pas maîtriser ses comptes, c'est être vulnérable aux augmentations de taux qui imposeront alors des ajustements brutaux et non concertés. Il est donc préférable d'agir rapidement, car le pourrissement de la situation n'engendrera rien de bon. Deux pistes fondamentales ressortent. D'une part, seule la baisse de la dépense a permis, historiquement, de rétablir l'équilibre des comptes (a) (si l'on excepte le fait de tuer le créancier, pratique courante à l'époque médiévale). D'autre part, il semble urgent de revoir la gouvernance financière (b).

a. Baisser la dépense publique

La baisse de la dépense publique est une nécessité pour au moins deux raisons. D'une part, les prélèvements obligatoires ne peuvent plus être relevés. Ils représentent déjà plus de 50 % du PIB. D'autre part, aucun pays n'a réussi à rééquilibrer ses comptes publics en augmentant ses prélèvements : tous sont passés par une baisse des dépenses.

Le redressement des comptes publics est possible : la Suède et le Canada y ont réussi. La Suède a souffert de la crise du début des années 1990. Elle affichait un déficit de 10 % en 1993. En 6 ans, elle réussira à baisser les dépenses publiques de 67 % à 53 % du PIB et à combler le déficit budgétaire. Dès l'année 2000, l'excédent budgétaire est de 5 % ! Cette réussite s'est faite à travers la négociation d'une baisse des prestations de l'État providence (celles-ci sont ainsi passées de 27 % à 19 % du PIB). Sa dette publique s'élève aujourd'hui à 38,4 % du PIB. Le Canada avait une dette publique de 100 % du PIB en 1995. La solution a été la même que pour la Suède : baisse des prestations sociales et baisse des dépenses de fonctionnement (l'emploi public est diminué de 15 %). La dette publique est aujourd'hui de 62,5 % du PIB.

Cette voie peut bien évidemment être suivie par la France. Mais plus que l'application de recettes, les deux auteurs rappellent la nécessité de penser en termes d'efficacité ou de qualité de la dépense. Réduire les dépenses ne signifie donc pas nécessairement faire moins, dans la mesure où les inefficiences semblent être légion. Et pour cela, la réforme de l'administration est nécessaire. Les

adaptations n'ont été jusqu'ici que des « rustines » (Lambert, p.182) et ont insuffisamment tenu compte des évolutions technologiques qui auraient pourtant permis quelques ajustements nécessaires ; le rendement socio-économique des administrations devrait pouvoir être clairement posé et les études d'impacts devraient se généraliser (Gouiffès, p.197). La réforme des mentalités est également nécessaire pour faire disparaître le « mille-feuilles social correspondant à l'organisation corporatiste de la société française et dont le maintien semble très difficile désormais » (*ibid.*, p.198), car il est beaucoup trop coûteux.

L'optimisme d'Alain Lambert est sur ce point modéré par le réalisme de Pierre-François Gouiffès qui n'hésite pas à parler de « *ce régulier miracle français* » (p.200), seul à même de permettre un dépassement de son impuissance face à cette situation.

b. Revoir la gouvernance financière

Outre la baisse des dépenses, il convient également de revenir sur la gouvernance financière. Cette gouvernance est aujourd'hui éclatée entre les APU qui correspondent aux APUC (l'État et les ODAC (organismes divers d'administration centrale)), les APUL et les ASSO. Il existe bien évidemment de nombreux transferts entre toutes ces entités ce qui ne facilite pas la lisibilité des comptes publics, ni d'ailleurs leur pilotage (les trois types d'APU « *tiennent des comptes séparés et obéissent à des référentiels comptables différents* » (Lambert, p.81) : ONDAM pour les ASSO, L1612-4 pour les APUL, LOLF pour l'État), voire leur possible agrégation (nécessaire à une bonne lisibilité des comptes).

Les recommandations faites par le père de la LOLF sont, dès lors, assez claires :

1. Créer un poste de pilotage centralisé ayant autorité sur l'ensemble des APU (seul à même d'assurer une lisibilité des comptes et la possi-

bilité de leur maîtrise, d'autant plus qu'il semble impossible d'en faire l'économie, Cf. p.152 ; cette réforme est sans doute jacobine).

2. Rapprocher, voire unifier, les finances des différentes APU (en étendant la logique de la LOLF au-delà de ce qui a été réalisé en 2005, et toujours mesurer l'efficacité des dépenses publiques).

3. Permettre un dialogue entre les différentes APU (pour améliorer le pilotage des comptes publics et éviter les problèmes de la désresponsabilisation en matière de dépenses, comme dans l'exemple du RSA).

Sur ces points, Gouiffès est moins explicite mais nombreux sont les passages qui laissent penser (notamment quand il dénonce les nombreux mille-feuilles) qu'il milite, lui aussi, pour une agrégation ou une consolidation des comptes publics afin de mieux en gérer l'évolution. Après tout, il s'agit là d'exigences nécessaires pour présenter nos comptes à la Commission européenne.

Bien évidemment, les recommandations offertes par les auteurs ne font qu'indiquer des voies et suggérer des pistes, mais si l'on ne se saisit pas rapidement de la question, les choix ne relèveront plus de la démocratie mais des institutions financières qui nous auront mis sous tutelle.

Conclusion

Les deux ouvrages renforcent l'idée, s'ils ne la véhiculent pas, de la nécessité de repenser le modèle français qui n'est plus adapté à l'état de nos finances mais également aux exigences de la société moderne. Le chemin sera sans doute semé d'embûches et les frustrations seront nombreuses, mais il n'est plus possible d'en faire l'économie, sauf à continuer d'externaliser la responsabilité de nos comportements vers des générations futures déjà bien mal en point. Comme le disait Céline : « *on ne meurt pas de dettes, on meurt de ne plus pouvoir en faire* », n'attendons donc pas de nous retrouver dans cette situation. ■



Jacques BICHOT

Économiste, Professeur émérite à l'université Jean Moulin - Lyon 3

Pourquoi et comment passer de l'État providence à de vraies assurances sociales ?



La rédaction a demandé à l'un des deux auteurs de cet ouvrage¹ d'en assurer une présentation.

En effet, à l'heure où l'on s'interroge sur le devenir de l'État providence, il a semblé intéressant que notre lectorat soit informé de thèses ou d'idées originales à défaut d'être partagées.

Les assurances sociales de 1930 n'étaient pas la panacée universelle, mais elles possédaient une qualité essentielle : chaque travailleur savait que disposer d'une couverture maladie, pour lui et pour sa famille, supposait de payer des cotisations ; il savait qu'une pension lui serait versée, non pas par une sorte de miracle républicain, mais grâce au capital accumulé par la caisse destinatrice de ses épargnes. Une péréquation entre riches et pauvres, conforme à l'idéal des sociétés de secours mutuel, du solidarisme² et du catholicisme social, permettait d'obtenir des soins identiques au prix de cotisations proportionnelles à la capacité contributive. Quant aux pensions, des subventions publiques devaient

permettre de majorer celles dues aux adhérents les plus modestes. Le système combinait la contributivité et la solidarité.

Pour l'assuré social, il s'agissait d'un échange : il payait pour obtenir des services lui procurant une certaine sécurité – d'où le nom de « sécurité sociale » qui sera adopté quinze ans plus tard, à la Libération. Cette transaction n'était certes pas marchande, mais les vertus de cet échange *sui generis* ne le cédaient en rien à celles du marché : chacun était incité à travailler pour bénéficier de la sécurité sociale aussi bien que pour se procurer des marchandises. Les économistes savent qu'il n'y a pas de « repas gratuit », que chaque bien et chaque service requièrent du travail et du capital ;

1. Arnaud ROBINET, Jacques BICHOT, *La mort de l'État providence, vive les assurances sociales !* Ed. Manitoba /les Belles Lettres, 2013

2. Doctrine qui doit beaucoup à Léon Bourgeois, et particulièrement à son livre *Solidarité*, paru en 1896. Cet homme politique de premier plan fut Président du Conseil juste avant la publication de cet ouvrage.

les assurances sociales ne cherchaient pas à dissimuler cette réalité comme le firent ultérieurement les États providence, qui se présentèrent aux citoyens comme disposant d'une cassette inépuisable³. La relation entre la production et la consommation, qui permet à l'économie de fonctionner correctement, est préservée par l'échange social comme elle l'est par l'échange marchand. En revanche, elle ne l'est pas par l'État providence : c'est le drame des sociétés développées qui ont choisi cette formule, de préférence aux assurances sociales, pour gérer la production et la distribution de ce bien très important qu'est la sécurité sociale.

En rédigeant « *La mort de l'État providence ; vive les assurances sociales* », Arnaud Robinet et moi-même avons voulu en avoir le cœur net : l'État providence est-il effectivement une cause importante de cette langueur qui a envahi nos

économies, de ces déficits publics qui se combinent à l'immoralité d'un certain capitalisme financier pour affaiblir leur organisation et perturber leur fonctionnement, et de ce sous-emploi qui laisse tant d'hommes et de femmes sur le bord du chemin ? La réponse s'étant avérée être positive, il fallait ensuite chercher le moyen, non pas de réduire la production de sécurité sociale, mais de la rendre compatible avec le dynamisme économique et le plein emploi, au besoin en la réorganisant de fond en comble. Et nous avons été conduits à reconnaître l'absolue nécessité d'une réforme systémique de très grande envergure : il faut que des cendres de l'État providence renaissent un système d'assurances sociales qui produise un aussi haut niveau de sécurité sociale tout en s'insérant harmonieusement dans l'économie d'échange au lieu de constituer pour elle un grave handicap.

1 L'étatisation de la sécurité sociale est la cause principale du déficit public chronique

Beaucoup de pays développés ont, comme la France, nationalisé la production des services de sécurité sociale. C'est le cas du Royaume-Uni, dont les dirigeants ont suivi les conseils de lord Beveridge. Ce pays a même été en un sens plus loin que le nôtre : son *National Health Service* produit une proportion des soins nettement supérieure à celle que réalisent les hôpitaux publics français. C'est le cas également des États-Unis, où la retraite créée par le *Social Security Act* de 1935 est un dispositif de l'État fédéral, ainsi que les programmes de couverture maladie *Medicare* (pour les retraités) et *Medicaid* (pour les économiquement faibles). La différence tient surtout au caractère limité de la protection sociale publique anglo-saxonne, qui persiste à faire ce que préconisait Beveridge : procurer une couverture assez spartiate, une sorte de minimum vital, ce qui va au-delà restant au sein du secteur privé. En Europe continentale, par contre, la formule initiée par Otto von Bismarck a évolué dans le sens d'une couverture de haut niveau, mobilisant un pourcentage très élevé du produit national. Dans le même temps, elle a dérivé en direction d'un système étatique financé par des prélèvements assimilables à des impôts, rejoignant en cela la formule beveridgienne.

Les services de sécurité sociale constituent un « bien supérieur », c'est-à-dire un bien dont la demande croît plus rapidement que le niveau de vie. Il n'y a rien d'anormal ni de malsain à ce que

les prestations de protection sociale représentent un pourcentage croissant du PIB ou de tout autre indicateur de l'activité économique. En revanche, l'étatisation de la sécurité sociale fait des dirigeants politiques les décideurs de ce qui doit être prélevé pour financer les prestations, et de la façon dont cet argent doit être prélevé. Or les États financent leurs dépenses par l'impôt : dès lors que les prestations sociales deviennent une affaire d'État, leur financement tend à se fiscaliser. Même si l'expression « cotisations sociales », qui fait référence aux cotisations d'assurance, continue à être employée, il s'agit de plus en plus de prélèvements obligatoires sans contrepartie, assimilable à des taxes, ou avec une contrepartie dépourvue de fondement économique, dans le cas de l'assurance vieillesse, comme nous le verrons plus loin.

En France, les débats relatifs au financement de la protection sociale reflètent parfaitement cet éloignement du modèle des assurances sociales où chacun contribue pour bénéficier d'une couverture : les organisations patronales et d'innombrables commentateurs préconisent le remplacement complet des cotisations famille et assurance maladie par des impôts (par exemple une « TVA sociale »), comme s'il s'agissait de trouver des ressources pour les fonctions régaliennes de l'État. La confusion a été institutionnalisée en instaurant des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) calquées sur les lois de finance, puis

³ Le mythe de la cassette du souverain a été maintes fois dénoncé, avec autant de verve que de pertinence, par Alfred Sauvy. Voir par exemple *La tragédie du pouvoir*, Calmann-Lévy, 1978.

en transformant le Conseil des impôts en un conseil des prélèvements obligatoires chargé d'examiner le financement de la sécurité sociale comme celui de l'État. La montée en puissance de la CSG, prélèvement dont la nature est ambiguë (cotisation sociale à Bruxelles mais impôt à Paris) n'a fait qu'accentuer ce phénomène. Et la tendance qu'ont les pouvoirs publics à subventionner certains comportements en accordant des réductions d'impôt à ceux qui les adoptent s'est étendue aux cotisations sociales, achevant de les identifier à des taxes dans l'esprit des citoyens, et notamment des entrepreneurs.

Le « ras-le-bol » fiscal est pour une large part la conséquence de cette évolution. Les Français ont très majoritairement l'impression que les cotisations prélevées sur leurs revenus professionnels n'ont aucun lien avec leur accès aux prestations, et ils adhèrent donc à la présentation que font statisticiens et journalistes d'un fardeau de prélèvements obligatoires représentant environ 46% du PIB, comme si une grande partie des sommes en question ne constituait pas l'achat des services de protection sociale dont ils sont heureux de bénéficier. Nous sommes en présence d'une sorte de schizophrénie institutionnalisée qui sépare juridiquement et psychologiquement la couverture sociale des contributions destinées à l'acquérir. Plus précisément, la schizophrénie institutionnelle provoque la schizophrénie psychologique (qui la conforte en retour), et celle-ci déclenche le mécontentement des contribuables-cotisants.

L'association Contribuables Associés se fait depuis assez longtemps caisse de résonance de ce courroux populaire. En particulier, elle calcule année après année le jour de la « libération fiscale », présenté comme « le premier jour à partir duquel les Français peuvent jouir du fruit de leur travail et cessent de travailler pour le seul profit de la sphère publique »⁴ : les cotisations sociales y sont comptabilisées au même titre que les impôts. Volant au secours de la victoire,

d'autres organismes lui ont emboîté le pas, et les médias reprennent largement cette « information ». Tout cela serait évidemment sans objet si le législateur avait fait de la sécurité sociale une institution suffisamment indépendante du pouvoir exécutif, financée par des clients achetant ses services – des services dont les Français sont friands, et qu'ils sont majoritairement prêts à payer plus ou moins cher, au nom de la fraternité ou de la solidarité, selon le niveau de leurs revenus.

Le déficit public français, récurrent depuis une trentaine d'années, n'est évidemment pas sans rapport avec ce ras-le-bol des prélèvements sans contrepartie. Il est politiquement très délicat, pour ne pas dire suicidaire, de faire dépasser aux impôts la moitié du revenu national, comme cela serait nécessaire pour sortir du déficit. Certes, une meilleure gestion des ressources permettrait à l'État, aux collectivités locales et aux organismes sociaux de faire mieux avec un peu moins d'argent (les communes emploient des effectifs pléthoriques, l'unification des régimes de retraite économiserait environ trois milliards de frais de gestion annuels, etc.), mais il y a tant de services publics à renforcer (nos forces armées et nos services de l'immigration, par exemple) qu'une forte diminution des dépenses publiques est une chimère.

En revanche, rendre acceptables les paiements qui financent les services de protection sociale n'est pas impossible, à condition de ne pas s'obstiner à faire de ceux-ci un bien apparemment gratuit. Si ces services étaient achetés au lieu d'être octroyés d'un côté et, d'un autre côté, financés fiscalement, la masse des prélèvements obligatoires sans contrepartie serait divisée par plus de deux, le ras-le-bol fiscal se résorberait, les prestations seraient rationalisées sous la pression d'usagers sachant désormais ce qu'elles leur coûtent, et le déficit public pourrait enfin céder la place à l'équilibre, voire à un excédent permettant de ramener l'endettement à un niveau plus raisonnable.

2 L'étatisation de la sécurité sociale est une cause importante de la stagnation économique et du sous-emploi

Il ne s'agit pas ici d'entonner le refrain relatif à l'encouragement au farniente que constituerait un système trop généreux de protection sociale, et encore moins celui qui attribue l'insuffisante compétitivité des entreprises françaises à l'importance des cotisations sociales dites patronales. Il est exact que des aides mal conçues peuvent

contribuer à enfermer leurs bénéficiaires dans des situations de pauvreté assistée ; qu'il serait bon de développer des méthodes plus efficaces de retour à l'emploi, et d'éviter les appels d'air qui contribuent à faire venir en France des personnes dont les qualifications sont trop éloignées de celles qui leur permettraient de s'employer

⁴ *Le Cri du Contribuable*, n° 110, juillet 2013.

utilement, du moins tant que nous ne disposons pas des services capables de les former correctement. Il est exact également que beaucoup d'employeurs ont développé une véritable phobie des « charges sociales » qui les retient de faire croître leur activité en embauchant, et que ce problème doit être résolu – il peut l'être facilement, nous allons voir comment. Mais la langueur de notre économie et le caractère massif de notre sous-emploi ont des causes plus importantes, parmi lesquelles figure l'organisation même de notre protection sociale étatisée.

Premièrement, il convient de se poser la question : pourquoi les adultes travaillent-ils ? En grande partie pour se procurer les biens et services qui leur paraissent vraiment désirables. La possibilité de se faire soigner en cas de besoin, l'obtention d'un revenu de remplacement en cas de chômage, de maladie, d'accident ou d'invalidité, la préparation avec aussi peu de risques que possible d'une rente viagère pour le grand âge, tout cela est une motivation au travail qui vaut bien celle du pain quotidien, du logement et des loisirs. Or cette motivation a été réduite à peu de chose par la transformation des assurances sociales en un État providence qui fait pleuvoir ses bienfaits sur ceux qui les attendent les bras croisés aussi bien que sur ceux qui mouillent leur chemise pour les financer. L'étatisation de la sécurité sociale, en provoquant sa pseudo-gratuité, est donc une cause non négligeable de la réduction de ce que les économistes appellent l'offre de travail, et les psychosociologues les motivations du travail. L'abondance des offres d'emploi qui ne trouvent pas preneur n'est pas seulement la conséquence des insuffisances de notre système de formation initiale et professionnelle.

Deuxièmement, il faut se pencher sur le fonctionnement du marché du travail. Le contrat de travail porte sur une grandeur, le salaire brut, qui constitue une fiction administrative. Le prix du travail – la variable d'équilibre du marché, diraient les économistes – est pour les employeurs le salaire super-brut, somme du salaire brut et des cotisations patronales, et pour le salarié le salaire net, deux quantités qui sont dans la proportion, approximativement, de 180 à 100. Dans ces conditions, l'équilibre entre l'offre et la demande se forme de manière très différente de ce qui se passe sur un marché pourvu d'un véritable prix. Le chômage massif est pour une part conséquente le résultat de cette entorse majeure faite aux règles de l'économie de marché.

Pour rétablir un véritable marché du travail, la meilleure solution serait de supprimer toutes les cotisations patronales destinées à la protection

sociale des salariés, et de les remplacer par une augmentation égale des cotisations salariales. Une telle réforme ne modifierait dans l'immédiat ni le coût du travail, ni le salaire net, ni les recettes des organismes sociaux : elle serait totalement indolore. Et par la suite les négociations salariales porteraient enfin sur une grandeur ayant un sens économique, le salaire super-brut. Le passage à des cotisations constituant visiblement de véritables achats de services de sécurité sociale aurait pour conséquence de faire de ce même salaire super-brut la véritable rémunération du travail, psychologiquement aussi bien qu'économiquement. L'institution d'une « fiche de paye vérité » ne comportant plus que des cotisations salariales, et l'instauration de véritables assurances sociales faisant payer leurs services par les assurés forment un ensemble indissociable de deux réformes nécessaires pour que la France soit dotée d'un marché du travail digne de ce nom.

Troisièmement, notre économie et notre société souffrent fortement de l'institutionnalisation de deux mensonges, institutionnalisation dans laquelle l'étatisation de la sécurité sociale joue le rôle majeur. Ces deux mensonges reposent sur le mythe de la cassette du souverain, dénoncé depuis un demi-siècle par Alfred Sauvy, comme il a été dit plus haut, mais dont la vivacité reste intacte. Le premier consiste à faire découler juridiquement l'attribution des droits à pension du versement des cotisations vieillesse, c'est-à-dire de versements qui ne servent à rien pour préparer les pensions ainsi promises. Comme le disait le grand démographe lors d'une de ses conférences, « nous ne préparons pas nos retraites par nos cotisations vieillesse, mais par nos enfants ». C'est le bon sens même, et nous devons admettre que notre Code de la sécurité sociale, en transposant indûment aux retraites par répartition le lien entre cotisations aux caisses de retraite et prestations qui existait très normalement en régime de capitalisation (parce que les cotisations étaient investies pour préparer l'avenir), a mis en place une sorte de pyramide de Ponzi, une machine à distribuer des promesses de prestations futures en échange de versements immédiatement dilapidés⁵. Le droit positif des retraites par répartition doit donc être mis en cohérence avec la réalité : ce sont les actes d'investissement dans la jeunesse qui doivent en bonne logique procurer des droits à pension. Le droit actuel des retraites, en porte-à-faux avec la réalité économique, ne trompe d'ailleurs plus beaucoup les cotisants, surtout les plus jeunes d'entre eux : ils n'ont plus guère confiance dans le système de retraite dont les hommes politiques leur vantent encore les mérites. Or la défiance joue un rôle

⁵ Ce mot ne signifie pas que l'entretien des personnes âgées soit une mauvaise chose, mais simplement qu'il ne s'agit pas d'un investissement susceptible d'engendrer à l'avenir des revenus au profit de ceux qui ont ouvert leur portefeuille. Il faut réaliser que les cotisations vieillesse, en répartition, constituent un simple remboursement ou dividende versé, par l'intermédiaire de la caisse de retraite, à ceux qui ont mis au monde les cotisants et contribué à leur entretien et à leur formation quand ils étaient jeunes, investissement qui les a rendus capables d'exercer un métier et de produire largement plus que leur propre subsistance.

important dans la dégradation du fonctionnement de notre économie, et il ne faut pas compter restaurer la confiance sans faire la vérité dans notre système d'échanges entre générations successives, c'est-à-dire sans faire de l'investissement dans la jeunesse, cause économique des pensions futures, la cause juridique du droit à ces pensions.

L'autre mensonge dont il faut faire table rase est celui des faux revenus. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, Jacques Rueff a élaboré une théorie des faux droits qui, moyennant quelques adaptations, s'applique fort bien à la situation présente. Différents acteurs, dont l'État providence est de loin le plus considérable, distribuent en s'endettant des revenus qui ne correspondent à aucune production effective. Pour une part, ces faux revenus sont utilisés pour acheter des biens et services produits à l'étranger au-delà de ce que la France exporte ; pour une

autre part, ils sont thésaurisés. Ainsi, des épargnants étrangers et français accumulent des créances sur les organismes publics français, à commencer par le Trésor, dont une partie non négligeable est purement fictive. En général cette accumulation se réalise par l'intermédiaire d'institutions et de contrats qui rendent le phénomène difficilement compréhensible par l'homme de la rue, mais cela ne réduit en rien sa nocivité. Le problème le plus grave n'est d'ailleurs pas la fragilité des montagnes de dettes publiques ; c'est le fait que nous nous habituons à consommer nettement plus que nous ne produisons. Le lien entre la production et l'accès aux biens et services se distant au niveau de chaque individu ou ménage et aussi au niveau de pays entiers. Comme en matière de retraites par répartition, nous vivons dans un « pays des merveilles » digne de Lewis Carroll, et dans un tel monde personne ne sait comment relancer l'activité et l'emploi.

3 Esquisse de solution

Instaurer de véritables assurances sociales ne signifie pas remplacer la sécurité sociale par des assurances privées, mais donner à cette institution publique une pleine autonomie de gestion, établir des parois étanches entre ses finances et celles de l'État, de façon à responsabiliser pleinement ses gestionnaires, et opérer une réforme structurelle suffisante pour la transformer en pilier d'un échange solidaire efficace.

Pour ce faire, il convient de ne pas tenir pour intangible le découpage institutionnel actuel, car il procède de coutumes sans rapport avec la réalité économique, et n'est de ce fait pas adapté aux fonctions de la protection sociale⁶. Ces fonctions, si l'on se restreint à l'essentiel, sont au nombre de trois : le report de revenu d'une période à l'autre de l'existence (ou simplement « report »), l'assurance contre certains risques, et la solidarité entre membres d'une même communauté nationale. Elles se combinent les unes avec les autres.

Le revenu réel est un flux qui, à l'instar de l'électricité, ne se stocke qu'en très petites quantités. Certains biens matériels peuvent se conserver pour un usage ultérieur, mais c'est loin d'être le cas général, et les services (qui, par nature, ne se stockent pas) sont largement majoritaires dans nos économies. La seule méthode permettant de reporter massivement du revenu vers le futur, comme le veulent des millions d'actifs en vue de leur retraite à venir, consiste donc à le dépenser productivement, c'est-à-dire à investir, afin de

récolter ultérieurement les fruits de cet investissement. Le grand drame de notre système de retraites par répartition est que ses concepteurs ont oublié cette réalité basique. Qu'elles soient par répartition ou par capitalisation, les retraites fonctionnent toujours grâce à la création de facteurs de production qui généreront ultérieurement des biens et services dont une fraction pourra être affectée aux retraités. Le même raisonnement vaut pour ces composantes du report que sont les soins aux retraités et le « *nursing* » des personnes dépendantes : il ne faut pas limiter le raisonnement aux seules pensions.

Il existe deux facteurs de production : le travail, mise en œuvre du capital humain, et le capital classique (matériel, technologique, organisationnel). Les retraites par capitalisation recourent au second facteur, le capital classique, tandis que la répartition fait appel au capital humain. Un système de retraites par répartition consiste à investir dans les jeunes générations et à leur demander en échange, quand elles seront au travail, de réserver une partie de leur production aux investisseurs, c'est-à-dire aux générations antérieures. Les économistes estiment que le capital humain représente deux à trois fois le capital classique ; il serait donc normal que les retraites fonctionnent pour un quart à un tiers par capitalisation, et pour deux tiers à trois quarts par répartition.

⁶ L'analyse des fonctions de la protection sociale a été effectuée avec un certain détail dans notre *Économie de la protection sociale*, Armand Colin, 1992.

Remarquons au passage que « retraite par capitalisation » n'est nullement synonyme de fonds de pension : l'accumulation peut fort bien s'effectuer de façon individuelle, sans prendre la forme de « produits tunnel » destinés à déboucher obligatoirement sur des rentes viagères. Plus précisément, s'il existe une offre conséquente de rentes viagères contre capital, ce qui n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui en France, la préparation de la retraite peut s'effectuer en épargnant individuellement sous forme financière, ou en investissant dans l'immobilier, puis en transformant tout ou partie du capital en rente viagère le jour où le besoin s'en fait sentir.

Revenons à la répartition. Le législateur a pris une posture institutionnelle dans laquelle tout doit se passer au niveau des caisses de retraite, sans songer que celles-ci ne s'occupent que de la partie finale de l'échange entre générations successives grâce auquel fonctionne le report : le retour sur investissement, sous forme de prélèvements sur les travailleurs à répartir entre les retraités. La partie initiale de cet échange, à savoir l'investissement dans les jeunes générations (qui permet ultérieurement de payer des pensions aux anciens investisseurs)

est fragmentée en composantes de statut différents (État pour l'Éducation nationale, branche famille, assurance maternité, contribution « en nature » des parents) ; elle est surtout déconnectée juridiquement de la partie finale qui en dépend entièrement dans la réalité.

Pour obtenir cette autonomie juridique de la partie finale de l'échange intergénérationnel, la loi et la convention collective (pour les régimes complémentaires) ont fait des cotisations vieillesse la cause juridique des droits à pension, alors même qu'elles n'en sont pas le moins du monde la cause économique. Dans les régimes où les droits à pension prennent la forme de points, formule plus pratique pour la gestion que le recours aux annuités et au salaire de référence, l'achat de ces points à l'aide des cotisations qui servent à payer les pensions en cours, et nullement⁷ à préparer les pensions futures, rend en quelque sorte palpable l'absurdité de la formule retenue : en quoi entretenir la génération de nos parents pourrait-il servir à nous faire entretenir à notre tour ? S'il n'y a que peu de jeunes, pas très bien formés, il est clair que les cotisants ne percevront pas grand-chose le jour où ils cesseront de travailler.

Un immense chantier doit donc être ouvert pour que nos retraites par répartition cessent de relever d'Alice au pays des merveilles ou, si l'on préfère, cessent de constituer un schéma de Ponzi auquel les pouvoirs publics obligent chaque travailleur à participer⁸. Les cotisations vieillesse doivent être reconnues juridiquement pour ce qu'elles sont économiquement : une sorte de dividende versé par les travailleurs à ceux qui ont contribué à les doter du capital humain qu'ils mettent en œuvre par leur travail. Ce qui implique de réunir dans le même système les institutions qui versent les pensions et celles qui investissent dans la jeunesse. La branche famille, qui devrait logique-

ment financer la formation initiale (laquelle n'a guère de raison d'être organisée par l'État) aussi bien que l'entretien des enfants, constituerait dès lors le partenaire naturel de la branche vieillesse au sein du système gestionnaire de l'échange entre générations successives. Les droits à pension seraient attribués au prorata des contributions apportées à l'investissement dans la jeunesse, comme l'exige la logique économique la plus élémentaire (le dividende perçu est proportionnel au nombre d'actions souscrites).

Une majoration des pensions

en cas de dépendance éviterait la création budgétivore d'une « cinquième branche » et le personnel rendu disponible par l'unification de nos trois douzaines de régimes de retraite prendrait en charge la gestion très personnalisée qui convient pour ce risque.

L'assurance maladie serait pour une part financée par le système d'échange intergénérationnel : une petite partie de ses dépenses, destinée aux jeunes, aux enfants et à la maternité, constitue une fraction de l'investissement dans le capital humain ; et la grosse partie qui profite aux retraités est une composante du retour sur investissement dans le capital humain.

Le financement des prestations en direction des retraités, dans une logique de retour sur investissement dans le capital humain, doit se composer exclusivement de cotisations sur les revenus professionnels. Il n'y a aucune raison pour que les revenus de la propriété soient mis à contribution en la matière. En revanche, les contributions à l'investissement dans le capital humain, procurant des droits à pension, pourraient porter sur la totalité des revenus, ainsi que les contributions à la partie de l'assurance maladie qui ne relève pas

“ Un immense chantier doit donc être ouvert pour que nos retraites par répartition cessent de relever d'Alice au pays des merveilles ”

⁷ Exception faite des régimes qui pratiquent une répartition provisionnée, c'est-à-dire un mélange de répartition et de capitalisation, par exemple les régimes complémentaires des professions libérales.

⁸ Le nom de Ponzi, précurseur de Bernard Madoff, sert à désigner les systèmes financiers où les nouveaux versements, au lieu d'être investis, sont reversés aux créanciers à titre de remboursement, d'intérêt ou de dividende. Un schéma de Ponzi est partiellement sécurisé si l'État oblige les citoyens à effectuer des versements, mais seulement partiellement, car il n'a pas le pouvoir de provoquer les naissances requises pour qu'il existe suffisamment de contributeurs.

de l'échange intergénérationnel. Des règles simples et logiques remplaceraient ainsi le fatras actuel de cotisations, contributions, taxes et impôts en tous genres. La solidarité y trouverait son compte en matière d'assurance maladie, chacun cotisant en proportion de son revenu total pour bénéficier de la même prise en charge. Pour les personnes âgées dépourvues de droits à pension suffisants, une formule de minimum inspirée de celle qui existe en Suède conviendrait. Quant aux périodes de chômage et de maladie, la soumission à la cotisation jeunesse des revenus de remplacement, comme de tous les autres revenus, remplacerait avantageusement l'actuelle prise en compte de ces périodes dans le nombre de trimestres validés, tout en évitant le fléchissement de l'effort d'investissement dans la jeunesse, essentiel pour l'avenir du pays.

Conclusion

Certains diront qu'un changement aussi radical est impossible à mettre en œuvre techniquement et à faire accepter par la population. Le second obstacle est plus imaginaire que réel : les Français

ont pris conscience de la nécessité de réformes importantes. De plus, leur capacité d'adaptation est conséquente : ils se sont par exemple bien adaptés à l'euro, et la multitude de changements législatifs et réglementaires auxquels ils sont soumis depuis des décennies les a aguerris. L'inquiétude relative à nos compétences techniques en matière de préparation et de réalisation d'une grande réforme est plus sérieuse : l'exemple de l'euro, cette fois, est nettement moins encourageant. Il est malheureusement exact que la haute administration manque d'entraînement, les dirigeants politiques lui ayant depuis longtemps plutôt demandé d'empiler les dispositifs et de gérer le mouvement brownien qu'ils impriment à nos institutions et à nos textes normatifs, que de préparer et de mettre en œuvre de véritables « remises à plat », des réformes systémiques comme celle qui est nécessaire. Mais le challenge proposé est suffisamment excitant pour mobiliser les énergies de grands serviteurs de l'État. Les joies du bricolage étant épuisées à force d'y recourir, celles de la refondation devraient être les bienvenues pour prendre le relais. ■



Julie LIZOT
Inspectrice principale
des Finances publiques



Alain LASKAWIEC
Administrateur des
Finances publiques adjoint

Fiabilisation et certification des comptes des établissements publics de santé

La France s'est lancée, depuis 2006, dans une démarche de certification des comptes des administrations publiques, établis selon des principes voisins, voire souvent identiques, à ceux régissant les comptes des entreprises. Elle est actuellement le seul pays de la zone euro et l'un des rares pays au monde à avoir ses comptes certifiés¹.

Depuis sa création, l'un des axes stratégiques de la Direction générale des Finances publiques

(DGFIP) est de contribuer à la fiabilisation des comptes publics locaux et hospitaliers.

À la veille de l'exercice 2014, qui sera le premier exercice de comptes hospitaliers soumis à certification et alors qu'un projet de loi de décentralisation comprend une mesure visant l'expérimentation d'une certification de comptes de grandes collectivités territoriales volontaires, le présent article analyse les enjeux de la fiabilisation et de la certification des comptes des établissements publics de santé.

1 La certification est un levier très efficace pour mobiliser les différents acteurs autour du chantier de la fiabilisation des comptes hospitaliers

1.1. L'amélioration de la qualité de leurs comptes constitue un objectif majeur pour les établissements publics de santé

Le chantier de fiabilisation des comptes des collectivités publiques et établissements publics de santé (EPS) s'inscrit pleinement dans le cadre défini par l'article 47-2 de la Constitution² fixant les exigences de régularité et de sincérité des comptes des administrations publiques. Dès lors, il implique une action sur la qualité des comptes qui passe par la fiabilisation des états financiers et également par le renforcement du dispositif de contrôle interne comptable et financier.

Ce souci s'impose à toutes les collectivités publiques et aux EPS, sans exception, qu'ils soient dans l'avenir soumis à certification de leurs comptes ou pas. Par là même, il répond aux fonctions assignées à la tenue de la comptabilité générale : être un vecteur d'information, un support des outils de gestion et un support de contrôle. La comptabilité est la traduction d'un ensemble de flux économiques et patrimoniaux. Ainsi, elle permet un affichage objectif de la situation patrimoniale et financière de l'entité au travers d'un bilan et son évolution au travers d'un compte de résultat. La qualité comptable est donc un moyen d'assurer davantage de transparence sur la situation financière par une meilleure

¹ Quatre autres le sont également : Australie, Canada, Royaume-Uni et Nouvelle Zélande (Les États-Unis n'ont pas réussi à faire certifier leurs comptes)

² « (...) Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

connaissance des actifs et passifs, par la sincérité du résultat, et de fournir une information claire, pertinente, lisible et périodique.

En améliorant sa qualité, la comptabilité peut alors jouer pleinement son rôle de support des outils de gestion. Elle fournit ainsi une information comptable nécessaire aux outils de pilotage financier, par exemple au travers de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD), et elle permet de faciliter les arbitrages de gestion. L'information comptable est ainsi directement utile au pilotage de la performance.

L'objectif d'amélioration comptable renvoie au rôle imparti à la comptabilité : mieux connaître, mieux gérer et mieux préserver le patrimoine matériel et immatériel de l'établissement. Cet objectif est ambitieux car il implique de réaliser un diagnostic précis pour identifier les anomalies et d'opérer in fine des corrections comptables.

La méthode proposée par la DGFIP et la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) dans le cadre de la fiabilisation des comptes hospitaliers, repose sur une démarche progressive. Elle propose notamment de réaliser un travail approfondi à partir de points jugés incontournables pour la conduite du changement : l'analyse de la situation de départ, l'identification des points forts et de fragilité, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action visant à l'amélioration de la qualité des comptes dans la durée.

Dans cette optique, l'implication de l'ordonnateur et du comptable public est primordiale dans la mesure où la fonction comptable est partagée entre les deux acteurs.

Le dispositif s'appuie avant tout sur un partenariat renforcé, qui constitue la clef de voûte de la fonction comptable, puisque toute opération comptable trouve son origine dans une ou plusieurs opérations de gestion conduites au niveau de l'établissement. La démarche est structurée autour d'un plan d'action reposant essentiellement sur un diagnostic partagé. Ce diagnostic doit permettre de détecter les anomalies ou de constater les erreurs sur les postes de bilan à forts enjeux, tels que le patrimoine immobilier, les provisions pour risques et charges ou la dépréciation des créances.

Une fois le diagnostic posé, le plan d'action de fiabilisation est élaboré selon des thématiques classées par priorité et par enjeux financiers.

La DGOS et la DGFIP se sont attachées à accompagner le réseau des EPS et de leurs comptables publics dans ces actions de fiabilisation.

Leur circulaire du 10 octobre 2011 et le guide de fiabilisation des comptes³ qui l'accompagne, ont ainsi été rédigés à partir du fruit des travaux de groupes de travail nationaux regroupant les juridictions financières, la DGOS, la DGFIP, l'Institut du management de l'Ecole des hautes études en santé publique (EHESP), la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, des directeurs d'hôpital, des médecins DIM (département d'information médicale) et des comptables hospitaliers. Ces praticiens ont identifié les principales difficultés de ce chantier. La diffusion

de ces textes a marqué le point de départ des travaux à mener dans chaque EPS. Le guide décrit en cinq points la démarche d'ensemble en donnant des indications sur l'organisation à adopter pour conduire ce projet et réaliser le diagnostic comptable à partir de fiches comptables thématiques⁴. Ces fiches thématiques doivent permettre à l'ordonnateur et au comptable d'apporter les écritures de correction nécessaires⁵ en vue de la constitution d'un bilan d'ouverture fiable.

Actuellement les points de fragilité le plus souvent constatés portent essentiellement sur les comptes de provisions et d'immobilisations. Compte tenu de leur poids financier dans le bilan des EPS, les actions de fiabilisation portent naturellement sur ces postes en priorité.

Ce guide préfigure également les évolutions comptables du référentiel comptable M21. L'actualisation du référentiel comptable, dont la première vague s'achèvera à la fin de l'année 2013, a pour objectif de fournir un référentiel comptable unique et d'en permettre une application plus aisée. L'existence d'un référentiel comptable unique et à jour revêt toute son importance, le certificateur se référant aux normes du référentiel applicable pour mener ses propres travaux.

La démarche d'amélioration de la qualité comptable doit bien évidemment être accompagnée d'un dispositif de contrôle interne comptable et financier. La mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne comptable et financier pérenne concourt pleinement à la consolidation de l'amélioration de la qualité comptable et permet de s'assurer qu'il n'existe pas d'anomalie comptable significative.

“ ...mieux connaître, mieux gérer et mieux préserver le patrimoine matériel et immatériel de l'établissement ”

3 http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide_fiabilisation_comptes-2.pdf

4 Fiches comptables thématiques : traitement du risque de non recouvrabilité, provisions réglementées pour propre assureur, ajustement de l'inventaire et de l'actif, corrections d'erreur commises au cours des exercices antérieurs, schémas comptables applicables aux contrats de partenariat et aux BEH, apurement du compte 158 « autres provisions pour charges », imputation comptable des financements et dotations, préparer la venue du certificateur.

5 Dans le cadre de l'avis n° 2012-05 du Conseil de normalisation des comptes publics du 18 octobre 2012 relatif aux changements de méthodes comptables, changements d'estimations comptables et corrections d'erreurs.

Les groupes de travail précités ont permis d'élaborer en commun des outils de diagnostic partagés au travers d'une cartographie des risques sur les processus clés⁶. Au-delà de l'analyse des risques, toute la démarche de contrôle interne repose sur le renforcement des trois leviers traditionnels sur lesquels repose un dispositif de contrôle interne : l'organisation, la documentation et la traçabilité⁷.

Cette démarche n'étant pas forcément intuitive, la DGFIP a proposé aux EPS, en fin d'année 2012, une offre de service pour les accompagner dans le renforcement de leur dispositif de maîtrise des risques en s'appuyant sur l'expérience acquise par les établissements publics nationaux et l'État. Cette offre vient compléter la démarche de fiabilisation des comptes et a pour ambition d'apporter un niveau de sécurité raisonnable quant à la qualité des opérations financières d'un établissement.

Le dispositif associe un « référent contrôle interne » nommé au sein de l'EPS et le comptable public bénéficiant d'un dispositif de formation unique afin de s'assurer de la parfaite homogénéité des messages délivrés quant à la démarche de contrôle interne comptable et financier. À l'image du nécessaire partenariat pour la fiabilisation des comptes, cette offre de service s'est attachée à associer étroitement ces deux acteurs. L'objectif est double : d'une part, que ces acteurs puissent percevoir la finalité réelle de ce travail au-delà même de la seule perspective de la certification et, d'autre part, que ce dispositif les aide à établir un diagnostic de qualité utile à tous.

La construction et la diffusion de référentiels de contrôle interne s'inscrivent également dans un souci de proposer un cadre bien défini de manière à aider les acteurs à documenter leurs processus pour mieux les préparer à la conduite du changement qu'un tel dispositif entraîne au sein d'un établissement. Le dispositif déployé pour les EPS en 2013 a été concentré sur le recensement des principaux risques sur les processus à enjeux, notamment le parc immobilier et les provisions à travers des référentiels de contrôle interne, et sur l'élaboration des fiches de contrôle pour le processus de réconciliation des dettes et créances des EPS avec l'assurance maladie.

De manière globale, les EPS se sont bien appropriés la démarche ainsi que les outils. Par ailleurs, certains combinent l'offre de service de la DGFIP avec l'accompagnement par un prestataire externe, pour dresser leur diagnostic et leur plan d'action en associant l'ensemble des acteurs de la chaîne de travail du gestionnaire jusqu'au comptable public.

Les premiers résultats sont très encourageants. Ils témoignent de la prise de conscience progressive de l'importance de disposer de comptes de qualité, cette exigence n'étant pas portée uniquement par le comptable mais résultant essentiellement de la mobilisation des acteurs de l'ensemble de la chaîne comptable. Cette prise de conscience permet d'espérer une amélioration sensible de la qualité et de la sincérité des comptes hospitaliers dans les prochaines années.

1.2. La certification n'est qu'un des moyens d'attester de la qualité des comptes

Dans le cadre de sa mission légale, le certificateur externe atteste de la sincérité des comptes produits. Il atteste que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'établissement à la fin de cet exercice⁸. En pratique, le certificateur intervient en deux temps : dans le cadre d'une mission intermédiaire, lui permettant de dresser un premier diagnostic du dispositif de contrôle interne comptable et financier mis en œuvre, et dans le cadre d'une mission finale, à la clôture des comptes.

La certification vise essentiellement à apporter une assurance raisonnable de la fiabilité des comptes avant leur approbation. Elle est une mission d'audit externe des comptes consistant à exprimer une opinion sur la conformité des comptes au référentiel comptable qui leur est applicable. Cette opinion ne se limite pas à la régularité des comptes, elle conduit à se prononcer également sur leur sincérité⁹.

La certification constitue une garantie et un signal fort de crédibilité et de professionnalisme, vis-à-vis notamment des financeurs publics et privés et de l'ensemble des autres partenaires, tels que l'assurance maladie ou les établissements financiers.

Par exemple, dans le contexte de la crise des dettes souveraines, les entités publiques ne jouissent plus aujourd'hui d'une présomption irréfragable de solvabilité. Celles désirant obtenir des financements privés dans des conditions satisfaisantes se doivent d'apporter des garanties aux financeurs. La certification des comptes présente notamment cette garantie, dans la mesure où elle est réalisée par un organisme extérieur selon des normes professionnelles reconnues.

6 Processus clés :

Immobilisations, achats d'exploitation, cycle personnel, recettes, endettement long terme et trésorerie court terme

7 L'organisation de la fonction comptable et financière doit

permettre de garantir la continuité du service par l'attribution claire des tâches et la gestion des délégations et des suppléances. Sa documentation au travers d'un organigramme fonctionnel nominatif constitue un cadre de référence dans le cadre de l'optimisation des circuits comptables et financiers (les fonctions sont-elles clairement identifiées, l'organisation permet-elle des opérations de sécurisation, l'organisation permet-elle de minimiser les risques d'altération de la qualité comptable ?). Les guides de procédures comptables complètent la documentation. La traçabilité des interventions des acteurs et des opérations comptables vient compléter le dispositif. Elle doit permettre à tout moment et à toute personne de justifier une opération comptable en remontant à partir de l'écriture comptable jusqu'au fait générateur de l'opération et inversement.

8 Article L. 823-9 du code de

commerce : « Les commissaires aux comptes certifient, en justifiant de leurs appréciations, que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la personne ou de l'entité à la fin de cet exercice ».

9 Le certificateur peut exprimer quatre types d'opinion :

- Certification sans réserve : il ne subsiste aucun désaccord ou les désaccords relevés ne sont pas significatifs à l'issue des vérifications effectuées ; le certificateur n'a pas été limité dans ses vérifications.

- Certification avec réserves : le certificateur a identifié des limitations ou désaccords, mais ceux-ci ne sont pas suffisants pour l'empêcher d'émettre une opinion ou remettre en cause la régularité, la sincérité, et la fidélité des comptes.

- Impossibilité de certification : le certificateur indique que l'accumulation de limitations est trop importante et l'empêche d'émettre une opinion.

- Refus de certification : dans ce cas, les limitations et désaccords sont tels qu'ils entachent la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes de l'État

Les normes d'exercice professionnel (NEP) constituent l'ensemble des règles que le commissaire aux comptes doit appliquer dans l'exercice de ses missions. La loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 en a confié l'élaboration à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes qui les transmet au Garde des Sceaux pour homologation après avis du Haut conseil du commissariat aux comptes.

Si pendant longtemps ces normes n'ont constitué que de simples règles privées, depuis la loi de sécurité financière, elles accèdent au statut d'arrêté ministériel. Ce caractère public les rend opposables aux tiers et institutionnalise le rôle de normalisateur de la Compagnie. Ces normes d'audit sont aujourd'hui issues du référentiel international d'audit élaboré par l'International Federation of Accountants (IFAC), une association dont les membres sont des organisations professionnelles de comptables. Un Comité de l'IFAC, l'International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), élabore ainsi les International Standards of Auditing (ISA) constituant ce référentiel international.

L'expérience de certification des comptes de l'État et des établissements publics nationaux a montré que le contrôle du certificateur induit des progrès significatifs dans l'organisation des services et la comptabilisation des opérations patrimoniales, en raison notamment des méthodes employées et du caractère significatif des anomalies recherchées. Il permet en outre d'orienter les contrôles internes et externes pour assurer une qualité accrue des comptes.

Il participe ainsi indirectement à l'amélioration de la performance de la gestion de l'entité publique et offre au comptable public la possibilité de consolider son positionnement dans le cadre d'un partenariat renforcé sur la qualité des comptes de l'établissement.

Néanmoins, la certification des comptes ne peut pas être à la portée de tous les EPS du fait notamment de son coût financier et de l'investissement des équipes qu'elle nécessite en termes de disponibilité pour le certificateur. L'instauration d'un seuil à partir duquel l'EPS est soumis à certification, permet donc de s'assurer qu'il présente une taille critique qui lui permette ces missions. La charge résultant de la certification doit aussi être rapprochée de ses retombées attendues.

C'est pour cette raison que la certification des comptes pourrait concerner environ 150 EPS sur les 1 032 existants. Si au regard du total, ce

chiffre peut sembler faible, ces établissements représentent quand même de 70 à 80% des enjeux financiers de l'ensemble des finances hospitalières. Cette logique de seuil est d'ailleurs également envisagée dans le domaine des collectivités locales. Un projet de loi prévoit ainsi une expérimentation de la certification des comptes pour les seules collectivités locales volontaires ayant des recettes d'un montant supérieur à 200 millions d'euros par an. De même, dans le secteur des établissements publics nationaux, la certification des comptes s'impose aux établissements publics nationaux ayant des comptes consolidés, aux universités ainsi qu'aux établissements le souhaitant.

Une évolution législative récente a par ailleurs réduit le champ de certification des comptes dans le secteur privé. En effet, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, la nomination d'un commissaire aux comptes n'est plus obligatoire dans les petites et moyennes entreprises. Elle définit pour cela trois seuils : le chiffre d'affaires hors taxe, le total du bilan et le nombre de salariés. Se situer en dessous de deux des trois critères suffit pour être exonéré de l'obligation¹⁰.

Parallèlement à cette évolution, la Commission nationale des commissaires aux comptes a créé une nouvelle norme « PE » (pour petites entreprises)¹¹. Cette norme s'inscrit dans le cadre de l'allégement des obligations administratives des petites et moyennes entreprises. Elle vise à alléger les travaux du commissaire aux comptes dans certaines petites sociétés remplissant certains critères :

- seules les SAS peuvent bénéficier de l'application de la norme PE Petites Entreprises (les SA en sont exclues),
- la société contrôlée doit avoir un expert-comptable,
- les comptes de la société ne doivent pas dépasser certains seuils (entités ne dépassant pas, à la clôture d'un exercice social, deux des seuils suivants : 1 550 000 € pour le total du bilan, 3 100 000 € pour le montant hors taxes du chiffre d'affaires, 50 salariés).

Que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, la certification n'est donc conçue que comme l'un des moyens d'attester de la qualité des comptes, compte tenu notamment de la taille et du poids financier des établissements. Ainsi, d'autres formes de contrôle externe des comptes publics permettent également de répondre à l'enjeu de qualité comptable, tout en ne constituant pas leur seul objectif.

¹⁰ Code de Commerce : article L.823-12-1 et décret 2009-234 du 25 février 2009

¹¹ Code de Commerce : article L.823-12-1

2 La certification n'est pas le seul moyen d'attester de la qualité des comptes et ne se substitue pas aux autres formes de contrôle externe

Même si la certification constitue l'une des formes de contrôle les plus objectives et indépendantes de la sincérité des états financiers d'une entité, elle n'est pas le seul moyen de les examiner et intervient en complément d'autres types de contrôles, lesquels portent un regard et des objectifs différents bien que complémentaires.

2.1 La certification n'est pas une alternative mais bien un complément aux formes existantes de contrôle des comptes publics

L'opinion émise par un certificateur n'est ni un avis sur la probité du producteur des comptes, ni un certificat de bonne gestion des fonds publics. Elle signifie seulement que les états financiers présentés par l'entité ne comportent pas d'anomalie suffisamment significative pour pouvoir induire le lecteur en erreur sur la situation patrimoniale et financière de l'entité. Toutefois, le certificateur a, lorsqu'il constate des opérations présentant des anomalies graves, l'obligation de les porter à la connaissance des autorités compétentes.

Cela implique que cette opinion sur la qualité comptable est étayée par les constats effectués lors des missions d'audits intermédiaires ou finales et que les éventuelles « réserves » formulées par le certificateur sur tel ou tel point nuanceront le jugement en attirant l'attention sur les anomalies ou a minima, les incertitudes que le certificateur aurait pu constater lors de ses contrôles.

L'organe délibérant (Parlement, conseil d'administration ou de surveillance...) et/ou le lecteur externe des comptes (financeur, partenaire, fournisseur, client...) disposent par conséquent de l'avis d'un expert extérieur et indépendant à l'entité, sur la conformité et la régularité de ses comptes au regard des normes et des textes en vigueur.

Ce n'est ni un « quitus » pour la gestion que seuls l'organe délibérant ou le juge des comptes peuvent accorder à l'ordonnateur et au comptable, ni un certificat de bonne santé financière de l'entité. Seuls les états comptables font l'objet d'une certification, les choix de gestion et les choix budgétaires n'entrent pas dans le périmètre de contrôle du certificateur.

Il importe donc de maintenir d'autres formes de contrôles au-delà de la seule certification de ses états financiers.

Si l'on se réfère aux contrôles dont le comptable public est personnellement et pécuniairement responsable, ceux-ci ne sont pas réduits dans leur portée par l'exigence de certification puisque leur objet est différent. Le certificateur peut s'appuyer sur les contrôles réalisés par le comptable pour étayer son opinion positive sur la maîtrise des risques en croisant les dispositifs de contrôle interne de l'ordonnateur et du comptable, par exemple.

Ainsi, dans les organismes publics, le contrôle effectué par le comptable public, qui est indépendant de la direction exécutive, est articulé autour du principe de distinction de l'ordonnateur et du comptable¹², réaffirmée par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Dans ce cadre actualisé, le comptable conserve son rôle de tenue de la comptabilité, de contrôle des recettes, dépenses et du patrimoine¹³. Son statut en fait le garant de la qualité d'ensemble des opérations de nature comptable.

La certification des comptes se trouve également limitée puisque le certificateur des comptes n'effectue aucun contrôle du respect de l'autorisation budgétaire et ne porte aucune opinion sur son résultat. Il appartient par conséquent au comptable, notamment les contrôleurs budgétaires et comptables de l'État¹⁴, de s'assurer du respect de l'autorisation budgétaire en appréciant le caractère soutenable de la programmation budgétaire et de la gestion en cours, au regard des autorisations budgétaires accordées ainsi que la qualité de la comptabilité budgétaire.

La certification ne se substitue pas plus au contrôle de légalité¹⁵ et budgétaire¹⁶ exercé par le Préfet pour les collectivités locales, lequel conserve toute son importance notamment au regard du respect de la règle d'or d'équilibre budgétaire limitant notamment leur endettement. Ces contrôles conservent un caractère régalien, permettant d'assurer l'application uniforme des dispositions relatives à la décentralisation sur le territoire national dans le respect de la hiérarchie des normes.

12 Cf. Article 9 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012

13 Cf. articles 18 et 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012

14 Cf. Article 87 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012

15 Cf. articles L.1612-1 à L.1612-20 du code général des collectivités territoriales. Ce contrôle est exercé par le préfet, en liaison avec les chambres régionales des comptes (CRC).

16 Le contrôle budgétaire relève de la compétence exclusive du préfet en application de l'article 72 de la Constitution et du code général des collectivités territoriales. Le préfet est seul habilité, dans les cas prévus par ce code et après avis de la CRC, à réformer les documents budgétaires dans le cadre de son pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité

Enfin, la certification n'est pas un jugement, puisque le juge des comptes s'assure de la régularité des opérations des comptables en appréciant notamment la qualité de ses contrôles des fonds publics. Il veille au « bon emploi des deniers publics », c'est-à-dire qu'il contrôle la qualité et la régularité de la gestion et en apprécie les résultats. Il assure ainsi une fonction de contrôle de la gestion des collectivités et est amené à ce titre, à donner un avis sur l'opportunité de certaines décisions et par là même à juger de la performance d'un organisme ou d'une collectivité, ce qui est interdit au certificateur.

Par ailleurs si on s'en tient au contrôle de la Cour des comptes, ces trois formes de contrôles sont clairement séparées, l'activité de certification étant étroitement enserrée dans un cadre normatif strict dédié à cette activité.

D'un point de vue législatif et réglementaire, les évolutions récentes confortent cette complémentarité de la certification dans les textes. L'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958¹⁷, ne fait pas référence à la certification car il consacrerait une forme de contrôle finalement beaucoup plus restreinte que celle évoquée en creux par les termes « réguliers, sincères et image fidèle » qui doivent porter aussi sur la qualité et la transparence de la gestion ou l'évaluation des décisions et des choix dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques.

2.2 La certification enrichit et non pas remet en cause le rôle du comptable public

Le décret portant règlement de la comptabilité publique du 29 décembre 1962, donnait une interprétation relativement stricte de la séparation ordonnateur – comptable, et du contrôle devant être exercé par le comptable sur les opérations de l'ordonnateur. La décentralisation, induisant une augmentation corrélative des masses financières gérées et de l'informatisation des flux, s'est toutefois accompagnée d'un assouplissement de ce principe, se combinant désormais avec une relation partenariale unissant ces deux acteurs.

En effet, la qualité des comptes répond à leur objectif commun de faire de la comptabilité un outil de gestion et d'aide à la décision. Sans comptes fiables, l'ordonnateur peut difficilement prendre les bonnes mesures et les bonnes décisions au bon moment.

L'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012¹⁸ définit la notion de qualité des comptes

publics à partir de six critères. Il vient préciser clairement le champ de la qualité comptable et les obligations en résultant pour ces deux acteurs. Il intègre également dans le corpus réglementaire (article 42) la relation partenariale dans un cadre conventionnel.

Par conséquent, la fiabilisation des comptes ne peut passer que par un partenariat renforcé entre les deux acteurs de la fonction comptable. La certification des comptes en constitue certainement le levier le plus efficace.

Si l'ordonnateur porte le dialogue de certification et arrête les états financiers, le comptable « coproduit » les comptes de l'établissement. Il joue par conséquent un rôle prépondérant dans le dispositif. Ils apportent chacun pour leur périmètre d'intervention toutes les réponses aux observations d'audit que le certificateur serait amené à faire, soit pour justifier le constat, soit en corrigeant l'anomalie dans les comptes de l'exercice suivant. La qualité et la précision de leurs réponses amèneront le certificateur à nuancer positivement ou négativement son opinion finale.

Le partenariat conduit à un enrichissement mutuel comportant une sensibilisation accrue de l'ordonnateur et surtout des services gestionnaires à la qualité des comptes, par l'analyse de leur activité sous le prisme comptable (analyse par processus et procédures comptables) et non plus seulement budgétaire de la performance. Inversement, il permet aussi au comptable de mieux appréhender les problématiques de la gestion budgétaire dans le cadre de son propre travail.

Il est clair que la fiabilisation des comptes devient un axe de plus en plus structurant des outils conventionnels que sont les « conventions de services comptables et financiers » (CSCF) et les « engagements partenariaux » (EP). Ces dernières matérialisent les engagements réciproques de ces deux partenaires et favorisent leur rapprochement. La montée en puissance du contrôle interne, la réalisation des diagnostics communs de régularité des opérations, la dématérialisation des pièces comptables sont autant de marqueurs de cette structuration autour de l'objectif de qualité et de fiabilité des comptes.

Cette structuration doit néanmoins conserver les spécificités du secteur public local et hospitalier. À la différence des comptables de l'État, le comptable d'un EPS ou d'un organisme local rend compte de sa gestion directement auprès du juge des comptes. De plus, le dispositif de contrôle interne des ordonnateurs et des comptables de l'État est imposé par l'État lui-même, en fonction

17 Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

18 Art. 57 – La qualité des comptes des personnes morales mentionnées à l'article 1er est assurée par le respect des principes comptables, tels que définis par les règles arrêtées par le ministre chargé du budget, dans les conditions fixées à l'article 54. Elle doit répondre aux exigences énoncées aux 1o et 2o de l'article 53 au regard notamment des objectifs suivants :

1. Les comptes doivent être conformes aux règles et procédures en vigueur ;
2. Ils doivent être établis selon des méthodes permanentes, dans le but d'assurer leur comparabilité entre exercices comptables ;
3. Ils doivent appréhender l'ensemble des événements de gestion, en fonction du degré de connaissance de leur réalité et de leur importance relative, dans le respect du principe de prudence ;
4. Ils doivent s'attacher à assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs en veillant à opérer le bon rattachement des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent ;
5. Ils doivent être exhaustifs et reposer sur une évaluation séparée et une comptabilisation distincte des éléments d'actif et de passif ainsi que des postes de charges et de produits, sans possibilité de compensation ;
6. Ils doivent s'appuyer sur des écritures comptables fiables, intelligibles et pertinentes visant à refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière

des observations ou réserves faites par le certificateur. Alors qu'en vertu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales¹⁹, le dispositif de contrôle interne ne peut être décidé que par l'ordonnateur. C'est pourquoi dans le cadre d'une certification des comptes, la relation partenariale prend une importance accrue, le comptable et l'ordonnateur devant développer une communauté de vues sur la mise en œuvre d'un dispositif commun de maîtrise des risques.

Un resserrement très net des liens entre les deux partenaires est également observable à l'occasion de la rénovation de la présentation des états financiers qu'impose la certification des comptes. Ainsi, la nouvelle maquette des états financiers des EPS implique une collaboration accrue entre l'ordonnateur et le comptable, chacun détenant une partie des informations à y intégrer.

Enfin, les travaux réalisés par les groupes de travail du comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux, qui réunissent les associations d'élus, la Cour des comptes, la DGFIP et la DGCL, révèlent la prise de conscience des élus notam-

ment sur la nécessité de disposer de comptes fiables impliquant une simplification de leur présentation. Ces travaux sont principalement axés sur la rénovation et la simplification des documents budgétaires tels que les annexes des états financiers.



Le réseau des comptables publics, qu'anime la DGFIP, mutualise ses outils et ses compétences pour fiabiliser plus de 160 000 comptes locaux et hospitaliers chaque année. Dans un contexte évolutif, cette organisation permet de mieux maîtriser l'ensemble des finances publiques dans le respect du nouveau cadre européen soucieux de transparence des comptes publics²⁰. L'année 2014 marque une étape importante du chantier de fiabilisation des comptes hospitaliers même si ce chantier suppose des efforts et donc des progrès à apprécier dans la durée. La DGFIP continuera de se mobiliser aux côtés des organismes publics souhaitant améliorer la qualité de leurs comptes. ■

19 Art. 72 al. 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : "Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences."

20 Cf. La fiabilisation des comptes publics locaux et hospitaliers, un enjeu de plus en plus majeur pour les finances publiques (Jean-Luc BRENNER, Revue Gestion & finances publiques, juin 2012).



Benoît FLEURY
 Agrégé des facultés de droit
 Professeur à l'université de Poitiers
 Avocat

Premier Rapport thématique annuel de la Cour des comptes consacré aux finances publiques locales

Un nouvel outil au service du redressement des finances publiques

Pour la première fois en octobre 2013, la Cour des comptes consacre un rapport thématique aux finances publiques locales. Appelé à devenir annuel, ce travail complète utilement les rapports relatifs aux finances de l'État et de la sécurité sociale. Fruit de la collaboration des magistrats de la rue Cambon et de l'abondante moisson des chambres régionales, il offre une synthèse pertinente de la situation qui se double de recommandations concrètes. Ce faisant, il constitue un outil essentiel à la disposition des gouvernants soucieux du redressement global des comptes publics. Petit tour d'horizon de quelques grands thèmes abordés.

Pour la première fois en octobre 2013, la Cour des comptes a livré un *Rapport* thématique annuel consacré aux finances locales dont la presse s'est largement fait l'écho en retenant d'ailleurs essentiellement un seul aspect de ce travail pourtant très dense. Divisé en six chapitres, celui-ci consacre ses premiers développements à une approche globale et transversale des finances locales (évolution d'ensemble des finances des collectivités locales, évolution des finances locales par catégorie de collectivités, qualité et fiabilité de

l'information financière locale) avant de s'attacher de manière plus fine à trois thèmes spécifiques (premiers effets de la réforme de la fiscalité locale sur les finances des collectivités locales, dépenses de personnel des collectivités locales, accès au crédit des collectivités locales).

La synthèse opérée par la Cour à partir de données existantes mais disparates, et de riches observations des chambres régionales et territoriales des comptes, s'inscrit à la suite de nombreux autres rapports consacrant de larges pans à la gestion et aux finances publiques locales, qu'il s'agisse de

rappports thématiques (« La conduite par l'État de la décentralisation », octobre 2009¹ ; « La fiscalité locale », mai 2010² ; « La gestion de la dette publique locale », juillet 2011³) ou de rapports annuels. *Le rapport public annuel comprend des chapitres relatifs à la gestion publique locale⁴, le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques publié en vue du débat d'orientation des finances publiques, en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances, contient des développements sur les finances du secteur public local.*

Si l'intérêt pour le secteur public local n'est assurément pas nouveau et un simple regard sur les chiffres clés le justifie pleinement, la Cour en revanche innove sur la forme avec ce premier rapport thématique, appelé à devenir annuel. Pour mieux saisir toute l'importance de cette démarche, il convient de rappeler que les collectivités territoriales et leurs groupements constituent des administrations publiques locales (APUL) au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux de la communauté. Or, les finances des APUL ne sauraient être ignorées d'une évaluation de la situation d'ensemble des finances publiques. Le pacte européen de stabilité et de croissance de 1996 révisé en mars 2005 et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de mars 2012⁵, les concernent au même titre que l'État et la sécurité sociale. La loi organique n° 2012-403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, prise en application de ce traité, englobe bien dans son champ les administrations publiques locales qui participent de l'objectif d'équilibre global qu'elle définit⁶.

Les collectivités locales sont ainsi appelées à contribuer à l'effort global de redressement des comptes publics. Elles risquent même de devenir rapidement l'une des pistes privilégiées du retour à l'équilibre. La protection sociale (sécurité sociale, retraites, chômage) représente peu ou prou 45 % du montant total de la dette publique. On connaît les difficultés à effleurer le « modèle » français. De même, réduire les dépenses de l'État apparaît de plus en plus complexe. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite s'est traduit par une économie nette de 100 millions d'euros (contre 400 millions attendus) en 2009 et 264 millions (contre 444 millions) en 2010⁷. Autrement dit, c'est peut-être le poste des collectivités locales qui présente le plus de marge de progrès, en dépit des efforts déjà consentis⁸. Le présent rapport de la Cour constitue dans cette perspective un outil précieux.

Chiffres clés

- **La dépense des administrations publiques locales** représente plus de 20 % des dépenses des administrations publiques.
- **La dette des administrations publiques locales** atteint 173,7 milliards d'euros à la fin de 2012, en augmentation de 7,1 milliards par rapport à 2011.
- **La dette locale** contribue à près de 10 % de la dette publique française et 8,5 points de PIB (71 points de PIB pour l'État et 10,3 points de PIB pour la sécurité sociale).
- **Les collectivités territoriales** réalisent plus de 70 % de l'investissement public.
- **Les transferts financiers** sous toutes formes de l'État aux collectivités territoriales atteignent 100 milliards d'euros.
- **Les dépenses de personnel** représentent 35 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.
- **Les transferts de compétence** expliquent 40 % de la hausse du personnel des collectivités ; 60 % relevant de décisions locales.
- **La suppression d'un échelon** de l'architecture territoriale entraînerait une économie de 20 milliards par an.

1 Panorama de la situation financière des collectivités locales

Les magistrats financiers ne dressent pas un tableau alarmiste de la situation financière globale des collectivités locales qui demeure stable et « proche de l'équilibre ». Le déficit constaté représente environ 3 % de l'ensemble des déficits publics (p. 24). Les dépenses ont certes progressé plus vite en 2012 que les recettes (+ 3 % contre + 2,4 %). Cette évolution reste supérieure à la trajectoire et aux objectifs de la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques et se traduit par une légère diminution de l'épargne brute (- 1 %). Une analyse plus poussée démontre que les charges de fonctionnement ont augmenté plus rapidement (notamment du fait de la croissance des dépenses de personnel et d'une insuffisante mutualisation des services) que les produits de fonctionnement.

Les collectivités territoriales ont toutefois maintenu leur effort d'équipement, essentiellement porté par le bloc communal. Hors emprunt, les dépenses d'investissement progressent ainsi de 1,8 % ; un chiffre qu'il convient cependant de relativiser. S'il poursuit le frémissement constaté en 2011, il demeure relativement faible au regard du cycle électoral communal⁹ et largement inférieur à l'infléchissement des années 2009-2010¹⁰. Les perspectives prochaines confirment d'ailleurs ce tassement. Une étude conjointe de l'Association des Maires de France et de la Banque

1 Dr. adm. 2009, alerte 75 et focus 77. Sur ce rapport, voir B. Fleury, *Le financement de la décentralisation au cœur du débat* : JCP A 2010, 2151.

2 JCP A 2010, 382, note B. Fleury.

3 JCP A 2011, act. 525 et 530, note J.-B. Blanc.

4 Voir par exemple B. Fleury, *Les collectivités territoriales dans le rapport annuel de la Cour des comptes* : JCP A 2013, 2091.

5 Europe 2012, alerte 21. Voir également p. 38, D. Simon, *Déménagement par le Conseil constitutionnel de la ratification du TSCG, ou comment échapper à la constitutionnalisation de la prétendue « règle d'or »...*

6 JCP G 2012, 1413 ; JCP A 2012, 894.

7 Voir par exemple les *Vingt-deux propositions pour une évolution maîtrisée de la masse salariale de l'État*, Rapport de la mission parlementaire d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, 2011 ou le *Rapport sur la dette publique et son évolution*, La Documentation française, 2012.

8 B. Fleury, *Les collectivités territoriales au régime sec ?* : JCP A 2012, 483.

9 Direction Générale des Collectivités Locales, *L'investissement communal dans le cycle électoral*, BIS n° 66, avr. 2009.

10 Sur l'investissement au cours de ces années, voir B. Fleury, *Les collectivités territoriales et le « pacte moral avec la nation »*. Le défi de la crise économique dans les territoires d'après les observations des chambres régionales des comptes : JCP A 2012, 2007.

postale souligne que les investissements du bloc communal devraient stagner en 2014, mais aussi en 2015, contrairement au modèle du cycle électoral qui veut que la deuxième année de mandat soit celle des premières grandes dépenses d'investissement des maires¹¹.

En 2012, l'encours de la dette locale augmente de 4% par rapport à 2011 même si la capacité de désendettement des collectivités reste satisfaisante. Le ratio entre l'encours de la dette et l'épargne brute s'établit ainsi à un peu plus de quatre années. Les sages de la rue Cambon attirent cependant l'attention sur la possible dégradation rapide de ce *ratio*, à défaut d'action sur les dépenses constatées. Ils appellent ainsi à une plus grande maîtrise de ces dernières dans un contexte où les collectivités sont appelées à concourir à la stratégie de redressement des finances publiques, alors même que la réduction des dotations de l'État leur impose de trouver un nouveau modèle financier pour ne pas dégrader leurs comptes et/ou alourdir la fiscalité sur les ménages et les entreprises. Pour parvenir à cet équilibre, la Cour préconise d'une part, une réallocation de fiscalité locale entre le secteur communal et les départements et d'autre part, d'augmenter les ressources consacrées à la péréquation. L'État devrait par ailleurs être plus attentif au coût des normes qu'il édicte.

La Cour est ainsi conduite à s'interroger sur la gouvernance des finances locales pour constater son caractère insuffisant. Si effectivement les lois de programmation peuvent comporter des règles ayant « pour objet d'encadrer les recettes, les dépenses et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques », force est d'admettre que trop peu existe en pratique s'agissant des APUL. Face à cette situation, la Cour appelle de ses vœux la mise en œuvre du pacte de confiance et de solidarité, prévu en annexe de la dernière loi de programmation pour 2012-2017. Ce pacte négocié avec les collectivités territoriales ambitionne de déterminer les modalités, à partir de 2014, de participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement. Toutefois, pour éviter que cet effort ne se traduise par une hausse des taux des impositions locales, la Cour recommande une double mesure (p. 53) :

– inscrire « dans la loi des règles plus contraignantes en matière d'évolution attendue des recettes et des dépenses du secteur public local » ;

– associer les « collectivités territoriales aux mesures de redressement, tant en amont des lois de programmation et de finances pour rendre un avis sur leur nature et leur étendue qu'en aval dans la déclinaison des orientations au sein d'un pacte qui soit le cadre des engagements fermes et réciproques de l'État et des collectivités territoriales en ce domaine ».

Le Haut Conseil des territoires, initialement prévu dans l'acte III de la décentralisation, aurait pu devenir le cadre national de cette association¹². « Pas encore créé, mais déjà sollicité ! » pouvait se réjouir Hélène Pauliat dans une heureuse formule¹³. Sur ce point formel, la Cour sera déçue puisque la commission mixte paritaire débattant du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a entériné, le 17 décembre 2013, la position sénatoriale défavorable à une telle instance. Pour les sénateurs, cette instance État-collectivités, destinée à être consultée sur tout projet de loi relatif à l'action publique locale, pouvait paraître empiéter sur leurs compétences traditionnelles¹⁴. Pour autant, le projet n'est peut-être pas définitivement mort-né. La fin promise du cumul entre un mandat de parlementaire et un mandat exécutif local plaide en faveur de la création d'une instance pérenne et formalisée de coordination État-collectivités sur la mise en œuvre des politiques publiques. L'Assemblée des communautés de France appelle en ce sens à une création par le pouvoir réglementaire en attendant l'onction législative ultérieure¹⁵.

Pour corroborer ces recommandations, la Cour se livre à une pertinente comparaison avec les systèmes existant au Royaume-Uni, en Italie ou en Allemagne. L'exercice est d'autant plus intéressant que le débat sur l'architecture territoriale française se réfère souvent à celle de ces voisins. La Cour constate ainsi que ces trois États ont su développé un « cadre à l'intérieur duquel se déploient les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, [qui] vise d'abord à appréhender les finances locales au niveau consolidé comme une des trois composantes des finances du secteur public. Ainsi, la prévision de la dépense locale fait partie de la prévision de toutes les administrations publiques. Il vise ensuite à donner à l'État les moyens d'assurer les responsabilités qui découlent de ses obligations européennes à travers un pouvoir fiscal prépondérant et des instruments négociés de régulation comme en Italie ou Royaume-Uni, ou par le partage et la péréquation des ressources fiscales comme en Allemagne » (p. 64)¹⁶.

11 Étude sur les finances des communes et intercommunalités 2013-2014, nov. 2013.

12 JCP A 2013, 692.

13 Les finances publiques locales : un appel de la Cour des comptes à un pacte de gouvernance des finances locales : JCP A 2013, act. 875.

14 J.-B. Forray, Acte III : le Sénat passe le Haut conseil des territoires à la trappe : *La Gazette des communes*, 4 oct. 013 (<http://www.lagazettedescommunes.com/198765/acte-iii-le-senat-passe-le-haut-conseil-des-territoires-a-la-trappe/>).

15 Communiqué de presse du 18 décembre 2013.

16 Pour approfondir ces questions, voir par exemple le rapport de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France publié en 2006 sous l'intitulé *Les finances locales en Europe (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni)*.

2 L'exigence de qualité et de fiabilité de l'information financière

Aux termes de l'article 47-2 alinéa 2 de la Constitution tel qu'issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Cette fiabilité de l'information financière est également requise par le Conseil de l'Union européenne. La crise financière et la défaillance des États périphériques ont en effet renforcé l'exigence d'encadrement des budgets et de fiabilité des comptes publics. Les règles européennes afférentes ont ainsi été modifiées par un ensemble de six textes (*six-pack*) adoptés en novembre 2011 et dont la Cour avait déjà tiré les conséquences dans son rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques* de juillet 2012 : « Selon la directive de 2011, les États membres doivent disposer de systèmes comptables soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant, couvrant l'ensemble des APU et permettant d'assurer la qualité des données comptables 'amont' utilisées par les comptes nationaux pour établir le compte des administrations publiques » pour conclure que « considéré globalement, cet ensemble de règles nouvelles a quatre conséquences principales pour la conduite des finances publiques : continuer à améliorer la qualité des comptes publics ; viser un objectif d'équilibre structurel ; renforcer les outils de programmation et de contrôle ; concevoir un pilotage impliquant la totalité des administrations publiques ».

Le présent rapport offre ainsi à la Cour l'occasion d'approfondir ces réflexions en matière de comptes et budgets locaux. Elle rappelle en outre qu'au-delà d'être une obligation, la qualité, l'exhaustivité et la lisibilité de l'information financière locale participe de l'exercice de la démocratie locale et de l'impératif de bonne gestion (p. 108 et s.). Or, le système français se révèle particulièrement complexe : la comptabilité du secteur public local repose sur la tenue de 160 000 comptabilités retraçant les opérations de plus de 100 000 organismes qui ne facilitent pas la lisibilité !

Les magistrats financiers suggèrent plusieurs pistes de réformes :

- **La première** s'attèle à la préparation et la présentation du budget. Le débat d'orientation budgétaire doit être éclairé par une information

appropriée, exposant des éléments sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution, ainsi que la variation des taux d'imposition envisagés (p. 118). Le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, dans sa version actuellement transmise au Sénat, travaille en ce sens. Les contraintes pesant sur les finances publiques nécessitent que les règles existantes soient renforcées et que les grandes évolutions des collectivités soient documentées précisément. Il est dès lors proposé par le législateur que ce débat s'appuie, dans les plus grandes collectivités (régions, départements et communes de 3500 habitants et plus), sur un rapport d'orientation budgétaire, reprenant de manière synthétique certaines informations contenues dans les documents comptables et budgétaires, afin de faire apparaître les orientations majeures en ce domaine. Ce rapport portera, comme cela est déjà le cas pour le débat d'orientation budgétaire actuel, sur les orientations budgétaires de l'exercice et sur les engagements pluriannuels pris par la collectivité. Dans le contexte de l'utilisation par certaines collectivités territoriales de produits financiers sophistiqués, il apparaît nécessaire que ce rapport porte également sur la gestion de l'endettement et la structure de la dette. Ce rapport contribuera ainsi à améliorer l'information des organes délibérants et des citoyens sur la nature et la portée des engagements pris en matière d'endettement. Il s'agirait ici de la consécration d'une recommandation ancienne des chambres régionales des comptes¹⁷. Enfin, dans les communes de plus de 10000 habitants, les départements et les régions, le rapport portera également sur la structure et l'évolution des effectifs et des principaux postes de dépenses. Cette démarche permettra une plus grande information des assemblées délibérantes et des administrés sur l'évolution de la situation financière des collectivités et sur la performance de leur gestion. Pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, il est prévu une transmission obligatoire et réciproque de ces rapports d'orientation budgétaire. Pour améliorer encore l'information de l'assemblée délibérante et instaurer davantage de transparence financière, il est proposé qu'une étude d'impact soit obligatoirement présentée par l'exécutif pour toute opération d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret.

¹⁷ B. Fleury, Le contrôle des produits structurés par les chambres régionales des comptes : entre rappels à l'ordre et pédagogie : JCP A 2011, 2106.

La Cour préconise également que les grandes collectivités présentent leur budget en mode LOLF, en conservant une présentation selon la nomenclature des comptes par nature (p. 122). La sincérité des prévisions de recettes et de dépenses est inégale, le rapport pointant des faiblesses pour les crédits d'investissement et pour les restes à réaliser et la reprise des résultats.

- **La deuxième** touche à l'amélioration des comptes. Plusieurs points nécessitent en effet une fiabilité accrue : la séparation des exercices, l'amortissement des immobilisations, les mécanismes de constitution de provisions, les imputations, les écritures des mouvements entre les collectivités et leurs établissements, les opérations de bilan et hors bilan, les engagements hors bilan... La Cour relève également ici une connaissance insuffisante de leur patrimoine par les collectivités. Les chambres régionales des comptes attirent à cet égard régulièrement l'attention des collectivités sur la nécessaire maîtrise de ce patrimoine, notamment pour une gestion optimisée des délégations de service public¹⁸.

- **La dernière** prône un renforcement des contrôles internes en proposant trois axes de réflexion : le réexamen de l'articulation budgétaire-comptable dans le système local, la présentation des états financiers (compte financier

unique) et la certification des comptes des grandes collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale les plus importants. On retrouve ici des vœux précédemment émis¹⁹. Là encore, le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale répond pour partie à ses attentes. Son article 20 prévoit, ainsi que le proposait le projet de loi portant réforme des juridictions financières, que la Cour des comptes coordonne, conformément à l'article 37-1 de la Constitution et pour une durée de cinq ans, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités locales sur la base du volontariat. Elle concerne les collectivités dont les produits de fonctionnement excèdent le seuil de 200 millions d'euros.

Au final ce premier rapport s'inscrit pour l'essentiel dans le droit fil des observations et propositions précédentes de la Cour des comptes. L'observateur attentif du secteur public local retrouvera ainsi nombre de constats anciens et de préconisations antérieures. En les rassemblant ainsi, la Cour, non seulement, se conforme aux exigences européennes, mais offre un nouvel outil clair et complet aux décideurs publics. La suite appartient à ces derniers qui ne peuvent plus ne pas s'interroger sur le modèle français de décentralisation. ■

18 B. Fleury, Les délégations de service public à l'épreuve des chambres régionales des comptes : JCP A 2013, 2056.

19 C. Coudy-Lamagnère et F. Defert, La certification des comptes des collectivités territoriales : une exigence nécessaire ? : JCP A 2013, 2312.



Michel KLOPFER
 Consultant en finances locales
 Formateur auprès de la Cour des comptes¹

Emprunts toxiques : quelles pistes de sortie après la décision du conseil constitutionnel de décembre 2013 ?

Depuis plusieurs années, les prêteurs et les emprunteurs s'affrontent sur le tapis vert de la négociation mais aussi dans les prétoires quant à la répartition entre les banques et les collectivités du coût de sortie des emprunts spéculatifs qui avaient été commercialisés jusqu'en 2008 par Dexia et par ses confrères. En 2013, l'État est entré directement dans le jeu en créant une nouvelle banque publique qui porte l'essentiel des anciens prêts Dexia. L'enjeu des décisions à prendre en 2014 sera de minimiser le coût total qui devra in fine être partagé entre le contribuable local et le contribuable national.

Dans de précédents articles publiés dans *Gestion et Finances publiques - La Revue*, avaient été présentées les origines des dérives financières de commercialisation de produits bancaires structurés, qui avaient démarré à la fin des années 1990 et sont montées en puissance jusqu'à la médiation intervenue lors des audits municipaux et cantonaux de 2008 ainsi que le positionnement des différentes parties prenantes au cours des cinq années qui ont suivi ces événements (charte Gissler de 2009, commission d'enquête parle-

mentaire de 2011 et enfin création, début 2013, avec la Société de Financement des Investissements Locaux - SFIL -, d'une structure à capitaux publics destinée à porter la plus grande partie de la dette qui avait été antérieurement commercialisée par Dexia).

S'il avait pu être reproché à l'État d'avoir ignoré, entre 2005 et 2008, la montée des risques relatifs aux emprunts toxiques et d'avoir réagi a minima en 2009-2010, avec une sous-estimation à l'époque des dangers prudentiels liés à la vente par les collectivités locales d'options spéculatives

¹ Auteur de *Gestion financière des collectivités locales* (Éditions du Moniteur, 6^e édition, à paraître en avril 2014)

aux banques, force est de constater que l'année 2013 a été marquée par de très nombreuses initiatives des pouvoirs publics portant aussi bien sur la prévention des risques futurs que sur l'élimination d'un stock dont l'extinction naturelle est parfois postérieure à 2030...

En effet, il est parfaitement clair aujourd'hui qu'il y a un risque de marché qui peut dépasser 10 à 12 milliards d'euros et que, s'il avait le malheur de se réaliser, ce risque de 0,5 point de PIB voire plus,

serait principalement assumé par la sphère publique, à savoir les collectivités locales et les hôpitaux d'une part, et l'État et la Caisse des dépôts en tant qu'actionnaires dominants de la SFIL et paritaires (avec le Trésor belge) de Dexia résiduel, d'autre part. Seule une part minoritaire de l'ardoise serait supportée par les actionnaires privés des banques tierces, françaises et étrangères qui avaient, souvent tardivement, imité les pratiques de l'ancien premier prêteur au secteur public local.

1 La prévention des risques futurs

Il est maintenant admis par tous que des organisations d'intérêt général, qu'elles soient d'administration locale, hospitalières ou encore de logement social, n'ont pas à engager des fonds publics en vendant aux banques des options générant un effet de levier.

1.1. La limitation des formules d'emprunt

La circulaire interministérielle du 25 juin 2010 présentait deux défauts majeurs qui peuvent être résumés comme suit :

1) En validant a posteriori des multiplicateurs de taux d'intérêt allant jusqu'à 5 et de surcroît non capés, on prenait le total contrepied de l'excellente circulaire du 15 septembre 1992 qui, en son temps, avait eu la grande sagesse de prohiber la contraction d'instruments qui ne se seraient pas appuyés sur une dette existante. En effet, swapper cinq fois le montant de sa dette réelle (ce qui est totalement interdit depuis plus de 20 ans) ou prendre un multiplicateur de 5 sur le taux d'intérêt aboutit rigoureusement au même résultat mathématique : faire passer un taux d'intérêt de 4 à 20% !

2) En baptisant dans la circulaire de 2010, du terme gratifiant « d'instruments de couverture » les produits totalement spéculatifs que sont des ventes d'options par la collectivité à la banque, effectuées de surcroît sur plusieurs dizaines d'années, et en écrivant, à l'époque, que de tels instruments de couverture (sic) « répondent à un motif d'intérêt général (resic) même s'ils présentent un aléa », les rédacteurs n'avaient pas retenu les leçons de l'excellent avis du Conseil National de la Comptabilité du 10 juillet 1987 qui inspirait pourtant la

circulaire de 1992 : *seule peut être qualifiée de couverture, une opération qui réduit le risque de variation de valeur de l'élément couvert...* (alors qu'un effet multiplicatif sur le taux d'intérêt ne peut évidemment qu'accroître l'écart-type du résultat).

Avec la loi 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, le tir a été corrigé puisque le titre VII relatif à l'encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements, renforce le dispositif prudentiel avec :

- l'interdiction des emprunts en devises qui ne seraient pas intégralement couverts, dès leur souscription, par un contrat d'échange en euros ;
- la limitation par décret en Conseil d'État, d'une part d'une liste d'indices pouvant être souscrits par les emprunteurs locaux et d'autre part, des formules d'indexation qui doivent répondre à des critères de « simplicité et de prévisibilité des charges financières » ;
- la dérogation apportée à ces dispositions dans le seul cas où il s'agit d'un avenant à un contrat conclu antérieurement à la présente loi, et qui a pour effet de réduire le risque préexistant avec nécessité pour l'établissement prêteur d'expliquer cette baisse de risque.

1.2. La provision pédagogique

Sur ce plan, l'absence à l'époque de toute obligation de provision prudentielle obligatoire² ne pouvait qu'alimenter une certaine myopie d'emprunteurs fondés à penser qu'ils avaient « gagné de l'argent » tant que le risque ne s'était pas réalisé, et ce, tout simplement parce qu'ils comptent la recette et pas la dépense. Et c'était

² La première tribune que nous avons publiée en avril 2007 dans la presse pour alerter le monde local et les services de l'État sur des produits, que l'on n'appelait pas encore toxiques à l'époque, s'intitulait « Les bombes à retardement sur la dette doivent être provisionnées »

également une ligne de défense fallacieuse de la part des anciens dirigeants de Dexia puisque son président-fondateur Pierre Richard avait lui-même utilisé cet argument, lors de son audition par la commission d'enquête parlementaire sur les produits financiers à risque

Interrogés à notre tour sur ce point le 16 novembre 2011, par la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale, nous avons pris à rebours deux exemples justifiant l'usage d'une provision comptable :

- une compagnie d'assurance qui a facturé des primes à ses clients et qui clôturerait ses comptes au 31 décembre en ne comptabilisant pas une valeur statistique des sinistres qu'elle devra assumer les années suivantes, afficherait un bilan insincère.
- un constructeur automobile qui a vendu, au cours d'une année n, un parc de véhicules en offrant une garantie pièces et main d'œuvre à ses clients, est lui aussi tenu de provisionner les appels en garantie qu'il subira les années suivantes sur ce parc, et ce sur la base d'un constat statistique des sommes déboursées, à ce titre, les années précédentes.

Là aussi une avancée significative a été faite avec la publication en juillet 2013, par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) du « Guide pratique du provisionnement des emprunts à risque ». Tout en réaffirmant le caractère facultatif pour 2013, mais ayant vocation après une phase de dialogue à devenir obligatoire en 2014, du provisionnement des emprunts à risque, ce guide préconise le provisionnement des contrats dits complexes (au-delà de C et/ou de 3 sur la charte Gissler). Il s'agit ainsi de « garantir l'image fidèle des comptes publics telle que définie par l'article 47-2 de la Constitution » et ce, conformément à un avis du Conseil de Normalisation des comptes publics, en date du 3 juillet 2012.

La méthode préconisée consiste à :

- raisonner sur la base des anticipations de taux jusqu'à la fin du contrat, sans prise en compte de la volatilité et sans actualisation financière non plus ;
- dimensionner la provision comme étant pour chaque échéance l'écart entre le taux anticipé et un « taux de référence » pouvant être par exemple le TEC 10 ou un indice monétaire + marge ;
- en période initiale de taux bonifié, différer la bonification pour comptabiliser les frais financiers sur la base du taux de référence.

Les règles budgétaires conseillées sont de reconstituer la provision qui aurait été dotée au

1^{er} janvier 2013, si le système avait existé à l'époque, avec :

→ pour les comptabilités de Services publics industriels et commerciaux (SPIC) de type M4, il est préconisé une écriture budgétaire de prélèvement sur les excédents capitalisés (compte 1068).

→ pour les comptabilités M14, M52, M61 et M71 une écriture semi-budgétaire passant par le compte débiteur 194, mais avec la faculté d'adopter le schéma imposé aux SPIC.

Reconstitution initiale budgétaire	Débit 1068	Crédit 1522
Reconstitution initiale non budgétaire	Débit 194	Crédit 1521

En régime de croisière, les écritures restent semi-budgétaires (6865 à 152 pour la dotation, 152 à 7865 pour la reprise) à l'exception du remplacement du taux bonifié par un taux de référence qui donne lieu à décompte d'un complément de frais financiers (66112 à 1688).

Bien entendu, certaines collectivités pourraient être tentées de maximiser la provision initiale, par exemple en ne sommant que les écarts défavorables au taux de référence ou en retenant un taux de référence particulièrement bas. Ainsi, en se constituant d'emblée et sans douleur un épais matelas de provision, on limiterait les dotations complémentaires à passer ultérieurement (qui elles pèseront directement sur l'équilibre de fonctionnement) et l'on se donnerait quelques « poires pour la soif » sous forme de reprises sur provision alimentant les recettes de fonctionnement du budget. Cette méthode permet en effet opportunément de transférer des recettes d'investissement en fonctionnement.

Mais en définitive ces préconisations de la DGFIP sont globalement cohérentes, en tant que dispositif pédagogique permettant d'éviter que certains ne continuent à croire qu'ils ont gagné de l'argent en vendant des options, tout en restant budgétairement supportables, et ce grâce au mécanisme d'amorçage reconstitué au 1^{er} janvier 2013.

2 Le traitement du stock

Déjà l'année 2012 avait été marquée par une montée des assignations portant soit sur le fond (responsabilité du prêteur), soit sur la forme (TEG absent, erroné ou supérieur au taux de l'usure). Et, parallèlement, aux échanges de dires entre les avocats, la discussion sur le tapis vert se poursuivait, parfois avec succès entre les parties, conformément à la vieille doctrine du grand maître d'échecs Nimzowitch (1886-1935) à savoir « *La menace est plus forte que l'exécution* » : menacer

de jouer son cavalier pour attaquer le roi adverse est parfois plus fort que de jouer la pièce elle-même...

2.1. La mission hybride de la SFIL

Toutefois les exigences de la Commission européenne de mettre Dexia en extinction ont conduit début 2013 à loger 90 % de son encours structuré dans la nouvelle structure SFIL dont la maison mère, la Caisse française de financement local (CAFFIL), est par ailleurs chargée de collecter des financements longs pour permettre à la Banque Postale d'alimenter le marché des collectivités locales.

Ce choix hybride a placé l'État dans une position centrale pour arbitrer un clivage entre les différentes parties prenantes :

- Volonté compréhensible de la SFIL, pour ne pas dégrader la notation financière de CAFFIL et donc ses capacités d'accès au crédit, de refacturer quasi intégralement à ses clients (collectivités, hôpitaux et offices de l'habitat) les coûts de sortie des emprunts toxiques qui lui sont réclamés par les banques de contrepartie, souvent américaines ou suisses, auprès de qui Dexia avait commercialisé les options spéculatives qu'il s'était fait vendre jusqu'en 2008 par ses clients.
- Refus d'un très grand nombre d'emprunteurs publics d'assumer l'intégralité du surcoût de produits qui, dans la très grande majorité des cas, leur avaient été vendus au forceps par Dexia, alors même que ces clients disposent souvent de fortes prises juridiques sur le prêteur. En ce sens, la jurisprudence du Tribunal de Grande Instance de Nanterre donnant raison le 8 février 2013 au Conseil Général de Seine Saint-Denis face à la SFIL sur l'absence de mention du TEG sur le fax de confirmation, a exacerbé les passions en multipliant, dans les mois suivants, le nombre d'assignations.

Il y avait toutefois un moyen de ménager la chèvre et le chou, c'était de se concentrer sur les emprunts véritablement toxiques, à savoir ceux qui sont activés : les contrats dont l'option joue ou est susceptible de le faire très rapidement, une fois la phase de bonification achevée.

Cela se limitait quasiment en 2013 aux seuls contrats fondés sur la parité du franc suisse par rapport à l'euro ou bien du franc suisse par rapport au dollar et qui projettent généralement l'emprunteur à des taux entre 10 et 20%. Cela ne veut pas dire que d'autres produits ne sont pas susceptibles de se dégrader, mais on ne nettoie pas les écuries d'Augias en quelques mois...

2.2. Désensibilisation horizontale ou verticale

Sur ces contrats, il y a en gros deux méthodes de désensibilisation contractuelle, c'est-à-dire par accord entre le prêteur et l'emprunteur.

La désensibilisation horizontale qui avait été pratiquée jusqu'à fin 2012 consistait à faire des passages temporaires à taux fixe (1 à 3 ans) et à en répartir le coût entre le prêteur et l'emprunteur en fonction d'une approche réaliste des responsabilités du passé, et qui tient forcément compte des probabilités de succès d'une action contentieuse, laquelle sera évidemment poursuivie, jusqu'à l'audience de jugement, en l'absence d'accord contractuel entre les parties. Cette désensibilisation horizontale peut évidemment apparaître palliative, mais elle est de nature à désamorcer en douceur les conflits.

La désensibilisation verticale, prônée en 2013 par la SFIL, a visé à éliminer totalement la toxicité du produit en rachetant purement et simplement les 20 années résiduelles de l'option.

Prenons l'exemple d'un contrat exposant au risque du franc suisse : le client a le choix entre figer un taux de 22 % (!) pour la durée résiduelle du contrat ou bien payer une pénalité qui représente quelque 200 % du capital restant dû (en sus du capital lui-même qui devra de toute façon être remboursé).

2.3. Le lourd préjudice de la volatilité

Et si le ticket de sortie est à un prix aussi prohibitif, c'est à cause de ce que l'on appelle la volatilité. L'indice sous-jacent, le franc suisse en l'occurrence, a une valeur anticipée, mais comme on rachète une option, il faut tenir compte de l'incertitude des marchés, à savoir le fait que le prix effectif peut évoluer à la hausse ou à la baisse autour de cette valeur moyenne, c'est ce que l'on appelle « la valeur-temps » et qui varie de manière exponentielle en fonction de la durée de ladite option.

Ainsi si le franc suisse continue son ascension, le contrat explose littéralement et l'emprunteur peut payer 35 % ou plus.

Mais si le franc suisse recule, le taux d'intérêt ne peut pas devenir négatif et il y a un plancher, par exemple à 3%.

Cette dissymétrie conduit à ce que le rachat complet d'une option longue coûte statistiquement beaucoup plus cher pour le client que de « serrer les dents » et de payer les échéances

qui se présenteront. En rachetant la volatilité on paie 22 %, en conservant le contrat on paiera autour de 15 %...

De son côté Dexia, comme tous les autres prêteurs d'ailleurs, s'était totalement adossé à une banque de contrepartie, à qui elle avait revendu, avec marge bien entendu, les options qu'elle s'était fait vendre par son client public. Et la banque de contrepartie ne lui fait rigoureusement aucun cadeau et lui facture même régulièrement des appels de marge.

En conséquence, la stratégie préconisée par la SFIL, si elle était suivie par tous ses clients, consisterait purement et simplement à faire payer au contribuable français (local ou national peu importe à ce stade) des coûts vertigineux, au seul profit de JP Morgan, de Goldman Sachs et autres Union de Banques Suisses... pour qui ces rachats massifs d'options constitueraient une divine surprise. Et ce faisant, on majore allègrement l'encours de dette des emprunteurs publics, en dégradant donc les ratios de Maastricht de la maison France puisqu'on leur facture des soultes qu'on leur reprête immédiatement par un simple jeu d'écritures...

Plus grave encore, comme chacun est bien conscient qu'on ne peut pas tripler son encours de dette, en rachetant la totalité de la profondeur sur 20 ans d'un produit « chaud » tel qu'un contrat en franc suisse dont l'option a explosé, la stratégie a consisté pour la SFIL à ne préconiser que la sortie de contrats « froids », c'est-à-dire non activés, au motif que la soulte de sortie était évidemment moins chère. Ce faisant, la banque ne raisonnait qu'en montant total de produits à risque sans prendre en compte leur probabilité de réalisation.

Pour les clients qui venaient solliciter la banque pour réaménager une échéance en franc suisse, la réponse de la banque a souvent été d'ignorer purement et simplement la requête ainsi formulée, et de leur proposer de sortir de leur encours un contrat dit « de pente » dont le taux d'intérêt ne se dégrade que si les taux à 30 ans passent en dessous des taux à 1 an (*alors qu'ils leur sont aujourd'hui supérieurs de plus de 2% !*). Ce qui revient à jeter du bois au feu dans la mesure où ce contrat n'a qu'une probabilité infime de jouer dans les cinq prochaines années.

Tout s'est passé comme si un malade atteint d'un cancer gravissime venait demander en urgence une chimiothérapie à son médecin et que ledit praticien repérant une égratignure que le patient

a par ailleurs sur la main gauche lui propose, à la place, de lui amputer le poignet....

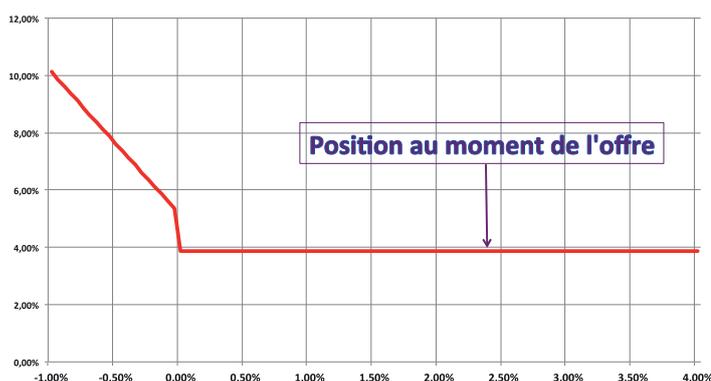
Dans l'exemple ci-dessous, cas réel intervenu en novembre 2013, une collectivité a un contrat indexé sur l'écart entre le taux à 30 ans (CMS30) et le taux à 1 an (CMS1). Le capital restant dû est de 2,9 millions d'euros et l'indexation jusqu'en 2031 est la suivante :

Si CMS 30-CMS 1 > 0 % alors taux d'intérêt de 3,87 %

Si CMS 30-CMS 1 < 0 % alors taux de 5,12 % - 5 * (CMS30-CMS1)

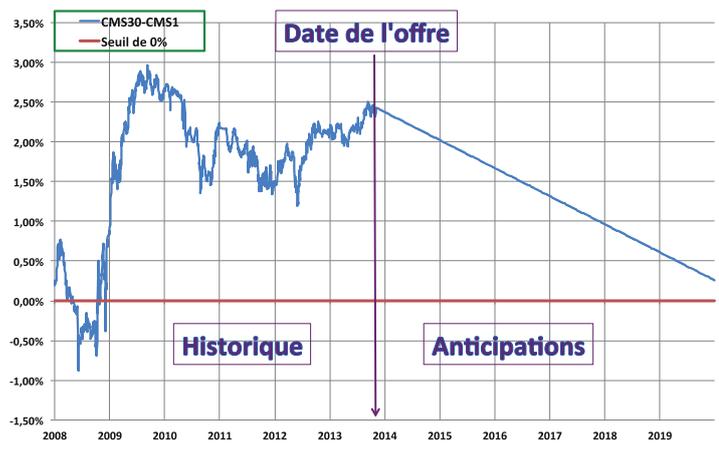
La banque propose spontanément à son client de sortir de ce produit alors que l'écart CMS30-CMS1 est de 2,43% pour un seuil de risque qui commence au-dessous de 0% (!) comme le montre le graphique 1.

Graphique 1



Le graphique 2 montre l'évolution passée de l'écart CMS30-CMS1 à la fois sur les 6 années précédentes (2008-2013) et les anticipations faites par les marchés sur les années suivantes (2014-2019).

Graphique 2



Pour sortir de ce produit, ce qui ne semblait à l'évidence pas représenter une priorité absolue vu de novembre 2013, il fallait déboursier très exactement 38,3 % de l'encours, en l'occurrence 1,1 million d'euros. Que ce coût soit à la charge de la collectivité ou bien de la banque (donc de son actionnaire public), cela représentait si l'opération se faisait, une majoration immédiate de la dette publique française au sens de Maastricht...

Le fait que les positions soient bloquées entre les parties a évidemment encore alimenté les dépôts d'assignations. Et dans la mesure où les décisions des Tribunaux, du moins lorsque les affaires ne sont pas retirées avant l'audience de jugement, sont souveraines et s'imposent à toutes les parties, l'intérêt général, aussi bien national que local, serait que les dossiers se traitent en douceur. Lorsqu'une banque est condamnée, elle doit ipso facto résilier sa position auprès de sa contrepartie étrangère et c'est elle qui assume le coût de la volatilité, et si cette banque est publique, le débours est alors plein pot pour le contribuable national.

Notons au passage que la position des banques tierces (Caisse d'Épargne, Crédit Agricole, banques étrangères...) ayant été beaucoup moins doctrinaire, dans le sens où elles ont clairement répondu à la question posée par leur client, sans prendre de chemin de traverse, ces banques sont parvenues dans nombre de cas à des accords contractuels avec les emprunteurs, permettant le retrait des assignations.

2.4. L'arbitrage de juin 2013

Face au dilemme des anciens prêts Dexia, un arbitrage interministériel a été rendu à l'été 2013 : le gouvernement a présenté une loi de validation rétroactive des TEG absents ou erronés sur les contrats d'emprunt (propre donc à désamorcer une grande partie des assignations) et assortie de la mise en place d'un fonds de soutien de 1,5 milliard d'euros sur 15 ans (2014-2028) à raison donc de 100 millions d'euros par an, moitié à charge de l'État et moitié des banques par relèvement du taux de la taxe systémique.

Et de manière à prendre en compte le débat, présenté plus haut, entre réaménagement ou non des prêts non activés, le texte gouvernemental présenté sur le fonds de soutien a intelligemment admis que l'on puisse bénéficier du fonds non pas uniquement pour financer une soulte de sortie

intégrant une volatilité monstrueuse, mais également pour abonder des échéances dégradées.

La perspective de la loi de validation des TEG et la levée supposée de l'épée de Damoclès judiciaire a ainsi permis à CAFFIL, à plusieurs reprises, de se financer sur les marchés à des conditions plus qu'honorables.

Toutefois, le deuxième semestre 2013 a été marqué, de manière regrettable, par un certain attentisme dû au fait que deux opportunités n'ont pas été saisies :

- Il n'a pas été acté que les transactions susceptibles d'être conclues entre prêteurs et emprunteurs avant le 31 décembre 2013 pourraient bénéficier rétroactivement du fonds le jour où il sera mis en place. Cela a évidemment découragé les rapprochements entre les parties au cours de cette période.
- Aucun dispositif comptable permettant aux emprunteurs publics qui acceptent de payer une soulte à la banque, tout en sachant que ladite soulte ne leur sera partiellement compensée par le fonds de soutien que sur les 15 années suivantes, n'est à ce jour prévu pour leur permettre d'inscrire, dans leurs comptes, une créance budgétaire sur le fonds. Un tel schéma consisterait à ce que cette créance puisse être défalquée de l'encours de dette supplémentaire qui en résultera pour la collectivité et qui alors ne pèsera donc pas sur ses ratios de capacité de désendettement. Un tel mécanisme budgétaire, qui ne coûte d'ailleurs rien à l'État, serait précisément voisin de celui qui est pratiqué vis-à-vis des entreprises pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Les alinéas 1 et 2 de l'article 92 de la loi de Finances 2014 relatifs aux dispositifs rétroactifs sur le TEG ayant été annulés par le Conseil Constitutionnel, les parties se retrouvent au pied du mur, car les procédures judiciaires déjà intentées suivent leur cours et d'autres peuvent encore être lancées, en particulier pour non-respect des dispositions relatives au taux de l'usure.

Sans préjuger des hypothèses de voir cette fois prospérer un éventuel nouveau projet de loi de validation, à vocation moins extensive que le précédent, et qui ne tomberait peut-être pas lui sous le coup d'une censure constitutionnelle, une solution existe à savoir un fonds de défaillance de produits structurés cofinancé par les prêteurs et les emprunteurs, solution qui a été mise en œuvre avec succès dans d'autres pays comme l'Allemagne. Concrètement les emprunteurs

pourraient s'en sortir avec un prêt à 20 ans juste au-dessous du taux de l'usure. Pour sa part, CAFFIL serait dégagée des risques qui pèsent aujourd'hui sur son bilan et donc sur la notation financière qui conditionne l'acceptabilité par le marché de ses financements obligataires.

À défaut d'une telle solution, il apparaît essentiel de revenir à une désensibilisation horizontale et non pas verticale des produits toxiques et de la

limiter à la seule dette activée, ce qui évidemment dégonfle très fortement une volatilité qui n'est aujourd'hui juteuse que pour les banques de contrepartie. De telles solutions, si elles étaient mises en œuvre en 2014, coûteraient évidemment beaucoup moins cher au contribuable local tout comme au contribuable national et surtout leur immense mérite est qu'elles ne pèseraient pas sur la dette publique de la France. ■

Exemple

Une collectivité qui acquitte une soule de 6 millions d'euros et la refinance immédiatement sur 15 ans

Première année				
	N° de compte		Débit	Crédit
Fonctionnement	6682	Charges financières	6 000 000 €	
	796	Transfert de charge		6 000 000 €
Investissement	4817	Indemnité de réaménagement	6 000 000 €	
	164	Emprunt		6 000 000 €

Année courante (de 1 à 15)				
	N° de compte		Débit	Crédit
Fonctionnement	6862	Dotations aux amortissements	400 000 €	
Investissement	4817	Indemnité de réaménagement		400 000 €

Dans un tel cadre, l'encours de dette augmente de 6 millions d'euros ce qui détériore de manière préjudiciable les ratios financiers de la collectivité. La solution préconisée est de comptabiliser en M14 une « opération miroir » relative à une créance de 3 millions d'euros sur le fonds et qui pourrait prendre la forme suivante :

Première année				
	N° de compte		Débit	Crédit
Fonctionnement	696	Transfert de charge fonds de soutien	3 000 000 €	
	768	Autres produits financiers		3 000 000 €
Investissement	27639	Créance sur le fonds de soutien	3 000 000 €	
	487	Produits constatés d'avance		3 000 000 €

Année courante (de 1 à 15)				
	N° de compte		Débit	Crédit
Fonctionnement	7862	Reprise d'amortissement des produits à répartir du fonds		200 000 €
Investissement	487	Produits constatés d'avance	200 000 €	
Encaissement de la dotation annuelle	515	Compte au Trésor	200 000 €	
	27639	Créance sur le fonds de soutien		200 000 €



Fabrice LAUVERNIER

Administrateur des finances publiques adjoint.
Responsable du projet d'informatisation bancaire à la DGFIP
(modernisation des dépôts de fonds au Trésor)

1942-2012. Gestion des moyens de paiement et exercice d'une activité bancaire dans les finances publiques, entre héritage et modernité :

l'âge de la maturité ?

Du chèque à l'essor de la monétique, de la collecte de l'épargne publique à la gestion de dépôts, un retour sur plus d'un demi-siècle d'une histoire riche qui permet de mieux comprendre le cadre organisationnel, juridique et technique dans lequel s'inscrit aujourd'hui l'action des comptables publics.

De l'idée à l'action et de l'action au but, de longues années s'écoulent parfois. Il en va, en général, de bien des domaines de l'action publique et, en particulier, des rapports financiers entre l'État et ses citoyens. L'histoire récente, dans les finances publiques, de la gestion des moyens de paiement offerts aux organismes publics s'en veut l'illustration. Elle plonge ainsi, à notre sens, ses racines dans un dilemme délicat à résoudre – et sans doute propre à l'héritage inconscient de notre Nation et à des considérations constitutionnelles – en ce qu'il s'astreint tout à la fois, dans un esprit de grande liberté, à la satisfaction du plus grand nombre et, dans un cadre foncièrement régalien, mais aussi décentralisé, à la recherche perpétuelle de l'efficacité administrative. En droit positif, deux

paradoxes méritent ainsi d'être relevés, l'un tenant aux règles de la comptabilité publique et l'autre tenant à une certaine timidité des stratégies politiques visant à affirmer et assumer des choix plus clairs en la matière.

Le premier paradoxe est qu'il a fallu attendre 2012 pour qu'un texte¹ s'attache à la fois à décrire les moyens d'encaissement des recettes et de décaissement des dépenses, le précédent texte pris en 1965² à la suite du décret du 29 décembre 1962 se limitant à la dépense. En matière de recettes, le caractère largement épars du corpus des règles édictées par divers codes, lois, décrets, arrêtés et circulaires est notable et ne permet pas d'insuffler dans la conscience collective une opinion claire sur la cohérence des intentions poursuivies. C'est ainsi qu'en considération du point de départ retenu dans cet article (1942), le numéraire et le chèque tenaient le haut du pavé, sans qu'ils inquiètent l'administration jusqu'à une époque encore récente ; ils partageaient cette prééminence avec le virement en dépense. Nous

¹ Arrêté du 24 décembre 2012 portant application des articles 25, 26, 32, 34, 35, 39 et 43 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et énumérant les moyens de règlement des dépenses publiques et les moyens d'encaissement des recettes publiques (JORF n° 0301 du 27 décembre 2012).

² Décret n° 65-97 du 4 février 1965 relatif aux modes et aux procédures de règlement des dépenses d'organismes publics.

n'aborderons pas le sujet – *en soit intéressant et préoccupant* – des espèces et dont l'origine se perd dans les prémices de l'humanité. Il semble en revanche nécessaire, pour se donner un avenir, de mieux connaître notre héritage en rappelant les étapes les plus importantes jalonnant la naissance, la percée ou le difficile déclin des différents moyens de paiement utilisés par les comptables publics. Cette histoire est riche, car, à travers la révolution de l'informatique, elle a contribué à façonner l'organisation des administrations publiques, à rénover en profondeur le cadre conceptuel de la gestion de ces moyens de paiement et à forger les pratiques.³

Le second paradoxe tient à l'empilement progressif des différents moyens de paiement utilisés, sans simplification ou disparition majeure notable⁴. Ainsi, en matière de recettes, l'état de l'art est-il le reflet de législations finalement peu contraignantes à l'égard des redevables particuliers et offrant des moyens très diversifiés, ce qui doit être largement relativisé à l'égard des redevables professionnels. Notre histoire se caractérise donc par la richesse des techniques, le génie créatif n'étant d'ailleurs pas exempt de contradictions. Il en va ainsi du timbre, dont la forme papier aurait dû disparaître depuis longtemps : qu'il soit permis d'espérer son abandon avec le timbre électronique. Il en va également du titre interbancaire de paiement (TIP), lointain cousin du prélèvement

papier, dont nous ne voyons plus l'utilité avec le prélèvement à l'échéance ou le télépaiement largement facilité avec Internet et qu'il faut pourtant revisiter d'ici 2016 dans le cadre du SEPA (*Single Euro Payments Area*). Et nous dissertions longtemps au sujet du chèque sur le Trésor dont il faudra bien un jour envisager la fin, à la fois pour lutter contre les espèces et enfin se rendre à l'évidence que, dans un pays très largement bancarisé, même les publics aidés les plus fragiles disposent d'un compte bancaire et que, pour les autres, très minoritaires, des solutions monétaires nouvelles peuvent être étudiées pour suppléer les carences en pratique du dispositif juridique du droit au compte.

Parce que l'usage de ces moyens de paiement s'est aussi largement illustré dans « *l'activité bancaire de l'État* », il est enfin apparu utile, en ne limitant pas notre article au recouvrement et à la dépense, de rappeler les tenants et aboutissants de cette activité exercée par la Direction générale des finances publiques. Du chèque à l'essor de la monétique, de la collecte de l'épargne publique à la gestion régaliennne de dépôts, quelques regards sur plus d'un demi-siècle d'une histoire riche nous permettent de mieux comprendre le cadre organisationnel, juridique et technique dans lequel s'inscrit aujourd'hui l'action des comptables publics.

1 De l'âge d'or du papier à l'ordinateur de compensation

« La grande majorité des cadres et des éléments de la base est acquise, d'instinct, aux méthodes nouvelles. Mais, devant les incroyables possibilités de la machine, chacun sent un peu le vertige s'emparer de lui : tous pressentent une intrusion beaucoup plus vaste des engins mécanisés, sans pouvoir en imaginer les limites. Face à un avenir imprévisible, ils se tiennent, en arrêt, frémissants. »

Roger Lefebvre, « Plaidoyer pour une réforme »,
La Revue du Trésor, mai 1963, n° 5, p.147.

1. Le règne du chèque et du virement papier

1941-1942. Généralisation du chèque et du virement en paiement aux caisses publiques

Né en Angleterre au XVIII^e siècle et importé dans le système bancaire français par une loi du 14 juin 1865, le chèque constitue dans la première moitié du XX^e siècle un moyen de paiement nouveau, pratique à utiliser dans le commerce et dont la stabilité juridique trouve un fondement à travers un décret-loi du 30 octobre 1935 unifiant le droit

alors en vigueur⁵. L'ordre ou mandat de virement – *matérialisé à l'origine lui aussi sur papier* – apparaît, quant à lui, comme un effet matérialisant un ordre de débit au compte de dépôt donné à son banquier pour atteindre un créancier distant.

Les guerres constituant, bien souvent, des ruptures historiques, l'écho de la normalisation du

3 L'instruction du 22 juillet 2013 précise les conséquences du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ainsi que de ses arrêtés d'application pour la gestion des moyens de paiement et les activités bancaires de la DGFiP (BOFiP-GCP-13-017 du 14 août 2013).

4 On peut citer le mandat-carte postal ou le virement télégraphique.

5 Plusieurs fois modifié par la suite, il sera finalement codifié au Code monétaire et financier à compter de 2001 (ordonnance 2000-1223 2000-12-14 art. 4 JORF 16 décembre 2000).

chèque dans les finances publiques françaises à partir de 1941 résonne encore aujourd'hui, à l'heure où, à l'inverse, la Grande-Bretagne affiche le choix de l'abandonner à partir de 2018. C'est en effet à la faveur de l'occupation, de l'inflation et de la volonté d'un contrôle par l'État de l'économie, du système bancaire et des transactions des entreprises et des particuliers, que le gouvernement de Vichy décrète la loi du 22 octobre 1940 rendant obligatoire au-delà de 8000 francs le règlement par chèque barré ou virement, le paiement des traitements, salaires, loyers, transports, services et fournitures de travaux.⁶ Une seconde loi du 28 février 1941 encadre la certification des chèques. Ce dispositif s'étend logiquement aux finances publiques avec l'action d'une administration des finances tutélaire qui publie une instruction le 31 juillet 1941 unifiant la réception des chèques et ordres de virement par l'ensemble des comptables publics.⁷ Le Trésor inscrit d'ailleurs totalement cette harmonisation dans la continuité des réglementations éparses et moins contraignantes de la III^e République prises

“ L'écho de la normalisation du chèque dans les finances publiques françaises à partir de 1941 résonne encore aujourd'hui, à l'heure où, à l'inverse, la Grande-Bretagne affiche le choix de l'abandonner à partir de 2018 ”

en 1910⁸ pour les régies financières et la douane, en 1916⁹, 1917¹⁰ et 1935¹¹ pour les services du Trésor et, en 1927, pour les receveurs des P.T.T.¹²

Mettant en avant une conception étonnement moderne¹³ de l'usager qui doit éviter de se heurter à des obstacles administratifs dès lors qu'il est assujéti à une obligation juridique dans la société, l'administration de Vichy ajoute ; « il est évident que le développement de l'usage du chèque, qu'il importe de favoriser, aura pour résultat d'habituer les contribuables et la clientèle des caisses publiques à se libérer envers l'État ou les personnes morales de droit public par la remise de chèques ou d'ordres de virement ; les intéressés ne comprendraient d'ailleurs pas que les comptables publics refusent ce mode de libération qui leur est imposé, d'une part pour le règlement des créances qu'ils peuvent posséder sur l'État, les collectivités et établissements publics ou les services concédés, et d'autre part, pour les règlements à faire entre particuliers ».¹⁴

Pour les comptables publics, les règles de service édictées en 1941 se caractérisent par trois innovations principales : a) une obligation générale de recevoir le paiement des chèques et ordres de virement, les cas de chèques certifiés limitativement énumérés constituant l'exception, b) la faculté pour les redevables de remettre directement aux comptables les chèques tirés sur leur compte CCP¹⁵ et c) l'habilitation des comptables à déposer, sans autorisation de l'administration centrale, les plaintes pour émission de chèques sans provision. L'ouverture d'un compte CCP est donc également obligatoire pour les comptables publics.

Par circulaire du 20 décembre 1941¹⁶, le Trésor communique le dispositif au réseau de la comptabilité publique¹⁷. Son contenu reste intéressant : il détaille l'ensemble des recettes concernées : droits constatés (impôts, produits divers, taxes, redevances, coupes de bois), droits au comptant (notamment en régie, produits locaux), ventes de meubles ou de produits (activité commerciale), souscriptions et versements faits dans l'intérêt de la partie versante (émissions du Trésor ou de loterie nationale, délivrance de récépissés pour production à une autorité administrative et judiciaire, dépôts de fonds au Trésor, versements pour opération de bourse, services des fonds

6 La loi est consultable à l'annexe n° 2 de la circulaire n° 114 du 20 décembre 1941. Sont alors dispensées les personnes incapables de s'obliger par chèque et les ventes de détail. Tout commerçant immatriculé au registre du commerce doit également se faire ouvrir un compte dans une banque, un établissement de crédit ou un bureau de chèques postaux.

7 L'instruction de la Direction du personnel, du matériel et du contentieux n° 2036 relative à la réception des chèques et ordres de virement par les comptables publics (Bulletin du ministère de l'Économie nationale et des Finances) constitue une mesure technique signée par le Directeur du Trésor, BRUNET, par autorisation du ministre d'État à l'Économie nationale et aux Finances.

8 Arrêtés du 28 juillet 1910 pour les impôts, droits, produits, taxes, recettes accessoires et produit des monopoles. Pour la Douane, l'autorisation du comptable étant toutefois requise et révocable.

9 Un arrêté du 9 mai 1916 autorise les contribuables à s'acquitter par chèque de leurs impôts directs, contributions et taxes payées aux percepteurs. L'arrêté du 31 décembre 1934 prévoit l'émission et l'endos à l'ordre du comptable intéressé.

10 La circulaire n° 2150 du 28 avril 1917 de la Direction générale de la Comptabilité publique autorise les comptables supérieurs du Trésor à recevoir des paiements par chèque pour les créances étrangères à l'impôt si ce mode de libération ne présente pas d'inconvénients.

11 Circulaire n° 3048 du 15 avril 1935 (receveurs spéciaux des communes, syndicats de communes, associations syndicales autorisées, hospices, bureaux de bienfaisance, salles d'alliés, sanatoria, monts de piété et crédits municipaux).

12 Arrêté du 15 novembre 1927, l'autorisation du comptable des P.T.T. étant toutefois requise et révocable.

13 La préoccupation de lutter contre le paiement en espèces, inhérent au marché noir et générateur d'inflation est aussi largement à prendre en compte : le chèque deviendra d'ailleurs gratuit avec la loi du 1er février 1943.

14 Instruction du 31 juillet 1941, p.66.

15 L'administration postale jouera un rôle majeur en France pour la bancarisation des classes populaires, notamment à la campagne, ce qui est encore une réalité pendant la Seconde Guerre mondiale.

16 Circulaire n° 114 (Trésor) et 1113 (série percepteurs) du 20 décembre 1941, p. 66.

17 Receveur central des finances de la Seine, Trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers des finances, percepteurs, receveurs spéciaux et agents comptables des budgets annexes, offices et établissements autonomes de l'État.

particuliers et de la Caisse des Dépôts et Consignations). La circulaire décrit ensuite, les modalités d'encaissement et la régularisation des écritures comptables en cas de renvoi des chèques pour défaut total ou partiel de provisions et, enfin, les modalités d'information périodique de la Direction.

Ce document constituera pendant plusieurs décennies le corpus applicable au Trésor public, à la DGI et à la DGDDI¹⁸. En effet, en 1942, « afin de réduire l'importance des règlements en numéraire aux caisses des comptables publics et de faciliter aux redevables l'acquittement de leurs dettes », le Gouvernement étend le dispositif aux receveurs de l'Enregistrement, des domaines et du timbre et aux conservateurs des hypothèques¹⁹, aux Douanes²⁰ et aux contributions indirectes²¹. À la Libération, la réglementation de Vichy est, pour l'essentiel, validée²² ; l'inflation commande toutefois le relèvement à 10000 francs (environ 1200 euros de 2012) du seuil du règlement obligatoire par chèque ou virement. Il est alors « du devoir de chaque initié de prêcher la doctrine du chèque ».²³

L'ensemble du dispositif restera, en réalité, largement incitatif et la législation ultérieure, à de rares exceptions, entretiendra la banalisation d'une diversité de moyens de paiement, plus ou moins adaptés, à l'égard du recouvrement de recettes publiques de toute nature de sorte que le paiement en espèces restera prégnant pendant les trente glorieuses. Pour le recouvrement des contributions directes, le chèque, dans les années 1950, s'impose d'ailleurs comme le concurrent souhaitable à l'ancienne procédure du mandat-contribution autorisée depuis 1911 et qui « comporte des formalités administratives injustifiables en 1950, autant pour les services du Trésor que ceux des PTT »²⁴. En 1955, le ministère des Finances constate que « les efforts déjà réalisés pour développer l'usage des chèques ont produit d'incontestables résultats » ; afin de renforcer le dispositif de sanction de l'émission de chèques sans provision facilité dès 1949, un fichier central des chèques (FCC), confié à la Banque de France, est créé à compter du 1^{er} octobre 1955.²⁵ Mais, jusqu'aux années 1970, la réglementation du chèque bancaire restera finalement étroitement liée au décret-loi de 1935.

Les années 1970 : chèques et risques nouveaux

L'usage de plus en plus fréquent de ce moyen de paiement dans le commerce et les incidents de paiement associés qu'il soulève susciteront ainsi l'inquiétude des créanciers comme en témoigne, par exemple, une question parlementaire de 1970

sur l'absence de législation – encore à cette date – exigeant de faire figurer l'adresse des tireurs sur les formules. Se retranchant derrière la convention de Genève du mars 1931, qui ne rend pas obligatoire une telle mention à l'inverse des chèques postaux, la réponse ministérielle promet d'examiner le sujet dans le cadre des études alors menées sur la réglementation du chèque²⁶.

Le fait est qu'en 1972, la législation renforce la sécurité des chèques et les sanctions contre les émetteurs de chèque sans provision²⁷ : renforcement du dispositif de certification des chèques attestant de la provision²⁸, obligation de présentation d'un document officiel avec photographie, garantie sur les biens meubles du tireur, renforcement du délit d'escroquerie, centralisation des déclarations d'incidents de paiement par la banque de France, harmonisation des principales règles avec le chèque postal. Avec la crise, l'émission de chèques sans provision n'est plus une exception. Les services des dépôts des fonds particuliers doivent alors exploiter les nombreuses listes de décisions d'interdictions bancaires notifiées par les parquets à la Banque de France²⁹.

Dans les services du Trésor public et de la DGI, ces impayés compliquent et ralentissent également le recouvrement³⁰. De même, en 1977, la prolifération inquiétante de chèques volés et falsifiés conduit à proposer de nouvelles mesures. L'expérience originale d'un système de personnalisation, le « chèque photo »³¹ proposé par

18 La dernière instruction la modifiant est celle de la DCP n° 81-118 K1 du 10 août 1981.

19 Circulaire n° 185 (Direction du Trésor – 5^e bureau) et 362 (série spéciale de l'enregistrement) du 22 octobre 1942 – Bulletin des services du trésor n° 2 R p.9.

20 Circulaire n° 186 (Direction du Trésor – 5^e bureau) et 260 (série spéciale des douanes) du 22 octobre 1942 – Bulletin des services du trésor n° 2 R p.29.

21 Circulaire n° 187 (Direction du Trésor – 5^e bureau) et 187 (série spéciale des contributions indirectes) du 22 octobre 1942 – Bulletin des services du trésor n° 2 R p.49.

22 Ordonnance du 26 octobre 1945 et commentaires immédiats et étonnamment enjoués dans la *Revue du Trésor* d'octobre 1945, qui relève que « les textes dont nous venons d'étudier l'application ont eu pour effet de réduire considérablement l'emploi du numéraire dans les règlements publics et privés ».

23 Serge LAFOSSE, « Le rôle économique du chèque », *la Revue du Trésor*, octobre 1949, p.299.

24 Éditorial très intéressant de J.B. RAYNAUD, « La suppression des pertes de temps », *la Revue du Trésor* n° 2, février 1950, p.33.

25 Rapport et décret n° 55-584 du 20 mai 1955 relatif aux conditions de fonctionnement des comptes sur lesquels il peut être disposé par chèque (JORF du 21 mai, page 5098).

26 Question du 12 septembre 1970 du député KRIEG. J.O. Débats, Ass. nat., 30 janvier 1971, p.276.

27 Loi n° 72-10 du 3 janvier 1972 relative à la certification des chèques et décret n° 73-318 du 14 mars 1973. J.O. 5 janvier 1972 p.161.

28 Incidences pour les comptables publics : instruction n° 74-17-K1-R du 1^{er} février 1974.

29 L'instruction DCP E2 n° 77-126-K1 du 6 octobre 1977 réduit du 20 au 15 du mois M+1 la date de notification par la BDF des décisions d'interdiction d'émettre des chèques.

30 À partir du 1^{er} janvier 2005, la Banque de France proposera au Trésor un dispositif technique de représentation automatique des impayés (REPI) qui sera progressivement généralisé à la DGFiP et facilitera grandement le recouvrement en donnant une seconde chance au tireur avant reprise des poursuites.

31 La photo du tireur figure sur la formule. Question n° 37 582 du 28 avril 1977 du député DAILLET et réponse du ministre de la Justice. J.O. Débats, Ass. nat., 7 juin 1977.

certaines banques, palliant le risque de falsification des documents officiels, ne sera toutefois pas généralisée au regard du besoin de normalisation technique qu'il implique. À partir de 1979, le barrement des chèques et de non-transmissibilité par voie d'endossement au profit d'un établissement bancaire devient la règle et sécurise le recouvrement des effets³². À partir de 1992, la dépénalisation du chèque sans provision « civilisera » le système en alliant prévention, réparation des victimes et sanction proportionnée³³.

Rétrospectivement, l'interdiction d'émettre des chèques constitue une constante économique et sociale propre aux six décennies passées. En 1978, la Banque de France enregistrait 842 000 incidents de paiement et 6,3 millions en 1991. En 1978, 757 000 personnes étaient recensées dans le FCC, en 1994 1,57 million³⁴ et, en 2012, sensiblement autant. Cet état de fait est parfaitement intégré dans le fonctionnement des services, car il reste encore d'actualité. Intégré au processus psychologique du recouvrement et de l'activité bancaire, il constitue encore souvent un sujet de tension dans la relation entre l'usager et l'administration même si le « dépaysement » progressif des chèques dans les centres d'encaissement et le dispositif REPIM ont introduit de la distance au stade amiable, confinant avec une plus grande acuité la perception d'une certaine marginalité fiscale de nos concitoyens au stade du contentieux, obligeant de plus en plus le comptable et ses services à régler des situations extrêmement difficiles.

Sur le plan technique, le besoin d'un traitement en masse s'est aussi très vite exprimé.

Les années 1980 : encaissement des chèques et lecture optique

Entre 1962 et 1969, avait tout d'abord eu lieu une première expérience de deux centres de recou-

vrement à Tours et Amiens, chargés à la fois de fonctions mécaniques et d'encaissement. Elle avait été abandonnée du fait des inconvénients du système liés en particulier à la suppression des contacts directs et exclusifs entre l'administration et les contribuables avant la phase contentieuse du recouvrement. Les postes comptables importants seront alors équipés de machines électro-comptables RP70 à ruban perforé, les autres utilisant le support traditionnel que constituait alors la carte perforée.³⁵ Le recouvrement de l'impôt direct par lecture optique centralisée est, de nouveau, expérimenté en 1979 en Seine-Saint-Denis. Il est étendu en 1980 pour l'impôt sur le revenu des départements du Val-de-Marne et des Yvelines et les impôts locaux mécanisés. Les limites sont déjà connues (nécessité d'une impression irréprochable, façonnage plus long, encodage informatique des montants mal lus) de sorte que, bien que constituant un progrès notable par rapport aux procédures antérieures, ce processus n'apporte pas tous les avantages que cette technique permet d'escompter. L'apparition sur le marché de lecteurs optiques de petite taille permet d'ailleurs d'envisager la lecture dans le poste lui-même³⁶. Dès 1980, il apparaît également nécessaire de restituer aux centres de la redevance de l'audiovisuel la maîtrise de l'encaissement des chèques bancaires, confié au centre de traitement de la Banque de France de Poitiers, afin de diminuer les coûts de gestion (ceux-ci étant facturés au Trésor), accélérer les délais d'encaissement et, de ce fait, la trésorerie des sociétés de radio et télévision bénéficiaires³⁷.

Les volumes reçus sont tels qu'il n'est pas rare que les chèques bancaires émis par les contribuables soient débités de leur compte plusieurs semaines, parfois plusieurs mois, après leur envoi au percepteur. Si la longueur des délais n'est pas imputable qu'aux services du fait des délais postaux d'acheminement et de compensation, « *il n'en reste pas moins que l'afflux massif de moyens de paiement – plusieurs millions lors des grosses échéances – pose, en particulier dans les plus gros postes urbains, des problèmes d'exploitation matérielle importants, encore accrus par la progression, au cours des dernières années du nombre des assujettis à l'impôt direct et par l'augmentation du nombre des délais de paiement octroyés lesquelles se traduisent par la croissance du nombre des effets reçus par le réseau du Trésor* »³⁸.

La prise de conscience de l'enjeu d'encaissement rapide des créances de l'État par le Trésor public s'illustre donc, entre 1982 et 1986 par l'installation dans les postes comptables d'équipements

32 Loi de finances n° 78-1239 du 29 décembre 1978 modifiant l'article 65-1 du décret du 30 octobre 1935 et unifiant le droit en matière de chèques. Afin de lutter contre la fraude fiscale, le Trésor public, dans ses activités bancaires, tient des registres permettant l'exercice du droit de communication par la DGI (instruction DCP E2 n° 79-76-K1-PR du 13 juin 1979).

33 Loi n° 91-1382 du 30 décembre 1991 relative à la sécurité des chèques et des cartes de paiement – Le chèque sans provision, Les notes bleues de Bercy, n° 599 du 29 juin au 5 juillet 1992.

34 Jean-Marc DESTRESSE, évolution de l'activité des fichiers d'incidents gérés par la Banque de France au cours de l'année 1994. Bulletin de la Banque de France, n° 15, mars 1995, p. 123.

35 Jacques CHARLET, « Le recouvrement informatisé de l'impôt direct », *la Revue du Trésor*, 1986 p. 385.

36 Yves ROBERT, « La lecture optique et le recouvrement de l'impôt », *la Revue du Trésor*, 1980, p. 543.

37 S. TROXLER, « L'informatisation du service de la redevance de l'audiovisuel », *la Revue du Trésor*, mai 1988, p. 257. Les centres sont équipés de lecteurs I.B.M. 59-32 pilotés par un mini-ordinateur Bull Transac 15/27. Ce module assure la lecture optique des TUP, la saisie au clavier des références des paiements sans supports lisibles, la vérification de la concordance avec le montant des chèques saisis et les rend immédiatement bancables (postmarquage, endos, confection des bordereaux d'envoi).

38 Réponse du ministre des Finances à la question n° 46624 du député M. Roger MAS (J.O. Débats Ass. nat., 23 juillet 1984).

performants de lecture optique des talons d'identification d'impôt et de traitement des chèques pour les rendre bancables. L'équipement, au titre du recouvrement de l'impôt des postes comptables fait d'ailleurs l'objet d'une étude de retour sur investissement qui conclut à l'amortissement très rapide du matériel, compte tenu du gain de trésorerie retiré d'une diminution de temps de traitement des chèques d'une à deux semaines aux périodes d'échéances sur les gros postes³⁹. La rentabilisation des matériels requiert cependant une rénovation profonde des méthodes de travail dans les postes comptables. La priorité donnée à l'encaissement immédiat des effets, la polyvalence des agents et l'organisation d'une chaîne de travail rationnelle (en particulier par la limitation des tris préalables et l'abandon des contrôles manuels) sont les clefs du succès⁴⁰. À la fin de l'année 1986, la procédure de lecture optique décentralisée pour l'impôt concerne 600 postes comptables.

La lecture optique s'impose aussi bientôt dans la gestion du secteur public local, pour les applications télégrées, avec la nécessité pour l'ordonnateur d'éditer une facture comportant un talon optique. Aussi chaque implantation de lecteur doit être examinée et négociée avec la collectivité, à l'exception du secteur hospitalier pour lequel les accords passés avec la Direction des hôpitaux et le Centre national de l'équipement hospitalier doivent faciliter les implantations⁴¹. En 1987, le Trésor public entretient ainsi un parc de 1047 lecteurs optiques.

70 ans après ? Un héritage juridique, pratique et technique

Le chèque et les espèces se sont imposés comme les seuls moyens de paiement de masse jusqu'aux années 1970. Une étude approfondie serait nécessaire pour confronter dans la durée les intentions du législateur de 1941 aux pratiques et à l'évolution du droit positif ultérieur, s'agissant notamment du volet répressif très marqué à l'origine qui disparaîtra à partir des années 1970 avec l'évolution des mœurs conduisant à la banalisation de l'impayé et à la dépenalisation des infractions mineures en matière de chèque. À l'inverse, la possibilité pour un comptable d'accepter, « sous sa responsabilité, un chèque non certifié lorsque la partie versante sera personnellement connue d'eux comme étant d'une solvabilité et d'une honorabilité parfaites » sera jugée obsolète et supprimée par l'instruction du 22 juillet 2013 avec la multiplication des fraudes

en matière de vente de timbres et les mutations du tissu social devenu largement urbain et périurbain.

Ainsi, le droit a évolué : le protêt et la certification des chèques sont tombés en désuétude, les pénalités fiscales ont été supprimées à l'égard des émetteurs de chèque sans provision, la sévérité du juge des comptes ou du juge pénal exigée en 1941 à l'égard des comptables publics et des tireurs s'est assouplie, le droit de timbre s'est marginalisé. De cette époque, les administrations financières conserveront cependant des principes ou tolérances qui ont, pour la plupart, encore cours : l'envoi par correspondance ou le dépôt au guichet, notamment en cas de contribution extérieure⁴², la possibilité d'exiger un document officiel, le libellé du chèque à l'ordre du « Trésor public » quelle que soit l'administration (la DGI, la DGCP, la DGDDI ou la DGFIP), la reprise des poursuites en l'absence de novation⁴³, les règles d'imputation des chèques sans référence⁴⁴, la date de valeur de présentation à l'encaissement, la remise d'une quittance⁴⁵, l'endos, la griffe, les délais de remise aux banquiers de l'État, la régularisation des chèques sans provision, etc.

Le chèque trouve donc aujourd'hui toujours grâce aux yeux du redevable⁴⁶. Dans la durée, il a supplanté le paiement en espèces même si ce dernier demeure une préoccupation majeure de la DGFIP et des comptables publics. Le virement pour l'encaissement des recettes se révélera inadapté avec les progrès de la dématérialisation : la promotion pour l'usage du CCP du percepteur, encore vivace dans les années 1980⁴⁷ s'essouffera donc avec le prélèvement et le TIP davantage adaptés au recouvrement de masse.

39 Jacques PERREAULT et Gérard POGGIOLI, « Les objectifs du recouvrement de l'impôt et des recettes publiques : un défi permanent pour les services du Trésor », *la Revue du Trésor*, n° 5, mai 1992, p.286.

40 Henri EMMANUELLI, secrétaire d'État chargé du Budget, découvrant les nouvelles conditions de travail des agents, se fait d'ailleurs expliquer en détail le processus d'encaissement dans les services de la trésorerie générale des Bouches-du-Rhône à l'occasion d'un déplacement le 16 février 1984 (*la Revue du Trésor*, 1984, p.455).

41 Bernard BONNAFY, « Deux techniques de pointe pour le secteur local : la lecture optique et le vidéotex », *la Revue du Trésor*, mai 1988, p.269.

42 La lettre commune n° 163 L/C 223-170 du 6 février 1941 rapporte les dispositions de la circulaire du 6 mai 1916 et autorise les comptables à accepter les chèques en paiement de contributions extérieures pour les seuls « contribuables et redevables qui, en raison des circonstances actuelles et notamment des difficultés de communication entre la zone occupée et la zone non occupée, ne peuvent faire parvenir au comptable intéressé le chèque à remettre en paiement des sommes dues ».

43 Article L 131-67 du code monétaire et financier.

44 Article 1256 du Code Civil.

45 Supprimée en 2013 par mesure de simplification à l'égard des produits non fiscaux.

46 Sur les 10 postes de dépenses les plus importants des ménages français payés par chèque, les impôts et taxes arrivent en troisième position. In « L'utilisation du chèque en France » rapport Edgar, Dunn & Company pour le CCSF, mars 2011.

47 L'amélioration des relations avec le public voulue par Robert BOULIN ministre délégué à l'économie et aux finances et dirigée par Guy DELORME, Délégué général pour les relations avec le public débute en Bretagne en 1978 : les groupes de travail proposeront ainsi de faire figurer dans les dépliants cantonaux le n° de CCP des services locaux du ministère. – In. « Le Finistère », *la Revue du Trésor*, 1978, p.669.

1948-1965. Les origines du paiement des dépenses par chèque sur le Trésor

Comme en matière de recette, l'utilisation du chèque en dépense est favorisée, après guerre, pour constituer, via le compte du Trésor à la Banque de France, une alternative au paiement des dépenses de l'État en espèces et par virement postal depuis les CCP des comptables publics⁴⁸. Les préoccupations « d'encaissement » du gouvernement de 1941 laissent donc place à des préoccupations de « décaissement » qui prennent corps, à partir de 1947, à travers un dispositif de refonte complet du règlement des dépenses publiques, sensiblement identique à celui qui est observé dans les transactions commerciales et tendant à rendre moins rigide la réglementation d'alors. Deux moyens de paiement modernes sont alors privilégiés : le virement et le chèque. Ce dispositif libéral à l'égard du créancier de l'administration s'inscrit, à l'évidence, dans l'effort de reconstruction : « *Il deviendra, de ce fait, plus facile de faire participer les guichets de la Banque de France et des banques nationalisées⁴⁹ au paiement des dépenses de l'État. Le créancier doit faire connaître à l'ordonnateur le*

mode de paiement selon lequel il désire être mis en possession des sommes qui lui sont dues »⁵⁰.

En 1948, apparaît donc « le chèque tiré sur le Trésor » en remplacement de procédures antérieures (bon de caisse ou avis d'ordonnance). Il s'applique alors aux dépenses qui ne sont pas obligatoirement payables par virement de compte ou au moyen de traites⁵¹ ou dont le règlement par virement n'a pas été demandé par le créancier⁵², c'est-à-dire essentiellement les dépenses de rémunération⁵³. Le chèque sur le Trésor, soumis de plein droit au droit du chèque en vigueur, est émis par l'ordonnateur à l'appui du mandat et transmis au comptable payeur qui valide ou non la dépense en apposant son timbre sec. Dès l'origine, les chèques non barrés sont payables sans frais auprès des comptables directs du Trésor, des régies financières, des postes ainsi qu'aux guichets de la Banque de France et des banques nationalisées.

La circulaire du 2 mars 1948 encadre strictement le modèle de la *lettre d'avis d'émission* du chèque à utiliser par les ordonnateurs, laquelle est exclusivement imprimée par l'Imprimerie Nationale « *uniformément de format 21 x 27 en vue de l'emploi de la duplication au moyen de machines à écrire et, le cas échéant de machines comptables* », les possibilités de volume commandé, la numérotation continue des chèques et la tenue d'un compte d'emploi⁵⁴. Une recommandation plus générale s'adresse aux ordonnateurs ministériels qui s'équiperaient de telles machines afin de les concilier avec l'usage du chèque. Afin de justifier les prélèvements d'espèces à la Banque de France, le chèque sur le Trésor est également introduit ; le paiement à ses guichets est également offert aux banquiers, notaires, agents de change ou régisseurs d'avances exerçant dans le département. C'est d'ailleurs, à ce titre, que la Banque de France insiste auprès de l'État pour que les Trésoriers-payeurs généraux, à de rares exceptions tolérées par un faible volume d'opérations, adhèrent aux chambres de compensation⁵⁵.

Le chèque sur le Trésor ne tarde pas à éveiller à la fois la suspicion de certains comptables et l'ingéniosité des faussaires et doit faire rapidement l'objet en 1949⁵⁶ d'un « *recadrage musclé* » par la Direction de la comptabilité publique. La perte ou le vol avant règlement sont aussi des obstacles identifiés. Pour autant, privilégiant la notification par les comptables tirés – *via le comptable centralisateur* – d'oppositions à leurs collègues des départements susceptibles d'avoir à les payer, la Direction indique de façon pragmatique qu'« *aucune enquête n'aura à être faite auprès des caisses susceptibles d'avoir payé les chèques perdus ou volés. Cette règle a été retenue parce qu'une telle*

48 Sans qu'il soit permis d'apprécier la fréquence du problème, de nombreux commerçants et industriels en relations d'affaires avec des services publics titulaires d'un CCP s'étonnent de la lourdeur des justifications demandées par certains comptables publics quand bien même les factures présentées comportent le numéro de compte du créancier (Question n° 48 du député DENAIS, J.O. du 4 octobre 1946, Débats, Assemblée constituante, p.4537).

49 Une commission de 0,30 francs (1,38 francs à partir de 1970) est d'ailleurs versée par le Trésor pour chaque chèque payé au guichet.

50 Décret n° 48-359 du 2 mars 1948 relatif au paiement des dépenses de l'État par chèque tirés sur les comptables assignataires. – Circulaire d'application des décrets des 23 juin 1947 et 2 mars 1948 605 comptabilité publique, 1581 percepteurs, 461 enregistrement, 740 Douanes, 373 contributions indirectes du 26 mai 1948. – BST 51G mai 1948. Le dispositif sera étendu en 1951 dans les territoires d'outre-mer (Décret n° 51-778 du 14 juin 1951, JORF du 19 juin, p. 6406).

51 D.-T. E. « Le règlement des dépenses publiques au moyen de traites », *la Revue du Trésor*, août 1948, p.180.

52 Le règlement par chèque n'est toutefois pas applicable dans des situations très particulières (créancier décédé, créances saisies ou indivises, dépenses assignées sur les paieries aux armées, arrérages de pensions...).

53 Pour les payes, le barrement s'impose à partir d'un versement unitaire de 15000 francs ; au-delà de 40000 francs par mois, le virement est obligatoire. Ce qui équivaut selon la correction de l'érosion monétaire INSEE à un seuil de 513 euros pour le barrement et 1369 euros pour le virement. En 1951, le seuil du virement sera porté à 50000 francs (1182 euros de 2012) (L/C 2559-2311 du 12 novembre 1951, B.S.T. du 22 novembre 1951, 50R.p.383).

54 En 1977, l'Inspection générale des finances soulignera l'oubli des principes fondamentaux édictés en 1948 dans le suivi des formules en blanc par les ordonnateurs et le risque élevé de détournement ; un rappel sera donc effectué par circulaire ministérielle afin de renforcer le dispositif de contrôle interne (instruction n°77-61-B-P3 du 5 mai 1977).

55 Circulaire n° 619 du 23 juin 1948 (Bulletin des services du Trésor n° 57 G.p.662) et lettre collective 1704-1548 du 8 octobre 1948 (4^e bureau 5957 F).

56 « *Depuis la mise en œuvre du nouveau régime de paiement des dépenses publiques, définie par la circulaire n° 605 du 26 mai 1948, j'ai constaté dans le paiement des chèques non barrés, la manifestation de deux tendances contradictoires, mais toutes fâcheuses et préjudiciables au bon fonctionnement du service. C'est, d'une part, une défiance excessive à l'égard du public, puisque des comptables ont pu se refuser à payer à présentation des personnes honorablement connues d'eux, ou leur imposant des délais d'encaissement contraires à l'esprit et à la lettre de l'instruction. C'est, d'autre part, un manque d'attention à l'égard de la consistance matérielle des formules présentées puisque des comptables du Trésor ont pu payer des chèques faux, alors que leur imitation typographique était défectueuse et qu'au surplus, le timbre sec dont ils étaient frappés ne reproduisait même pas le titre exact du comptable assignataire. Il impose, à l'avenir, d'éviter également et les tracasseries inutiles et les légèretés coupables* ». Lettre collective n° 1910-1735 du 3 mai 1949 (4^e bureau, service des études 105 SE).

enquête est loin de présenter les garanties que l'on serait en droit de lui reconnaître et que, dans la pratique, elle comporte toujours des limites. Notamment, il a été observé que les recherches qu'elle comporte n'avaient pas toujours été poursuivies avec tout le soin désirable dans les propres services des comptables assignataires».

Le paiement par chèque sur le Trésor connaîtra alors un succès qui devra être freiné. Barré ou non, il constitue, en effet, un avantage pour le règlement des traitements et salaires, par dépôt en compte ou paiement en espèces au guichet. Dans ce dernier cas, la présentation systématique par le porteur aux comptables de l'avis d'émission du chèque⁵⁷ est requise. L'année 1951 constitue donc un tournant dans les textes, le Gouvernement souhaitant favoriser le paiement des dépenses de l'État, des collectivités, des établissements publics et des services concédés par virement à partir d'un seuil de 100 000 francs (environ 2 300 euros de 2012), que ce soit pour les dépenses de loyers, transports, fournitures, travaux ou services ou de rémunérations. Le régime du chèque sur le Trésor, cantonné aux dépenses en deçà de ce seuil, connaîtra ensuite une vague de simplifications. Ainsi, le barrement s'impose à 50 000 francs⁵⁸. La même année, les receveurs particuliers des finances sont autorisés à payer les chèques assignés sur la trésorerie générale⁵⁹ ; les modalités d'utilisation des chèques barrés tirés au nom des offices publics d'HLM datant de 1938 sont modernisées⁶⁰. En 1952, le paiement des chèques sur le Trésor aux guichets des comptables des régies financières est harmonisé avec celui des comptables du Trésor⁶¹. En 1953, le chèque sur le Trésor est étendu au remboursement d'excédents de contributions directes⁶².

En 1955, il est étendu aux dépenses des départements, dont les préfets sont alors les ordonnateurs et les Trésoriers-payeurs généraux les comptables, dans le cadre d'une procédure de contrôle mutuel⁶³. La même année, les procédures de visa⁶⁴ des chèques sur le Trésor et des chèques tirés sur un compte de dépôt sont harmonisées, la comptabilité et l'apurement des restes à payer modernisés⁶⁵. En 1956, les receveurs particuliers des finances se trouvant au siège d'une succursale de la Banque de France sont admis au paiement des chèques sur le Trésor émis en règlement de bons ou de valeurs du Trésor échus présentés par des banques, des notaires et agents de change ; ils peuvent également émettre des chèques sur le Trésor au profit de notaires afin de faciliter leur approvisionnement en numéraire à la Banque de France. En 1961, le chèque sur le Trésor acquiert une « vocation sociale », car il est étendu au paie-

ment de l'allocation supplémentaire du fonds national de Solidarité vieillesse et à l'allocation d'aide sociale⁶⁶.

Enfin, dans la foulée du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, le décret du 4 février 1965 resserre l'état de 1951 en imposant – à partir du seuil de 1 000 F (environ 1 300 euros de 2012) – le virement comme mode obligatoire de règlement des dépenses, le chèque sur le Trésor constituant aussi l'exception, notamment pour des dépenses limitativement énumérées comme les remboursements de frais aux fonctionnaires et les secours et dépenses d'aide sociale.

2. L'avènement des moyens de paiement dématérialisé

La dématérialisation des moyens de paiement est « fille de la compensation » et s'est imposée à la faveur de réformes successives. Ainsi, le dispositif de participation des comptables publics aux opérations des chambres de compensation est-il revu dès 1946⁶⁷. Les valeurs susceptibles d'être présentées par les comptables (chèques et ordres de virement bancaire, chèques postaux de retrait, effets de commerce, traites d'adjudicataires de coupes de bois, quittances de consommation d'électricité et de gaz des services municipaux et départementaux) ou reçues d'eux (chèques, effets de commerce, bons du Trésor) ne sont alors ni automatisées ni dématérialisables. Le besoin d'un traitement, en masse, de moyens de paiement dans une économie en développement en est le catalyseur.

57 Pour les autres dépenses, une simplification de 1951 conduit à ne plus l'exiger si le présentateur est personnellement connu d'eux. Il s'agit de la lettre chèque aujourd'hui, avec le risque de fraude constitué par les photocopies en couleur de qualité.

58 Décret n° 51-1229 du 29 octobre 1951 (Journal officiel du 1^{er} novembre, p.10865).

59 Circulaire 1051 du 8 décembre 1951, B. S. T. 57 R.

60 Arrêté du 28 août 1951 (Journal officiel du 23 septembre 1951, p.9792).

61 Circulaire 1186 (comptabilité publique), 2004 (percepteurs), 552 (Enregistrement), 795 (Douanes), 479 (contributions indirectes). B.S.T., 19 décembre 1952 93G.

62 Circulaire n° 1309 du 18 novembre 1953, B. S. T. 81 G.

63 Décret n° 55-450 du 27 avril 1955 modifiant le décret du 12 juillet 1893 portant règlement sur la comptabilité départementale (JORF du 28 avril 1955 p 4263). Le chèque est émis par l'ordonnateur avec le mandat de paiement puis signé par le comptable qui le renvoie au préfet pour envoi au créancier. Les paiements entre comptables publics doivent toutefois s'opérer obligatoirement par virements de comptes.

64 En principe le chèque n'est payable qu'à la caisse du comptable du Trésor assignataire : le visa de domiciliation permet à ce dernier qui appose sa signature de le payer à une autre caisse. Ce procédé s'est très vite imposé pour les chèques tirés en Algérie et Tunisie, dans les DOM-TOM et à l'étranger et payables en métropole et inversement (1948), les excédents fiscaux (1953) et les chèques tirés sur l'Agent Comptable de la Dette publique.

65 Circulaires n° 1541 du 27 juin 1955 (B.S.T. 64G) et 1611 du 14 novembre 1955 (B.S.T. 47 R).

66 Instructions n° 61-116 B2 du 7 août 1961, 61-146 B2 du 8 novembre 1961 et 62-8-B2 du 19 janvier 1962.

67 Sont de droits affiliés les Trésoriers-payeurs généraux et, à partir de 1956, les receveurs particuliers des finances. L'affiliation des receveurs percepteurs et percepteurs est subordonnée à l'autorisation du trésorier-payeur général et de la Banque de France. Circulaires DCP n° 413 du 6 décembre 1946 (B.S.T. 59 G), n° 521 D8 décembre 1947 (B.S.T. 46 R) et n° 1 808 du 26 décembre 1956 (B.S.T. 112 G).

1955-1986. Élargissement et harmonisation de la compensation interbancaire

L'avis de prélèvement, conçu et créé en 1955 par EDF-GDF sous le nom d'*avis de débit* connaît alors un premier succès. Dans le même temps, le virement bancaire se révèle être un instrument de transfert très pratique aussi bien pour les émetteurs que pour les bénéficiaires et ce moyen de paiement se développe très largement⁶⁸. Aussi, à compter du 1^{er} octobre 1964, les virements en réception émis par des débiteurs de l'État ou des correspondants publics ou privés du Trésor, peuvent être admis par les comptables adhérant à une chambre de compensation. L'année 1967 constitue un tournant : la Banque de France accepte les virements déplacés ; les virements émis par les comptables au profit des créanciers des correspondants du Trésor sont acceptés en chambre de compensation ; le Comité d'Études techniques et de normalisation bancaire édicte alors son projet de norme harmonisant les formules de virement, lesquelles peuvent être désormais mécanographiées⁶⁹ ; le paiement des pensions par virement sur un compte ouvert dans une caisse d'épargne est autorisé⁷⁰.

En 1968, le développement du traitement des opérations bancaires par les systèmes électroniques impose que les coordonnées des comptes à traiter soient rigoureusement exactes. Aussi, apparaît-il indispensable que ces renseignements ne soient plus indiqués par le titulaire du compte, ce qui est source d'erreurs, mais par l'établissement qui tient le compte. À cette fin, un relevé d'identité bancaire est créé par la profession bancaire⁷¹. Il a pour objet de permettre aux clients de communiquer leur domiciliation bancaire exacte et d'éviter ainsi les coûteuses recherches qu'entraîne le traitement d'opérations de règlement ou de recouvrement comportant des coordonnées bancaires incorrectes. Au titre des activités bancaires du Trésor public, le RIB est délivré à partir de juillet 1971⁷². En 1986, la Banque de France reprend l'acheminement des

virements magnétiques de paye et pensions domiciliés dans les caisses d'épargne et de prévoyance, jusqu'alors effectué depuis 1977 par la Caisse des dépôts⁷³.

1969-1991. Un grand pas pour l'informatisation : de l'ordinateur de compensation au SIT

Pour faire face à la progression de leurs opérations, les grandes banques se préoccupent aussi de mettre en œuvre des procédures appropriées pour en faciliter l'exécution et en réduire le coût. Dans une société en plein essor économique et largement bancarisée, la modernisation des transferts de fonds doit donc s'appuyer sur le développement de règlements entièrement automatisés.

Dès 1968, le CFONB sollicite la Banque de France pour procéder à la centralisation de ces échanges scripturaux. La mise en service de l'ordinateur de compensation le 3 janvier 1969 ouvre ainsi la voie aux échanges interbancaires de bandes magnétiques, représentant des centaines de millions d'opérations. Le RIB normalisé permet de supprimer les problèmes passés tenant à la difficulté d'identifier les clients. Virements interbancaires et avis de prélèvements s'imputent désormais automatiquement dans les banques sur les comptes des clients, qu'ils soient débiteurs ou créanciers. Le règlement entre les banques est domicilié sur des comptes ouverts à leur nom à la Banque de France. Les comptables publics participent alors à ces échanges à travers sa qualité de participante aux échanges, car elle est aussi « *banquier du Trésor public* »⁷⁴.

Sur le plan institutionnel des échanges, l'ordinateur de compensation sera déconcentré de 1976 à 1985 sur neuf places⁷⁵ afin d'améliorer les conditions d'acheminement des opérations initiées en province au sein d'une même région, les ordinateurs étant interconnectés entre eux. La création du SIT (système interbancaire de télécompensation), approuvée par la Banque de France en 1983 auquel l'ordinateur confie ses missions en 1991 avant de disparaître en septembre 1994, parachève le dispositif.

1977-1990. L'échec du TUP et la difficile percée du prélèvement

À partir de 1977, la profession bancaire met au point un nouvel instrument de paiement à l'usage essentiel des particuliers : le **titre universel de paiement (T.U.P)**. L'acheminement et le règlement des TUP s'effectuent par l'intermédiaire de l'ordinateur de compensation de manière analogue au traitement des avis de prélèvement automatisés auxquels le nouvel instrument s'apparente⁷⁶. Mais

68 Micheline LAOUT et Jean-Marie BINH, « Le Trésor public et l'évolution des échanges entre banques », *la Revue du Trésor*, n°1, janvier 1991, p.5.

69 Instruction DCP n° 67-37-P du 13 avril 1967.

70 Arrêté du 25 mai 1967 (JORF du 1^{er} juin 1967, p. 5388), instruction DCP C1 C4 n° 67-60-B3 du 26 juin 1967.

71 Il est étendu aux DOM en 1976 et reçoit une clé de contrôle en 1977.

72 Instruction DCP n° 71-90-K1 du 20 juillet 1971.

73 Instruction DCCP E2 n° 86-73-B-P3 du 13 juin 1986. – Le décret n° 72515 du 26 juin 1972 autorisant le virement des salaires et traitements des fonctionnaires et des agents des organismes publics à des comptes de Caisse d'Épargne.

74 Instruction DCP E2 n° 69-60 – P du 2 juin 1969.

75 Paris, Lyon, Strasbourg, Nantes, Rennes, Lille, Marseille, Bordeaux et Toulouse. M. LAOUT, *op. cit.*

celui-ci ne connaîtra pas l'ample succès que ses qualités laissaient espérer, la banque domiciliaire supportant les risques liés à l'impossibilité de vérifier l'autorisation de débit donnée par le client. Le CFONB prendra donc des mesures en 1985 (réduction progressive du délai de rejet, informations transmises au débiteur...) pour le rendre plus sûr pour l'ensemble des parties prenantes et le rapprocher davantage de l'avis de prélèvement⁷⁷. Il sera toutefois condamné en 1987 avec la création du TIP⁷⁸.

La gestion du prélèvement évolue elle-même. À partir du 1^{er} janvier 1980, le transit par l'ordinateur de compensation des avis de prélèvement domiciliés sur les comptes bancaires devient obligatoire. Ce transit est étendu en fin d'année au circuit P.T.T. De même, la Banque de France régleme scrupuleusement les remises de virements magnétiques, lesquelles ne se justifient que lorsque le nombre d'enregistrements atteint 500 unités par remise. Les virements en réception restent toutefois transmis aux comptables sous forme papier après transit par l'ordinateur de compensation⁷⁹. À partir de 1981, les versements de l'État et des collectivités locales à la S.N.C.F. peuvent être effectués par virement par les comptables du Trésor dans le cadre du décret du 4 février 1965⁸⁰. À partir de 1983, le dessin du support magnétique des avis de prélèvements est aménagé afin d'y insérer la référence du contrat qui lie l'émetteur au destinataire.

Les principaux obstacles au développement de l'avis de prélèvement proviennent, en fait, des débiteurs et notamment des particuliers qui s'inquiètent de la longueur des délais nécessaires pour faire valoir leur bon droit auprès du créancier en cas de litige. Aussi, en 1985, un avis de prélèvement accéléré est-il créé (avec règlement à J+2). Il est également décidé de mettre à la disposition des établissements financiers un document d'information destiné à la clientèle présentant les avantages de la procédure d'avis de prélèvement (facilité, gratuité, souplesse d'emploi, réversibilité), par rapport à l'émission et à l'envoi d'un chèque. Enfin, le délai de rejet est réduit progressivement de 8 à 7 jours puis à 6 jours en métropole (comme pour la lettre de change-relevé)⁸¹.

1970-1990. L'exemple d'un succès tardif du prélèvement : la mensualisation de l'impôt sur le revenu

La compensation informatisée allait aussi ouvrir la voie à une réforme de plus grande ampleur dans la gestion des impôts directs. En effet, en 1970, le ministre de l'Économie et des Finances, Valéry

Giscard d'Estaing confie à Jacques Delmas⁸², inspecteur général des finances, une mission visant à réformer le système des acomptes provisionnels, datant de 1942, en vigueur dans le recouvrement de l'impôt sur le revenu. Si l'impôt est alors payable en espèces, par chèque ou par virement sur le compte CCP du percepteur, 70% des contribuables emploient alors le chèque dans une France encore rurale où la détention d'un compte CCP reste très répandue et où le salariat domine désormais⁸³. Le faible étalement des encaissements est alors jugé insuffisant par le Trésor. Si la retenue à la source, objet alors de débats, est écartée du fait de la progressivité et de la personnalisation de l'impôt sur le revenu, le Gouvernement retient la proposition d'offrir aux contribuables la mensualisation de leur paiement, par prélèvement automatique à l'initiative du Trésor public⁸⁴.

Dès 1972, la mensualisation est offerte aux contribuables de Paris et du Nord. En 1973, elle est étendue à 14 départements supplémentaires très peuplés⁸⁵ couvrant 40% de la population assujettie laquelle payait alors 45% des impôts émis. Le taux moyen d'adhésion atteint cette année-là 13,2% ; les premiers résultats sont encourageants

“ ... le Gouvernement retient la proposition d'offrir aux contribuables la mensualisation de leur paiement, par prélèvement automatique à l'initiative du Trésor public ”

76 Une société de service, le CETUP, dont le siège est à Paris centralise les TUP renvoyés par les débiteurs et les traite pour façonner la bande magnétique. Comme pour les prélèvements, le règlement intervient, par l'intermédiaire de la Banque de France, le quatrième jour ouvré qui suit le jour du passage sur l'ordinateur de compensation.

77 Circulaires AFB n° 85/86 A et 85/87 du 28 février 1985 (instruction DCP E2 n° 85-95-K1 du 6 août 1985).

78 Suite au prochain numéro.

79 Articles 407 et 504 de la convention entre l'État et la banque de France du 23 mai 1978. Circulaire BDF de juillet 1980 (instruction DCP E2 n° 81-89-K1-PR du 12 juin 1981). Nonobstant les directives liées à la mise en place du RIB, la BDF déplore encore en 1982 les erreurs commises par les comptables dans la nature ou la codification des données des remises magnétiques.

80 Cette normalisation bancaire met fin à la lourdeur des transferts comptables entre le Trésor et le caissier général de la SNCF intervenant, via l'ACCT, sur son compte de DFT (instruction DCP E2 n° 81-116-B-M0 du 4 août 1981). Une telle bancarisation des processus n'interviendra qu'en 2013 entre la CDC, banquier de l'Assurance Maladie et les établissements publics de santé (lettre circulaire DGFiP n° 2013/09/7863 du 30 septembre 2013). Elle n'existe toujours pas entre l'État et les collectivités locales.

81 Instruction CPE2 n° 85-95-K1 du 6 août 1985.

82 Yves ROBERT, « La mensualisation de l'impôt sur le revenu : l'avènement du système », *la Revue du trésor*, juin 1974, p. 11. Marc VINCENT, « Le point sur la mensualisation de l'impôt sur le revenu », *la Revue du trésor*, 1981 p. 331. - Catherine de CREMIERS, « De l'impôt sur le revenu et de sa mensualisation », *la Revue du Trésor*, n° 7, juillet 1993.

83 29% des paiements s'effectuent par chèque postal. En 1970, un sondage de la DGI obtient 45% de réponses en faveur de l'impôt payé en 12 fois. C. de CREMIERS, *op. cit.* p. 433.

84 Loi n° 71-505 (J. O. du 1^{er} juillet 1971, p. 6355).

85 Haute-Garonne, Gironde, Indre-et-Loire, Isère, Marne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, Rhône, Seine-Saint-Denis, Somme, Val-de-Marne, Haute-Vienne et Yvelines

– avec peu de désistement – et la mensualisation est généralisée à la France entière à partir de 1974. En 1977, 92 départements métropolitains sont couverts et 22% des contribuables sont mensualisés. Les statistiques confirment alors que les meilleurs taux sont réalisés dans les départements urbains, à fort potentiel fiscal, où le réseau bancaire est le plus développé et où l'action de promotion locale du TPG est relayée par la presse⁸⁶. Couvrant la métropole depuis le 1^{er} janvier 1980, la mensualisation est étendue aux DOM en 1984. Le cap du tiers des contribuables mensualisés est alors franchi.

En 1988, 40% des contribuables sont mensualisés. À l'aube des années 1990, le niveau d'adhésion est jugé élevé pour ce mode simple de paiement de l'impôt. La mensualisation est alors considérée comme une technique performante de recouvrement tournée vers l'avenir, le système étant en évolution permanente⁸⁷. La promotion est, en effet, indispensable : les campagnes administratives laissent place à des campagnes de relance avec l'avis d'imposition. Les excédents font désormais l'objet de virements magnétiques afin d'accélérer le remboursement du contribuable. Mais la possibilité de sortie anticipée doit être justifiée et constitue un frein à l'adhésion. De même, si la modulation et la suspension sont alors instaurées, les pénalités en cas d'erreur et les problèmes rencontrés, notamment entre les services chargés de l'assiette et du recouvrement⁸⁸, découragent le contribuable. De fait, la progression de la mensualisation depuis son

origine restera continue avec 46,3% de contribuables mensualisés en 1990, apparaissant ainsi comme une « affaire de génération », avant qu'Internet n'accélère le mouvement⁸⁹.

1965. L'accélération du virement en dépense

« Le choix du mode de paiement dépendait naguère, pour les dépenses publiques comme pour les règlements entre particuliers, de simples considérations de commodité pratique et les paiements en numéraire étaient la généralité ».⁹⁰ Le paiement par virement des dépenses de l'État a été rendu possible en 1927⁹¹. L'état d'esprit de 1948⁹² qui amenait toutefois à apprécier le virement et le chèque sur le Trésor comme des moyens de paiement alternatifs choisis par le créancier avait dû être largement nuancé en 1951 ; il disparaît avec le décret du 4 février 1965 qui réaffirme, au contraire, le principe du paiement des dépenses publiques par virement même si l'obligation de virement, obligatoire au-delà d'un seuil, semble aujourd'hui peu coercitive⁹³. En plus des dépenses civiles et militaires courantes, le virement trouve donc à s'appliquer dans le paiement des dépenses de masse que sont les pensions et la paye des fonctionnaires. Le virement, plus que le chèque sur le Trésor, apparaît dès lors comme devoir se substituer au paiement en espèces, encore très largement répandu dans les années 1950 et 1960.

S'agissant de la paye, l'année 1965 marque ainsi la généralisation de la P.S.O.P., procédure automatisée de liquidation et de paiement de la paye sans ordonnancement préalable⁹⁴, décidée après deux expérimentations menées à Châlons et Grenoble depuis 1961⁹⁵. Il faudra une vingtaine d'années pour achever la réforme et prendre en charge les dernières administrations civiles concernées (police et aviation civile)⁹⁶. En 1987, l'application PAYE émettait ainsi 2 millions de virements mensuels (2,5 millions en 2012).

S'agissant des pensions, le paiement trimestriel au guichet⁹⁷, le 6 de chaque mois, restera longtemps la règle. Et la réglementation stricte des mandats postaux « payables en main propre » oblige nombre de personnes âgées à se déplacer⁹⁸. À défaut, le pensionné se heurte à la lourdeur d'une procédure exigeant l'envoi d'un coupon ou une quittance en blanc signée par lui et sur laquelle il mentionne qu'il demande que la somme soit versée sur son compte postal ou bancaire ce qui induit, avec les délais postaux et de compensation, un retard de 15 jours⁹⁹. En dépit d'une expérimentation de la transmis-

86 L'ère des médias, qui a pris des proportions mondiales avec les réseaux sociaux et Internet témoigne de l'intérêt majeur pour l'administration fiscale, confirmé dans les décennies suivantes, d'une communication efficiente au plus près de ses usagers en matière de nouveaux modes de moyens de paiement.

87 Marc VINCENT, « La mensualisation de l'impôt sur le revenu », *la Revue du Trésor*, mai 1989, p.247.

88 « Varia, lettre d'un Shadok à l'administration fiscale », *La Revue du Trésor*, juillet 1975, et n°10, octobre 2002, p.634.

89 Suite au prochain numéro.

90 Louis GRÉGOIRE, « Les modes de paiement des dépenses publiques selon leur nature et leur montant », *la Revue du Trésor*, juin 1948, p.142.

91 Article 66 de la loi de finances du 26 mars 1927.

92 « Il ne faut pas perdre de vue, cependant que la règle reste le paiement en numéraire, les autres modes de paiement n'étant, dans le principe, que des exceptions » ; GRÉGOIRE *op. cit.*

93 Ce seuil apparaît élevé aujourd'hui, l'arrêté du 30 juillet 1965 le fixant à 1000 francs (soit 1300 euros de 2012).

94 Décret n° 65-845 du 4 octobre 1965 relatif au paiement sans ordonnancement préalable des rémunérations et de leurs accessoires servis à des fonctionnaires et agents de services civils de l'État.

95 Décret n° 61-481 du 13 mai 1961.

96 Bernard LIMAL, « La paye sans ordonnancement préalable des rémunérations des agents de l'État », *la Revue du Trésor*, mars-Avril 1988, p.171.

97 L'évolution est lente : en 1968, 82% des pensions de l'État sont payées en espèces (68% des pensions de retraite et 91% des pensions de guerre).

98 Question n° 4758 du député VALLEIX, J.O. Débats, Ass. nat., 29 décembre 1967, p.5363.

99 Question n° 7024 du député BERAUD, J.O. Débats, Ass. nat., 28 mars 1964, p.572.

sion magnétique dès 1961¹⁰⁰, il convient de relativiser la percée du virement dans les années 1970¹⁰¹.

Il ne prendra véritablement son essor qu'avec le paiement mensuel des pensions institué par la loi de finances pour 1975¹⁰². En 1975, 54% des pensions de l'État en France sont encore payées en espèces aux guichets du Trésor et des P.T.T. (37% des pensions de retraite et 70% des pensions de guerre)¹⁰³. La mensualisation est expérimentée au centre régional des pensions de l'Isère. L'obligation de paiement par virement ne sera toutefois pas mise en place afin d'éviter des mécontentements. Si la réussite matérielle de l'expérience était donc conditionnée par les moyens informatiques et l'extension du paiement par virement, le paiement en espèces restera toutefois une préoccupation. La tentation de s'attaquer aux personnes vulnérables incite ainsi le ministère de l'Intérieur, auquel se joint la Direction de la Comptabilité publique, à mener une campagne d'information en 1976 afin de remettre aux personnes âgées, notamment pensionnées, un document leur rappelant les conseils de prudence¹⁰⁴. Malgré des difficultés de rodage¹⁰⁵, l'expérience grenobloise¹⁰⁶ marquera toutefois le succès initial puis progressif de la mensualisation des pensions qui s'achèvera en métropole au tournant des années 1980¹⁰⁷.

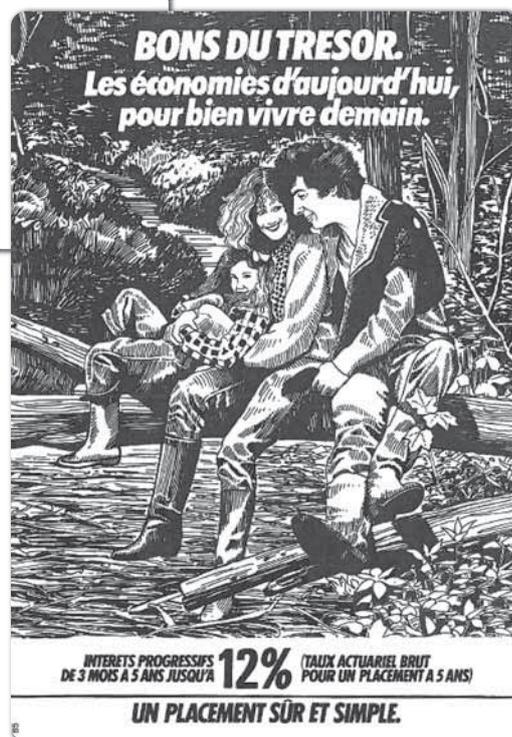
S'agissant des autres dépenses, le virement totalement automatisé via l'ordinateur de compensation prendra surtout son essor avec l'arrivée d'un nouveau réseau de télétraitement généralisé à l'ensemble des postes comptables du Trésor public à partir de 1981 et considéré comme une novation technique majeure¹⁰⁸. En ce qui concerne les collectivités locales, le paiement par virement de compte des dépenses communales est une revendication ancienne déjà exprimée dans les années 1920, époque où la Banque de France ne l'autorisait que pour les dépenses de l'État¹⁰⁹. Le virement papier dominera donc jusqu'aux années 1990, la dématérialisation ne prenant véritablement son essor qu'avec le déploiement de la nouvelle application R.C.T. et, en ce qui concerne le virement par support magnétique des traitements des agents et fonctionnaires territoriaux, de l'application HOPAYRA¹¹⁰.

La technique du virement reste aussi un sujet de modernisation permanent. Elle est une composante à part entière des avancées progiciels les plus abouties¹¹¹; elle s'inscrit désormais en France au-delà de ses frontières nationales avec l'harmonisation européenne des paiements scripturaux

Pour le placement
de vos épargnes,

BONS DU TRÉSOR

1 an
2 ans
3 ou 5 ans



Promotion des bons du Trésor : de la reconstruction (1946) en la confiance implicite en l'État (années 1960) à la nécessité concurrentielle de conquérir de nouveaux publics (année 1980)

- 100 FARGE, « Les expériences électroniques dans les services du Trésor », *la Revue du Trésor*, juin 1962, p.217.
- 101 FRIGERI, « Le paiement mensuel des pensions », *la Revue du Trésor*, n° 3, juillet 1976, p.3.
- 102 Article 62 de la loi de finances n° 74-1129 du 30 décembre 1974.
- 103 À l'exception de la Paierie Générale du Trésor et du centre des pensions de Rennes où le paiement en espèces n'existe que sous la forme de cartes quittances composées de trois volets dont l'un recueille l'acquit du pensionné et les deux autres le décompte des sommes payées et l'attestation de paiement exigée par la Sécurité sociale.
- 104 Instruction DCP E2 n° 76-247-B3-K1 du 2 juillet 1976.
- 105 Avec la mensualisation, le paiement en espèces des pensionnés restant devra alors s'organiser sur plusieurs jours au guichet.
- 106 Au 1^{er} trimestre 1975 (avant mensualisation), le taux moyen est de 56% en espèces et 44% par virement. Dès novembre 1975 (après mensualisation), ces taux sont de 30 et 70%. En avril 1976, le taux moyen de paiement en espèces tombe à 28%, ce centre versant 81,5% des pensions de retraite par virement.
- 107 Christian CAPRILE, « La gestion et le paiement des pensions de l'État et des émoluments assimilés : intégration et rationalisation », *la Revue du Trésor*, octobre 1989. L'identification des pensionnés sur la base du numéro INSEE, fiabilisant les relations avec les intéressés, par exemple pour la gestion des modifications d'identité bancaire n'interviendra officiellement qu'en 1985 (Décret n° 85-51 du 16 janvier 1985).
- 108 Aperçu sur le futur réseau de télégestion des services extérieurs du Trésor, journées d'étude des comptables supérieurs du Trésor tenues à Versailles les 6 et 7 décembre 1977, *la Revue du Trésor*, mai 1978, p.257.
- 109 Pour l'État et les départements, par virement bancaire (décret du 20 juin 1916) ; pour les communes, paiement par virement postal ou mandat-carte postal pour les dépenses inférieures à 500 francs (décret du 21 avril 1917). *La Revue du Trésor*, n° 4 avril 1921, p.122.
- 110 M. LAOUT, « L'informatisation des départements et des communes de plus de 10000 habitants ». Op. cit. Bernard BONNAFY et Pierre BARREAUX, L'application « Recettes des Collectivités territoriales » (R.C.T.), *la Revue du Trésor*, mars-avril 1987, p.205.
- 111 Jacques MARZIN, « CHORUS, un outil comptable ? Oui, mais pas seulement », *Gestion et Finances publiques - la Revue*, n° 8-9 août-septembre 2009, p.639.

et la création du SCT (Sepa Credit Transfert)¹¹² laquelle a nécessité une complexe adaptation des outils de la sphère publique¹¹³.

3. Trente glorieuses et épargne publique : développement de l'activité et progrès technologique

« L'épargne est un comportement moderne ; elle est l'élément central d'une politique de croissance dans l'équilibre »¹¹⁴. Telles sont les conclusions du colloque organisé par la Caisse des dépôts et consignations à l'occasion de son 150^e anniversaire en 1966. La simplicité de l'assertion ne reflète pas à elle seule la complexité du phénomène. Elle illustre, en revanche, la politique d'une époque, à laquelle les comptables publics ont pleinement pris part.

L'épargne publique au tournant des Trente Glorieuses

En matière de gestion des dépôts publics, les Trente Glorieuses illustrent l'âge d'or d'une économie administrée dictée par la reconstruction et drainant l'épargne des Français pour le plus grand service des finances publiques. Le Trésor – *au-delà même du réseau de la comptabilité publique* – est alors considéré comme une administration financière de premier plan. « L'opi-

nion générale voit souvent dans le Trésor son seul aspect d'agent d'exécution du budget de l'État. Elle oublie, par contre, qu'il est aussi la première « Banque » française et exerce ses activités dans trois directions principales : la collecte des dépôts, les prêts et garanties, les prises de participation en capital »¹¹⁵. Avec près de 20 000 guichets (comptables du Trésor, des PTT, etc.) et une masse d'environ 4,6 milliards d'euros susceptibles d'être retirés à vue, le Trésor constitue dans sa globalité au début des années 60, la première banque française de dépôts¹¹⁶. Le Trésor dispose alors d'un pouvoir économique qu'il exerce en s'appuyant sur un réseau de correspondants c'est-à-dire d'intermédiaires financiers « alliés »¹¹⁷.

Cette activité s'exerce à l'égard, d'une part, des déposants obligatoires au Trésor et, d'autre part, à l'égard des particuliers. Les déposants obligatoires sont les démembrements de l'État gérés en budgets annexes¹¹⁸ ou autonomes¹¹⁹, les collectivités locales métropolitaines, le Trésor Algérien et certains Trésors des pays membres de la Communauté française et, pour leurs disponibilités inemployées, les entreprises publiques¹²⁰. Les dépôts des particuliers sont essentiellement déposés aux P-et-T. et dans les Caisses d'Épargne et, plus minoritairement, auprès des T.P.G.¹²¹. D'ailleurs, dans un contexte de pénurie de moyens dans les services, l'activité est même considérée comme en déclin après-guerre alors même qu'une certaine conception du « client » qu'il est, en devenir, s'affirme déjà¹²². Ainsi, le comptable du Trésor, dans son chef-lieu de canton, « est également, et de plus en plus, un banquier. Il l'a toujours été, mais pendant une longue période, fort timidement »¹²³. Il prend, en effet, une part croissante dans le placement des valeurs du Trésor à court terme. Il reçoit les souscriptions à tous les emprunts de l'État et des grandes entreprises nationales et participe à diverses opérations sur titres (échange de titres, achats, vente, paiement de coupons...)

Si ces opérations, très rares avant 1914, s'accroissent alors considérablement après la Première Guerre, l'année 1945 n'est pas optimale pour les émissions de bons du Trésor et de bons de la Libération¹²⁴ et il faut attendre la reprise économique. Ainsi, les résultats obtenus par les comptables dans le placement des emprunts sont en progrès constants à la fin des années 1950. S'adressant à une clientèle constituée d'« une foule de petits porteurs, rentiers, salariés, agriculteurs qui apprécient la gratuité du service », cette activité de souscription n'est pas perçue comme anticoncurrentielle, mais complémentaire

112 Marc ANDRIES, « SEPA : le nouveau virement européen », *la Revue du Trésor*, n° 11, novembre 2008, p.857.

113 Régis BOYALA déplore le « peu d'empressement de la sphère publique au sens large (État et organismes de sécurité sociale) à se mettre au niveau du SEPA » qui a notamment poussé les autorités européennes à fixer une date impérative de fin de migration à février 2014. In *Les paiements à l'heure de l'Europe et de l'e-paiement*, Revue Banque, 1^{re} édition 2009, 2^e éd. mars 2013.

114 Allocution de M. Valéry GISCARD D'ESTAING, « Le 150^e anniversaire de la Caisse des Dépôts et Consignations », *la Revue du Trésor*, mars-avril 1967, p.99.

115 A. BIZAGUET et J.P. GAULLER, « Le Trésor public son fonctionnement et son rôle, II. Le Trésor banquier », *la Revue du Trésor*, juillet 1961, p.282.

116 Au 31-12-1960, le réseau bancaire dispose alors de 4000 guichets gérant une masse de 6,5 milliards d'euros (15^e rapport du Conseil national du Crédit).

117 La Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse Nationale des Marchés de l'État, le Crédit foncier, le Comptoir des entrepreneurs, le Crédit national, la Caisse Centrale du Crédit Hôtelier Industriel et Commercial, la banque française du Commerce extérieur. – Pierre TRAIMOND, *Trésor et pouvoir économique*, 1968, Cujas.

118 Les trois principaux sont les P. et T., la Caisse nationale d'Épargne et le Service des prestations familiales.

119 Établissements administratifs (Lycées, musées, universités...) et à caractère industriel et commercial, notamment financiers (Caisse Nationale de Crédit Agricole par exemple).

120 EDF-GDF, Charbonnages, Régie Renault, les banques nationalisées, les SEM et établissements à statut spécial (Crédit national, Crédit foncier).

121 En 1945, le solde est de 4,8 milliards de francs (pour 39 milliards en CCP et 220 milliards en Caisse d'Épargne). En 1962, le solde des fonds particuliers des TPG est seulement de 800 millions de NF sur une masse de 30 milliards de NF au Trésor. Ce qui tend à légitimer, a posteriori, l'abandon de l'activité en 2001 au regard de l'évolution que connaîtront les réseaux bancaires concurrents originels (La Poste et la Caisse d'Épargne).

122 L.-C. T. « Le service des dépôts de fonds de particuliers », *la Revue du Trésor*, juillet 1946, p.7.

123 Jean RECTON, « Le comptable du Trésor, banquier », *la Revue du Trésor*, avril 1958, p.151.

124 Éditorial, *la Revue du Trésor* n° 2, février 1946.

125 H. R. « Réflexions sur le placement des emprunts par les comptables », *la Revue du Trésor*, juillet 1958, p.267.

à celle des banques. Elle commence aussi à se structurer commercialement avec l'usage des tracts publicitaires ayant la forme de lettre personnalisée et des visites à domicile, malgré les contraintes d'approvisionnement des postes comptables¹²⁵. Enfin, en qualité de représentants officiels, les comptables du Trésor sont également associés à la Caisse Nationale de Prévoyance (CNP) dont l'activité, qui s'était ralentie entre 1939 et 1950, redevient dynamique.

La gestion des dépôts de fonds au Trésor se renforce également à partir de 1953 avec l'extension du champ des déposants aux organismes bénéficiaires de taxes parafiscales et aux sociétés interprofessionnelles réalisant pour le compte de l'État des opérations d'intervention économique dans le domaine agricole¹²⁶. La même année, l'obligation de dépôt des EPN est confirmée¹²⁷ et il est fait obligation aux régisseurs d'avances de l'État de se faire ouvrir un compte de dépôt de fonds¹²⁸. Ces comptes de dépôt ont alors tendance à se rapprocher progressivement des comptes bancaires, tant en ce qui concerne les opérations de versement et surtout les opérations de retrait qu'en ce qui concerne les modalités de tenue¹²⁹.

Sur le plan des méthodes administratives, les comptabilités des dépôts de fonds particuliers, des dépôts de fonds au Trésor et à la Caisse des Dépôts et Consignations, tenues différemment en 1945, sont unifiées à partir de 1956¹³⁰ avec le souci de la « *confier aux mêmes agents, dotés d'un matériel uniforme* »¹³¹. Cette mesure ne modifie ni les obligations des T.P.G. ni leur responsabilité à l'égard du Trésor ni à l'égard de la Caisse des Dépôts et Consignations. Mais la réforme tend aussi à rapprocher dans l'espace le client de son banquier. Les comptes de dépôts de fonds et de disponibilités courantes des notaires, à l'origine tenus dans les trésoreries générales, recettes des finances et perceptions du chef-lieu d'arrondissement, seront désormais ouverts dans de nombreux postes comptables. « *Les opérations de l'espèce sont effectuées sans frais, à la satisfaction des titulaires, qui se plaisent à reconnaître la simplicité, l'économie et la rentabilité du système* »¹³².

Sur le plan juridique, le tout nouveau décret portant règlement général de la comptabilité publique¹³³ redonne corps à cette activité. « *Abstraction faite de tout esprit mercantile, ce service permet, d'une part, d'augmenter les opérations de guichet et de créer, d'autre part, un sentiment de confiance et d'estime réciproques entre le comptable et l'usager* »¹³⁴.

Dans cette organisation, un comptable centralisateur spécifique, l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT) joue – *comme le CBCM Finances aujourd'hui* – un rôle prépondérant pour l'exécution des opérations de trésorerie de l'État : relations avec la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer et tenue des comptes de correspondants¹³⁵. En particulier pour les entreprises publiques (comme la SNCF ou EDF), ces comptes sont alimentés pour une large part par des fonds d'origine budgétaire ou par des ressources d'emprunts. Leurs mouvements étant au surplus d'une ampleur parfois susceptible d'exercer une influence sensible sur la trésorerie de l'État, ils sont soumis à une tutelle plus ou moins étroite de la Direction du Trésor (comme avec l'AFT aujourd'hui).

Le progrès de l'activité s'appuie aussi sur une révolution des techniques sans précédent.

Années 1960 et 1970. Entre mécanographie et informatique

Le traitement automatique de l'information¹³⁶, apparu de façon décisive au moment de la Seconde Guerre mondiale, a connu un développement accéléré depuis 1960, en raison du succès de recherches touchant à la fabrication des composants élémentaires des ordinateurs. À la mécanographie, caractérisée par des machines électromécaniques utilisant des cartes perforées et des machines plus sophistiquées utilisant des tubes électroniques (années 1950), des transistors et

126 Loi du 25 juillet 1953 et décrets n°53-976 à n°53-981 du 30 septembre 1953. J. LEBLAY, « Dépôts de fonds au Trésor », *la Revue du Trésor*, juin 1959, p.194.

127 Décret du 10 décembre 1953.

128 Décret du 24 décembre 1953.

129 Jusqu'en 1936, seuls les retraits en numéraire étaient autorisés ; la possibilité pour les établissements publics et les organismes HLM à tirer des chèques date des années 1936-1938. – LEBLAY, *op. cit.*

130 Circulaires du 23 novembre 1956 et du 9 décembre 1957.

131 Claude PERDRIAU, « L'avenir des comptes de dépôt au Trésor », *la Revue du Trésor*, août-septembre 1960, p.304. « *L'avenir dira si toutes ces mesures constituent seulement une amélioration technique génératrice d'économie et de rendement ou si elles peuvent entraîner, en outre, des réformes de structure dans le rôle et le fonctionnement des services extérieurs du Trésor* ».

132 R. MANTE, « Du percepteur au trésorier-conseil », *la Revue du Trésor*, octobre 1962, p.321.

133 Décret du 29 décembre 1962, articles 113 à 118 complété du décret n°63-763 du 25 juillet 1963 relatif aux opérations réalisées pour le compte des correspondants du Trésor.

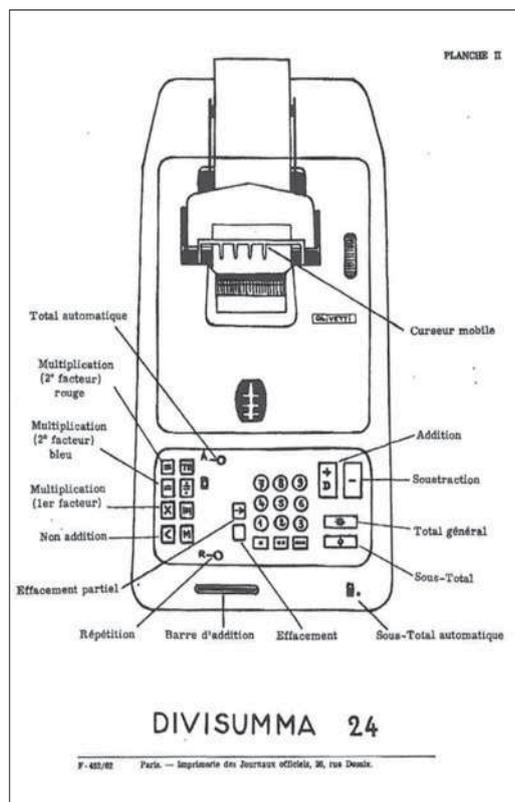
134 R. MANTE, *ibid.*

135 En 1965, les ordres de virements remis par les correspondants représentent ainsi, en nombre et en volume, la majeure partie des opérations bancaires de l'ACCT. In Guy SANGLIER, « L'Agence Comptable Centrale du Trésor », *la Revue du Trésor*, mai 1965, p.94. Sur le rôle de l'ACCT à partir de sa transformation en 1974 et sur l'historique de l'arrêté de flux financier (AFF) avec la CDC, Jean DUPONT, « La nouvelle agence comptable centrale du Trésor », *la Revue du Trésor*, janvier 1976, p.15.

136 Olivier LEFRANC, « L'automatisation de la société et ses enjeux pour la France », *la Revue du Trésor*, 1984, p.380.

circuits imprimés, des circuits intégrés et des microprocesseurs (à partir de 1963), succède l'informatique à partir des années 1960¹³⁷. Dans ces années d'expansion économique et sociale, les administrations financières en pleine croissance, en particulier le Trésor public mobilisé par de très nombreux enregistrements comptables, excellent dans la manipulation quotidienne de papier, pelures, carbones, registres, imprimés et autres fiches comptes, autant de tâches appelant une forte rationalisation¹³⁸.

Conduisant de front son projet de codification des règles de la comptabilité publique¹³⁹, la Direction de la Comptabilité publique étend en 1962 la mécanisation déjà bien engagée¹⁴⁰ au service de dépôt des fonds. La réforme de l'organisation des trésoreries générales sur des bases fonctionnelles, l'unification des méthodes utilisées pour la tenue des comptes de dépôt, le développement continu des opérations et les résultats d'expériences récemment entreprises autorisent ainsi l'équipement généralisé de ce service en machines comptables. Cette mécanisation, réalisée à compter de 1963 dans toutes les trésoreries générales ainsi que dans les trésoreries principales et recettes des finances les plus importantes, s'applique à tous les comptes de dépôt : dépôts au Trésor, dépôts de fonds particuliers, dépôts à la Caisse des Dépôts et Consignations¹⁴¹. Les services sont dotés de machines numériques Olivetti audit 413 servant au positionnement des comptes et à l'établissement des documents correspondant aux divers travaux du service. Une machine auxiliaire, Olivetti divisumma 24, (cf. l'illustration ci-après) permet le calcul des intérêts. Leur utilisation est alors présentée aux personnels comme « permettant d'obtenir une garantie d'exactitude



des comptes des opérations très difficilement atteinte avec les procédés manuels. Mais en dehors des avantages qu'elle apporte ainsi au regard de la sûreté du travail, elle améliore de façon très sensible la qualité du service rendu aux titulaires de comptes ».

À la Direction générale des impôts, la mécanographie qui s'impose progressivement et surtout dans les traitements de l'assiette¹⁴², permet également d'automatiser et de faciliter l'usage de moyens de paiement aux fins de simplification des tâches d'encaissement des receveurs, en éloignant les redevables des guichets. Tel est ainsi le cas, de l'insertion de formules de mandat-carte postal détachable et partiellement remplis pour le paiement des droits liés à la location (droit de bail et prélèvement du fonds national d'amélioration de l'habitat) et qui seront utilisés couramment dans la pratique¹⁴³.

Le tournant des années 1980 ou l'informatisation de l'activité bancaire

Ainsi, dans un contexte plus global d'informatisation, le développement des techniques de télétraitement permet à la Direction de la Comptabilité publique de lancer en 1978 une nouvelle procédure de tenue en temps réel des comptes de dépôt de fonds ouverts auprès des compta-

137 Traitement automatique de l'information, mot et définition nés en 1962 et adoptés en 1966 par l'Académie française.

138 À la DGI, le projet d'expérimentation du « casier fiscal » envisagé en 1948 est approuvé en 1954 pour réunir la documentation concernant un contribuable au titre des contributions directes et de l'enregistrement.

139 Qui aboutira au décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique.

140 Michel LABOUREUR, « La mécanisation dans les services du Trésor », *la Revue du Trésor*, juillet 1958, p.261.

141 Instruction spéciale DCP K1-V9 du 14 décembre 1962 - mécanisation du service des dépôts de fonds (machines Olivetti).

142 « Les applications du traitement électronique des informations à la DGI », revue de la DGI, mai-septembre 1966, p.2.

143 ABALLEA, « L'exploitation mécanographique des déclarations de location », revue de la DGI, avril-juin 1968, p.11.

bles centralisateurs du Trésor (fonds particuliers avec ou sans intérêts, comptes de dépôt au Trésor)¹⁴⁴. Le nouveau dispositif consiste alors à équiper le service des fonds particuliers des trésoreries générales et des recettes des finances de « terminaux » reliés par ligne téléphonique au Département informatique régional ou au mini-ordinateur départemental. L'existence dans certains postes comptables non centralisateurs de terminaux affectés à la saisie des opérations de comptabilité diverses du secteur public local permet également d'envisager, dans quelques cas, d'utiliser ces matériels pour la tenue des comptes de fonds particuliers. L'application est expérimentée en 1978 à Clermont-Ferrand et Tours et est étendue ensuite en un an à 60 postes comptables centralisateurs.

Les terminaux se composent d'un ou de plusieurs écrans de visualisation et d'imprimantes selon les volumes d'opérations. Ils permettent, sous le contrôle de l'ordinateur, de saisir l'ensemble des informations concernant les comptes tenus par le service. Ce système se distingue des anciens par l'allègement des tâches du service (abandon de la fiche compte, domiciliation de virements et prélèvements automatiques pour les pensions, la paye et la mensualisation de l'impôt), la fiabilité accrue des informations saisies (contrôle de la position, des historiques, procédure de secours) et l'amélioration des prestations fournies aux clients, car le temps réel accélère l'envoi des relevés de compte, des avis de mouvements¹⁴⁵ et des restitutions des avoirs à terme. Au demeurant, la crainte alors suscitée par le risque d'erreur face à une chaîne informatique centralisée induit le maintien de procédures duales : le contrôle des montants est ainsi opéré tous les 20 mouvements, obligeant ainsi l'opérateur à se révéifier en saisissant dans le terminal sa « *totalisation préalable sur machine comptable* ». Le relevé de compte mensuel fait, quant à lui, l'objet d'un microfichage¹⁴⁶ de façon à en faciliter l'archivage. À partir de 1982, les trésoreries générales les plus importantes sont équipées de lecteurs-triers magnétiques destinés à lire et à trier les chèques en provenance de la compensation : l'image assure ainsi la mise à jour automatique des comptes.¹⁴⁷ Avec le développement des ateliers de génie logiciel (AGL), le projet d'une nouvelle application de tenue de comptes est également bientôt lancé.¹⁴⁸

L'informatisation des services connaît aussi, à la même époque, des progrès à la Direction

générale des Impôts. C'est ainsi, à la faveur du développement de l'activité bancaire et des nombreuses ouvertures de comptes dans le pays, qu'elle met en place, au tournant des années 1980, son nouveau système de déclaration des comptes bancaires reposant sur la transmission des informations sur support magnétique ou, à défaut, sur des imprimés destinés à une saisie informatique en vue de leur intégration dans un fichier informatisé des comptes bancaires dénommés FICOBA.¹⁴⁹ C'est également à la faveur de son schéma directeur informatique de 1979 qu'elle entreprend à partir de 1982 son « premier grand projet » d'informatisation de ses services de recouvrement avec l'application MEDOC (mécanisation des opérations comptables).¹⁵⁰

*
* *

Les deux décennies suivantes, avec l'essor des télécommunications et la révolution Internet, vont alors bientôt être marquées par une dématérialisation poussée des moyens de paiement augurant, par suite, les perspectives d'une plus grande maturité de leur gestion avec l'apport des technologies du numérique.

Suite au prochain numéro...

144 André REUZÉ, « L'informatisation de la tenue des comptes de fonds particuliers et de dépôts au Trésor », *la Revue du Trésor* 1980, p. 625. Les comptes CDC ne sont alors pas inclus dans cette réforme même si cette catégorie de comptes a néanmoins fait l'objet d'une informatisation similaire également fondée sur le télétraitement et expérimentée à Rennes. L'objectif à court terme de la Direction de la Comptabilité publique est d'unifier les deux procédures à l'occasion d'une refonte complète de l'analyse, laquelle précédera la mise en service d'un nouvel outil en 1989 (cf. prochain numéro).

145 Le choix offert au client est étendu : relevé mensuel ou bimensuel et avis d'opération journalier même si, 30 ans avant leur dématérialisation via DFTNET, la préoccupation budgétaire recommande aux services de préférer la solution la moins coûteuse.

146 Lucienne DEVANT et Georges ZARKA, « La micromatation dans les services extérieurs du Trésor », *la Revue du Trésor*, 1980, p. 243. Née en 1960 aux États-Unis, cette technique fera l'objet d'un plan d'équipement à la DCP et à la DGI entre 1975 et 1982.

147 André REUZE, *op.cit.*

148 La DCP retient l'AGL Cariatides de la société STERIA.

149 L'article 75 de la loi n° 80-30 du 8 janvier 1980 (LF pour 1980) étend la déclaration FICOBA au Trésor public bancaire. (instruction DCP E2 n° 82-202-K1 du 2 décembre 1982).

150 Le schéma directeur de l'informatique de la direction générale des impôts, revue de la DGI n° 53, 1981, p. 9.

Historique des moyens de paiement et activité bancaire dans les Finances Publiques

	Timbre	Chèque	Virement	Prélèvement	TIP	Monétique	Espèces	Autres
1942	Généralisation de l'encaissement par chèque et par virement aux caisses publiques							
	Simplification de l'ordre des chèques au nom des comptables par la mention « Trésor public »							
1943		Gratuité du chèque						
1948	Création du chèque sur le Trésor,		généralisation du virement en dépense et			du mandat-carte postal		
1950	Domiciliation d'effets de commerce sur les comptes de DFT							
1953	Confirmation de l'obligation de dépôt au Trésor des EPN							
	Obligation pour les régisseurs d'avances de l'État de se faire ouvrir un compte de DFT							
	Obligation de dépôt des organismes bénéficiaires de taxes parafiscales							
1955	Création du Fichier central des chèques							
	Invention de l'avis de prélèvement							
1958	Encaissement d'effets de commerce sur les comptes de DFT							
1956	Harmonisation de la tenue des comptes des dépôts de fonds (DFT, CDC et fonds particuliers)							
1962	Mécanisation des dépôts de fonds (DFT, CDC, fonds particuliers)							
	Expérimentation de centres de recouvrement (Amiens et Tours)							
1965	Décret du 4 février fixant les règles d'utilisation des moyens de paiement en dépense							
	Généralisation de la PSOP (paye des fonctionnaires)							
1967	Acceptation des virements déplacés et émis pour les correspondants du Trésor							
	Harmonisation bancaire des formules de virement							
	Premières cartes de paiement							
1968	Dation							
1969	Mise en service de l'ordinateur de compensation							
	Création du RIB							
1971	Délivrance des RIB par le Trésor public banquier							
	Distributeurs automatiques de billets							
1972	Prélèvement automatique mensuel de l'impôt sur le revenu							
1975	Mensualisation du paiement des pensions							
1977	Création du titre universel de paiement (TUP)							
1978	Informatisation des dépôts de fonds (DFT, CDC, fonds particuliers)							
1979	Fin du paiement en espèces des chèques barrés							
1980	Transit obligatoire des prélèvements bancaires sur l'ordinateur de compensation							
	Informatisation de FICOBA							
1982	Début du plan d'équipement du Trésor public en matériels de lecture optique							
1984	Mensualisation de l'impôt sur le revenu dans les DOM							
	Loi sur le droit au compte							
	GIE CB — Distribution de cartes par le Trésor public							
1986	Paiement des amendes par chèques (en plus du traditionnel timbre-amende)							
1987	Création du TIP							
1988	Adoption du TIP par le Trésor public banquier							

Suite au prochain numéro

Chronique de jurisprudence financière



Stéphanie DAMAREY

Maître de conférences / HDR
Université de Lille 2



Michel LASCOMBE

Professeur à l'IEP de Lille



Xavier VANDENDRIESSCHE

Professeur à l'Université Lille 2



La Cour des comptes

Jurisprudence commentée

Cour des comptes, 4^e chambre, arrêt n°62533, 26 janvier 2012,

Centre hospitalier intercommunal du bassin de Thau

Appel ; appel de l'ordonnateur (annulation du jugement). Procédure ; caractère contradictoire ; impartialité ; rôles respectifs du parquet et du magistrat rapporteur ; instruction à charge et à décharge.

La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon avait, à l'occasion de l'examen des comptes du Centre hospitalier intercommunal du bassin de Thau, déchargé le comptable public de sa responsabilité. Un jugement dont l'ordonnateur du Centre hospitalier interjeta appel au motif que la chambre régionale des comptes n'avait pas examiné les présomptions de charges invoquées par l'ordonnateur, en réponse au réquisitoire du ministère public. Ce moyen sera accueilli en appel par la Cour des comptes qui prononcera, pour cette raison, l'annulation du jugement rendu.

Cet arrêt laisse apparaître une divergence d'interprétation quant au rôle imparti au ministère public. C'est donc très logiquement que ce dernier a saisi le Conseil

d'État, juge de cassation. Sa décision a été rendue le 5 avril 2013 et a conduit la haute juridiction administrative à écarter le principe du contradictoire et à faire prévaloir le monopole des poursuites confié au ministère public par le législateur.

De l'intérêt pour l'ordonnateur de faire appel d'un jugement de débet. Aux termes de l'article L.245-1 CJF, « *Le comptable, la collectivité locale ou l'établissement public, le représentant du ministère public près la chambre régionale des comptes, le procureur général près la Cour des comptes peuvent faire appel devant la Cour des comptes de toute décision juridictionnelle rendue par une chambre régionale des comptes* ». S'agissant des personnes morales concernées, leurs représentants légaux peuvent interjeter appel même si le comptable a été mis en débet (C. comptes, 26 novembre 1991, Centre Hospitalier Général (CHG) d'Antibes : *Rec. C. comptes* 104)¹ - a fortiori lorsqu'il s'agit de contester en appel la décision de décharge de l'agent comptable (C. comptes, 20 décembre 2007, Lycée professionnel de Vauvargues à Aix-en-Provence : *La Revue du Trésor* 2009. 445. C. comptes, 22 mai 2008,

Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable (SIAEP) de Guerbigny : *La Revue du Trésor* 2009. 783). La particularité de l'instance devant le juge des comptes réside dans cette possibilité pour la collectivité ou l'établissement public et à travers eux, pour leurs ordonnateurs, de faire appel d'une décision rendue par la chambre régionale des comptes. En effet, les voies contentieuses réservent traditionnellement la possibilité de l'appel aux parties à l'instance. C'est le cas en contentieux administratif : l'article R.811-1 CJA prévoit que « *toute personne présente dans une instance devant le tribunal administratif ou qui y a été régulièrement appelée, alors même qu'elle n'aurait produit aucune défense, peut interjeter appel contre toute décision juridictionnelle rendue dans cette instance* ». C'est également le cas devant les juridictions judiciaires où la possibilité de faire appel est réservée aux parties au

¹ Sur la qualité et l'intérêt à faire appel pour les collectivités publiques, V. Conclusions du Parquet général n°5952 du 25 mai 2001 : *La Revue du Trésor* 2002. 552 ; Conclusions n°6110 du 30 juillet 2001 : *La Revue du Trésor* 2002. 561.

procès devant les premiers juges (Com., 2 mai 1977 : D. 1978, IR 57).

S'agissant du jugement des comptes des comptables publics, il faut concevoir que les incidences financières d'une décharge prononcée par le juge des comptes sur la collectivité ou l'établissement, justifient que leur représentant légal soit autorisé à contester en appel, la décision rendue et inscrivent ainsi en décalage, le contentieux financier par rapport aux règles classiquement appliquées ailleurs. Il faut en conclure que l'intérêt pour la collectivité publique à former appel réside dans la constatation que le jugement entrepris ne lui a pas donné la satisfaction « financière » qu'elle en attendait ; ainsi par exemple de l'appel formé par le Président d'un SIVOM contre un jugement venant lever des injonctions au regard de créances non recouvrées (C. comptes, 12 octobre 1995, Président du SIVOM Les Essarts - Le Perray : *La Revue du Trésor* 1996. 178. C. comptes, 16 janvier 1997, 10 juillet 1997, 12 mars 1998, Président du CCAS de Bendejun : *La Revue du Trésor* 1998. 421).

La solution apparaît moins évidente s'agissant d'un jugement de débet. Le juge des comptes a toutefois admis la possibilité pour l'ordonnateur d'agir, non pour assurer la défense des intérêts de la collectivité ou de l'établissement dont il a la responsabilité, mais pour prendre fait et cause pour « son » comptable (C. comptes, 19 juin 2008, Ecole nationale supérieure de chimie de Rennes : *Gestion et fin. publ.* 2010. 82). L'hypothèse peut également s'envisager, comme c'est le cas en l'espèce, d'un appel formé contre un jugement de débet alors que la chambre régionale des comptes n'a engagé, que pour partie, la responsabilité du comptable, ce dernier ayant été, par ailleurs, déchargé au titre d'autres charges.

Cette orientation jurisprudentielle laisse apparaître une singularité du contentieux porté devant les juridictions financières. L'ordonnateur, et à travers lui la collectivité, ne sont pas clairement identifiés comme partie à l'instance mais détiennent néanmoins un droit essentiel, celui d'être informés de l'engagement d'une procédure d'examen de la gestion de leur comptable et, en retour, d'adresser au juge leurs éventuels griefs. D'un point de vue contentieux, la collectivité et son ordonnateur se voient en outre reconnaître un droit réservé aux parties, celui d'interjeter appel de la décision rendue.

Pouvait alors très clairement se poser la question du respect du principe du contradictoire à l'égard de l'ordonnateur et plus particulièrement, avec la présente

espèce, celle du rôle imparti au parquet dès lors que l'ordonnateur est amené à faire valoir ses observations et que ces dernières ne sont pas reprises par le ministère public.

Soulignons également cette particularité d'un appel formé par un cabinet d'avocats, le centre hospitalier ayant donné mandat au cabinet Fidal pour défendre ses intérêts – ainsi que le prévoient les dispositions de l'article L.241-7, al. 1^{er} CJF aux termes desquelles « les parties peuvent se faire assister ou représenter par un avocat ».

Rôle du ministère public. En appel, la Cour des comptes a annulé le jugement de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon en retenant qu'il avait été rendu de façon irrégulière en l'absence d'instruction par le magistrat rapporteur des présomptions de charges invoquées par l'ordonnateur dans ses observations en réponse au réquisitoire du ministère public et que ce dernier n'avait pas reprises.

Précisons que cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation et que le Conseil d'État a rendu sa décision le 5 avril 2013 (CE 5 avril 2013, Centre hospitalier intercommunal du bassin de Thau : *Gestion et fin. publ.* 2014. 54, note Damarey S.). Censurant la Cour des comptes, le Conseil d'État a estimé qu'avec cette décision, la Cour avait commis une erreur de droit – et méconnu ce faisant le rôle du ministère public. Ce dernier dispose, en effet, d'un monopole des poursuites. Ceci induit, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État, que si des éléments nouveaux apparaissent au stade de l'instruction de l'affaire par le magistrat rapporteur, il n'appartient pas à ce dernier « d'instruire au-delà des termes du réquisitoire, que ce soit de sa propre initiative ou pour répondre aux observations d'une partie, sous peine de méconnaître le monopole des poursuites confié au ministère public par le législateur ; que cette règle ne fait pas obstacle à ce que le ministère public, qui a accès à l'ensemble des mémoires et pièces versées au dossier, reprenne, s'il s'y croit fondé, dans un réquisitoire supplétif les griefs nouveaux ».

Avec cet arrêt du 5 avril 2013, le Conseil d'État a été amené à arbitrer une divergence d'interprétation quant au rôle imparti au ministère public. C'est en effet le procureur général près la Cour des comptes qui a, comme les textes l'y autorisent depuis le décret du 12 avril 2007², saisi d'un pourvoi en cassation la haute juridiction administrative. Ainsi qu'a pu l'indiquer M. Girardi, « le Conseil d'État (a donné) raison au procureur général qui faisait valoir que le ministère public

dispose désormais du monopole des poursuites. Dans ces conditions, les éventuels griefs de l'ordonnateur à l'encontre du comptable ne peuvent être examinés par le magistrat chargé de l'instruction, puis par ses collègues du siège, qu'à condition d'être repris dans un réquisitoire. Si ces griefs apparaissent uniquement dans la deuxième phase de la procédure, le magistrat chargé de l'instruction du réquisitoire doit en faire rapport afin de permettre au représentant du ministère public, de prendre un réquisitoire complémentaire, dit supplétif³ ».

Extrait

(...)

Sur la recevabilité :

Attendu que le représentant légal d'un organisme a qualité pour agir contre tout jugement statuant sur les comptes dudit organisme ;

Attendu que l'appelant a produit en réponse aux conclusions du Procureur général un document attestant que la société Fidal avait été dûment mandatée par M. B., directeur de l'établissement, représentant légal compétent pour interjeter appel ;

Attendu que si la requête susvisée ne conclut expressément qu'à l'infirmité du jugement, la nature des moyens invoqués conduit à l'interpréter comme une demande faite au juge d'appel d'infirmer ou d'annuler le jugement entrepris ;

Attendu que la chambre de Languedoc-Roussillon, statuant sur les comptes 2002 à 2004, a prononcé, par le jugement entrepris, des débets à l'encontre de M. Ba. ; qu'elle n'était alors saisie par le ministère public d'aucun autre élément susceptible de constituer une charge sur lequel il lui serait resté à statuer au titre des mêmes exercices ; que par aucune mention expresse au jugement, la chambre ne se réservait la possibilité de mettre en jeu la responsabilité du comptable sur d'autres opérations des mêmes exercices ;

Que dès lors, une fois ce jugement entré en force de chose jugée, aucun élément à charge ne pourrait plus être invoqué sur ces opérations ; qu'il en irait ainsi, notamment, de celles évoquées par l'appelant en réponse au réquisitoire du 16 décembre 2009 susvisé du procureur financier ; que ce non-lieu à charge est définitif au sens de l'article R.243-1 du

² Décret n°2007-543 du 12 avril 2007 modifiant le Code des juridictions financières, JO 13 avril, p. 6744.

³ BJCL n°4/13, p.289.

code des juridictions financières et qu'il peut, comme tel, être attaqué par la voie de l'appel ;

Que la requête présentée par le centre hospitalier est recevable ;

Sur la régularité du jugement :

Attendu, selon l'appelant, que l'instruction doit se faire à charge et à décharge, et qu'il revient au juge des comptes de s'affranchir du périmètre fixé par le ministère public dès lors que, dans la procédure contradictoire, les parties apportent des éléments nouveaux ;

Attendu que le code des juridictions financières dispose, en son article R. 241-33, que, lors de l'examen des comptes, le magistrat rapporteur instruit à charge et à décharge les comptes dont il est saisi ;

Que le contrôle a été notifié à l'ordonnateur en fonction, par application de l'article R.241-32 ; mais que les éventuelles observations de ce dernier n'apparaissent pas avoir été recueillies, préalablement à l'établissement du rapport d'examen des comptes, et à sa transmission au procureur financier ;

Que la procédure est contradictoire, et que l'ordonnateur, partie à l'instance, a d'ailleurs de droit accès au dossier, à l'instar du comptable ;

Que, lorsque le ministère public relève un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, il saisit la formation de jugement, par application de l'article L. 242-1 ;

Que l'article R. 241-34 mentionne que le réquisitoire est notifié à l'ordonnateur en fonctions ; en son article R.241-41, que le jugement est motivé et qu'il statue sur les propositions du rapporteur, les conclusions du ministère public et les observations des autres parties ;

Considérant que ces dispositions n'autorisent pas la chambre régionale à mettre le comptable en débet au titre d'éléments dont elle n'aurait pas été saisie par le ministère public ;

Considérant pour autant que, sauf à manquer aux droits fondamentaux des parties, et notamment au caractère contradictoire de la procédure, les observations en réponse au réquisitoire qui comprennent des éléments susceptibles d'être retenus à l'encontre du comptable, non recueillis précédemment, doivent être instruites à charge et à décharge comme il est prévu lors de l'examen des comptes ; qu'ainsi le ministère public est mis en état de saisir, si nécessaire, la formation de jugement par un réquisitoire complémentaire ;

Considérant qu'une formation de jugement qui statue définitivement sur les comptes concernés sans que ces observations émises par les parties aient pu être instruites entache sa décision d'irrégularité ;

Attendu qu'en l'espèce les présomptions de charge invoquées par l'ordonnateur en réponse au réquisitoire n'ont pas été examinées dans un rapport d'instruction ;

Considérant que le jugement entrepris a été rendu de façon irrégulière ; que dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de l'appelant, il y a lieu d'annuler ledit jugement en toutes ses dispositions ;

Par ces motifs,

ORDONNE :

Le jugement n° 2010-0015 du 17 février 2011 de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon est annulé.

L'affaire est renvoyée devant la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon.

Conclusions n° 608 du 5 octobre 2011 (Extrait)

(...)

3. Examen des moyens

Pour l'essentiel, les moyens de l'appelant portent sur la procédure observée devant la chambre régionale des comptes.

(...)

3.2 Sur le moyen selon lequel le rapporteur de première instance n'aurait pas instruit à charge et à décharge

L'appelant reproche au rapporteur d'avoir refusé de prendre en considération les éléments produits par l'établissement public en réponse au réquisitoire et d'avoir instruit dans les seules limites de ce réquisitoire. Il y voit une méconnaissance du principe fixé par l'article R.241-33 du code des juridictions financières, aux termes duquel « le magistrat rapporteur instruit à charge et à décharge les comptes dont il est saisi ».

Ainsi formulé, le moyen est inopérant puisque l'article R. 241-33 traite de la phase du contrôle, entre la notification du contrôle et la clôture de la première phase, par une ordonnance de décharge ou l'ouverture d'une instance contentieuse. Le requérant vise une disposition qui n'est pas applicable puisque le mémoire en réponse au réquisitoire est par définition intervenu au cours de la seconde phase.

Le ministère public estime cependant que, dans le silence des textes, le magis-

trat instructeur saisi d'un réquisitoire doit instruire à charge et à décharge. Il s'agit moins ici de l'application du principe du contradictoire que d'une illustration du principe d'impartialité qui régit les juridictions financières comme l'ensemble des juridictions administratives (CE Ass. 23 février 2000, *Société Labor Métal*, Rec. p. 43 et 199 ; CE 6 avril 2001, *Entreprise Razel frères*, Rec. p. 137) et dont la Cour a déjà admis qu'il s'appliquait à l'ensemble des magistrats intervenant dans une instance, y compris le rapporteur, quand bien même ce dernier ne participe pas au délibéré (CC 27 mars 2008, *Caisse des écoles de Baie-Mahault*, Rec. p. 12).

La jurisprudence précitée considère que le requérant n'est pas fondé à invoquer ce moyen en appel pour la première fois si, ayant eu connaissance d'une cause de récusation en temps utile, il n'a pas présenté de demande de récusation du rapporteur avant l'audience publique ou au cours de celle-ci. L'appelant n'indique pas être intervenu en ce sens devant la chambre régionale des comptes, ce qui devrait conduire la Cour à écarter le moyen.

A cet argument de procédure, il convient d'ajouter un argument de fond : le rapporteur de seconde phase, en application du principe général qu'il vous est proposé d'affirmer par voie prétorienne, est tenu d'instruire à charge et à décharge sur les faits dont il est saisi par le réquisitoire mais sur ces seuls faits. Lui permettre d'instruire sur d'autres faits reviendrait à méconnaître « la séparation stricte des fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement » qui a inspiré le législateur lors de l'adoption de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008⁴, en permettant aux parties et au rapporteur de s'immiscer dans la fonction de poursuite, dont le texte a confié le monopole au ministère public. Si la réforme de 2008 a rapproché, à certains égards, la procédure de jugement des comptes publics de la procédure pénale, elle n'a pas prévu l'équivalent de la plainte avec constitution de partie civile, même au profit de la personne publique dont les deniers sont en cause.

C'est donc à juste titre que le rapporteur a indiqué s'en tenir au cadre du réquisitoire et ne pouvoir étendre ses investigations sans réquisitoire supplétif. Il aurait excédé ses attributions en prenant en compte, lors de cette seconde phase, des éléments étrangers au réquisitoire intro-

⁴ V. les « conclusions de la commission des lois », versées au dossier liasse-rapport.

ductif d'instance, qui non seulement lie l'instance⁵, mais également le contentieux.

Sans doute les éléments produits en réponse au réquisitoire auraient-ils pu conduire le procureur financier près la chambre à décider une extension des griefs. Celui-ci s'en est abstenu, pour des raisons qui n'ont pas à être motivées et qu'il n'appartient pas au juge d'appel d'apprécier. Nul reproche ne peut en conséquence être adressé au rapporteur de première instance, qui a tiré les conséquences de la décision du ministère public.

CE, 5 avril 2013, Centre hospitalier intercommunal du bassin de Thau : req. n° 357938

1. Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, statuant sur les comptes 2002 à 2004 du Centre hospitalier intercommunal du bassin de Thau sur réquisitoire du ministère public, a, par un jugement du 17 février 2011, constitué M.B..., comptable, débiteur des deniers de cet établissement pour les sommes de 6602,99 euros et 20 768,02 euros augmentées des intérêts de droit ; que, saisie par le directeur du Centre hospitalier intercommunal du bassin de Thau, la Cour des comptes a annulé le jugement de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon pour méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure, en raison de l'absence d'examen par le magistrat rapporteur dans son rapport d'instruction des présomptions de charge invoquées par l'ordonnateur en réponse au réquisitoire du ministère public, et a renvoyé l'affaire à la chambre régionale des comptes ; que le Parquet général près la Cour des comptes se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L.241-2 du code des juridictions financières, relatif aux activités juridictionnelles des chambres régionales des comptes : " I. - Les rapports d'examen des comptes à fin de jugement ou ceux contenant des faits soit susceptibles de conduire à une condamnation à l'amende, soit présomptifs de gestion de fait sont communiqués au représentant du ministère public près la chambre régionale des comptes. (...) / III. - Lorsque le ministère public relève, dans les rapports mentionnés au I ou au vu des autres informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, ou présomptif de gestion de fait, il saisit la formation de

jugement. / La procédure est contradictoire. (...) " ; que l'article R.212-19 du même code, dans sa rédaction alors applicable, dispose que : " Le procureur financier exerce le ministère public par voie de réquisitions, de conclusions ou d'avis. Il met en mouvement et exerce l'action publique. (...) / S'il n'a pas conclu à la décharge du comptable, il saisit la formation de jugement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable par des réquisitions écrites et motivées en droit " ;

3. Considérant, d'autre part, que l'article R.241-34 du même code dispose que : " Lorsqu'une instance a été ouverte dans les conditions prévues au III de l'article L.242-1, le réquisitoire du ministère public et le nom du ou des magistrats chargés de l'instruction sont notifiés à chacun des comptables et autres personnes mis en cause, ainsi qu'à l'ordonnateur en fonctions. / Les comptables et autres personnes mis en cause, ainsi que l'ordonnateur en fonctions, ont accès au dossier constitué des pièces sur lesquelles le réquisitoire est fondé. " ; que l'article R.241-35 précise que : " I. - Les comptables et les autres personnes mis en cause, ainsi que l'ordonnateur en fonctions, sont tenus de déférer aux demandes d'explication ou de production de pièces formulées par le magistrat chargé de l'instruction jusqu'à la clôture de celle-ci, dans un délai fixé par ce magistrat et qui ne peut être inférieur à quinze jours suivant la réception de cette demande. / II. - Les mêmes personnes ont accès au dossier et peuvent demander au greffe copie de pièces du dossier. / III. - Elles peuvent adresser au magistrat chargé de l'instruction leurs observations écrites, dont la production est notifiée à chaque partie. Ces observations sont versées au dossier. " ; qu'aux termes du II de l'article R.241-39 du même code : " La formation délibère ensuite sur le projet de jugement présenté, le cas échéant, par le réviseur ; elle examine les propositions du rapport sur chacun des griefs formulés par le réquisitoire du ministère public. (...) " ;

4. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que lorsque, à l'issue de la première phase non contentieuse de la procédure de jugement des comptes, le ministère public conclut à l'existence d'un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, il saisit, par son réquisitoire, la formation de jugement ; que, dans le cadre de la phase contentieuse de la procédure de jugement des comptes ouverte par le réquisitoire du ministère public, l'instruction dont est chargé le magistrat rapporteur

de la chambre régionale ou territoriale des comptes ne peut porter que sur les griefs formulés par le ministère public dans ce réquisitoire introductif et, le cas échéant, dans un réquisitoire supplétif ; que si, lorsque l'ordonnateur produit dans ses observations des éléments nouveaux se rapportant à des griefs formulés par le ministère public, il appartient au magistrat rapporteur de les instruire, en revanche, il n'appartient pas à ce magistrat d'instruire au-delà des termes du réquisitoire, que ce soit de sa propre initiative ou pour répondre aux observations d'une partie, sous peine de méconnaître le monopole des poursuites confié au ministère public par le législateur ; que cette règle ne fait pas obstacle à ce que le ministère public, qui a accès à l'ensemble des mémoires et pièces versées au dossier, reprenne, s'il s'y croit fondé, dans un réquisitoire supplétif les griefs nouveaux éventuellement formulés par une partie ; que, dès lors, en jugeant que le jugement attaqué a été rendu de façon irrégulière en l'absence d'instruction par le magistrat rapporteur des présomptions de charge invoquées par l'ordonnateur dans ses observations en réponse au réquisitoire du ministère public et que ce dernier n'avait pas reprises, la Cour des comptes a commis une erreur de droit ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Parquet général près la Cour des comptes est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Cour des comptes, 4^e Chambre, arrêt n°62810, 26 janvier 2012, Office de communication et d'information (OCID) – Gestion de fait des deniers du département des Bouches-du-rhône

Appel ; appel du comptable de fait. Procédure ; question prioritaire de constitutionnalité ; recevabilité (non).

Le contentieux suscité par la gestion de fait des deniers du département des Bouches-du-Rhône n'en finit pas.

On se souvient que les protagonistes de cette affaire avaient déjà fait l'objet d'une déclaration de gestion de fait par jugement de la chambre régionale des comptes PACA du 6 décembre 2002 (C. comptes, 27 mars 2003, Département des Bouches-du-Rhône – Office de communication et d'information départe-

⁵ En ce qu'il oblige le siège à statuer en la forme juridictionnelle.

mentale : *La Revue du Trésor* 2003. 704. C. comptes, 11 septembre et 6 novembre 2003, Département des Bouches-du-Rhône – Office de communication et d'information départementale : *La Revue du Trésor* 2004. 694). Ils avaient alors été déclarés gestionnaires de fait des deniers du département des Bouches-du-Rhône pour les opérations effectuées par l'association « Office de communication et d'information départemental » à hauteur des subventions versées par le département à cette dernière (CE, 27 juillet 2005, Weygand et Bernardini, n°263302 et 263351 : Rec. CE 364 ; AJDA 2005. 2016, concl. Guyomar, *La Revue du Trésor* janvier 2006. 37).

L'un des deux protagonistes avait également été impliqué dans une autre gestion de fait concernant l'Association Istres-Promo (C. comptes, 24 février 2000, Association Istres-Promo : *La Revue du Trésor* 2001. 368). Un contentieux qui avait suscité l'intervention de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 1^{er} juin 2004, 12 décembre 2006, Siffre, Ecoffet et Bernardini c/ France) à raison de la lenteur de la procédure de jugement d'une gestion de fait.

Indéniablement, les gestionnaires de fait et leurs avocats auront tout tenté pour contrer les décisions rendues par le juge des comptes. La présente espèce en est une nouvelle illustration. Alors que MM. B. et W. ont interjeté appel du jugement (en date du 9 mai 2011) par lequel la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a fixé définitivement la ligne de compte de leur gestion de fait pour les opérations effectuées par l'Office de communication et d'information départemental, l'avocat de M. B. a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité des articles L. 131-11 et L. 231-11 CJF aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Soulignons qu'en parallèle, MM. B. et W. avaient également été condamnés au paiement d'une amende pour gestion de fait par jugement en date du 9 octobre 2008, confirmé en appel par la Cour des comptes (arrêt du 17 décembre 2009). Une décision pour laquelle le Conseil d'État a refusé d'admettre le pourvoi en cassation (décision du 20 mai 2011).

L'espèce présentait donc cette singularité d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité des articles permettant au juge des comptes de prononcer une amende pour gestion de fait, soulevée à l'occasion d'un contentieux n'ayant pas conduit au prononcé de cette même amende, celle-ci ayant été le

fait d'une autre procédure contentieuse devenue définitive.

Ce décalage devait conduire le juge des comptes à souligner que les conditions dans lesquelles sont prononcées d'éventuelles amendes sont insusceptibles d'emporter quelque effet que ce soit sur l'allocation des dépenses, la fixation de la ligne de compte, le prononcé d'un débet et son partage entre les comptables de fait. Car, en effet, l'appel concerne ici la phase de jugement du compte et non le prononcé de l'amende pour gestion de fait. Au surplus, des amendes définitives (jugement de CRC confirmé en appel et pourvoi en cassation rejeté par le Conseil d'État) avaient déjà été prononcées. Certes mais il n'en demeure pas moins que la procédure de gestion de fait repose sur une ambiguïté, unique dans son principe mais en réalité, scindée en plusieurs phases...

Rappelons que lorsque les juges sont saisis d'une question prioritaire de constitutionnalité, trois conditions doivent être remplies pour qu'elle soit transmise. La question doit viser une « disposition législative » ; cette disposition doit être « applicable au litige ou à la procédure, ou (constituer) le fondement des poursuites » ; et elle ne doit pas avoir « été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs ou le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel sauf changement des circonstances ». Ce n'est que lorsque ces conditions sont réunies que le juge peut apprécier, sur le fond, la QPC posée. Il revient, en effet, à la Cour des comptes d'apprécier si la question posée « n'est pas dépourvue de caractère sérieux ».

Ayant reconnu la valeur législative de la disposition contestée et donc constaté que la première condition de recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité était respectée, la Cour des comptes a poursuivi son examen par l'appréciation de son applicabilité au litige. C'est sur ce point que la question prioritaire de constitutionnalité a achoppé. Alors que la décision dont il était fait appel portait sur la déclaration de gestion de fait, il ne pouvait être envisagé qu'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'amende pour gestion de fait puisse être posée.

Relevons que, dans le cadre de ses conclusions, le ministère public a envisagé la question prioritaire de constitutionnalité pour chacune des trois conditions à remplir. S'agissant de la troisième de ces conditions tenant à ce que la disposition contestée n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution, le parquet a eu recours, pour l'affirmer, au

« répertoire des dispositions déclarées conformées à la Constitution accessible sur le site internet du Conseil constitutionnel ». Sur la base de la consultation de ce répertoire, le parquet a pu affirmer qu'« il ne ressort(ait) pas de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'il se soit déjà prononcé sur la conformité à la Constitution des dispositions de l'article L. 131-11 du CJF qui (...) sont issues de l'article 9 de la loi n°54-1306 du 31 décembre 1954 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des finances, des affaires économiques et du plan pour l'exercice 1955⁶ et de l'article 6 de la loi n°67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes⁷, ont été codifiées par la loi n°94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie législative des livres Ier et II du code des juridictions financières puis modifiées par l'article 10 de la loi n°2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes. Le Conseil constitutionnel n'a pas non plus eu l'occasion d'examiner la conformité à la Constitution des dispositions de l'article L.231-11 du CJF, qui sont issues de l'article 3 de la loi n°82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n°67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes et ont été également codifiées par la loi n°94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie législative des livres Ier et II du code des juridictions financières ».

⁶ Aux termes de l'article 9 de la loi du 31 décembre 1954, « Toute personne qui s'ingère dans des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de valeurs et qui n'a pas la qualité de comptable public ou n'agit pas en cette qualité, pourra, dans le cas où elle n'a pas fait l'objet des poursuites prévues par l'article 258 du code pénal, être condamnée à une amende calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers et dont le montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées. L'amende sera prononcée par la Cour des comptes pour les comptes relevant de sa juridiction et par les conseils privés, les conseils de gouvernement, les conseils d'administration des territoires d'outre-mer et la commission marocaine des comptes pour les comptabilités apurées par ces tribunaux ».

⁷ Aux termes de l'article 6 de la loi du 22 juin 1967, « La Cour des comptes peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes et dans les réponses aux injonctions formulées lors du jugement ou de l'apurement administratif des comptes ainsi que dans la transmission des délibérations relatives aux taxes municipales. En outre, les comptables de fait peuvent être condamnés à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public ».

Extrait

(...)

Sur la transmission:

Attendu que l'article 23-2 de l'ordonnance susmentionnée fixe trois conditions relatives au texte contesté par la question prioritaire de constitutionnalité : il doit viser une « disposition législative » ; cette disposition doit être « applicable au litige ou à la procédure, ou [constituer] le fondement des poursuites » ; et elle ne doit pas avoir « été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs ou le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances » ;

(...)

Attendu que les dispositions visées par la question concernent, au sein de la procédure de gestion de fait, la faculté qu'a le juge financier de prononcer une amende ; qu'en revanche l'appel porte sur la phase de jugement du compte ; que les conditions dans lesquelles sont prononcées d'éventuelles amendes sont insusceptibles d'emporter quelque effet que ce soit sur l'allocation des dépenses, la fixation de la ligne de compte, le prononcé d'un débet et son partage entre les comptables de fait ;

Attendu au surplus, en l'espèce, que des amendes ont déjà été prononcées à titre définitif par la chambre régionale par le jugement susvisé du 9 novembre 2008 ; qu'elles ont été confirmées par l'arrêt d'appel susvisé rendu par la Cour le 17 décembre 2009 ; que le Conseil d'État a rejeté, par décision du 20 mai 2011 susvisée, le pourvoi en cassation formé contre l'arrêt susmentionné ; que les amendes prononcées, ainsi passées en force de chose jugée, ne sont plus susceptibles d'être contestées ;

Considérant qu'ainsi les dispositions en question ni ne sont applicables au litige ou à la procédure, ni ne constituent le fondement de poursuites concernant l'appelant ; que dès lors, sans qu'il soit besoin de vérifier si les autres conditions de transmission sont ou non satisfaites, il convient de constater qu'il n'y a pas lieu de transmettre la question au Conseil d'État ;

Par ces motifs,

ORDONNE :

Article unique : Il n'y a pas lieu à transmettre au Conseil d'État la question posée par M. B.

Conclusions n°731
du 29 novembre 2011 (Extrait)

(...)

2. Sur la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité

(...)

f) Le parquet constate en revanche, avec le rapporteur, que les dispositions législatives visées par la QPC ne s'appliquent pas à l'instance en cours devant la Cour des comptes.

1. En effet, comme indiqué plus haut, le jugement rendu le 9 mai 2011 par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, objet de la requête en appel formée le 6 juin suivant par M. B., a seulement porté sur le compte de la gestion de fait des deniers du département des Bouches-du-Rhône pour les opérations effectuées par l'OCID. Il n'a infligé aucune amende à l'encontre de M. B. pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

La chambre régionale des comptes a bien pris cette décision, mais par le canal d'un jugement distinct, qu'elle a rendu le 9 octobre 2008 et qui est depuis lors passé en force de chose jugée. En effet, par un arrêt rendu le 22 octobre 2009, lu en audience publique le 17 décembre 2009, la Cour des comptes a rejeté la requête en appel formée contre ce jugement par M. B.. En outre, par un arrêt du 30 mai 2011, le Conseil d'État a considéré que le pourvoi en cassation de M. B. contre l'arrêt de la Cour du 17 décembre 2009 n'était fondé sur aucun moyen sérieux et, en conséquence, refusé de l'admettre.

Si, comme le souligne le rapporteur, la détermination de l'amende dépend indirectement du jugement du compte de la gestion de fait - l'article L. 131-11 dispose que le montant de l'amende « ne (peut) dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées » - en revanche, dans le sens contraire, le jugement du compte est totalement indépendant de la détermination de l'amende. En effet, dans leur rédaction antérieure comme dans leur rédaction postérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, les dispositions de l'article L. 131-11 du CJF sont sans portée sur le jugement du compte. La circonstance qu'en l'espèce, la détermination définitive de l'amende ait précédé le jugement définitif du compte de la gestion de fait, est indifférente à cet égard.

(...)

3. M. B. invoque également la théorie jurisprudentielle de l'unité ou de l'unicité de la procédure de gestion de fait pour soutenir que « les dispositions contestées, bien qu'elles ne soient pas à l'origine du (...) litige porté devant la Cour des comptes entretiennent un lien indissociable avec celui-ci au sens et pour l'application des articles 23-2 et 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ».

Du constat que les trois étapes d'une gestion de fait - déclaration de la gestion de fait, jugement du compte de la gestion de fait et, s'il y a lieu, infraction d'une amende à l'encontre du comptable de fait - s'inscrivent dans une procédure unique, le Conseil d'État a, dans sa décision Société Réflexions, Médiations, Ripostes (RMR) du 14 décembre 2001, citée dans sa requête par M. B., tiré la conclusion que les mêmes juges peuvent régulièrement connaître de l'affaire aux différents stades de la procédure d'apurement de la gestion de fait.

Dans le sens invoqué par le requérant, le Conseil d'État a également déduit de l'affirmation de ce principe que le vice affectant une décision, même provisoire, rendue à l'un des stades de la procédure, justifie l'annulation d'une décision rendue à un autre stade.

Ainsi, dans un arrêt rendu le 16 juin 2008, Association les Amis de Méru Information (AMI)⁸, le Conseil d'État a jugé qu'était irrégulier le jugement par lequel une chambre régionale des comptes avait, statuant définitivement, infligé des amendes à des gestionnaires de fait au motif qu'en violation du principe d'impartialité applicable à toutes les juridictions administratives, le magistrat qui avait réalisé le contrôle de la gestion de l'association AMI avait également occupé les fonctions de rapporteur devant la formation de la CRC qui avait ensuite, par un même jugement en date du 30 avril 1998, d'une part, statuant définitivement, déclaré la gestion de fait et, d'autre part, statuant provisoirement, jugé le compte de la gestion de fait. C'est la constatation de l'irrégularité résultant de la participation du rapporteur au délibéré du jugement provisoire sur le compte de la gestion de fait qui a conduit le Conseil d'État à annuler l'arrêt par lequel, statuant en appel, la Cour des comptes avait confirmé le jugement définitif de condamnation à l'amende des comptables de fait.

⁸ Cf. le recueil pour 2008 des arrêts, jugements et communications des juridictions financières, page 103.

Il résulte cependant de l'arrêt du 16 juin 2008 que cette jurisprudence ne s'applique pas dans le cas où la décision rendue à un autre stade de la procédure de gestion de fait est définitive et a acquis la force de chose jugée. En effet, le Conseil d'État s'est prononcé après avoir pris soin de constater « *que le jugement du 30 avril 1998 [n'était] passé en force de chose jugée qu'en tant qu'il [avait] déclaré la gestion de fait* » : dans ses dispositions définitives concernant la déclaration de la gestion de fait, ledit jugement était entaché du même vice de procédure, mais le fait qu'il soit passé en force de chose jugée interdisait d'en tirer des conséquences sur la régularité de la suite de la procédure.

De la même façon, il faut considérer que dans l'affaire soulevée par M. B., le fait qu'est passé en force de chose jugée le jugement du 9 octobre 2008 par lequel la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur lui a infligé une amende pour s'être immiscé dans les fonctions de comptable public, fait obstacle à ce que soient examinées les conséquences sur la suite de la procédure de ce que les dispositions législatives fondant la compétence de la CRC pour prononcer cette amende porteraient atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Conformément à ce principe, le Conseil constitutionnel a, après avoir déclaré non conformes à la Constitution les dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à la composition des commissions départementales d'aide sociale, précisé que « *les décisions rendues antérieurement par ces commissions ne [pouvaient] être remises en cause sur le fondement de cette inconstitutionnalité que si une partie [l'avait] invoquée à l'encontre d'une décision n'ayant pas acquis un caractère définitif au jour de la publication* » de la décision sur la question prioritaire de constitutionnalité (Conseil constitutionnel, décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, M. Jean-Pierre B., Composition de la commission départementale d'aide sociale).

(...)

g) Il résulte de ce qui précède que si les première et troisième conditions de recevabilité afférentes au contenu du moyen invoqué par le requérant sont satisfaites, en revanche la deuxième ne l'est pas : les dispositions combinées des articles L. 131-11 et L. 231-11 du code des juridictions financières, qui fondent la compétence des chambres régionales des comptes pour infliger des amendes aux comptables de fait et précisent le plafond et les principes de détermination de ces

amendes, ne sont pas, *ratione materiae*, applicables au litige sur lequel porte la requête en appel de M. B., qui vise le jugement par lequel l'intéressé a été constitué débiteur du département des Bouches-du-Rhône. Elles concernent un litige - la fixation de l'amende - qui, certes, trouve son origine dans les mêmes opérations que le litige portant sur le jugement du compte, mais n'en est pas moins distinct.

Le ministère public est donc d'avis que la Cour devrait constater l'irrecevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. B.

Cour des comptes, 4^e Chambre, arrêt n°62879, 26 janvier 2012, Communauté de communes des Côtes de Combrailles

Appel ; appel du comptable (annulation du jugement). Gestion patente ; subventions ; associations (association transparente). Procédure ; caractère contradictoire ; motivation des jugements et arrêts.

La loi impose de conclure une convention avec toute association bénéficiaire d'une subvention d'un montant annuel égal ou supérieur à 23 000 euros. Pour avoir payé en l'absence de cette convention, l'agent comptable de la Communauté de communes des Côtes de Combrailles a vu sa responsabilité engagée. Le juge des comptes applique ici une jurisprudence classique, en dépit des nombreux arguments (violation du contradictoire, erreur de plume, restitution des sommes litigieuses, absence d'autonomie de l'association) invoqués par l'agent comptable.

Violation du contradictoire. Le non respect du principe du contradictoire est ici invoqué par l'agent comptable au motif que certains des arguments avancés par lui n'ont pas été discutés par la chambre régionale des comptes. Saisie en appel, la Cour des comptes n'a pu que confirmer sa jurisprudence traditionnelle en la matière. Le respect du principe du contradictoire constitue, en effet, l'une des garanties essentielles aux comptables attraités devant la juridiction financière. En particulier, ce principe exige que la juridiction motive expressément sa décision par référence aux arguments échangés devant elle. En particulier, les objections soulevées par le comptable doivent être réfutées ; à défaut, le jugement est insuffisamment motivé (C. comptes, 7 octobre 1993, Trésorier municipal de Marseille : *Rec. C. comptes* 109 ; *RF fin. publ.* 1994, n° 47, p. 171. C. comptes, 17 novembre 1993, Lycée Jules-Haag à Besançon : *Rec. C. comptes* 120 ; *RF fin. publ.* 1994, n° 47, p. 171. C.

comptes, 10 juin 1999, Commune d'Eze-s-Mer : *La Revue du Trésor* 2000. 364, *chron. Lascombe et Vandendriessche*. Pour un comptable de fait : C. comptes, 17 novembre 1993, Arades : *Rec. C. comptes* 119). Sous l'empire de la règle du double arrêt, il était ainsi jugé que lorsqu'une chambre ne répondait pas explicitement dans le jugement définitif à une lettre du comptable articulant des moyens en réponse aux injonctions précédemment adressées par le jugement provisoire, le jugement était insuffisamment motivé, ce vice de procédure constituant une cause de nullité insusceptible d'être couverte par un simple jugement en rectification d'erreur matérielle (C. comptes, 1^{er} octobre 1997, Institut territorial de formation des maîtres de Nouvelle-Calédonie : *La Revue du Trésor* 1998. 166). Dans ce cadre, la Cour a considéré qu'il découlait du principe du contradictoire que les CRC sont dans l'obligation de discuter les défenses présentées par le comptable dans la motivation de leurs jugements (C. comptes, 7 octobre 1993, Commune d'Isola : *Rec. C. comptes* 101 ; *La Revue du Trésor* 1994. 201. C. comptes, 30 mars 2000, Commune du Trait : *La Revue du Trésor* 2001. 528. C. comptes, 7 avril 1999, Commune de Saint-Denis : *La Revue du Trésor* 1999. 767, *chron. Lascombe et Vandendriessche*. C. comptes, 23 mai 2002, Commune de Dieulefit : *La Revue du Trésor* 2003. 385, *chron. Lascombe et Vandendriessche*. C. comptes, 3 octobre 2002, Commune de Rantigny : *La Revue du Trésor* 2003. 548, *chron. Lascombe et Vandendriessche*) et de viser toutes les pièces présentées par lui (C. comptes, formation interchambres d'appel, 5 décembre 2002, Centre Hospitalier (CH) de Brignoles : *La Revue du Trésor* 2003. 551, *chron. Lascombe et Vandendriessche*). Le fait de ne pas discuter tous les moyens présentés par le comptable est du reste un moyen d'ordre public que le juge d'appel doit soulever d'office (C. comptes, 3 octobre 2002, Commune de Rantigny : *La Revue du Trésor* 2003. 548, *chron. Lascombe et Vandendriessche*). La suppression de la règle du double arrêt n'a pas rendu obsolète cette jurisprudence, les principes étant parfaitement transposables à la procédure actuelle de jugement des comptes. Il revient donc au juge financier, dans le cadre d'une ordonnance, d'un jugement ou d'un arrêt de reprendre et d'articuler les arguments présentés par le comptable, le ministère public et, le cas échéant, l'ordonnateur.

À cet égard, on rappellera que l'article R. 242-8 C.J.F. prévoit que la formation de jugement examine les propositions du rapport sur chacun des griefs formulés par le réquisitoire du ministère public. Au

surplus, à l'audience publique, après l'exposé du rapporteur et les conclusions du procureur financier, toute partie à l'instance peut formuler, soit en personne, soit par l'intermédiaire d'un avocat, des observations complétant et précisant celles fournies par écrit sur l'affaire qui la concerne. L'article R. 242-10 ajoute que la formation de jugement statue par un jugement qui vise les comptes jugés, les pièces examinées ainsi que les dispositions législatives et réglementaires dont il fait application. Le jugement, motivé, statue sur les propositions du rapporteur, les conclusions du ministère public et les observations des autres parties

Erreur de plume. S'il est possible d'obtenir devant le juge des comptes, rectification des erreurs matérielles susceptibles d'altérer le sens des dispositions de la décision rendue (art. R. 141-21 et R. 241-43 C.J.F. – C. comptes, 17 juin 2008, Musée Rodin : *La Revue du Trésor* 2009, 789), en revanche, de simples erreurs de plume, parce qu'elles ne sont pas susceptibles de vicier le jugement, n'ont pas à être corrigées. C'est ce que souligne la Cour des comptes avec cet arrêt, alors que le requérant entendait obtenir l'annulation du débet prononcé au motif que la chambre régionale des comptes avait commis des erreurs dans les textes référencés dans sa décision.

Ainsi qu'avait pu le souligner le ministère public à l'occasion d'une autre affaire (C. comptes, 9 juin 2011, Gestion de fait des deniers du département de la Martinique : *Gestion et fin. publ.* 2012 n°10, p. 92), une imprécision rédactionnelle contenue dans un jugement de chambre régionale des comptes ne saurait être accueillie dès lors qu'elle n'a aucune incidence en termes d'appréciation de la responsabilité du comptable.

Restitution des sommes litigieuses. La question se pose des incidences sur la responsabilité du comptable public, de la restitution du montant des sommes litigieuses. Selon une jurisprudence classique (C. comptes, 21 juillet 2011, Département de la Dordogne : *Gestion et fin. publ.* 2012, n°12 p. 81), la Cour des comptes a pu reprendre qu'une telle restitution est sans effet sur la responsabilité du comptable public qui s'apprécie à la date du paiement.

Soit. Mais il n'en demeure pas moins que si la responsabilité du comptable devait être maintenue à hauteur des sommes litigieuses, il en résulterait manifestement un enrichissement sans cause pour l'administration et un appauvrissement inéquitable du comptable. Avec cette espèce, la Cour des comptes conclut,

qu'en pareille hypothèse, ce montant devait toutefois venir en déduction du débet. C'est de la même manière que la Cour des comptes avait dégagé la responsabilité de l'agent comptable de la Communauté d'agglomération « Cœur de Seine » à Saint-Cloud (C. comptes, 25 novembre 2010, Communauté d'agglomération « Cœur de Seine » à Saint-Cloud : *Gestion et fin. publ.* 2011, 782. Voir également C. comptes, 25 novembre 2010, Commune de Carmaux (Tarn), n°59360). Cette jurisprudence conduit à distinguer deux cas de figure que le parquet a pris soin de préciser à l'occasion d'une espèce Commune d'Auby (C. comptes, 4^e ch., 2 février 2012, Commune d'Auby, n°62822) : la première au terme de laquelle le reversement est intervenu alors que le comptable n'a pas encore été mis en débet par la chambre régionale des comptes et qui conduit la Cour des comptes à constater qu'à la date où ils se sont prononcés, les premiers juges ne pouvaient que constater l'absence de reversement de la somme irrégulièrement payée et donc constituer le comptable en débet. Dans ce second cas, la Cour des comptes confirme le jugement de la chambre régionale des comptes, sous réserve de l'imputation, sur le montant du débet, de la somme ultérieurement reversée dans la caisse de la collectivité ou de l'établissement concerné, les intérêts du débet restant dus par le comptable.

A l'occasion de l'espèce Communauté d'agglomération « Cœur de Seine » à Saint-Cloud, nous avons salué cette jurisprudence qui permettait de démontrer, une nouvelle fois, que le juge des comptes pouvait s'affranchir d'une perception excessivement "objective" de son office et accepter que des considérations d'équité puissent entrer en considération.

Avec les nouvelles modalités de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics, le juge des comptes a désormais une autre option à sa disposition : dès lors que le remboursement induira une absence de préjudice financier, il sera possible, néanmoins, de sanctionner le comptable au moyen d'une amende que le juge financier pourra prononcer aux fins de sanctionner l'erreur initialement commise.

Il faut comprendre que la jurisprudence qui a pu être celle de la Cour des comptes sur ce sujet était motivée par des considérations d'équité, justifiées par

la lourde sanction que constituait la mise en débet. Désormais, le juge des comptes a la possibilité, tout à la fois, de faire preuve d'équité mais en ne laissant pas l'impression que certaines erreurs commises resteront impunies.

Rappelons néanmoins qu'en d'autres circonstances, la Cour des comptes a fait preuve de moins de mansuétude en maintenant le montant du débet prononcé et en renvoyant le comptable devant le ministre aux fins d'obtenir remise gracieuse des sommes correspondantes (C. comptes, 21 juillet 2011, Département de la Dordogne : *Gestion et fin. publ.* 2012, n°12 p. 81), occasionnant, à l'époque, un débet sans préjudice.

Association transparente. La problématique des associations transparentes a pris une résonance particulière depuis la décision qu'a rendu le Conseil d'État à propos du Festival d'Aix-en-Provence (CE Sect. 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence : *AJDA* 2007, 775 ; *AJDA* 2007, 1020, *chron. Lenica et Boucher* ; *AJDA* 2007, 1153, *note Richer* ; *JCP Adm.* 2007, 2125, *note Linditch* ; *JCP Adm.* 2007, 2128, *obs. Pontier* ; *JCP Adm.* 2007, 2111, *note Karpenschif* ; *JCP* 2007, II, 10132, *note Karpenschif* ; *D.* 2007, *AJ.* 1273 et *chron.* 2617, *Clamour* ; *RFDA* 2007, 812, *concl. Séners, note Douence* ; *BJCP* 2007/54, p. 342, *note rapp.* ; *RLCT* 2007/25, n°724, *note Rouault* ; *RD publ.* 2007, 1367, *ote Bui-Xuan*). Sans se prononcer sur le caractère transparent ou non de l'association chargée d'organiser ce festival, le Conseil d'État a indiqué que lorsque l'administration exerce sur une entité (en l'occurrence une association) un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, ladite entité ne peut, en application de la théorie des prestations intégrées (dite *in house*) contracter qu'en s'assurant d'une mise en concurrence préalable entre les entreprises concernées.

C'est cette problématique que certains comptables ont tenté d'instrumentaliser pour échapper à leur responsabilité. Il en fut déjà question à l'occasion de la mise en cause de la responsabilité de l'agent comptable de la commune de Rueil-Malmaison (C. comptes, 15 décembre 2011, Commune de Rueil-Malmaison : *Gestion et fin. publ.* 2013 n° 12, p. 55). Cet agent comptable entendait, en effet, faire prévaloir un faisceau d'indices permettant de conclure au caractère para-administratif de l'association ce qui, selon lui, rendait inutile la production d'une convention dès lors que l'association bénéficiaire devait être présentée comme un démembrement de l'adminis-

tration. Nous avons alors considéré qu'il s'agissait d'une audace du comptable.

C'est une semblable argumentation qu'a utilisé l'agent comptable de la Communauté de communes des Côtes de Combrailles en se prévalant des conclusions du ministère public prononcées à l'occasion de l'examen des comptes de l'agent comptable de la Commune de Monistrol-sur-Loire. Il y avait été notamment souligné, en s'appuyant sur le jugement de la chambre régionale des comptes, que « *l'examen des statuts ne fai(sai)t pas apparaître que l'office municipal de la culture constitu(ait) une structure para municipale à laquelle la commune pou(vait) verser, en l'absence de convention, des subventions annuelles d'un montant supérieur à 23 000 euros. Les modalités de financement et de gouvernance de l'association paraiss(ai)ent en effet de nature à assurer son autonomie à l'égard de la commune* ». Par un raisonnement *a contrario*, il devenait possible d'en déduire qu'en l'absence d'autonomie de l'association, dès lors que s'exerce sur elle un contrôle analogue à celui qu'exerce la collectivité sur ses propres services (selon le vocabulaire résultant de l'application de la théorie du *in house*), il devenait possible de procéder au paiement d'une « subvention » en l'absence de convention conclue.

On ne peut que rejoindre la Cour des comptes dans la position qu'elle a retenue à ce sujet. Ainsi qu'il avait pu être souligné à l'occasion de l'espèce Commune de Rueil-Malmaison, cette argumentation a pour effet de mener l'agent comptable sur des terrains dont il n'a pas à connaître (appréciation de la légalité du recours à une association et appréciation de son caractère transparent). Elle reflète également une certaine perversion qui tend à se développer chez les agents comptables de plus en plus enclins à argumenter par l'injustifiable. Ainsi et de la même manière, l'agent comptable de la commune d'Auby avait fait valoir qu'« en vertu d'une jurisprudence ancienne, le juge administratif admet qu'une personne privée peut être chargée d'un service administratif » (...) de sorte qu'« (...) une collectivité publique qui a créé une association pour exercer une mission de service public, peut lui attribuer librement des subventions pour l'exercice de son activité sous réserve que l'objet corresponde à un intérêt public (...) » (C. comptes, 4^{ème} ch., 2 février 2012, Commune d'Auby, n°62822). Même tentative de la part de l'agent comptable du département des Yvelines qui entendait se prévaloir du statut d'association de l'agence départe-

mentale d'information sur le logement des Yvelines, créée par le département des Yvelines et de la participation de droit de ce dernier aux instances dirigeantes de l'association pour justifier d'un paiement pratiqué en l'absence de la convention exigée pour toute subvention d'un montant égal ou supérieur à 23 000 euros (C. comptes, 4^{ème} ch., 12 avril 2012, Département des Yvelines, n°63537).

Univoque, la jurisprudence du juge financier doit conduire les comptables publics à exiger, sans tergiversation possible, la production de la convention en préalable à tout paiement d'une subvention – sans qu'il leur soit possible de tempérer cette obligation par des considérations de contexte.

Extrait

(...)

Sur la régularité du jugement :

Attendu que M. G. fait valoir que tous les arguments exposés dans son mémoire en réplique du 8 mars 2011, à l'exception d'un seul, n'ayant pas été discutés par le jugement entrepris, le caractère contradictoire de la procédure n'aurait pas été respecté ;

Attendu que si ce moyen n'est pas détaillé par M. G., son mémoire en réplique de première instance permet la vérification de la discussion de chaque élément à décharge par le juge d'appel ; que le jugement entrepris ne statue pas sur deux de ces éléments, l'un tenant à des erreurs qui auraient été commises sur les numéros de deux mandats fondant la charge, l'autre à des erreurs dans des références de textes dans le rapport d'instruction et dans les conclusions du procureur financier ;

Attendu que l'article R.241-41 du code des juridictions financières dispose que « *le jugement, motivé, statue sur les propositions du rapporteur, les conclusions du ministère public et les observations des autres parties* » ; qu'un jugement qui omet de discuter, fût-ce succinctement, une observation présentée, est entaché d'irrégularité ;

Attendu qu'il convient d'annuler le jugement entrepris ;

Attendu que l'affaire est en l'état ; qu'elle peut être évoquée ;

Attendu qu'avant de statuer au fond, il revient au juge d'appel de vérifier si les erreurs de références de textes relevées par M. G. dans le réquisitoire, le rapport d'instruction et dans les conclusions du procureur financier sont ou non de nature à vicier la procédure d'appel lors de l'examen au fond ;

Attendu qu'à partir du moment où le juge est en mesure de statuer sur les propositions du rapporteur et les conclusions du ministère public, d'éventuelles erreurs de plume affectant ces documents ne sont pas susceptibles de vicier le jugement, qu'il s'agisse de la première instance ou de l'appel ;

Attendu que les faits qui fondent la présomption de charge sont décrits dans le réquisitoire susvisé du procureur financier ; que le juge n'est pas tenu par la qualification de la présomption de charge faite par le ministère public ; qu'*a fortiori*, une erreur de plume dans une référence citée dans le réquisitoire est sans effet sur la suite de la procédure ; qu'ainsi la Cour peut s'appuyer en l'état sur ledit réquisitoire pour connaître de l'affaire ;

Sur le fond :

Attendu que, par les mandats ci-après détaillés, M. G. a payé des concours financiers à l'EHPAD de Combronde, établissement constitué en association selon la loi du 1^{er} juillet 1901 ;

(...)

Attendu qu'en application de l'article 13 du décret du 29 décembre 1962 susvisé, il revient au comptable de veiller à la production des justifications, sauf à engager sa responsabilité pour paiement irrégulier d'une dépense au sens de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée ;

Attendu que les dépenses en cause sont qualifiées de subventions tant sur les mandats que dans les délibérations du conseil communautaire ; qu'en outre le comptable a payé les dépenses, conformément à l'imputation portée par l'ordonnateur sur les mandats, sur le compte 6574 ; qu'à supposer qu'on puisse tirer du jugement « *département d'Ille-et-Vilaine* » rendu le 18 novembre 2008 par la chambre des comptes de Bretagne que cette juridiction dans cette espèce ait retenu à décharge la qualification de « dépenses publiques de transfert » en lieu et place de « subventions », la Cour ne serait pas tenue par une décision de première instance ;

Qu'en revanche, contrairement à ce que soutient M. G., les concours financiers versés à une association, chargée ou non de la mise en œuvre d'une compétence publique, que son objet corresponde ou non à l'exercice de cette compétence, qu'elle soit ou non soumise à un contrôle ou à une dépendance financière de la collectivité publique, ont la nature de subventions, comme le précise le Conseil d'État dans l'arrêt cité par l'appelant « *Commune d'Aix-en-Provence* » du 6 avril 2007 ; qu'enfin, si M. G. soutient que si les concours versés à l'EHPAD

relèvent d'une nature de dépense spécifique, il ne précise pas la nomenclature qui lui serait applicable ; qu'ainsi les dépenses en cause ont la nature de subventions ;

Attendu qu'un comptable doit, selon la nomenclature, suspendre le paiement de subventions d'un montant annuel supérieur à 23 000€, lorsque n'est pas jointe à l'appui des mandats une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention ;

Attendu qu'aucune convention antérieure aux paiements et portant les mentions requises n'a été jointe aux paiements ; que ces paiements ont excédé, en 2006 et en 2007, le seuil prévu de 23 000€ ;

Attendu que la Cour n'est pas davantage tenue par la solution d'espèce donnée le 7 juillet 2009 par la chambre des comptes de Bretagne dans le jugement « commune de Paimpol » invoqué par l'appelant, ni par celle par elle-même donnée dans l'arrêt « Forges-les-Eaux », rendu le 24 octobre 1994 dans un état antérieur du droit, et ne portant pas sur des subventions à des associations, mais sur des fournitures de biens et services ; qu'il est rappelé, dans l'instruction codificatrice, que la nomenclature définie pour l'application de l'article D. 1617-19 du CGCT présente un « caractère obligatoire » ; que cette liste « constitue donc, pour les dépenses qu'elle référence, à la fois le minimum et le maximum exigibles par le comptable » ; qu'elle est « opposable aux ordonnateurs, aux comptables et au juge des comptes » ; que « les comptables doivent exiger toutes les pièces prévues par la nomenclature et uniquement ces pièces » ; que « cette règle est d'application stricte et ne souffre aucune exception » ; qu'il y est en outre indiqué que « les collectivités et établissements publics locaux ne peuvent décider de s'affranchir de la nomenclature en supprimant expressément la production de certaines pièces » ni « substituer, de leur propre chef ou en application d'une délibération ou d'un contrat par exemple, des justifications particulières autres que celles qui sont définies par la nomenclature » ; que, dès lors, la production d'autres documents que ceux prévus par la nomenclature, quelles que soient les informations qui y figurent, même si, ayant été publiés, ils n'ont fait l'objet d'aucun recours tenant à leur légalité, ne peut pallier l'absence de convention ; qu'ainsi les documents produits par M. G., qui au surplus ne mentionnent pas les conditions d'utilisation des subventions, ne sauraient constituer les conventions prévues par les textes susmentionnés ;

Attendu, contrairement à ce que soutient M. G., que lorsqu'existe, antérieurement au premier paiement, une décision attribuant une subvention d'un montant supérieur à 23 000€, distincte ou non de la décision budgétaire d'ouverture des crédits, le comptable ne peut, sans engager sa responsabilité, payer des mandats à concurrence de ce seuil en l'absence de la convention prévue par la loi et le décret susvisés ;

Attendu ainsi que les huit mandats évoqués ont été irrégulièrement payés ; qu'il convient donc de constituer M. G. débiteur des deniers de la communauté de communes pour ces dépenses, soit 126 020€ augmentés des intérêts de droit ;

Sur le remboursement intervenu postérieurement au jugement entrepris :

Attendu que M. G. produit en appel la preuve du reversement par l'EHPAD d'une somme de 199 550€, et de son recouvrement le 17 juin 2011 suite à l'émission par la communauté de communes d'un titre de recettes de ce montant émis le 14 juin 2011, et correspondant aux subventions reçues par l'établissement en 2006, 2007 et 2008 ;

Attendu que la responsabilité du comptable en dépenses s'apprécie au moment des paiements ; qu'ainsi cette restitution est sans effet sur le prononcé d'un débet ;

Attendu que le titre de recettes n'ayant pas été contesté, ce reversement doit être considéré comme définitif ; qu'il doit dès lors s'imputer sur la dette de M. G. née du débet, à concurrence du montant des subventions de 2006 et 2007 remboursées, soit 126 020€ ; qu'ainsi le principal du débet se trouve apuré ;

Attendu qu'en application du VIII de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 susvisée, « les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics » ; que le juge des comptes ne dispose pas de la faculté de modifier le calcul des intérêts légaux ; que la demande de dispense des intérêts légaux faite par M. G. doit être rejetée ;

Attendu que les délais légaux ont couru du 9 novembre 2009, date de notification du réquisitoire introductif susvisé, au 17 juin 2011, date de recouvrement de la somme ;

Par ces motifs,

ORDONNE :

Le jugement du 15 avril 2011 est annulé.

L'affaire est évoquée devant la Cour des comptes.

M. G. est constitué débiteur de la communauté de communes des Côtes de Combrailles pour la somme de 126 020€ augmentée des intérêts de droit.

Le principal de cette dette est apuré par le reversement effectué par l'EHPAD et recouvré par le comptable le 17 juin 2011. M. G. reste redevable des intérêts de droit courant du 9 novembre 2009 à cette date.

Conclusions n° 648 du 19 octobre 2011 (Extrait)

(...)

1. Rappel de la procédure

(...)

1.3. Par requête en date du 18 juin 2011, enregistrée au greffe de la chambre régionale le 29 juin 2011, M. G., s'appuyant notamment sur un jugement de la chambre régionale de Bretagne, a interjeté appel des dispositions définitives de ce jugement, à lui notifié le 18 mai 2011 aux motifs, pour partie produits dans le cadre de la première instance, que :

- l'imputation comptable de la dépense n'emportait pas liste des pièces justificatives à joindre aux mandats ;

- la nature de l'opération ne nécessitait pas de convention, puisque la chambre régionale des comptes de Bretagne « laisse la faculté pour un département de verser sans convention des concours financiers au profit d'associations gestionnaires lorsque ces dernières assurent la mise en œuvre directe des compétences de ce département » ;

- l'arrêt « commune de Monistrol-sur-Loire », ouvre la possibilité à une collectivité de verser des subventions en l'absence de convention dans le cadre d'une association dont le financement et la gouvernance ne sont pas autonomes ;

- les budgets primitifs fixant dans le détail l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de ces subventions permettraient aux paiements d'être suffisamment justifiés ;

- si l'analyse de la chambre devait être confirmée, le montant de la charge devrait être ramené à 121 220€, les premiers mandats n'atteignant pas le seuil de 23 000€ ;

- les intérêts de retard devraient être, dans le même cas, annulés en tant que la procédure devant la chambre a duré 18 mois sans que cette durée ne puisse être imputable au comptable ;

- l'association a reversé les fonds en cause par chèque en 2011 ;

- de multiples erreurs matérielles et l'absence de discussion de six moyens présentés en défense.

(...)

3. Sur le fond

(...)

Sur le fait que la nature de l'opération ne nécessitait pas de convention

L'appelant soutient que la nature de l'opération ne nécessitait pas de convention, puisque la chambre régionale des comptes de Bretagne « *laisse la faculté pour un département de verser sans convention des concours financiers au profit d'associations gestionnaires lorsque ces dernières assurent la mise en œuvre directe des compétences de ce département* ».

Il ajoute que cette juridiction avait admis que la complémentarité entre un conseil général et une association était un fait suffisant pour permettre de regarder dans la justification de la dépense la nature d'utilisation des fonds plutôt que la qualité juridique du destinataire et en déduit qu'il ne peut être interdit à un EPCI de recourir à une association pour assumer ses prérogatives, dont, en l'espèce, l'action sociale.

Pour plus de précision, l'attendu de la chambre régionale des comptes de Bretagne indiquait : « *il convenait de considérer les associations SADAPH, ADAPEL Association Anne Boivent (maisons de retraite Chaudeboeuf et Guilmarais), Maison de retraite Saint-Thomas de Villeneuve comme des associations gestionnaires d'établissements et de services sociaux et médico-sociaux ; que les concours financiers versés à leur profit par le département ne devaient en conséquence pas être considérés comme des subventions mais comme des dépenses publiques de transfert engagées en application de dispositifs législatifs ou réglementaires, notamment des dispositions du code de l'action sociale et des familles ; que les dites associations bénéficiaient toutes de conventions ou d'arrêtés régissant leurs relations avec l'autorité de tarification et couvrant les concours financiers du département* ».

Outre le fait que le jugement de la chambre régionale des comptes de Bretagne n'a pas été confirmé par la Cour, il sera noté que ce jugement portait sur un département, dont la compétence pour ce qui relève de l'aide sociale est de nature législative.

S'agissant des communautés de communes, ces dernières peuvent exercer l'action sociale d'intérêt communautaire

ou, par convention passée avec le département, tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées à ceux-ci en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles. La convention précise alors l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération.

L'appelant, qui ne justifie pas que la dépense a été engagée dans ce cadre, ne paraît donc pas fondé à soutenir que le jugement de la chambre régionale des comptes de Bretagne serait applicable en l'espèce. Au demeurant, les mandats en cause portaient subventions destinées à « permettre le maintien d'un tarif acceptable pour les pensionnaires » ce qui ne peut être considéré comme une dépense obligatoire de la communauté de communes.

Dans ces conditions, il s'agit bien d'une subvention et non d'une dépense de transfert. En effet, les dépenses de transfert sont définies comme des aides financières inscrites au budget d'une collectivité publique, mais ne font que transiter par ce budget pour être redistribuées, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Le moyen devrait donc être rejeté.

Sur le fait que dans ses conclusions préalables à l'arrêt « commune de Monistrol-sur-Loire », le Parquet général ouvre la possibilité à une collectivité de verser des subventions en l'absence de convention dans le cadre d'une association dont le financement et la gouvernance ne sont pas autonomes

Sur ce point le comptable fait référence aux conclusions du Parquet par lesquelles il était indiqué qu'ainsi « *que la chambre régionale des comptes l'a souligné dans son jugement définitif, l'examen des statuts ne fait pas apparaître que l'office municipal de la culture constituerait une structure para municipale à laquelle la commune pourrait verser en l'absence de convention des subventions annuelles d'un montant supérieur à 23 000 €. Les modalités de financement et de gouvernance de l'association paraissent en effet de nature à assurer son autonomie à l'égard de la commune* ».

(...)

- (...) l'arrêt du Conseil d'État cité ne disposait en aucune manière qu'une association pouvait recevoir de subvention sans une convention signée entre elle et la collectivité publique, mais simplement « *qu'en jugeant qu'une association ne pouvait gérer un service public*

et bénéficiaire à ce titre d'une subvention qu'à la condition d'être titulaire d'un contrat de délégation de service public passé soit en application des dispositions des articles 38 et suivants de la loi du 29 janvier 1993 soit en application des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, sans rechercher si, pour l'une des raisons analysées ci-dessus, la passation d'un tel contrat pouvait ou devait être exclue, la cour administrative d'appel de Marseille [avait] entaché son arrêt d'une erreur de droit ».

(...)

Sur le fait que les intérêts de retard devraient être annulés en raison de la durée de la procédure devant la chambre et du fait que cette durée n'est pas imputable au comptable

L'article 146 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a apporté, à compter du 1^{er} juillet 2007, plusieurs modifications au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics fixé par l'article 60 de la loi de finances pour 1963. Cet article a, en particulier, prévu que « *VIII - Les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* ».

En l'espèce, et selon les procédures issues de la loi n°2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité de M. G. est la notification, à lui faite, du réquisitoire du ministère public le 9 novembre 2009.

S'agissant de la durée de la procédure, qui, selon l'appelant justifierait l'annulation des intérêts de droit, il sera seulement rappelé que par décision n°313 522 du 17 décembre 2008, le Conseil d'État a annulé un arrêt de la Cour en précisant « *que la circonstance que la procédure qui aboutit à ce qu'un comptable soit constitué en débet n'aurait pas respecté le principe du droit de tout justiciable à obtenir un jugement dans un délai raisonnable (...), si elle peut justifier que l'intéressé sollicite auprès du ministre une remise gracieuse, ne peut fonder légalement la levée par le juge des comptes d'une injonction prononcée à titre provisoire à l'encontre d'un comptable* ». Pour le ministère public, la solution retenue par la Haute juridiction vaut pour les accessoires du débet que sont les intérêts afférents, dont la date de départ est fixée par la loi.

Sur le fait que l'association a reversé les fonds en cause par chèque en 2011

La question qui paraît devoir être résolue par la Cour est celle de savoir si un reversement intervenu postérieurement à la constitution en débet d'un comptable peut justifier l'infirmité en appel du jugement l'ayant constitué débiteur.

Une décision récente de la Cour a affirmé que « si, comme l'indique la chambre régionale dans le jugement objet de la requête, la responsabilité pécuniaire du comptable s'apprécie à la date du règlement de la dépense, il est de jurisprudence constante que le comptable peut dégager sa responsabilité au titre d'un paiement irrégulier, dès lors qu'il apporte la preuve que la somme au titre de laquelle sa responsabilité est mise en jeu a été recouvrée y compris après le jugement l'ayant déclaré débiteur »⁹.

S'agissant de ce dernier cas, le ministère public note que la régularisation financière des sommes irrégulièrement payées par le comptable était intervenue avant le jugement définitif de la chambre régionale ; que dans ces conditions, le comptable avait bien satisfait à l'injonction par laquelle il lui avait été demandé de produire la justification du paiement d'une somme de 50 000€ ou de la reverser dans les caisses de la communauté d'agglomération.

Le ministère public considère toutefois que si un reversement a été obtenu, comme c'est le cas dans le présent dossier, postérieurement au jugement par lequel le comptable a été constitué débiteur, la solution la plus conforme au texte à retenir consiste à constater le recouvrement des sommes en cause et, sans infirmer le jugement de la chambre régionale, fondé en droit, dire que ces sommes devaient être imputées sur le débet prononcé (CC 22 novembre 1990, Commune de Blaye).

(...)

Ainsi, au vu de la chronologie des faits, le ministère public conclura, comme au rapport, au rejet du moyen en ce qu'il tend à exonérer le comptable de sa responsabilité.

Sur les erreurs matérielles et l'absence de discussion de moyens présentés en défense

Le comptable fait valoir que le jugement de la chambre régionale des comptes est entaché de multiples erreurs matérielles

intervenues au cours de la procédure, qui selon lui devait conduire à l'annulation du jugement.

(...)

En second lieu, le comptable fait remarquer que le réquisitoire par lequel sa responsabilité a été mise en jeu vise le décret n°62-156, lequel ne peut selon lui servir de fondement à la procédure. Cette erreur est réelle, toutefois le comptable omet de préciser que le réquisitoire en cause vise le « décret n°62-156 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique », que ce décret est cité une seconde fois dans le réquisitoire et que le jugement en porte l'exacte référence. Le ministère public conclura donc pour les mêmes motifs que ceux exprimés au rapport au rejet du moyen.

En troisième lieu, le comptable fait valoir que la convocation à l'audience de lecture publique portait une date erronée, le 15 avril 2011 étant un vendredi et non un jeudi. Il en infère que cette erreur a compromis le respect des droits et la représentation de la défense. Ce moyen est inopérant, en effet, c'est au cours de l'instruction, puis de l'audience publique, intervenue le 17 mars 2011, que la contradiction avec le comptable est exercée et que ce dernier peut faire valoir ses arguments à décharge, audience publique à laquelle il n'apparaît d'ailleurs pas que le comptable se soit présenté. La lecture publique du jugement constitue, pour sa part, une formalité prévue par le code des juridictions financières sans conséquence sur les droits de la défense ni même sur le délai dans lequel, sauf à attester que le jugement lui a bien été notifié à l'issue de la lecture, le comptable peut en faire appel.

Cour des comptes, 1^{re} Chambre, arrêt n°63134, 7 mars 2012, Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles

Gestion patente ; dépenses ; rémunérations ; personnel mis à disposition

L'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) est, avec la Commission bancaire et l'Autorité des marchés financiers, l'un des trois piliers de la régulation du secteur financier en France. Il revient à l'ACAM d'analyser les risques et les perspectives des sociétés d'assurance et de s'assurer de la capacité de ces dernières à remplir à tout moment leurs engagements à l'égard des assurés. C'est le rôle du commissaire enquêteur que de contrôler ces sociétés d'assurance.

En l'espèce, l'ACAM avait mis à disposition du cabinet du ministre de l'économie, l'un de ses commissaires enquêteurs - fonctionnaire rémunéré par elle. Cette mise à disposition supposait qu'une convention ait été signée entre le ministre et l'ACAM, ainsi que les textes le prévoient. En son absence, le juge des comptes a pu valablement engager la responsabilité de l'agent comptable de l'ACAM.

Régime juridique de la mise à disposition. La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce des fonctions hors du service où il a vocation à servir (loi n°2007-148 du 2 février 2007, art. 10 et s.).

Les fonctionnaires des trois fonctions publiques peuvent être mis à disposition. S'agissant des agents publics non titulaires en CDD, ils ne peuvent être mis à disposition. En revanche, pour les agents publics non titulaires en CDI, la réponse varie selon qu'ils relèvent la fonction publique d'État (Décret n° 2007-338 du 12 mars 2007) pour laquelle la mise à disposition de tels agents est possible ou de la fonction publique territoriale (Décret n° 2007-1829 du 24 décembre 2007, relatif à la fonction publique territoriale) ou hospitalière (Décret n° 91-155 du 6 février 1991) pour lesquelles la mise à disposition d'un agent public non titulaire en CDI est possible mais pas au profit d'une association.

Le fonctionnaire ou l'agent public mis à disposition d'une association reçoit son traitement de son administration d'origine. Cette dernière est remboursée par l'organisme d'accueil. En effet, en application de la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, la mise à disposition doit donner lieu à remboursement. Des dérogations à la règle du remboursement peuvent toutefois être envisagées, notamment lorsque la mise à disposition est prononcée auprès d'une administration de l'État ou auprès d'un de ses établissements publics. La possibilité d'une telle dérogation est toutefois limitée à un an et ne peut porter que sur la moitié au plus de la rémunération de l'agent ainsi que des cotisations et contributions y afférentes (Circ. n° BCFF0926531C du 19 novembre 2009 relative aux modalités d'application de la loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique). Un assouplissement de la législation a pu être envisagé afin de permettre la mise à disposition gratuite

⁹ C. comptes, 4^{ème} chambre, Communauté d'agglomération Cœur de Seine - Saint-Cloud, 25 novembre 2010.

de fonctionnaires à des organismes à but non lucratif (Sénat QE n°1113 : JO Sénat 29 mai 2008, p. 1064). Cette possibilité n'a toutefois pas, à ce jour, été entérinée.

En l'espèce, aucun remboursement n'avait été prévu - l'agent comptable de l'ACAM avait continué à assurer le paiement de la rémunération d'un commissaire contrôleur des assurances de l'ACAM mis à disposition du ministère de l'économie - et ce en l'absence de toute convention conclue à cet effet.

Convention de mise à disposition. La mise à disposition doit, en effet, être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil (Pour les titulaires : art. 2 du décret n°85-986 relatif à la mise à disposition des fonctionnaires de l'État, art. 2 du décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicables aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux ; art. 2 du décret n°88-976 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires hospitaliers, à l'intégration et à certaines modalités de mise à disposition. Pour les non titulaires : art. 33-1 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État). Une obligation qu'a pu rappeler le juge des comptes indiquant que la mise à disposition d'un fonctionnaire de l'État auprès d'une association assurant une mission d'intérêt général suppose un arrêté ministériel et une convention (C. comptes, 23 février 1999, Lettre du président n°21415 : Rec. C. comptes 140 ; La Revue du Trésor 2007. 1109). Même chose s'agissant de la mise à disposition d'un fonctionnaire territorial pour lequel le juge des comptes a rappelé que, pour les collectivités locales et les établissements publics locaux, les mises à disposition et les remboursements de salaires qu'elles entraînent doivent donner lieu à une délibération de principe et à une convention définissant les modalités de la mise à disposition et les rémunérations (CRC Champagne-Ardenne, 19 décembre 2000, Chambre départementale d'agriculture des Ardennes, n°2000-776 : RFDA 2001. 1109).

La mise à disposition du fonctionnaire fait l'objet d'une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil, qui doit définir (Pour les titulaires : art. 2 du décret n°85-986 relatif à la mise à disposition des fonctionnaires de l'État, art. 2 du décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicables aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux ; art. 2 du décret n°88-976 relatif au

régime particulier de certaines positions des fonctionnaires hospitaliers, à l'intégration et à certaines modalités de mise à disposition. Pour les non titulaires : art. 33-1 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État) :

- la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition ;
- ses conditions d'emploi ;
- les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités ;
- les modalités de remboursement par l'organisme d'accueil à l'administration d'origine de la charge de rémunération ;
- la rémunération du fonctionnaire ainsi que les cotisations et contributions afférentes.

En dehors de ces éléments, aucun cadre particulier n'a été prévu par la loi.

En l'espèce, et faute de convention signée, la responsabilité de l'agent comptable de l'ACAM ne pouvait qu'être engagée par le juge des comptes. Ainsi qu'a pu le préciser le parquet dans ses conclusions, « *la convention est (...) la pièce justificative permettant d'attester du service fait et de poursuivre le service de la rémunération d'un agent en fonctions en dehors du service d'affectation. L'ensemble des lois et règlements fixant le régime de la mise à disposition font de cette convention une des justifications dont la production est exigée par le règlement général sur la comptabilité publique. Dans le cas d'espèce, en ne procédant pas aux contrôles auxquels elle était tenue, en particulier celui du service fait ou de l'existence de la convention de mise à disposition exigée par les textes en vigueur, la comptable a engagé sa responsabilité* ».

Extrait

(...)

STATUANT DEFINITIVEMENT,

A l'égard de Mme H.

**Au titre des exercices 2006 et 2007
Charge unique (146 423,75€)**

(...)

Attendu que dans son réquisitoire susvisé, le Ministère public a relevé que Mme H., agent comptable de l'ACAM, avait payé irrégulièrement, de juillet 2006 à décembre 2007, la rémunération de M. L., commissaire contrôleur des assurances de l'ACAM ; que ces paiements seraient susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et

pécuniaire de Mme H. à hauteur de 50 138,70€ en 2006 et 96 285,05€ en 2007 ;

Attendu que, jusqu'au 30 juin 2006, les dépenses de personnel de l'ACAM étaient payées par le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, en application de conventions financières conclues entre ce ministère et la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles, et des institutions de prévoyance (CCAMIP), les 13 septembre 2004 et 8 juillet 2005 ;

Attendu qu'à compter du 1^{er} juillet 2006, l'ACAM a payé les dépenses de personnel, notamment les rémunérations des commissaires contrôleurs des assurances ;

Attendu que Mme H. a payé la rémunération de M. L., commissaire contrôleur, du 1^{er} juillet 2006 au 31 décembre 2007, à hauteur de 146 423,75€, charges sociales comprises, soit 50 138,70€ en 2006 et 96 285,05€ en 2007 ;

Attendu toutefois que M. L. n'effectuait aucun service à l'ACAM ; qu'en effet, durant cette période, il était mis à disposition du cabinet du ministre de l'Economie, des finances et de l'emploi, pour y exercer les fonctions de conseiller du 1^{er} juillet 2006 au 4 juillet 2007, puis à compter de cette date, celles de directeur adjoint ;

Attendu que les arrêtés des 27 janvier 2006 et 4 juillet 2007 portant nomination de l'intéressé au cabinet du ministre de l'Economie, des finances et de l'emploi respectivement au 30 janvier 2006 et au 4 juillet 2007, ont été publiés au Journal Officiel ; que la comptable en connaissait l'existence ; qu'elle disposait de la liste des personnes mises à disposition sur laquelle figurait le nom de l'intéressé ; qu'elle savait donc que M. L. n'effectuait aucun service pour l'ACAM ;

Attendu qu'aux termes de la réponse à la Cour du 17 août 2010 de Mme H., « *les arrêtés des ministres des 8 juin 2006 et 27 juillet 2007 stipulent que M. L., affecté à l'ACAM, est mis à la disposition du cabinet de leur ministère* » ; que selon elle, cette position statutaire aurait permis à l'intéressé de demeurer dans son corps d'origine et de continuer à percevoir sa rémunération de l'ACAM, tout en effectuant son service dans une autre administration ; que « *toutes les conditions réglementaires étaient réunies* » et qu'elle aurait donc été fondée à verser les rémunérations de M. L. sur la période considérée ; Attendu que dans sa réponse à la Cour du 12 octobre 2010, Mme H. indique que les mises à disposition de M. L. n'avaient fait l'objet d'aucune convention entre

l'ACAM et le MINEFI ; que la signature d'une convention relevait de la compétence de l'ordonnateur et non du comptable ; qu' « en l'état actuel de la rédaction des textes qui régissent les rémunérations des fonctionnaires, le comptable ne pouvait pas s'opposer au paiement de la rémunération de M. L. en l'absence de convention ; qu'il était également dans l'impossibilité de faire émettre des ordres de reversement » ;

Attendu toutefois en premier lieu, que les textes prévoient qu'une convention doit être signée entre l'administration d'origine de la personne mise à disposition et l'organisme d'accueil ;

Attendu en effet que l'article 41 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984, modifié par la loi n°91-715 du 26 juillet 1991 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État dispose que « la mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais qui exerce des fonctions hors du service où il a vocation à servir. Elle ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire et doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil » ;

Attendu que l'article 42 de la loi précitée dispose, certes, que « la mise à disposition donne lieu à remboursement » ; qu'il peut être dérogé à cette règle « 1° lorsqu'elle est prononcée auprès d'une administration de l'État ou auprès d'un de ses établissements publics administratifs » ;

Attendu toutefois que l'article 2 du décret d'application n°85-986 du 16 septembre 1985 dispose que « les modalités de remboursement de la charge de rémunération par le ou les organismes d'accueil sont précisées par la convention de mise à disposition. S'il est fait application de la dérogation prévue au 1°, au 2° ou au 3° du II de l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, l'étendue et la durée de la dérogation sont précisées dans la convention » ;

Attendu que la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et le décret d'application n°2007-1542 du 26 octobre 2007, relatif à la mise à disposition, ont repris les dispositions de la loi du 26 juillet 1991 et celle du décret du 16 septembre 1985 ;

Attendu qu'une convention aurait donc du être conclue entre le ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi et l'ACAM pour mettre M. L. à la disposition

du ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi ; qu'en outre si, comme le permet l'article 42 de la loi précitée, une dérogation au principe selon lequel la mise à disposition donne lieu à remboursement pouvait être accordée, l'étendue et la durée de la dérogation auraient du être précisées par ladite convention ;

Attendu qu'aux termes de l'article 12 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique le comptable doit procéder au contrôle « de la validité de la créance » ; que l'article 13 du même texte précise qu' « en ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications » ;

Attendu, dès lors, que la comptable aurait du s'assurer de la présence des pièces justifiant le paiement de rémunérations à M. L., notamment de la convention de mise à disposition exigée par les textes précités ;

Attendu en outre que M. L. n'a pas, du 1^{er} juillet 2006 au 31 décembre 2007, effectué de service à l'ACAM ;

Attendu que Mme H. aurait dû suspendre le paiement de ces rémunérations et en informer l'ordonnateur, en application de l'article 37 du décret du 29 décembre 1962 précité ;

Attendu qu'aux termes de l'article 60, I, 3^{ème} alinéa de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est engagée « dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée » ; qu'aux termes du IV du même texte, « le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu par (...) le juge des comptes, a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale (...) à la dépense irrégulièrement payée » ;

Considérant que la responsabilité de Mme H. doit ainsi être mise en jeu à hauteur de 146 423,75€ ;

Considérant que les intérêts, en application du § VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, courent « à compter du premier acte de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable » ; que le premier acte de la mise en jeu de Mme H. est la notification du réquisitoire, dont Mme H. a accusé réception le 21 juin 2010 ; que c'est de cette date que courent les intérêts.

Par ces motifs,

ORDONNE :

Mme H. est constituée débitrice envers l'ACAM de la somme de cent quarante six

mille quatre cent vingt-trois euros soixante quinze centimes (146 423,75€) au titre des années 2006 et 2007, augmentée des intérêts de droit à compter du 21 juin 2010.

Cour des comptes, 7^e Chambre, arrêt n°63089, 8 mars 2012, Chambre d'agriculture de Guyane

Procédure ; production des comptes ; amende pour retard

Depuis la disparition des amendes pour retard à répondre aux injonctions, consécutive à la suppression de la règle du double arrêt, le juge des comptes ne peut plus prononcer que les seules amendes pour retard dans la production des comptes. Cette possibilité est rarement illustrée par la jurisprudence, signe que les comptables respectent, le plus souvent, les délais réglementaires de reddition de leurs comptes. Bien que peu abondante, la jurisprudence a néanmoins permis de préciser le régime juridique de ces amendes pour retard.

Production de comptes en état d'examen. Il ne suffit pas au comptable de faire parvenir ses comptes dans le délai ; encore est-il nécessaire que ceux-ci soient « en état d'examen », c'est-à-dire complets et accompagnés de toutes les pièces permettant au juge de réaliser son office. Si le compte n'est pas en état d'examen, comme en l'espèce, le juge est fondé à prononcer l'amende pour retard. On ne peut que se féliciter de l'existence de ce mécanisme à défaut duquel le non respect du délai de reddition des comptes ne pourrait jamais être véritablement sanctionné. La jurisprudence a déjà eu l'occasion de considérer que pouvait être assimilée à l'absence de production des comptes l'absence de pièces principales dûment remplies (C. comptes, 3 avril 1900, Ingrand, trésorier d'une fabrique à Narbonne : Rec. C. comptes 178. C. comptes, 20 mars 1989, Bureau d'aide sociale de Corbeil : Rec. C. comptes 119), la non production des budgets de l'exercice (C. comptes, 20 octobre 1902, 1^{er} décembre 1902, de Sussex, trésorier de la fabrique de Comptes Ternes à Paris : Rec. C. comptes 78), la non communication des pièces établissant l'entrée en fonctions du comptable (C. comptes, 19 juillet 1922, Bodoy, receveur municipal d'Ajaccio : Rec. C. comptes 89) ou la non production du compte annexe d'un port de plaisance non doté de la personnalité morale ou de l'autonomie financière (CRC Corse, 9 septembre 1992, Commune de Porto-Vecchio : Rec. C. comptes 74). Il en va

également ainsi lorsque le comptable, alors même qu'il a transmis ses comptes dans le délai réglementaire, n'a pas répondu aux différents bordereaux par lesquels des demandes d'explication lui avaient été formulées (C. comptes, 17 février 2010, Chambre régionale d'agriculture des Pays-de-la-Loire : *Gestion et fin. publ.* 2011. 349).

Déterminer si le comptable est passible de l'amende. L'une des difficultés du régime juridique de l'amende pour retard dans la production des comptes consiste à déterminer si le comptable concerné est ou non passible de cette amende. Nous avons pu y voir l'une des raisons permettant d'expliquer une jurisprudence peu abondante sur le sujet, en raison de la relative complexité des règles applicables. Le juge des comptes est ainsi et le plus souvent, contraint de se livrer à un véritable jeu de piste pour déterminer s'il peut ou non la prononcer. Se saisissant de la question à propos des comptables de l'Institut français du Royaume-Uni, la Cour des comptes avait procédé à une analyse en « fil d'Ariane » pour conclure qu'il n'était pas possible de prononcer une amende pour retard à l'égard des comptables des établissements culturels à l'étranger, faute de disposition en ce sens (C. comptes, 12 novembre 2009, Institut Français du Royaume-Uni : *Gestion et fin. publ.* 2010. 471).

Identification du comptable passible de l'amende. Aux termes de l'article L131-6-1 CJF, le comptable passible de l'amende, pour retard dans la production des comptes, est celui en fonction à la date réglementaire de dépôt des comptes. Toutefois, en cas de changement de comptable entre la fin de la période d'exécution du budget et la date à laquelle le compte doit être produit, la Cour des comptes peut infliger l'amende à l'un des prédécesseurs du comptable en fonction à la date réglementaire de production des comptes.

S'agissant de la détermination du comptable passible de l'amende en cas de succession de comptables, la jurisprudence en la matière a été un peu fluctuante (C. comptes, 1^{er} juillet 1993, 7 octobre 1993, Caisses des écoles de Paris : *Rec. C. comptes* 78 ; *La Revue du Trésor* 1995. 183 ; *RF fin. publ.* 1994, n° 47, p. 178. C. comptes, 24 mars 1993, Collège Paul-Éluard à Guyancourt : *Rec. C. comptes* 33, *concl. Parquet* ; *La Revue du Trésor* 1995. 180). Mais la Cour a finalement fixé sa position en considérant qu'en cas de retard dans la production du compte, c'est le comptable en fonction à la clôture de l'exercice qui devait

en principe faire l'objet de l'amende (C. comptes, 19 mai 1994, Commune de Clichy : *Rec. C. comptes* 52 ; *La Revue du Trésor* 1995. 184, *note Ludwig*. C. comptes, 26 mars 1996, Université de Paris-X Nanterre : *La Revue du Trésor* 1996. 586, *concl. Min. publ.*) ; en tout état de cause, une telle amende pour retard ne saurait être partagée entre deux comptables successifs (C. comptes, 16 décembre 1994, Réunion perceptoriale de Montville : *La Revue du Trésor* 1995. 366).

Mais, il se peut que le comptable entrant ait été empêché de faire cette remise du fait des carences de son prédécesseur ; dans ce cas, c'est la responsabilité de ce dernier qui doit être retenue (C. comptes, 1^{er} février 1984, Université de Paris VIII Vincennes : *Rec. C. comptes* 322 ; *GAJF*, 5^{ème} éd., n°46. C. comptes, 11 septembre 1992, LEP Fernand Léger à Argenteuil : *Rec. C. comptes* 76. CRC Limousin, 31 mars 2005, Collège Fabre d'Eglantine à Saint-Sulpice les Feuilles : *RFD adm.* 2006. 835. C. comptes, 27 mai 2010, Collège Pasteur de Gennevilliers : *Gestion et fin. publ.* 2011. 770).

Prononcé de l'amende pour retard. Pendant longtemps, les comptables publics qui avaient été condamnés à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes, ne pouvaient être déchargés de leur gestion qu'après s'être acquittés de cette amende (C. comptes, 21 novembre 1945, Office agricole départemental de la Seine : *Rec. C. comptes* 11. C. comptes, 8 juin 1990, Note du Parquet n°197 : *Rec. C. comptes* 208. C. comptes, 25 novembre 2009, Ecole nationale supérieure d'Arts et métiers : *Gestion et fin. publ.* 2010. 858). Cette jurisprudence a trouvé à s'appliquer jusqu'à la loi du 28 octobre 2008, le juge financier prononçant alors un sursis à décharge dans l'attente du paiement de l'amende. Cette jurisprudence a évolué (C. comptes, 30 octobre 2008, Commune, CCAS et Caisse des Ecoles de Villejuif : *La Revue du Trésor* 2009. 788) : le prononcé de l'amende due par un comptable du fait du retard dans la production d'un compte est sans incidence sur le compte en jugement. Le sursis à décharger le comptable de sa gestion d'un compte, au seul motif qu'il ne se serait pas acquitté de l'amende à lui infligée pour production tardive de ce compte ne se justifierait par aucun élément matériel du compte jugé. Ces arrêts ont été rendus sur conclusions contraires du ministère public qui avait considéré qu'il n'était pas souhaitable de distinguer l'effet sur la décharge d'une part et sur le quitus d'autre part, du non acquittement d'une amende pour retard par le comptable. Nous avons alors sous-

crit à cette analyse tout en relevant que le maintien de la jurisprudence « Valentini » n'était pas sans poser une difficulté pratique. On sait en effet que la mise en œuvre de la nouvelle procédure juridictionnelle depuis le 1^{er} janvier 2009 a notamment abouti à la disparition du sursis à décharge. Dès lors, dans l'hypothèse où aucune charge n'est retenue à l'encontre du comptable, il ne serait pas possible de rendre une ordonnance de décharge tant que l'intéressé n'aurait pas acquitté (ou obtenu de remise de) l'amende prononcée par le juge des comptes. La procédure resterait ainsi en cours, créant une certaine insécurité juridique et exposant en outre l'affaire à la prescription en cas d'inaction prolongée du comptable et de son juge.

Extrait

(...)

Considérant qu'en application de l'article L. 131-6 du code des juridictions financières « la Cour des comptes peut condamner les comptables publics (...) à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes » ;

Considérant qu'en application de l'article L. 131-7 du code des juridictions financières : « Le taux maximum de l'amende pouvant être infligée à un comptable qui n'a pas produit ses comptes dans le délai réglementaire ou dans le délai imparti par la Cour des comptes est fixé par voie réglementaire dans la limite, pour les comptes d'un même exercice, du montant mensuel du traitement brut afférent à l'indice nouveau majoré 250 de la fonction publique », maximum porté par la loi n°2008-1091 du 28 octobre 2008 au « montant mensuel du traitement brut afférent à l'indice nouveau majoré 500 de la fonction publique » ;

Considérant que, selon l'article D. 131-38 dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2008, « dans la limite fixée pour les comptes d'un même exercice par l'article L. 131-7, le taux maximum de l'amende pouvant être infligée à un comptable public ne relevant pas de l'article précédent et dont les comptes sont soumis à l'apurement juridictionnel, pour retard dans la production de ses comptes, est fixé à 22 € par compte et par mois de retard » ;

Considérant qu'en application du même article dans sa rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2009 ce taux maximum est porté à « 60 € par compte et par mois de retard » ;

Considérant qu'en application de l'article D. 511-82 du code rural et de la pêche maritime, « le compte financier, établi par

l'agent comptable dans les conditions prévues par le décret du 29 décembre 1962 et visé par le président, est soumis par ce dernier à la chambre d'agriculture qui en délibère avant l'expiration du quatrième mois qui suit la clôture de l'exercice ;

Il est soumis, pour approbation, au commissaire de la République, par les soins du président, au plus tard le 30 avril qui suit la clôture de l'exercice. Si dans un délai de deux mois à compter de la date de réception du compte financier par le commissaire de la République ce document n'a fait l'objet ni d'une approbation expresse ni d'une demande de modification, il est considéré comme étant approuvé ;

Avant l'expiration du sixième mois qui suit la clôture de l'exercice, l'agent comptable remet le compte financier, après son adoption par la chambre d'agriculture, au trésorier-payeur général qui, après l'avoir mis en état d'examen, le transmet à la Cour des comptes avant l'expiration du dixième mois qui suit la clôture de l'exercice » ;

Considérant que les comptes des exercices 2005, 2006, 2007 et 2008 qui auraient dû être produits à la Cour respectivement le 30 octobre des années 2006, 2007, 2008 et 2009 ont été effectivement produits le 31 décembre 2008 pour les exercices 2005, 2006 et 2007, les comptes de l'exercice 2008 n'ayant pas été produits à la Cour à la date du réquisitoire du Parquet ;

Considérant que le retard constaté par le réquisitoire en date du 1^{er} avril 2011 s'élève respectivement à vingt-six mois pour les comptes de l'exercice 2005, quatorze mois pour les comptes de l'exercice 2006, deux mois pour les comptes de l'exercice 2007 et quatorze mois pour les comptes de l'exercice 2008 ;

Considérant que M. Lo. n'a apporté aucune réponse à la demande du rapporteur de lui faire connaître ses observations éventuelles ; que ce n'est que par lettre du 24 novembre 2011 qu'il a avancé, en termes généraux, d'une part, que l'effectif du service de la comptabilité n'a pas suivi la montée en charge des actions et du nombre d'agents de l'organisme et d'autre part, que les délais d'approbation des comptes n'ont pas été respectés augmentant encore les retards dans la préparation des pièces justificatives, sans démontrer en quoi ces retards ne lui étaient pas imputables ni les quantifier ;

Considérant que M. La. fait valoir, concernant le compte 2007, qu'il a dû faire face

dès sa prise de fonction à la résorption des retards accumulés dans le dépôt des comptes 2005 et 2006 qui ne relevaient pas de sa gestion ce qui l'a conduit à déposer trois comptes en sept mois ; de plus, l'approbation du compte par la session de la chambre d'agriculture que le 5 juin 2008 a entraîné un retard dans la production imputable à l'ordonnateur ;

Considérant que, pour ce qui concerne l'exercice 2008, M. La. fait valoir tout d'abord des difficultés tenant à l'élaboration des comptes de cet exercice, ensuite, l'adoption des comptes à la session du 4 novembre 2009 faute de majorité lors de la session du 9 juillet 2009 ; enfin la transmission à la Cour par le préfet du compte 2008 non approuvé, ce qui a entraîné des délais supplémentaires qui ne sont pas de son fait ;

Considérant que, compte tenu des circonstances de l'affaire, il sera fait une juste appréciation en retenant le taux de 22€ jusqu'au 31 décembre 2008 soit le maximum applicable pour cette période, et un taux ramené à 50€ pour le compte de l'exercice 2008 ;

Considérant que pour les comptes de l'exercice 2005, le montant de l'amende sera donc fixé sur 26 mois à 22€, soit 572 € ;

Considérant que, pour les comptes de l'exercice 2006, le montant de l'amende sera donc fixé sur 14 mois à 22€, soit 308 € ;

Considérant que le comptable a eu à résorber le retard dans la production des comptes des deux exercices précédents et que, pour les comptes de l'exercice 2007, il n'y a pas lieu à amende ;

Considérant que, compte tenu du retard occasionné par la transmission à tort des comptes non approuvés à la Cour par le préfet, pour les comptes de l'exercice 2008, le montant de l'amende sera donc fixé sur 8 mois à 50€, soit 400€ ;

Considérant que pour calculer le maximum par exercice prévu par l'article L. 131-7 du code des juridictions financières, il y a lieu de se référer au décret n° 2009-1158 du 30 septembre 2009 qui a fixé le montant du traitement annuel brut afférent à l'indice 100 à compter du 1^{er} octobre 2009 à 5 528,71€ ; que la valeur annuelle du point d'indice ressort donc à 55,2871€ et sa valeur mensuelle à 4,607258€, soit 2 303,63€ pour 500 points d'indice ;

Considérant que les montants d'amendes susvisés sont inférieurs à ces maximums ;

Par ces motifs,

ORDONNE :

M. Lo., agent comptable de la chambre d'agriculture de la Guyane, est condamné :

- à une amende de 572€, en raison du retard de production des comptes 2005 ;

- à une amende de 308€, en raison du retard de production des comptes 2006 ;

M. La., agent comptable de la chambre d'agriculture de la Guyane, est condamné à une amende de 400 €, en raison du retard de production des comptes 2008.

Cour des comptes, 7^e Chambre, arrêt n° 63067, 8 mars 2012, Météo-France

Gestion patente ; dépenses ; visa du contrôleur financier

Ce sont essentiellement des irrégularités tenant au défaut de visa du contrôleur financier qui ont été reprochées à deux agents comptables s'étant succédés à Météo-France. Le non-respect de cette formalité procédurale a conduit à ce que leur responsabilité soit substantiellement engagée.

Exigences tirées du visa du contrôleur financier. Lorsque l'intervention préalable du contrôleur financier est prévue, il revient à l'agent comptable de s'assurer du respect des règles procédurales applicables. Dès lors, si le paiement s'effectue en l'absence de ce visa, le comptable engage sa responsabilité (C. comptes, 10 juillet 2003, Agence de l'eau Loire-Bretagne : *La Revue du Trésor* 2004. 536. C. comptes, 6 mai 2004, Trésorier-payeur général d'Ille-et-Vilaine : *La Revue du Trésor* 2005. 188. C. comptes, 3 mars 2005, Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) : *La Revue du Trésor* 2006. 207. C. comptes, 26 octobre 2011, Parc national de La Réunion, *arrêt n° 62199*). Cette exigence peut se préciser en fonction de seuils prédéfinis en deçà desquels le visa n'est pas requis (C. comptes, 27 juin 2011, Agence des aires marines protégées : *Gestion et fin. publ.* 2012, n° 12 p. 73). Tel était le cas en l'espèce, les textes applicables à Météo-France ayant prévu de tels seuils (charge n° 14 notamment). La Cour des comptes en a tiré toutes les conséquences en appréciant, charge par charge, le respect de cette formalité et en engageant la responsabilité de l'agent comptable concerné dès que des paiements avaient été pratiqués au delà de ces seuils sans visa préalable du contrôleur financier (charges 8, 10, 11 et 13).

Et lorsque le visa du contrôleur financier a été sollicité, encore faut-il qu'il ait été

apposé sur la pièce permettant de lui donner toute son effectivité. En l'espèce, la Cour des comptes a accepté le visa de conventions - selon le vocabulaire relayé par cette espèce - pluriannuelles et constitutives qui s'apparentent à des conventions-cadres susceptibles d'être précisées au moyen de décisions infra-annuelles (charges 8, 9 et 12) et ce, alors même que les textes applicables à Météo France supposaient qu'un visa soit apposé, sous réserve des seuils applicables, à toutes décisions ayant une répercussion financière. La Cour des comptes a justifié sa décision en relevant qu'il était possible, dès la convention initiale, de déterminer les modalités précises de calcul des versements à effectuer.

Relevons qu'en d'autres circonstances, la Cour des comptes a également su écarter les conséquences d'un défaut de visa du contrôleur financier. Ainsi, s'agissant du paiement de traitements à des agents sans que leur contrat ait été soumis au visa du contrôleur financier et alors que ce contrôleur n'avait pas encore été désigné, la Cour des comptes a estimé que la responsabilité du comptable ne pouvait être engagée qu'à compter de la désignation de ce contrôleur, exonérant ainsi le comptable d'une formalité impossible. En toute logique, elle aurait pu exiger du comptable qu'il suspende les paiements litigieux jusqu'à la prise de fonction du contrôleur financier. Mais la Cour des comptes a préféré contourner la rigueur des principes comptables afin d'éviter un blocage du fonctionnement de l'organisme concerné (C. comptes, 12 mai 2010, Parcs nationaux de France : *Gestion et fin. publ.* 2011. 544). À l'inverse, la Cour des comptes a retenu la responsabilité du comptable public qui n'avait pas sollicité l'avis du contrôleur financier, celui-ci étant requis selon des seuils et modalités qui avaient tardé à être fixés. La Cour des comptes avait ainsi suivi l'une des interprétations proposées par le parquet, selon laquelle il pouvait être envisagé de considérer qu'en l'absence de seuils définis par le contrôleur financier, tous les actes devaient lui être transmis pour visa préalable (C. comptes, 27 juin 2011, Agence des aires marines protégées : *Gestion et fin. publ.* 2012 n°12, p. 73).

Tardiveté d'une déclaration de créance au passif d'une procédure. Pour six des charges examinées par le juge des comptes (charges n°1, 2, 3, 4, 6 et 7), la question posée portait sur la tardiveté d'une déclaration de créance au passif d'une procédure de liquidation judiciaire. Rappelons que l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire doit

conduire l'agent comptable à déclarer la créance au passif de ladite procédure (C. comptes, 18 octobre 2006, Parc national du Port-Cros : *La Revue du Trésor* 2007. 1108). Si cette déclaration est opérée tardivement au point d'en compromettre la recouvrabilité, la responsabilité du comptable public est susceptible d'être engagée (C. comptes, 15 septembre 2011, Agence unique de paiement : *Gestion et fin. publ.* 2013, n°7 p. 77). C'est ce qui a été reproché aux agents comptables de météo-France et ce qui a conduit à ce que leur responsabilité soit engagée. En revanche (charge n°3), lorsque la tardiveté de l'inscription de la créance au passif de la procédure ne peut être imputée à l'agent comptable, le juge des comptes en tire la conclusion que sa responsabilité ne saurait être engagée. Tel était le cas pour l'une des charges examinées, le comptable ayant été averti par une entreprise de l'ouverture d'une procédure à son encontre, alors que dans le même temps, le délai de forclusion expirait.

Extrait

(...)

Charge n°2

Considérant que le réquisitoire susvisé porte sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. M., le caractère tardif de la déclaration de la créance de Météo-France au passif de la procédure ouverte à l'encontre de la société BTC étant susceptible de fonder la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, à hauteur de 3 588€, au titre de l'exercice 2008 ;

(...)

Considérant que la liquidation judiciaire de la société a été prononcée par jugement publié le 18 juillet 2008, que la production des créances devait intervenir au 18 septembre 2008 sous la gestion de M. M., que le comptable n'a adressé au liquidateur judiciaire désigné qu'une déclaration de créances tardive, le 25 novembre 2008 ;

Considérant que la réémission du titre de recette du 1^{er} avril 2008 à la date du 4 novembre 2008 n'a pas pour origine une erreur sur les données de la créance, mais est liée à la mise en place d'un nouveau logiciel ;

Considérant que la production d'une créance hors délai a pour effet de rendre impossible le recouvrement, même partiel, de cette créance et est de nature à engager la responsabilité du comptable ;

Considérant que l'argument du comptable sur le fait que le mandataire judiciaire

n'a pas rejeté explicitement sa déclaration de créance ne peut exonérer l'agent comptable de sa responsabilité, dans la mesure où il n'apporte pas la preuve pour autant que la créance a été admise ;

Considérant qu'il appartient aux comptables de s'organiser pour suivre la situation des débiteurs, que les arguments du comptable sur le volume des opérations et l'organisation, avant 2009, du suivi des procédures collectives, sont des précisions de fait pouvant être invoquées dans le cadre d'une demande de remise gracieuse, mais qui ne peuvent justifier une absence de mise en jeu de sa responsabilité ;

Considérant que l'argument du comptable sur la clôture de la procédure de liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif n'est pas de nature à exonérer l'agent comptable de sa responsabilité, les diligences s'appréciant à la date à laquelle le comptable est responsable de la production de la créance ;

(...)

Charge n°3

Considérant que le réquisitoire susvisé porte sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. M., le caractère tardif de la déclaration de la créance de Météo-France au passif de la procédure ouverte à l'encontre de la société René Metge Concept étant susceptible de fonder la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, à hauteur de 6 221,59€, au titre de l'exercice 2009 ;

(...)

Considérant que pour la créance susvisée l'ordonnateur n'a émis sa facture que le 27 février 2009, alors que les prestations avaient été effectuées en juin 2008, que de ce fait le titre de recette n'a été émis que le 2 mars 2009 et reçu à l'agence comptable le 4 mars 2009, qu'il a été pris en charge par le comptable et envoyé au débiteur le 10 mars 2009 ;

Considérant que la société destinataire du titre a répondu le 12 mars 2009 qu'elle avait été placée en redressement judiciaire en 2008, que ce courrier a été reçu par le comptable le 16 mars 2009 ;

Considérant que le jugement d'ouverture de la liquidation judiciaire a été publié le 7 janvier 2009, que le délai de forclusion expirait, en excluant les dates de fermeture du greffe, le 10 mars 2009 ;

Considérant que le comptable a déclaré la créance au passif de la société le 16 mars 2009, ce qui constitue un délai rapide dans les circonstances particulières de ce dossier ; que les démarches qu'il a entreprises pour obtenir un relevé de forclusion n'ont pas abouti ;

Considérant que, compte tenu des circonstances de l'espèce, il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant M. M., au titre de la présente charge sur l'exercice 2009.

(...)

Charge n°8

Considérant que le réquisitoire susvisé porte sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. B., en ses ayants droit, les paiements de contributions et de subventions intervenus avant le 1^{er} décembre 2006, en l'absence de visa préalable du contrôleur financier, étant susceptibles de fonder la mise en jeu de sa responsabilité à hauteur de 1 661 633,46€, au titre de l'exercice 2006 ;

(...)

Considérant que le comptable invoque le fait que le contrôleur financier n'avait pas à viser les décisions annuelles dans la mesure où il visait les conventions pluriannuelles et que la pratique instaurée à Météo-France faisait qu'aucun visa des décisions découlant de leur exécution annuelle ou infra-annuelle n'était nécessaire ;

Considérant que l'article 1 de l'arrêté du 18 mars 1994 relatif aux modalités du contrôle financier de Météo-France pose comme principe que « ce contrôle porte sur tous les actes et opérations susceptibles d'avoir directement ou indirectement une répercussion financière » et que l'article 5 précise que « sont notamment soumis au visa préalable du contrôleur financier (...) les décisions portant attribution de subventions, d'aides diverses ou de secours ; les marchés, contrats, conventions, commandes et baux lorsque leur montant sera supérieur à une somme arrêtée par le contrôleur financier » ;

Considérant que par note du 14 septembre 2001, adressée au secrétariat général de Météo-France, le contrôleur financier central a fait savoir que « le seuil en deçà duquel la recherche du visa préalable est supprimée est porté à 90 000€ HT » ;

Considérant que les conventions initiales pluriannuelles donnent un cadre général concernant les contributions et subventions dues par Météo-France, mais n'indiquent pas toujours les modalités précises de calcul pour les versements, financiers ou en nature, concernant chacune des années subséquentes ;

Considérant que les actes fixant les contributions annuelles, quelle qu'en soit la forme, sont bien des décisions ayant une répercussion financière et donc soumis au contrôle financier, sous réserve des seuils fixés, en vertu de l'action combinée des articles 1 et 5 de l'arrêté de 1994 ;

Considérant toutefois qu'il est possible d'admettre une absence de visa du contrôle financier sur les actes fixant les contributions annuelles lorsque la convention pluriannuelle visée initialement, permettait de calculer précisément lesdites contributions ;

Considérant que la somme visée par le réquisitoire concerne l'association SMF pour 138 140€, la société civile CERFACS pour 749 413,60€, le GIP Médias France pour 133 630,86€ et EUMETNET pour 640 449€ ;

Considérant que la convention pluriannuelle avec EUMETNET, visée par le contrôleur financier, permettait de calculer l'engagement annuel de 2006, sur la base de 16,541% du total annuel du programme, qu'un visa de la décision annuelle portant sur la contribution de 640 449€ n'était pas de ce fait nécessaire ;

Considérant que la contribution au CERFACS est calculée en proportion du nombre de parts détenu par Météo-France dans la société civile, 2 600 parts sur 10 000 parts soit 26% pour 2006, qu'elle consiste essentiellement en contributions en nature définies par une autre convention pluriannuelle, visée par le contrôleur financier, relative à l'hébergement du CERFACS sur le site de la Météopole à Toulouse ;

Considérant que la participation de Météo-France au GIP Médias France pour 133 630,86€ correspond à ses droits statutaires et selon les modalités définies dans la convention constitutive ;

Considérant par contre que la convention pluriannuelle avec l'association dite « société météorologique de France » (SMF), visée par le contrôleur financier le 7 mars 2005, était de nature différente à la précédente, la contribution ne correspondant pas à une participation mais consistant en une subvention annuelle ; Considérant dès lors que la subvention versée à la SMF pour 138 140€, bien que consistant essentiellement à la prise en charge du salaire et des charges sociales de l'administrateur et de la location de bureaux, aurait dû faire l'objet d'une demande de visa du contrôleur financier ; Considérant que le premier acte de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable est la notification du réquisitoire du ministère public ; que les ayants droit de M. B. ont accusé réception de ce réquisitoire le 14 octobre 2011 et que les intérêts doivent donc courir à compter de cette dernière date ;

Considérant que l'insuffisance des contrôles de M. B. fonde la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et

pécuniaire à hauteur de 138 140€ au titre de l'exercice 2006, somme augmentée des intérêts de droit à compter du 14 octobre 2011.

Charge n°9

Considérant que le réquisitoire susvisé porte sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. M., les paiements de contributions au GIP Mercator Océan, en l'absence de visa préalable du contrôleur financier, pouvant être présomptifs d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de sa responsabilité à hauteur de 795 734,88€, au titre de l'exercice 2006 ;

Considérant que les paiements au GIP Mercator Océan correspondent à des contributions en nature définies à la convention constitutive : 582 000€ pour des heures de calcul liquidées selon des barèmes définis et 213 734,88€ pour une mise à disposition de personnes ;

Considérant que le contrôleur financier a visé le 25 avril 2006 une décision faisant explicitement référence au programme d'activité 2006 du GIP, adopté par l'assemblée générale extraordinaire du 8 décembre 2005 ;

Considérant qu'il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant M. M., au titre de la présente charge sur l'exercice 2006.

Charge n°10

Considérant que le réquisitoire susvisé porte sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. M., les paiements de contributions et subventions, en l'absence de visa préalable du contrôleur financier, pouvant être présomptifs d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de sa responsabilité à hauteur de 882 005,10€, au titre de l'exercice 2007 ;

(...)

Considérant que le comptable invoque le fait que le contrôleur financier n'avait pas à viser les décisions annuelles dans la mesure où il visait les conventions pluriannuelles et que la pratique instaurée à Météo-France faisait qu'aucun visa des décisions découlant de leur exécution annuelle ou infra-annuelle n'était nécessaire ;

Considérant que l'article 1^{er} de l'arrêté du 18 mars 1994 relatif aux modalités du contrôle financier de Météo-France pose comme principe que « ce contrôle porte sur tous les actes et opérations susceptibles d'avoir directement ou indirectement une répercussion financière » et que l'article 5 précise que « sont notamment soumis au visa préalable du contrôleur financier (...) les décisions portant attribution de subventions, d'aides diverses ou de secours ; les marchés, contrats,

conventions, commandes et baux lorsque leur montant sera supérieur à une somme arrêtée par le contrôleur financier » ;

Considérant que par note du 14 septembre 2001, adressée au secrétariat général de Météo-France, le contrôleur financier central a fait savoir que « le seuil en deçà duquel la recherche du visa préalable est supprimée est porté à 90 000€ HT » ;

Considérant que, les conventions initiales pluriannuelles donnent un cadre général concernant le mode de calcul de la subvention, mais n'indiquent généralement pas un chiffre fixant la contribution annuelle pour chacune des années subséquentes ;

Considérant que les actes fixant les contributions annuelles, quelle qu'en soit la forme, sont bien des décisions ayant une répercussion financière et donc soumis au contrôle financier, sous réserve des seuils fixés, en vertu de l'action combinée des articles 1 et 5 de l'arrêté de 1994, sauf à démontrer que la convention pluriannuelle visée initialement permettait de calculer précisément la contribution annuelle ;

Considérant que la somme visée par le réquisitoire concerne l'association SMF pour 145 226,00€ et la société civile CERFACS pour 736 779,10€ ;

Considérant que la contribution au CERFACS est calculée en proportion du nombre de parts détenu par Météo-France dans la société civile, 2 600 parts sur 11 100 parts soit 23,42% de la contribution de référence pour l'exercice 2007, qu'elle consiste essentiellement en contributions en nature définies à la convention pluriannuelle, visée par le contrôleur financier ;

Considérant par contre que la convention pluriannuelle avec l'association dite « société météorologique de France » (SMF), visée par le contrôleur financier le 7 mars 2005, était de nature différente à la précédente, la contribution ne correspondant pas à une participation mais consistant en une subvention annuelle ;

Considérant dès lors que la subvention versée à la SMF pour 145 226€, bien que consistant essentiellement en la prise en charge du salaire et des charges sociales de l'administrateur et de la location de bureaux, aurait dû faire l'objet d'une demande de visa du contrôleur financier ;

Considérant que le premier acte de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable est la notification du réquisitoire du ministère public ; que M. M. a accusé réception de ce réquisitoire le 14 octobre 2011 et que les intérêts doivent donc courir à compter de cette dernière date ;

Considérant que l'insuffisance des contrôles de M. M. fonde la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire à hauteur de 145 22 € au titre de l'exercice 2007, somme augmentée des intérêts de droit à compter du 14 octobre 2011.

Charge n° 11

Considérant que le réquisitoire susvisé porte sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. M., les paiements de contributions et de subventions, en l'absence de visa préalable du contrôleur financier, pouvant être présomptifs d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de sa responsabilité à hauteur de 1 550 984,83€, au titre de l'exercice 2008 ;

Considérant qu'en application de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée ;

Considérant qu'en application de l'article 12 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, « les comptables sont tenus d'exercer [...] B. - En matière de dépenses, le contrôle: [...] De la validité de la créance » ; que l'article 13 du même décret précise qu'en « ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : [...] L'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications » ;

Considérant que le comptable invoque le fait que le contrôleur financier n'avait pas à viser les décisions annuelles dans la mesure où il visait les conventions de dépense ou de subvention pluriannuelle et que la pratique instaurée à Météo-France faisait qu'aucun visa des décisions découlant de leur exécution annuelle ou infra annuelle n'était nécessaire ;

Considérant que l'article 1^{er} de l'arrêté du 18 mars 1994 relatif aux modalités du contrôle financier de Météo-France pose comme principe que « ce contrôle porte sur tous les actes et opérations susceptibles d'avoir directement ou indirectement une répercussion financière » et que l'article 5 précise que « sont notamment soumis au visa préalable du contrôleur financier (...) les décisions portant attribution de subventions, d'aides diverses ou de secours ; les marchés, contrats, conventions, commandes et baux lorsque leur montant sera supérieur à une somme arrêtée par le contrôleur financier » ;

Considérant que par note du 14 septembre 2001, adressée au secrétariat général de Météo-France, le contrôleur financier central a fait savoir que « le seuil en deçà

duquel la recherche du visa préalable est supprimée est porté à 90 000€ HT » ;

Considérant que les conventions initiales pluriannuelles donnent un cadre général concernant les contributions et subventions dues par Météo-France, mais n'indiquent pas toujours les modalités précises de calcul pour les versements, financiers ou en nature, concernant chacune des années subséquentes ;

Considérant que les actes fixant les contributions annuelles, quelle qu'en soit la forme, sont bien des décisions ayant une répercussion financière et donc soumis au contrôle financier, sous réserve des seuils fixés, en vertu de l'action combinée des articles 1 et 5 de l'arrêté de 1994, sauf à démontrer que la convention pluriannuelle visée initialement permettait de calculer précisément la contribution annuelle ;

Considérant que la somme visée par le réquisitoire concerne l'association SMF pour 150 653,00€, EUMETNET pour 659 910,86€ et la société civile CERFACS pour 740 420,97€ ;

Considérant que le mémorandum entre les participants d'EUMETNET concernant la période 2007-2011, en particulier la phase transitoire 2007-2008, a été visé par le contrôleur financier le 4 mai 2007, et que les amendements à ce mémorandum ont été visés les 1^{er} février 2008 et 20 février 2009 ; que dès lors un nouveau visa du contrôleur financier sur le mandat correspondant à la contribution de 659 910,86€ n'était pas indispensable ;

Considérant que la nouvelle convention entre Météo-France et le CERFACS, avec date d'effet au 1^{er} janvier 2008, a été visée par le contrôleur financier le 18 décembre 2007, que la contribution au CERFACS pour 2008 correspond aux parts détenues par Météo-France dans la société civile, 2 600 parts sur 11 100 parts soit 23,42%, que dès lors un nouveau visa du contrôleur financier sur le mandat n'était pas indispensable ;

Considérant par contre que la convention pluriannuelle avec l'association dite « société météorologique de France » (SMF), visée par le contrôleur financier le 7 mars 2005, était de nature différente à la précédente, la contribution ne correspondant pas à une participation mais consistant en une subvention annuelle ;

Considérant dès lors que la subvention versée à la SMF pour 150 653€, bien que consistant essentiellement en la prise en charge du salaire et des charges sociales de l'administrateur et de la location de bureaux, aurait dû faire l'objet d'une demande de visa du contrôleur financier ;

Considérant que le premier acte de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable est la notification du réquisitoire du ministère public ; que M. M. a accusé réception de ce réquisitoire le 14 octobre 2011 et que les intérêts doivent donc courir à compter de cette dernière date ;

Considérant que l'insuffisance des contrôles de M. M. fonde la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire à hauteur de 150 653€ au titre de l'exercice 2008, somme augmentée des intérêts de droit à compter du 14 octobre 2011.

Charge n° 12

Considérant que le réquisitoire susvisé porte sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. M., les paiements de subventions, en l'absence de visa préalable du contrôleur financier, pouvant être présomptifs d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de sa responsabilité à hauteur de 90 217,80€, au titre de l'exercice 2009 ;

Considérant que l'arrêté du 14 octobre 2008 relatif aux modalités du contrôle financier de Météo-France pose comme principe que sont soumis au visa préalable notamment les contrats, les conventions, les marchés et les subventions, selon des seuils et des modalités fixés après consultation de l'établissement ;

Considérant que par note du 24 décembre 2008, adressée au secrétariat général de Météo-France, le contrôleur financier central a fait savoir que pour les contrats, conventions et marchés le visa s'appliquait aux actes d'un montant supérieur à 150 000€, que pour les subventions le seuil applicable était de 50 000€ ;

Considérant que la somme visée par le réquisitoire concerne EUMETNET pour 68 804,69€ et l'Université Paul Sabatier de Toulouse pour 31 413,11€ ;

Considérant que les paiements susvisés concernant EUMETNET consistent en trois contributions de 23 000€, 13 303,98€ et 22 500,71€ liées au protocole EUMETNET, que le mémorandum entre les participants d'EUMETNET concernant la période 2007-2011 a été visé par le contrôleur financier le 4 mai 2007, et que les amendements à ce mémorandum ont été visés les 1^{er} février 2008 et 20 février 2009 ; que dès lors un nouveau visa du contrôleur financier sur les mandats correspondant aux contributions susvisées n'était pas indispensable ;

Considérant que la contribution de 31 413,11€ résultant d'une convention avec l'Université Paul Sabatier de Toulouse est inférieure au seuil instauré à compter du 1^{er} janvier 2009 par le contrôleur financier ;

Considérant qu'il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant M. M., au titre de la présente charge sur l'exercice 2009.

Charge n° 13

Considérant que le réquisitoire susvisé porte sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. M., les paiements de contributions et subventions, en l'absence de visa préalable du contrôleur financier, pouvant être présomptifs d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de sa responsabilité à hauteur de 1 758 934,89€, au titre de l'exercice 2009 ;

Considérant qu'en application de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée ;

Considérant qu'en application de l'article 12 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, « les comptables sont tenus d'exercer [...] B. - En matière de dépenses, le contrôle : [...] De la validité de la créance » ; que l'article 13 du même décret précise qu'en « ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : [...] L'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications » ;

Considérant que le comptable invoque le fait que le contrôleur financier n'avait pas à viser les décisions annuelles dans la mesure où il visait les conventions de dépense ou de subvention pluriannuelle et que la pratique instaurée à Météo-France faisait qu'aucun visa des décisions découlant de leur exécution annuelle ou infra annuelle n'était nécessaire ;

Considérant que l'arrêté du 14 octobre 2008 relatif aux modalités du contrôle financier de Météo-France pose comme principe que sont soumis au visa préalable notamment les contrats, les conventions, les marchés et les subventions, selon des seuils et des modalités fixés après consultation de l'établissement ;

Considérant que par note du 24 décembre 2008, adressée au secrétariat général de Météo-France, le contrôleur financier central a fait savoir que pour les contrats, conventions et marchés le visa s'appliquait aux actes d'un montant supérieur à 150 000€, que pour les subventions le seuil applicable était de 50 000€ ;

Considérant que les conventions initiales pluriannuelles donnent un cadre général concernant le mode de calcul de la subvention, mais n'indiquent généralement pas un chiffre fixant la contribution annuelle pour chacune des années subséquentes ;

Considérant que la somme visée par le réquisitoire concerne l'association SMF pour 152 536,00€, EUMETNET pour les sommes de 136 649,37€, 668 317,03€ et 68 637,41€, ainsi que la société civile CERFACS pour 732 795,08€ ;

Considérant que le mémorandum entre les participants d'EUMETNET concernant la période 2007-2011 a été visé par le contrôleur financier le 4 mai 2007, et que les amendements à ce mémorandum ont été visés les 1^{er} février 2008 et 20 février 2009, que dès lors un nouveau visa du contrôleur financier sur les mandats correspondant aux contributions susvisées n'était pas indispensable ;

Considérant que la contribution au CERFACS correspond aux parts détenues par Météo-France dans la société civile, 2 600 parts sur 11 100 parts soit 23,42 % ; que dès lors un visa du contrôleur financier sur le mandat n'était pas indispensable ;

Considérant par contre que la convention pluriannuelle avec l'association dite « société météorologique de France » (SMF), visée par le contrôleur financier le 7 mars 2005, était de nature différente à la précédente, la contribution ne correspondant pas à une participation mais consistant en une subvention annuelle ;

Considérant dès lors que la subvention versée à la SMF pour 152 536€, bien que consistant essentiellement en la prise en charge du salaire et des charges sociales de l'administrateur et de la location de bureaux, aurait dû faire l'objet d'une demande de visa du contrôleur financier dès lors qu'elle était supérieure à 50 000€ ;

Considérant que le premier acte de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable est la notification du réquisitoire du ministère public ; que M. M. a accusé réception de ce réquisitoire le 14 octobre 2011 et que les intérêts doivent donc courir à compter de cette dernière date ;

Considérant que l'insuffisance des contrôles de M. M. fonde la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire à hauteur de 152 536€ au titre de l'exercice 2009, somme augmentée des intérêts de droit à compter du 14 octobre 2011.

Charge n° 14

Considérant que le réquisitoire susvisé porte sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. M., les paiements de marchés, en l'absence de visa préalable du contrôleur financier, pouvant être présomptifs d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de sa responsabilité à hauteur de 40 021,87€, au titre de l'exercice 2009 ;

Considérant que l'arrêté du 14 octobre 2008 relatif aux modalités du contrôle

financier de Météo-France pose comme principe que sont soumis au visa préalable notamment les contrats, les conventions, les marchés et les subventions, selon des seuils et des modalités fixés après consultation de l'établissement ;

Considérant que par note du 24 décembre 2008, adressée au secrétariat général de Météo-France, le contrôleur financier central a fait savoir que pour les contrats, conventions et marchés le visa s'appliquait aux actes d'un montant supérieur à 150 000€, que pour les subventions le seuil applicable était de 50 000€ ;

Considérant que les paiements susvisés du marché complémentaire sont inférieurs au seuil de 150 000€ instauré à compter du 1^{er} janvier 2009 par le contrôleur financier ;

Considérant que, compte tenu des circonstances de l'espèce, il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant M. Me., au titre de la présente charge sur l'exercice 2009.

(...)

Par ces motifs,

ORDONNE :

Article 1^{er} :

- M. B., en la personne de ses ayants droit, est constitué débiteur de Météo-France pour la somme de 138 140€ au titre de l'exercice 2006, augmentée des intérêts de droit à compter du 14 octobre 2011 ;

- M. M. est constitué débiteur de Météo-France pour les sommes de 11 141,53€, 4 485€ et 145 226€ au titre de l'exercice 2007, 3 588€ et 150 653€ au titre de l'exercice 2008, 26 006,96€, 23 920€ et 152 536€ au titre de l'exercice 2009, sommes augmentées des intérêts de droit à compter du 14 octobre 2011.

Conclusions n° 58 du 24 janvier 2012 (Extrait)

(...)

2. Sur le fond

Troisième charge (M. M. - Obs. n°6)

En réponse, le comptable a relevé le caractère exceptionnel de cette forclusion en précisant à nouveau qu'elle était en partie due à l'émission tardive de la facture par les services de l'ordonnateur.

Le rapport propose de donner droit à ce dernier argument du comptable en indiquant qu'entre l'émission de la facture, le 27 février 2009, et surtout celle du titre, le 2 mars, date de l'émission du titre au terme du délai de déclaration, le comptable ne disposait que de 5 jours pour déclarer sa créance.

Outre le fait que, le 7 mars étant un samedi, le terme de ce délai était reporté

au 10 mars, en droit la Cour ne pourrait que constater que la facture avait bien été reçue par le comptable avant le terme du délai de production et que cette production ne relevait pas de la formalité impossible. En conséquence, le ministère public maintient l'analyse à son réquisitoire et conclura à la constitution en débet de M. M., à hauteur de 6 221,59€, au titre de l'exercice 2009.

Si la Cour en décidait autrement, c'est-à-dire conformément à la proposition faite au rapport, le Parquet général ferait remarquer qu'elle risquerait de créer une jurisprudence aux contours flous. En effet, se poserait, pour l'avenir, la question de savoir de combien de jours doit pouvoir disposer un comptable entre l'émission d'un titre et sa production au passif d'une procédure collective, nombre de jours par essence fluctuant au regard de facteurs extérieurs qui pourraient aller des heures d'ouverture de la poste la plus proche à la distance entre l'agence comptable et le greffe du tribunal de commerce compétent, sans que cette liste soit exhaustive.

(...)

Huitième charge (M. B. - Obs. n°11)

Il avait été constaté que M. B. avait payé, durant sa gestion 2006, la somme totale de 1 661 633,46€ relative à des subventions (...).

Or les décisions portant attribution de ces subventions, lorsque produites, ne comportaient pas le visa préalable du contrôleur financier à l'exception de la convention avec EUMETNET, mais pour les seuls exercices 2002 et 2003.

Le ministère public avait, au vu de l'article 14 du décret n° 93-861 modifié du 18 juin 1993, de l'article 5 de l'arrêté du 18 mars 1994 relatif aux modalités du contrôle financier de Météo-France¹⁰, alors en vigueur, ainsi que de la note du 14 septembre 2001, adressée au secrétariat général de Météo-France, par laquelle le contrôleur financier avait fixé à 90 000€ HT le seuil du visa préalable, considéré que la responsabilité de M. B. devait être mise en jeu pour avoir manqué à ses obligations de contrôle qui comportaient notamment celle de s'assurer de l'intervention préalable des contrôles réglementaires.

En réponse, le successeur du comptable, dûment mandaté, a apporté, pour les charges n°8 à 14, qui sont de la même nature, divers éclairages.

Au-delà de la succession des textes applicables, il relève :

- qu'aucune intervention du contrôleur financier n'était prévue, de manière annuelle ou infra-annuelle, dès lors que les conventions pluriannuelles avaient été visées ;

- que s'agissant des dépenses une distinction est à opérer entre subventions et contributions dont il donne définition ;

- que la Cour elle-même avait acté, dans son rapport sur la gestion de l'établissement, la formulation de la définition des subventions et des contributions mises en œuvre par Météo-France ;

- qu'à compter de 2010, le contrôle financier avait remis en cause ce dispositif en indiquant que son visa sur les conventions pluriannuelles n'exonérait pas l'ordonnateur de présenter annuellement les décisions d'octroi à son visa ou à son avis.

S'agissant spécifiquement de la charge n°8, le comptable ajoute :

- pour SMF que s'il y a bien défaut de visa du contrôleur financier pour les versements effectués de 2006 à 2009 la convention initiale et ses avenants de 2005 ont été visés et les versements annuels relativement stables ;

- pour le Cerfacs, qu'il s'agissait de contributions annuelles qui découlaient du statut d'associé de Météo-France au sein du Cerfacs, la première de 1996, prévoyant une participation des associés aux dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement, dont il n'est pas compris au vu de la réponse si elle avait été visée ou pas du contrôleur financier, et quatre autres conventions portant sur les prestations d'hébergement et de restauration collective dont deux pluriannuelles de 2004 et de 2008, visées du contrôleur financier ;

- pour Média France, dont la structure était celle d'un GIP, dissous en 2009, le comptable indique que la contribution totale représente une contribution en espèce d'un montant inférieur au seuil du contrôle financier et de contributions en nature dont la mise à disposition d'un agent ; que le montant des contributions en nature était établi postérieurement à la dépense et ne donnait pas lieu à paiement ;

- pour Eumetnet, qu'il s'agissait d'un accord de coopération sans personnalité morale pour lequel il n'y avait pas de versement annuel mais de simples financements pour les programmes auxquels participe Météo France, les conventions pluriannuelles de dépenses correspondantes étant, pour leur part, visées du contrôleur financier.

En fin de compte, la Cour devra répondre à deux questions :

La première est de savoir si, quelle qu'en soit la dénomination, les subventions

¹⁰ Abrogé par l'arrêté du 14 octobre 2008 relatif aux modalités d'exercice du contrôle financier de Météo-France.

ou participations annuelles ou infra-annuelles qui avaient fait l'objet d'une convention pluriannuelle visée, le cas échéant du contrôleur financier, devaient également l'être.

La seconde consiste à déterminer si les participations ou subventions en nature devaient également être visées du contrôleur financier.

Sur le premier point, il convient de rappeler qu'en application de l'arrêté du 18 mars 1994 précité, en son article 5, étaient « notamment soumis au visa préalable du contrôleur financier, accompagnés de toutes pièces justificatives et notes explicatives :

[...]

- les décisions portant attribution de subventions ...

- les marchés, contrats, conventions, commandes et baux lorsque leur montant sera supérieur à une somme arrêtée par le contrôleur financier, sur proposition du directeur général » ;

que depuis 2001 étaient soumis au visa du contrôleur financier tous marchés, contrats, conventions, commandes et baux dont le montant prévisionnel de dépenses serait supérieur à 90 000€ HT.

Dans le même temps, il était prévu que les dépenses qui ne faisaient pas l'objet d'un visa préalable du contrôleur financier devaient faire l'objet d'engagements provisionnels présentés au contrôleur en début de gestion, ce qui marque bien le caractère annuel du contrôle.

Par ailleurs, la lettre du président portant sur la gestion de l'établissement indiquait : « Elle (la Cour) prend également acte de l'engagement de l'établissement, de remédier aux défaillances existantes et de soumettre au visa du contrôleur financier toutes les décisions d'octroi de subventions ou contributions, quelles que soient leur dénomination, ainsi que les décisions de versement annuelles si un support juridique général pluriannuel a déjà fait l'objet d'un visa », ce qui ne correspond pas à l'absolution revendiquée par le comptable.

Enfin, s'agissant des pièces à l'appui des mandats : la subvention versée à la SMF, la convention dont le comptable fait état, qui est effectivement visée du contrôleur financier, ne porte aucun montant, autre que pour l'exercice 2005 ; la convention signée avec le Met Office ne porte que des montants indicatifs, exception faite des exercices 2002 et 2003.

Dans ces conditions, la Cour ne pourra constater que des dépenses dont le montant était à l'origine indéterminé ont été payées pour des montants supérieurs au

seuil de soumission au contrôleur financier, sans transmission préalable à ce dernier.

Le versement fait au Cerfacs, qui ne porte que sur la prestation hébergement, est accompagné de la convention correspondante, également visée du contrôleur financier, mais sans montant autre que pour l'exercice 2002. Toutefois le compte rendu de l'assemblée générale montre que pour cet organisme, la subvention de Météo-France distingue des prestations en nature (heures de calcul) et en espèce pour des montants respectifs hors taxes de 460 000€ et 166 000€. La Cour pourrait donc ne retenir que le dernier montant, soit 198 536€, pour les raisons exposées au rapport.

S'agissant du GIP Médias France, il ressort bien des pièces au dossier que la participation de Météo-France recouvre en fait trois dépenses de natures différentes : une contribution en nature correspondant au traitement d'un agent mis à disposition, une prestation et une contribution en espèces dont le montant est inférieur au seuil du visa.

S'agissant de ce dernier mandat, la constitution en débet du comptable pourrait être envisagée si la mise à disposition de l'agent n'avait pas fait l'objet d'un visa préalable du contrôleur financier comme prévu par l'article 5 de l'arrêté susmentionné ; le réquisitoire ne portant pas sur ce point et l'instruction ne l'ayant pas non plus évoqué, la charge pourrait être abandonnée.

Il résulte de ce qui précède que le ministère public maintiendra l'analyse faite à son réquisitoire pour ce qui concerne les trois premiers mandats, partiellement pour le troisième (...) et proposera donc la constitution en débet de M. B., au titre de l'exercice 2006, à hauteur de 977 125 €.

(...)

Douzième charge (M. M. - Obs. n°15)

Il avait été constaté que M. M. avait payé, sans avis préalable du contrôleur financier, durant sa gestion 2009, la somme de 90 217,80€ relative à des subventions (...).

Le ministère public avait, au vu des articles 5-2 et 3, de l'arrêté du 14 octobre 2008 relatif aux modalités du contrôle financier de Météo-France et de la note adressée au secrétaire général de Météo-France le 24 décembre 2008 par le contrôleur général, considéré qu'à compter du 1^{er} janvier 2009 les subventions d'un montant unitaire compris entre 10 000€ et 50 000€, devaient être soumises à avis préalable.

En conséquence il avait engagé la responsabilité de M. M., à hauteur de 90 217,80€, au titre de l'exercice 2009 au motif de ne pas avoir respecté les

12, 13 et 37 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

En réponse, le comptable a précisé, pour le versement au trust fund Eumetrep, que la convention générale de 2006 avait été visée par le contrôleur financier et que cette convention fixait le plafond du budget global et les plafonds annuels de contribution pour les exercices 2006 à 2010 soit 18,22% du coût des programmes pour Météo-France, les contributions annuelles étant votées par le Conseil d'EUMETNET.

Outre le fait, qui n'était pas mentionné au réquisitoire, qu'au vu des pièces fournies le contrôle de la liquidation ne semble pas évident et que la décision de l'ordonnateur n'est pas formellement matérialisée, force sera de reconnaître que le comptable n'apporte aucun élément de contradiction portant sur le montant au-delà duquel la contribution devait faire ou non l'objet d'un visa préalable.

(...)

S'agissant enfin de la cotisation versée à l'Université Paul Sabatier, le comptable précise que la convention, qui datait de 2008, n'a pas été soumise au visa du contrôleur financier dans la mesure où son montant était inférieur à 150 000€ HT ; toutefois il sera noté que la cotisation versée correspond à un service rendu.

Le rapport indique que la distinction entre subventions et marchés, à la différence de celle entre subventions et contributions, a fait l'objet d'une jurisprudence abondante ; que la seconde n'a pas de conséquence pratique, sauf en l'espèce.

Il admet la distinction faite par le comptable dans sa réponse et formulée comme suit :

- Subvention = flux financier entre l'établissement et un organisme indépendant au sens où Météo France ne participe pas à sa gouvernance ;

- Contribution = flux financier entre l'établissement et un organisme dans lequel l'établissement a le pouvoir d'infléchir sa gouvernance.

Quant au comptable, il en tire la conclusion qu'à son sens, en matière de contrôle financier, les contributions ressortissaient non du régime des subventions mais de celui des conventions de dépenses pour lesquelles le visa ne s'exerçait qu'au-dessus d'un montant de 150 000€ HT.

Le comptable indiquant que le contrôleur financier a donné son accord en 2011 sur la validité de cette distinction et les conséquences qu'il convenait d'en tirer quant à son visa ou avis, la Cour pourrait ne pas donner suite à la charge. ■

AU PROCHAIN NUMÉRO

La Caisse des dépôts

Maîtrise de la dépense publique

Modernisation de l'action publique