

GESTION & FINANCES PUBLIQUES

La Revue

Fondée en 1921

GESTION ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Modernisation de l'action publique
Chorus : résultats, mise en œuvre,
perspectives

FINANCES PUBLIQUES

La Caisse des dépôts et consignations :
statut, histoire, partenariat, contrôle

Rejoignez-nous
sur le site :
Flashez !



N° 5/6 - Mai-Juin 2014

DES SOLUTIONS BANCAIRES ATTRACTIVES ET SOLIDAIRES !



AP Office BFM - Revue Gestion et Finances publiques - Février 2014 - © Groupe Opéra - Photo © Getty Images - Document non contractuel

La BFM vous accompagne à chaque étape de la vie

S'installer, concrétiser des projets... ou préparer son avenir et celui de ses enfants, la Banque Française Mutualiste vous apporte des solutions bancaires assorties de **conditions attractives et performantes** !

Créée par les mutuelles de la Fonction publique, la BFM est **guidée par des valeurs mutualistes de solidarité et de responsabilité citoyenne**.

Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager.

Découvrez toute l'**offre de la BFM** dans chaque agence de **notre partenaire Société Générale**

Contactez-nous du lundi **0 821 222 500 éco** *fel*
au samedi de 9h à 18h : (0,118 € TTC/min depuis un fixe en France métropolitaine)

www.bfm.fr

Banque Française Mutualiste - Société anonyme coopérative de banque au capital de 112 777 928,50 €. RCS Créteil 326 127 784.
Siège social : 1, place des Marseillais - 94227 Charenton-le-Pont Cedex.



PROFESSION BANQUIER
VOCATION SOLIDARITÉ



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 : 201404.0026

Dépôt légal : Mai 2014

Tirage : 2000 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.

GESTION ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE - MAP

— La stratégie de transformation numérique Mathieu JEANDRON	4
— De l'open data au gouvernement ouvert	8
— Les programmes ministériels de modernisation et de simplification	12
— La simplification administrative pour faciliter la vie des entreprises et des citoyens français	16
— L'évaluation des aides en faveur des entreprises : la modernisation de l'action publique face aux impératifs économiques et budgétaires	20
Philippe JURGENSEN / Jérôme ITTY	
— Les simplifications, nouveau défi de modernisation pour les ministères économiques et financiers Laurent de JEKHOWSKY	25
— De la RGPP à la MAP : ruptures et continuités Michel LE CLAINCHE	31
— Chorus : résultats et perspectives Danièle LAJOURMARD	35
— Les plateformes de gestion dans Chorus et les apports des services facturiers ..	40
François TANGUY / Alain CAUMEIL	
— La mise en œuvre du SI comptable de l'État Chorus par la gendarmerie de la zone de défense et de sécurité Sud Colonel Daniel DUPONT	46
— La qualité des comptes publics : contribution de la DGFIP et de son réseau à la solidité financière des institutions publiques David PESSAROSSI	50
— Rôle du Contrôleur budgétaire en région de l'établissement des Budgets Opérationnels de Programme (BOP) au suivi de leur exécution	58
Didier JARNIGON	
— La LOLF et la démarche de performance David BIEVRE	65

FINANCES PUBLIQUES - CDC

— La statut juridique de la Caisse des dépôts et consignations : de la foi publique au contrôle prudentiel Benjamin de MAILLARD	70
— La Caisse des dépôts et consignations dans le premier xx ^e siècle	75
Alya AGLAN / Michel MARGAIRAZ / Philippe VERHEYDE	
— La Caisse des dépôts depuis 1945 Laure QUENNOUELLE-CORRE	80
— Les délégations régionales de la Caisse des dépôts. Histoire de la première génération : 1960-1990 Joseph DUPLOUY	85
— Le partenariat entre la DGFIP et la CDC au service de l'intérêt général et du développement économique Jean-Luc BRENNER	91
— Les contrôles sur la Caisse des dépôts et consignations et ses activités	102
Jean-François BOUDET	
— De l'importance de juguler le déficit de l'État et de la sécurité sociale	110
Régis LANNEAU	
— Le capitalisme au cœur de l'État - Compte rendu de lecture -	114
Frank MORDACQ	

HÔPITAUX

— Les crises de trésorerie en milieu hospitalier : existe-t-il un antidote ?	120
Franck LEVEQUE	

HISTOIRE

— 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 ? (II) Fabrice LAUVERNIER	128
---	-----

CHRONIQUE de jurisprudence financière

— La Cour des comptes	147
Jean-Luc GIRARDI / Pierre ROCCA	

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. : 201404.0026

Legal deposit : May 2014

Edition : 2000 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.

ADMINISTRATIVE MANAGEMENT AND ORGANIZATION - MAP 4

- The digital transformation strategy **Mathieu JEANDRON** 4
- Moving from open data to open government 8
- The ministerial modernization and simplification programmes 12
- Administrative simplification meant to make life easier for French firms and citizen 16
- Assessment of subsidies awarded to firms: public sector modernization facing economic and budgetary requirements 20
Philippe JURGENSEN / Jérôme ITTY
- Simplifications: a new modernization challenge for the economic and financial ministries **Laurent de JEKHOWSKY** 25
- Changing from the General Public Policy Review to the Public Sector Modernization process: disruptions and continuities **Michel LE CLAINCHE** 31
- Chorus: results and prospects **Danièle LAJOURMARD** 35
- Management platforms used by Chorus and the contributions provided by the invoicing departments **François TANGUY / Alain CAUMEIL** 40
- The implementation of the Chorus public computerized accounting service by the Gendarmerie in the Southern defence and security district **Colonel Daniel DUPONT**... 46
- The quality of public accounts: the contribution of the Public Finances Directorate General and its network to the financial soundness of public institutions **David PESSAROSSI** 50
- The part played by the regional Budget Controller as from the setting up of Programme Operational Budgets to their monitoring **Didier JARNIGON** 58
- Legislation governing public finance and the performance approach **David BIEVRE**... 65

PUBLIC FINANCES - CDC 70

- The legal status of the Caisse des depots et consignations: public faith to begin with and now prudential supervisory **Benjamin de MAILLARD** 70
- The Caisse des Dépôts et Consignations during the first half of the 20th century . **Alya AGLAN / Michel MARGAIRAZ / Philippe VERHEYDE** 75
- The Caisse des Dépôts et Consignations since 1945 **Laure QUENNOUELLE-CORRE** . 80
- The Caisse des Dépôts et Consignations regional delegations. The history of the first generation, covering the 1960 to 1990 period **Joseph DUPLOUY** 85
-The partnership signed between the Public Finances Directorate General and the Caisse des Dépôts et Consignations serving general interest and economic development **Jean-Luc BRENNER** 91
- Audits concerning the Caisse des Dépôts et Consignations and its activities 102
Jean-François BOUDET
- The importance of bringing Government and Social Security deficits under control ... 110
Régis LANNEAU
- Capitalism at the heart of the State – Some extra notes 114
Frank MORDACQ

HOSPITALS 120

- Is there any remedy to liquidity crises in the hospital sector? **Franck LEVEQUE** 120

HISTOIRE 128

- 1942 to 2012 – Managing means of payment and carrying out a banking activity within the public finances system: are we now at the age of maturity, between tradition and modernity? (II) **Fabrice LAUVERNIER** 128

LEGAL financial developments 147

- La Cour des comptes 147
Jean-Luc GIRARDI / Pierre ROCCA

Comité d'histoire
de la Cour des comptes

La
Cour
des
comptes
et
l'affaire
du
Carrefour
du
développement

La
documentation
Française

Auteurs :

Jean-Benoît Frèches
Bruno Ory-Lavollée
Hubert Poyet
Alain Chabrol

Comité d'histoire de la Cour des Comptes

Éditeur : **La Documentation française**

Année d'édition : **2013**

Réf. : 9782110095923

136 pages, 12x18cm

ISBN : 978-2-11-009592-3

Prix : **12 €**

Si l'affaire dite du « **Carrefour du développement** » défraya en son temps la chronique politique, elle tient également une place particulière dans l'histoire de la Cour des comptes. Au-delà des péripéties de l'instruction réalisée par les magistrats, cette affaire constitue un véritable "**cas d'école**", digne des manuels de droit administratif et de finances publiques.

Le contrôle de l'association « Carrefour du développement », qui défraya en son temps la chronique politique, tient une place particulière dans l'histoire de la Cour des comptes. En effet, il s'agit d'un cas d'école, digne des manuels de droit administratif et de finances publiques,

qui a fait intervenir un grand nombre des juridictions de notre pays : la Cour des comptes, mais aussi la Cour d'assises de Paris, la Cour de discipline budgétaire et financière, la Haute Cour de Justice et le Conseil d'Etat. C'est l'ensemble des arrêts et décisions – sous forme d'extraits – de 1986 à 2001 qui sont ici présentés. L'intérêt doctrinal des décisions de l'ensemble des juges administratifs de cette affaire est considérable, car des questions de droit importantes ont été soulevées, discutées et résolues à cette occasion. De plus, cette synthèse, relatée de façon vivante, intéressera aussi le grand public.

En octobre 2012, le Gouvernement a lancé la campagne de modernisation de l'action publique (MAP) concernant l'ensemble des administrations et devant couvrir les exercices 2013-2014-2015. Les opérations qui en découlent se décident au sein des comités interministériels périodiques, dénommés CIMAP : le dernier s'est tenu le 18 décembre 2013. Les quatre articles présentés ci-après relèvent de cette démarche et l'illustrent parfaitement. La rédaction tient à remercier le secrétaire général de la MAP, M. Julien Rencki, M. Thierry Courtine, son directeur de cabinet, ainsi que les auteurs qui nous apportent leur collaboration précieuse.

Le rédacteur en chef

Mathieu JEANDRON

Ingénieur en chef des mines, adjoint au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication

La stratégie de transformation numérique

Au cours des cinquante dernières années, les technologies informatiques ont remodelé avec une rapidité importante les chaînes de production de valeur, de distribution et d'accès à l'information... Ces changements ont bousculé de nombreux modèles économiques et ont également transformé notre quotidien. Mais, jusque-là, ils n'avaient pas remis en cause de façon radicale les fondamentaux et les socles de notre société.

Il semble que cela soit en train de basculer. Si les banques et PayPal ont depuis longtemps tiré parti des technologies pour développer le paiement en ligne, « Bitcoin » en tant que monnaie à part entière, se positionne désormais sur un autre plan (certes l'aventure risque, pour cette fois, de tourner court, mais ce n'est que partie remise). Si l'enseignement à distance a profité des possibilités multimédias de l'Internet, « Coursera » se définit à présent comme une véritable université virtuelle qui délivre des

diplômes. Si l'identité des personnes et sa représentation dans le monde numérique sont intrinsèquement liées au pouvoir régalién, elles commencent aujourd'hui — de la même manière — à être bousculées. Facebook, Google, et quelques autres, en s'appuyant sur leur taux de pénétration très élevé, offrent dorénavant des services d'identification « universels ». Cela permet à leur client d'être reconnu partout dans le monde numérique, avec, sous certaines conditions, un très haut niveau de fiabilité.

L'informatisation du monde est entrée dans une nouvelle étape. Et ceci ne fait que commencer.

* * *

Lorsque l'on se réfère aux ouvrages publiés par les spécialistes dans le domaine du numérique, il est difficile de déduire un plan d'action précis pour l'avenir. Néanmoins, un constat semble partagé : la transition numérique, parce qu'elle induit une transformation profonde des rapports économiques, des rapports sociaux et des rapports politiques, est un *fait social total* au sens de Marcel Mauss. Autre conviction commune à l'ensemble de ces auteurs : ces évolutions appellent une transformation et un renforcement de la puissance publique.

C'est pour cette raison que le politique investit aujourd'hui le numérique, qui apparaît de plus en plus comme une clé de la souveraineté, de la croissance et de l'exercice de la démocratie. Même si la direction à suivre fait débat, la nécessité d'évolution pour le service public est unanimement reconnue. Il s'agit notamment de renforcer sa capacité d'adaptation dans un monde qui bouge rapidement.

Le cœur du sujet est précisément celui-là. Car, pour rendre l'action publique plus efficace dans un contexte de contrainte budgétaire forte, pour répondre aux nouveaux besoins des citoyens et aux enjeux sociétaux, environnementaux, et économiques, il nous faut cultiver notre faculté à faire continuellement évoluer nos services. La complexité de notre monde en « hypercompétition », où le partage d'information est immédiat et mondialisé, où le consommateur est courtisé de toutes parts et beaucoup mieux informé, exige, en effet, toujours plus de réactivité. C'est cette réactivité qu'il faut rechercher et non la duplication numérique du modèle actuel de relation entre la sphère publique et l'utilisateur. L'appareil productif du service public peut sortir grand de la transformation numérique, à condition qu'on s'y engage résolument et qu'on s'y prenne bien.

Au cours des deux dernières décennies, la technologie a été érigée comme une solution pour mettre en œuvre le « faire plus avec moins » et pour atteindre de nouveaux objectifs politiques tout en réduisant la dépense publique. Pourtant, alors que toutes les administrations sont devenues des « e-administrations » (avec une profusion de sites internet, de services en ligne, de stratégies numériques), le bilan reste mitigé en terme d'impact sur les objectifs fondamentaux des politiques publiques et sur le budget de l'État. Dans bien des cas, y compris à l'international, on assiste à une démultiplication des dépenses informa-

tiques, une faible optimisation des ressources pré-existantes, une absence de masse critique des utilisateurs de services en ligne, et *in fine* une valeur générée contestable.

Jusqu'ici, on a « dématérialisé » les échanges. Le système d'information a été mis au service d'un processus bien défini, qu'on a un peu amélioré ou adapté de façon dirigée. On a ainsi reproduit dans l'univers informatique ce qu'on avait l'habitude de faire, certes en l'optimisant et en l'automatisant, mais sans vraiment impulser de changement.

Or, le numérique est une nouvelle étape très distincte des précédents mouvements d'informatisation et de développement de l'administration électronique. Adopter le numérique, c'est accepter de transformer en profondeur les modèles en changeant à la fois ce qui est délivré et la façon dont on le délivre. Le glissement de vocabulaire, des « systèmes d'information » vers le « numérique », marque beaucoup plus le changement de modèle que le changement des technologies sous-jacentes. S'engager dans la transition numérique, c'est traiter simultanément la transformation de l'outil et celle, culturelle et organisationnelle, des services publics.

L'essentiel de l'effort doit donc porter sur la modernisation des services publics ; la technologie numérique (l'informatique) constituant, dans cette optique — un puissant catalyseur. Les expériences réussies en France ainsi que l'analyse des expériences internationales et des succès des géants de l'Internet peuvent nous convaincre *a minima* des deux éléments suivants.

Premièrement, il faut concevoir les services numériques autour des besoins et des situations des usagers, et non autour du découpage organisationnel des structures administratives. Les services ne doivent pas refléter la complexité de notre administration en multipliant les portails, les mots de passe, les procédures enchevêtrées. Au contraire, l'usage du numérique doit nous permettre de répondre de façon complète aux besoins du citoyen et ce, à chaque étape de sa vie. Pour ce faire, il doit donner une image cohérente, intégrée et rationnelle des services publics et les rendre accessibles et compréhensibles à tous. Cette initiative ne doit pas s'arrêter aux frontières des administrations centrales : les opérateurs sociaux et les collectivités locales doivent être pleinement associés à ces évolutions.

Deuxièmement, il faut concevoir les services avec les usagers et la société civile, en faisant en sorte que l'écosystème des entreprises innovantes ou du monde associatif puisse enrichir l'offre de ser-

vice. L'État ne contrôle pas nécessairement l'ensemble de la chaîne. En revanche, il doit donner à l'utilisateur les outils nécessaires pour que ce dernier dispose d'une complète maîtrise de ses données et les utilise dans les services numériques qu'il a choisis, y compris dans ceux qui auront été développés hors de l'administration, à proximité du terrain. C'est ce qu'on désigne généralement par la notion de « stratégie de plateforme ». La « stratégie de plateforme », c'est la combinaison de la mise à disposition des données publiques, de la mise sous contrôle par l'utilisateur de ses données personnelles, et de la construction d'interfaces pour ouvrir des services à partir de ces données. Ces interfaces sont disponibles aussi bien pour simplifier le travail des administrations que pour donner la liberté à d'autres d'inventer autre chose. Il s'agit de remettre la donnée au centre, qu'elle soit publique ou personnelle, et pour ce faire il est nécessaire de développer la connaissance et l'usage de notre patrimoine de données.

Tout l'enjeu est donc de passer d'un modèle actuel, organisé autour des responsabilités ministérielles, voire directionnelles, à un modèle où les données sont un bien transverse et accessible au travers de plateformes robustes qui permettent l'innovation interne et l'innovation externe dans la délivrance de services.

* * *

La problématique de l'adoption des modèles du numérique n'est pas l'apanage de l'administration : les entreprises (banques, distribution, médias, édition...) vivent pleinement cette transformation et ont les mêmes types de défis à relever. Parce que la solution n'est pas triviale, cela se traduit généralement par un investissement substantiel dans de nouveaux outils et de nouvelles compétences. En effet, la simplicité apparente des outils massivement répandus dans le grand public masque une industrie d'une grande exigence, et avant d'être devenues incontournables, les solutions des géants de l'internet ont fait l'objet d'investissements massifs (sans compter les multiples produits qui n'ont pas trouvé leur marché et qui sont vite tombés dans l'oubli...). Du fait des contraintes budgétaires qui pèsent sur les administrations, et en dehors de quelques projets prioritaires, cet investissement n'est pas simple à obtenir. Cela nous invite donc en premier lieu à dégager des marges de manœuvre.

La bonne nouvelle, c'est que ces marges de manœuvre existent ! La majorité des énergies et des budgets informatiques sont accaparés par des services informatiques courants qui ont peu de spécificité par rapport au service public délivré.

C'est le cas, en particulier de la gestion des infrastructures matérielles (réseaux, centres informatiques, postes de travail...) et de celle des infrastructures de services (messagerie, outils collaboratifs, annuaires, référentiels...). Et ce d'autant plus que ces services courants ont souvent été développés de façon non coordonnée. Par conséquent, leur complexité technologique et fonctionnelle est immense et leur capacité d'évolution, faible.

Dans ce domaine, une démarche volontariste de mutualisation et de « décomplexification » doit être conduite. Celle-ci doit s'appuyer sur les existants les plus prometteurs et privilégier le choix de solutions simples. Elle doit également, pour faciliter l'adoption des nouveaux dispositifs par les utilisateurs, organiser la diffusion massive d'outils analogues au sein du grand public. Les marges qui seront ainsi dégagées pourront, en partie, être réemployées pour investir dans la « stratégie de plateforme » et les services innovants. Cela permettrait de redonner aux informaticiens de l'État, toute la disponibilité nécessaire à la construction d'un socle de services modernisé.

Parallèlement à cette recherche de marges de manœuvre, il est nécessaire de travailler au changement du modèle de conception et d'opération des services numériques, et ce, en évitant la construction de projets inutilement complexes. Les acteurs de la révolution numérique nous montrent comment s'y prendre : il faut faire confiance aux hommes et aux femmes qui conçoivent, développent et exploitent les produits numériques en leur donnant un véritable espace d'initiative. Il faut mettre en place des équipes interdisciplinaires et rapprocher le développeur de l'utilisateur final. Et il faut développer un encadrement focalisé sur la facilitation de l'innovation sous toutes ses formes.

Une des modalités possibles de mise en œuvre de ce modèle est la création de « start-up internes ». C'est ce qui a été fait par exemple pour la refonte du portail des données publiques data.gouv.fr. La création de « start-up internes » consiste à confier à une petite équipe fortement autonome et pilotée par un « intrapreneur », la conception-réalisation d'un service numérique nouveau, porteur d'usages innovants. Dotée d'un mandat court (quelques mois), cette équipe emploie les méthodes ainsi que les outils de réalisation et de « mise sur le marché » des start-up numériques. Il s'agit notamment de tester le produit, de l'améliorer et de développer une base solide de premiers clients qui attireront les suivants. L'ensemble des travaux informatiques n'a évidemment pas vocation à être réalisé de cette manière.

Mais, avec la mise en œuvre de tels dispositifs, les administrations seront nécessairement amenées à repenser plus globalement leur organisation en mode projet et leur outillage de développement pour rapprocher usager, métier et technique.

* * *

Pour mener à bien ces transformations profondes des outils et des pratiques, l'État dispose d'un atout majeur, car il est resté relativement maître de son système d'information. Il dispose, par ailleurs, dans le domaine informatique de 28 000 agents possédant souvent une double compétence, à la fois technique et métier. Ceci signifie que l'État est doté d'une grande capacité d'agir sur les services délivrés. Il faut désormais l'optimiser en mobilisant prioritairement les informaticiens de l'État sur la conception et la réalisation des systèmes plutôt que sur la maintenance et l'exploitation des systèmes existants. Et, pour ce faire, il est nécessaire de renforcer la maîtrise des projets, en sous-traitant moins massivement les étapes amont. Les grands acteurs des services numériques ne sous-traitent pas leur conception et leur fabrication. Au contraire, les développeurs sont des ressources clés, au cœur du dialogue et de la compréhension du besoin usager.

Ces évolutions impliquent également que les expertises rares, qui se trouvent parfois isolées, soient mises en réseau et valorisées. Il s'agit de

favoriser la capitalisation, la transversalité des solutions, l'intelligence collective et la progression des compétences, autour d'une impulsion interministérielle, et d'un accompagnement en méthode et en technologies.

* * *

La transformation numérique de l'État touche autant aux technologies qu'à l'usage, autant aux architectures qu'aux méthodes de travail, autant aux spécialistes qu'à ceux qui définissent les politiques publiques, autant aux processus administratifs qu'à la culture de collaboration. Elle irrigue, de près ou de loin, de nombreuses réformes et constitue le principal outil de la simplification administrative, de l'évaluation des politiques publiques, de la collaboration entre administrations, de la proximité avec l'utilisateur et du développement de la transparence publique. C'est un fil rouge transverse et un marqueur fort du présent cycle de modernisation de l'action publique qui se décline simultanément selon trois axes :

- La modernisation en profondeur des systèmes d'information et de leurs processus de fabrication,
- Le développement de la stratégie de plateforme et des données,
- Le développement exemplaire des services numériques. ■

De l'open data au gouvernement ouvert

Cinq ans après avoir forgé et popularisé le concept de « web 2.0 », Tim O'Reilly, lançait à Washington le « Gov 2.0 summit », une série de conférences traitant de questions très diverses mais toutes relatives à l'open data et à l'usage des données publiques. Ont été évoqués la problématique de l'amélioration du système de santé, celle de la conduite du changement ainsi que le concept de nation digitale et les stratégies de création de plateformes numériques.¹ Une conviction commune traversait néanmoins l'ensemble de ces rencontres : les technologies, les méthodes et plus encore les valeurs de la révolution numérique fournissent des ressources majeures pour améliorer l'efficacité de l'action publique, pour favoriser la transparence et pour encourager l'engagement des citoyens. Tim O'Reilly résume ainsi son analyse : « le véritable secret de l'État 2.0 est de penser l'État comme une plateforme. S'il est une chose que nous avons apprise des industries technologiques, c'est que tous les grands gagnants ont été des entrepreneurs de plateformes : des personnes dont le succès en a appelé d'autres, construits sur leur travail et qui en multiplient l'impact »².

Il y a certes de nombreux sous-jacents idéologiques à ces proclamations. Mais il est peut-être intéressant de les prendre au mot, et de nous demander si nous pouvons désormais envisager, concrètement, de véritables inflexions des politiques publiques. Après tout, la révolution numérique a transformé bien des pratiques individuelles et collectives. Sous nos yeux, « le logiciel dévore le monde³ ». La révolution étant complète, pourquoi ne ferait-elle pas évoluer l'État lui-même ?

* * *

Comme le soulignent nombre d'historiens, les révolutions industrielles sont des révolutions

économiques et sociales globales, qui suscitent de nouvelles logiques d'organisation et de nouvelles pratiques du pouvoir, largement au-delà de la sphère technologique et même de la sphère économique.

Les technologies disponibles, les actions qu'elles autorisent, l'imaginaire et les valeurs qu'elles véhiculent, les habitudes, le sens commun et les aspirations d'une époque qu'elles entretiennent : tout concourt à ce que chaque grande étape de l'histoire industrielle sélectionne et favorise des organisations et des stratégies de pouvoir qui lui correspondent. Il est donc relativement naturel que le succès du numérique, largement fondé sur un système ouvert, contributif, contrôlé par la périphérie, suscite l'émergence d'une appétence générale pour le « gouvernement 2.0. »

Le e-gouvernement

Les outils, les techniques et les méthodes du numérique recèlent un grand nombre de leviers d'action pour les gouvernements : dématérialisation, continuité et amélioration du service public, simplification des démarches administratives... La Grande Bretagne qui, avec le *Government Digital Service* (GDS) du Cabinet Office a théorisé la stratégie du « Digital par défaut », est généralement considérée comme un exemple, mais de nombreux autres pays du Nord de l'Europe peuvent se prévaloir d'une grande ambition dans ce domaine

Ainsi, l'Estonie se revendique comme étant le premier e-État de la planète. Après avoir assuré l'incontournable connexion des territoires en haut débit et lutté contre la fracture numérique, le programme e-Estonia vise aujourd'hui à renforcer la transition numérique grâce notamment à :

1. <http://www.gov2summit.com/gov2009>

2. <http://techcrunch.com/2009/09/04/gov-20-its-all-about-the-platform/>

3. Marc Andreessen, Wall Street Journal, 20 août 2011.

des cartes d'identité électroniques permettant une authentification certaine et sécurisée dans tous les environnements électroniques ;

un système de e-voting pour voter à travers Internet (et en sécurité) depuis n'importe quel point du monde ;

au projet Mobile ID grâce auquel tout système technique est capable d'utiliser un téléphone mobile comme identifiant électronique sécurisé ;

au projet X-Road, une plateforme d'interopérabilité entre grandes bases de données permettant d'y intégrer de nombreux e-services.

L'économie de moyens induite par l'efficacité de ces dispositifs techniques, combinée à l'intérêt stratégique de proposer, en tant que gouvernement, des éléments aussi importants pour la souveraineté nationale sous forme numérique, fait de ce programme un dispositif inédit.

Toujours en Europe, la Finlande s'est illustrée grâce à un projet de gouvernement 2.0. porté par un esprit de démocratie participative. Au mois de septembre 2012, le gouvernement finlandais approuvait en effet l'ouverture d'une plateforme technologique, un « open ministère », fonctionnant sur un principe simple : tout projet de loi déposé sur la plateforme et recueillant, en moins de six mois, plus de 50.000 signatures devra automatiquement être soumis à l'examen et au vote du parlement finlandais.

La France est, elle-même, très engagée dans cette démarche de dématérialisation, avec des portails comme Légifrance (lancé en 1998) ou service-public.fr (créé en 2000) et de très nombreuses initiatives de services publics numériques.

Les infrastructures cognitives

Au-delà de ces logiques servicielles, la révolution numérique transforme également les formes classiques de l'action publique comme la création de grandes infrastructures. Cadastre, cartographie, statistique publique témoignent déjà de la possible dimension immatérielle de ces infrastructures qui évoluent plus encore aujourd'hui vers des logiques cognitives, privilégiant ainsi la concentration de ressources immatérielles ouvertes, interopérables et surtout appropriables par de nombreux agents économiques et sociaux.

Le Global Positioning System (GPS) a été l'une des premières grandes plateformes numériques. Issu de travaux de recherche de la Darpa dans les années soixante, ce système de géolocalisation

par satellites a commencé à être déployé en 1978. Cependant, en 1983, la catastrophe du vol 007 de la Korean Airlines poussa le président Ronald Reagan à annoncer que le système ne serait ouvert aux applications civiles que lorsqu'il serait complètement fonctionnel. En 2000, le président Bill Clinton décida de son ouverture sans restriction à l'ensemble des applications civiles. Le succès scientifique et économique de cette plateforme fut tel (transport, tourisme, recherche géodésique, étude de l'atmosphère) qu'elle devint rapidement une infrastructure critique. À tel point que l'Europe (avec Galileo), la Russie (avec GLONASS) et la Chine (avec le projet Compass) durent rapidement se doter de systèmes équivalents. L'ensemble de ces grands systèmes est devenu crucial pour la plupart des applications mobiles, si bien que leurs responsables construisent aujourd'hui d'importantes passerelles d'interopérabilité.

Avec la présidence Obama, les États-Unis ont radicalisé cette stratégie. Prenant ses fonctions juste après la crise de 2008, le président Obama promulguait rapidement un « Stimulus package » de plus de 5 % du PIB, comprenant un « Tech Package » de 54 milliards de dollars. On y trouvait, en plus du développement des infrastructures à haut débit, une grande attention apportée au système d'information de santé, au développement des « smart grids », au travail sur les normes techniques d'interopérabilité des grands systèmes ou encore à une base de données portant sur le patrimoine culturel. À n'en pas douter, au-delà du choc keynésien souhaité, ce plan de mutation industrielle s'attachait à définir un nouveau périmètre de biens communs et de nouvelles règles pour y accéder⁴.

L'émergence du «government as a platform»

Avec le e-gouvernement, l'État se rapprochait des citoyens en améliorant l'efficacité et la fluidité de ses services. Avec les infrastructures cognitives, il recherchait de nouvelles manières de nourrir et de réguler l'économie. Mais il restait encore, avec ces deux démarches dans une position de distributeur de services et de ressources. L'aspiration qui se range sous l'expression générale de « government as a platform » et qui s'est dessinée au tournant des années 2010 est toute autre. Il s'agit en effet désormais de distiller dans la société des ressources qui soient à la disposition des citoyens comme des agents économiques et sociaux, leur permettant ainsi de mener leurs propres projets et d'enrichir les initiatives de l'État. C'est ce que

4. <http://www.henriverdier.com/2009/11/stimulus-package-les-americains.html>

5. www.proximamobile.fr

6. Voir
<http://challengepost.com/> et
<http://challenge.gov>

la France a fait avec le développement de Proxima Mobile⁵, portail de services d'intérêt général sur terminaux mobiles, dont les applications ont été créées par des acteurs publics, des associations et des entreprises.

Le mouvement d'ouverture des données publiques est l'un des pivots de cette nouvelle approche du gouvernement comme plateforme. Originellement, le partage des données publiques se fonde sur la volonté de transparence et de libre accès des citoyens à l'information. Avec la révolution numérique, cette ambition de « redevabilité » des États a été complétée par la volonté de répondre à des problématiques sociales et économiques. En effet, la libération dans l'espace public, de données brutes, ainsi que leur mise en forme dans des formats facilitant leur appropriation, leur agrégation et leur traitement, sont un puissant levier de fécondation de l'économie et d'innovation dans la conduite de l'action publique. Les données publiques lorsqu'elles sont accessibles et utilisables par un grand nombre de citoyens constituent des ressources pour la création de nouveaux services et de nouvelles entreprises, le développement de nouvelles pratiques de coproduction de services avec les citoyens, l'acquisition de savoirs communs et l'amélioration de la qualité du débat public.

C'est tout le sens du mouvement actuel de l'open data qui se développe dans le monde et notamment dans notre pays. En France, ce sont les collectivités locales qui ont joué un rôle pionnier sur ces questions (notamment Rennes, Brest, Montpellier, Paris ou le département de Saône-et-Loire) puis l'État a installé, en 2011, la mission Etalab. Celle-ci est chargée de favoriser l'ouverture et le partage des données publiques. Au fil des expérimentations, ce travail sur l'ouverture des données s'est enrichi et étoffé, ouvrant une réflexion dense sur les choix stratégiques de don-

nées à diffuser en priorité, la responsabilité du producteur de données face à d'éventuelles erreurs ou aux mésusages, les politiques de développement économique devant accompagner cette libération des données.

Le mouvement de l'open data a également permis aux organisations de mettre ces données au service de leur propre efficacité. Elles ont, par exemple, créé des systèmes d'information permettant de se décroïsonner et favoriser le partage d'information.

L'open data, enfin, contribue au développement du partage des décisions, de la concertation, de l'engagement citoyen. Cela forme de nouveaux horizons pour la démarche du gouvernement ouvert. Aux États-Unis, par exemple, le site challenge.gov⁶ rassemble plusieurs centaines d'appels à contributions publiques, émanant de la Maison-Blanche, du département de l'énergie, de l'agriculture, ou de l'éducation et proposant un ensemble de défis politico-technologiques d'une grande variété et d'une grande créativité.

* * *

L'open data dessine un nouvel univers de pratiques du pouvoir et de nouvelles formes de gouvernements, plus participatives, plus ouvertes et plus transparentes... Face à la complexité des défis contemporains, au désir de contribution des citoyens et des corps intermédiaires et à leur puissance d'agir, l'État développe une nouvelle attitude marquée par la confiance et de nouvelles façons de concevoir l'action publique. Il fait désormais lui-même levier sur les possibilités qu'offre la transition numérique pour la stimuler, la nourrir et la mettre au service du bien public. ▮

Votre vocation fait votre fierté,
la nôtre est de vous assurer.



Exercer son talent au service des autres est une mission que nous partageons. C'est pourquoi, **la GMF, 1^{er} assureur des agents des services publics** en fait toujours plus pour vous assurer dans votre vie personnelle (assurance auto, habitation, complémentaire santé, épargne) et vous accompagner dans votre vie professionnelle. À votre tour, rejoignez nos 3 millions de sociétaires pour profiter **des offres privilégiées** que nous vous réservons.

POUR LES MOINS DE 30 ANS

50€ OFFERTS*

SUR VOTRE ASSURANCE AUTO

Renseignez-vous au **0 970 809 809** (numéro non surtaxé) ou sur **www.gmf.fr**

*Offre réservée aux agents des services publics de moins de 30 ans, la 1^{re} année, à la souscription d'un contrat d'assurance auto, valable jusqu'au 31/12/2014.

LA GARANTIE MUTUELLE DES FONCTIONNAIRES et employés de l'État et des services publics et assimilés. Société d'assurance mutuelle - Entreprise régie par le Code des assurances - R.C.S. Paris 775 691 140 - Siège social : 76, rue de Prony - 75857 Paris Cedex 17 et ses filiales GMF Assurances, La Sauvegarde et GMF Vie. Adresse postale : 45930 Orléans Cedex 9.

ASSURANCES MUTUELLES DE FRANCE - Société d'assurance mutuelle - Entreprise régie par le Code des assurances - R.C.S. Paris 323 562 678 - Siège social : 11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon - 75014 Paris. Adresse postale : 45930 Orléans Cedex 9.

Les programmes ministériels de modernisation et de simplification

L'histoire administrative récente est marquée par une continuité dans les objectifs et les orientations des démarches engagées en matière de réforme de l'État. Depuis la circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 dite circulaire « Rocard », les Premiers ministres qui se sont succédés ont souligné l'importance de l'objectif d'adaptation de l'État. Il s'agit d'accompagner et de devancer les mutations profondes que connaît la société française, en initiant une démarche globale de réforme visant à clarifier les missions de l'État et le champ des services publics. Pour atteindre cette ambition, il est apparu rapidement, comme une évidence, que chaque ministère devait élaborer et mettre en œuvre un programme pluriannuel de modernisation.

L'histoire administrative récente est marquée par une continuité dans les objectifs et les orientations des démarches engagées en matière de réforme de l'État. Depuis la circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 dite circulaire « Rocard », les Premiers ministres qui se sont succédés ont souligné l'importance de l'objectif d'adaptation de l'État. Il s'agit d'accompagner et de devancer les mutations profondes que connaît la société française, en initiant une démarche globale de réforme visant à clarifier les missions de l'État et le champ des services publics. Pour atteindre cette ambition, il est apparu rapidement, comme une évidence, que chaque ministère devait élaborer et mettre en œuvre un programme pluriannuel de modernisation.

En octobre 2012, le gouvernement a lancé la modernisation de l'action publique (MAP), démarche qui

s'inscrit dans cette tradition, mais qui veille à surmonter les difficultés rencontrées précédemment et à ne pas entraver la qualité de nos services publics. Ainsi, la MAP concerne toutes les dimensions de l'action publique qu'ils s'agissent de l'appareil productif de l'État et de ses opérateurs, des collectivités locales ou du champ de la protection sociale. Elle repose sur une méthode partenariale de concertation, d'évaluation et d'expérimentation.

Pour nourrir cette démarche de modernisation, le Premier ministre a demandé à chacun des ministres, à l'occasion du premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) qui s'est réuni le 18 décembre 2012, d'élaborer un programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS), couvrant la période 2013-2015.

1 Un projet stratégique

Placés sous l'entière responsabilité des ministres, dans leur élaboration stratégique comme dans leur pilotage opérationnel, les PMMS sont le document stratégique permettant de présenter et de mettre en œuvre la dynamique de modernisation dans chacun des ministères. Ils intègrent l'ensemble des grands chantiers structurants de la MAP : évaluations de politiques publiques, simplifications, transition numérique, rénovation des conditions de gestion des ressources humaines. Porteur du projet stratégique du ministère sur la politique de transformation et de modernisation de ses politiques publiques, le PMMS a vocation à simplifier l'action publique en partant des besoins des usagers et en rationalisant l'organisation et le fonctionnement des administrations.

S'ils ont une portée ministérielle, les PMMS n'en demeurent pas moins un enjeu interministériel puisqu'ils doivent contribuer à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'ensemble du Gouvernement. Ils sont un vecteur de transparence et de partage d'information pour les principaux acteurs qui concourent à la modernisation de l'action publique. Ils ont pour ambition également de redonner le sens de leur action aux agents publics qui sont étroitement associés aux chantiers engagés dans le cadre de la MAP.

L'objectif des PMMS d'identifier et de conduire les réformes nécessaires au renforcement de la puissance publique et à l'amélioration des services publics tout en permettant le redressement nécessaire des finances publiques.

2 Une ambition : améliorer les modes d'intervention de l'action publique

Les PMMS, par construction, intègrent l'ensemble des actions visant à simplifier et améliorer l'activité et les missions de l'État, tant au niveau central qu'au sein des administrations déconcentrées. Ils comprennent deux volets principaux : la simplification de l'action de l'administration en direction des usagers ; la rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des administrations.

2.1 Améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers

Ligne directrice des mesures décidées à l'occasion des quatre CIMAP qui se sont respectivement tenus en décembre 2012, avril, juillet et décembre 2013, l'amélioration des services procurés aux citoyens et aux usagers constitue le premier volet d'un programme ministériel de modernisation et de simplification. Dans cette optique, trois leviers ont été identifiés : la simplification des normes et des processus, la simplification de la relation des usagers aux administrations, la stratégie ministérielle en faveur de la transition numérique.

La simplification des normes et des processus

La simplification et l'allègement des normes existantes ainsi que la rationalisation de la production des futures normes sont des chantiers ambitieux qui répondent au double impératif de clarification de l'action de l'État vis-à-vis des citoyens et de

remise à plat des procédures applicables aux administrations.

L'objectif est à la fois de mieux répondre aux attentes des usagers des services publics, mais aussi de mieux organiser l'activité des agents publics, notamment en les invitant à proposer des mesures de simplification. Dans ce cadre, chaque ministère a été conduit, dans le cadre de l'élaboration de son PMMS, à mettre en place une démarche participative avec les agents publics et les usagers afin de faire émerger des propositions.

Exemple

Le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a lancé des « États généraux de la modernisation du droit de l'environnement », visant à simplifier le droit de l'environnement pour le rendre plus clair, plus compréhensible et plus stable, tout en maintenant un niveau élevé de protection.

Après une très large consultation des parties prenantes menée pendant plusieurs mois, plus de 800 contributions ont été recueillies. Elles vont permettre de mettre en œuvre des réformes autour des trois axes suivants :

- améliorer l'élaboration des normes environnementales ;
- améliorer les procédures applicables à la réalisation de projets ;
- améliorer la sécurité juridique et la sanction des atteintes à l'environnement.

La simplification de la relation des usagers aux administrations

L'amélioration de la qualité des services publics ainsi que leur plus grande accessibilité passe par la simplification de la relation des citoyens aux administrations. Ainsi, en plus des chantiers de simplification lancés au sein de chaque ministère, le PMMS intègre les mesures qui ont été décidées à l'occasion des différents CIMAP – arrêtées dans le cadre du programme de simplification ou issues de la consultation « Innover et simplifier avec les agents publics » (ISAP). Lancée en mars 2013, la démarche ISAP a permis de recueillir près de 1 000 propositions d'agents sur trois thèmes différents : rendre un meilleur service, améliorer le fonctionnement interne de l'administration et simplifier la réglementation.

Exemple

Le PACTE Défense PME, annoncé par le ministre de la Défense le 27 novembre 2012, prévoit la mise en œuvre de 40 mesures concrètes et immédiates visant à faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique et ainsi favoriser leur développement.

Les actions prévues par le PACTE Défense PME, actuellement en cours de mise en œuvre, s'articulent autour de quatre axes :

- mieux prendre en compte les PME dans la stratégie d'achat de l'ensemble du ministère à travers une nouvelle dynamique et de nouvelles pratiques ;
- consolider dans la durée le soutien financier à l'innovation des PME pour faciliter le passage de la recherche au développement ;
- prendre des engagements réciproques entre le ministère et les maîtres d'œuvre industriels pour favoriser la croissance des PME ;
- renforcer l'action en région via un nouveau dispositif de soutien des PME.

La stratégie ministérielle en faveur de la transition numérique

L'irruption du numérique dans l'ensemble de la société transforme le rôle et les modalités d'action de l'État qui doit se tourner vers une logique d'innovation continue, à tous les stades des politiques publiques (conception, décision, mise en œuvre). La stratégie d'accélération de la transition numérique mise en œuvre dans le cadre de la MAP consiste ainsi à moderniser les systèmes d'information, à développer l'administration numérique et à favoriser l'ouverture et le partage des données publiques.

Les PMMS ont également permis d'articuler l'ambition numérique avec les démarches de rationalisation menées au niveau interministériel, notamment sous l'égide de la direction interministérielle des services d'information et de communication (DISIC).

2.2 Améliorer l'organisation et le fonctionnement des administrations

Exemple

Le ministère de la Justice a lancé un ambitieux programme de modernisation informatique permettant le partage d'informations en matière de procédure pénale entre forces de l'ordre et juridictions, l'actualisation presque instantanée du casier judiciaire, le déploiement d'une plateforme nationale d'interceptions judiciaires (PNIJ) pour permettre, dans le respect de la législation sur la protection des données personnelles, de sécuriser les écoutes judiciaires. Ces projets permettront à la fois de sécuriser différents processus, de re-déployer des emplois et d'économiser des crédits

Le second volet du PMMS vise à améliorer le fonctionnement interne de l'administration ainsi que les conditions de travail des agents tout en contribuant à la maîtrise des dépenses publiques. Pour ce faire il s'articule autour de quatre leviers principaux : la rationalisation et la professionnalisation des fonctions supports, la redéfinition des missions et de l'organisation des administrations, la rationalisation du paysage des agences et opérateurs rattachés à l'État, la rénovation des conditions de gestion des ressources humaines et du dialogue social.

La rationalisation et la professionnalisation des fonctions supports

La contribution de chaque ministère aux grands chantiers transverses de gestion publique (achats publics, investissement public, politique immobilière, organisation de la fonction financière) est un des objectifs des PMMS.

Exemple

Le ministère des Affaires sociales et de la Santé pilote le programme « performance hospitalière pour des achats responsables » (PHARE) visant à accompagner les hôpitaux dans la mise en place d'une démarche durable de progrès sur tous leurs achats. Il s'agit de dégager des économies (910 M€ de gains achat dont 290 M€ ont déjà été réalisés en 2013) pour donner des marges de manœuvre supplémentaires aux hôpitaux, tout en assurant le meilleur niveau de prise en charge des patients.

La redéfinition des missions et de l'organisation des administrations

Les PMMS constituent les documents de référence pour le suivi de la modernisation de l'action publique dans chaque ministère. À ce titre, ils contiennent de nombreuses propositions qui ont vocation à répondre aux évolutions des missions de chaque ministère et d'anticiper les évolutions budgétaires. L'objectif, c'est notamment d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des administrations centrales : réorganisation des fonctions métiers ou support, amélioration du fonctionnement des services de l'État et recherche d'une meilleure articulation entre les différents niveaux d'administration.

Exemple

Les services du Premier ministre se sont engagés dans un projet majeur de rationalisation de leurs implantations immobilières visant à regrouper la plupart des services et réduire le nombre d'implantations à 18 contre 38 actuellement. Cela permettra de faciliter les synergies, d'améliorer les conditions de travail et de réaliser des économies.

Dans le cadre de sa stratégie de transformation, le ministère de l'Économie et des Finances promeut une organisation territoriale de ses services pragmatique et innovante. Les démarches stratégiques engagées à la direction générale des finances publiques et à la direction générale des douanes et droits indirects, permettront de redéfinir les principes d'organisation des réseaux en fonction des différentes missions. Il s'agit d'offrir un service identique à tous les citoyens tout en diversifiant les formes d'organisation en fonction des besoins et des spécificités propres aux différents territoires.

La rationalisation du paysage des agences et opérateurs rattachés à l'état

Le séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012 a décidé d'ouvrir un grand chantier sur les opérateurs de l'État, car ces derniers doivent être pleinement associés à l'exercice de modernisation de l'action publique. Ainsi, les PMMS définissent une stratégie de rationalisation, au regard de l'évolution des missions et des moyens. Chaque ministère doit proposer des mesures de mutualisation ou de fusions entre structures, ainsi que des évolutions possibles sur le plan de la structure juridique. Pour les opérateurs à réseau, ces propositions ont vocation à être articulées avec la stratégie territoriale d'offre de services publics.

Exemple

Placé sous la tutelle du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie ainsi que sous celle du ministère de l'Égalité du territoire et du Logement, le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a été créé le 1^{er} janvier 2014. Regroupant 11 structures préexistantes le CEREMA permettra aux services de l'État et des collectivités territoriales de disposer d'un centre de ressources d'expertises scientifiques et techniques intervenant en appui à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

La rénovation des conditions de gestion des ressources humaines et du dialogue social

La transformation, moteur et levier de la modernisation de l'action publique ne peut se faire sans les gens qui sont le premier levier d'intervention de la puissance publique. C'est la raison pour laquelle la rénovation des conditions de gestion des ressources humaines, l'accompagnement des cadres dans l'exercice de leurs responsabilités managériales ainsi que la promotion de l'innovation et de la participation des agents publics à la modernisation du service public sont des priorités affichées de la MAP. Le renforcement du dialogue social et l'association des représentants du personnel constituent également un pilier important de la démarche de modernisation de l'action publique engagée par le gouvernement. Ainsi, chacun des PMMS a donc été élaboré à partir de proposition des agents et a été présenté devant les instances ministérielles du dialogue social.

Exemple

Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt, en amont de l'élaboration de son PMMS, a élaboré dans le cadre de groupes de travail associant administration et représentants du personnel un programme stratégique ministériel. Cette démarche fixe les bases nouvelles d'un dialogue social rénové au sein de ce ministère. Le programme stratégique ministériel définit les grands chantiers structurants à conduire dans la durée : le maintien d'une expertise diversifiée et de haut niveau, l'accompagnement du changement, l'innovation et la simplification et le renforcement des partenariats.

3 Bilan et perspectives

18 mois après l'élaboration des premiers PMMS, chaque ministère a conduit le travail stratégique débouchant sur un programme ministériel de modernisation et de simplification. Ceci a permis de mettre en œuvre des premières mesures importantes. Si des progrès restent à accomplir — notamment dans un cadre interministériel afin de mieux identifier les collaborations et les complémentarités pour les politiques publiques partagées entre plusieurs ministères —, des avancées significatives ont pu être faites. 2014 devrait être l'occasion de consolider cette démarche, et en particulier d'approfondir l'exercice de réexamen des objectifs et des missions de l'État, à l'aune du prochain projet de loi portant sur la décentralisation. ■

La simplification administrative pour faciliter la vie des entreprises et des citoyens français

L'un des piliers de la MAP, c'est le « choc de simplification », voulu par le Président de la République qui vise à réduire la complexité administrative pour les citoyens, les entreprises ainsi que les agents publics. Celui-ci doit permettre de rendre les services publics plus accessibles, d'améliorer leur qualité et de mieux répondre aux besoins des usagers.

Pour atteindre ces objectifs, des moyens inédits sont mis en œuvre. D'abord, un principe, celui de partir du point de vue des usagers et des entreprises et de coconstruire avec eux ce que doit être l'effort de simplification. Ensuite, des méthodes qui s'ancrent sur le terrain, mobilisent les agents et sont en prise avec la réalité du service. Enfin, un pilotage renforcé et une gouvernance renouvelée, avec en particulier un Conseil de la simplification

mis en place pour les entreprises, au début de cette année.

Ainsi, depuis le lancement de la MAP, 200 mesures concrètes de simplification ont été prises dans des domaines qui concernent la relation des citoyens avec l'administration (l'emploi, la santé, la fiscalité, l'éducation, le handicap, le logement, les papiers d'identité...) ainsi que les moments clés de la vie des entreprises (créer, développer, répondre aux marchés publics, importer et exporter...).

1 Améliorer et simplifier les services publics en faisant de l'écoute des parties prenantes le moteur de la modernisation

a. Analyser les « évènements de vie »

Quel que soit le public cible visé (entreprises, particuliers...), la démarche mise en œuvre consiste à repenser l'action publique en partant des attentes des citoyens et des besoins des usagers. Dans ce cadre, une logique d'analyse des événements de vie identifie les mesures prioritaires en fonction de la complexité ressentie par l'utilisateur et du volume de personnes concernées.

Cette méthodologie, utilisée également par l'administration britannique et néerlandaise (Customer Journey Mapping), permet de se mettre dans les pas et la tête de l'utilisateur pour identifier ses besoins ainsi que ses attentes et retracer l'intégralité du parcours administratif à effectuer. Les situations dans lesquelles le rapport à l'administration est le plus complexe — handicap, perte d'emploi, perte d'autonomie, logement — sont ainsi identifiées. Puis, à chaque

étape de l'un de ces événements de vie et pour chacune des démarches qui le constitue, les satisfactions et les insatisfactions de l'utilisateur sont recueillies. L'application de cette méthode a conduit à prendre des mesures pour mettre fin au phénomène de non-recours aux aides sociales qui s'élève aujourd'hui à 40 %, en raison de la complexité des démarches administratives.

La méthodologie du parcours est également appliquée aux entreprises. Elle s'articule alors autour des 10 événements de vie prioritaire de l'entreprise : la création, le développement, la transmission, l'import et l'export, les obligations comptables et fiscales, l'emploi et la formation, l'aménagement et la construction, les échanges avec les administrations, l'exercice de son activité et les réponses aux marchés publics.

b. Ancrer l'écoute dans les pratiques administratives

Au-delà des études quantitatives ou qualitatives, cette démarche d'écoute de l'utilisateur s'appuie aussi sur des méthodes ciblées permettant d'affiner l'analyse. C'est pour comprendre finement la posture du contribuable face à ses obligations fiscales que la DGFIP a mené une étude ethnographique, véritable moment d'observation des comportements d'individus face à leurs démarches fiscales, qui a permis de distinguer cinq profils d'utilisateurs : le dépassé, le novice, l'anxieux, l'habitué, l'autonome pressé... Ce profilage permet ensuite d'inventer les bonnes incitations sur les canaux de contacts à privilégier.

Ces méthodes d'écoute des usagers démontrent aussi leur intérêt dans le cadre même de la définition de nouvelles règles et de nouvelles normes.

Ainsi, les PME françaises sont désormais au cœur d'un dispositif novateur d'écoute et de prise en compte des impacts des nouvelles réglementations administratives sur leurs activités : le test PME.

c. Donner la parole aux agents publics

L'écoute ne doit pas se limiter aux usagers, mais intégrer aussi les agents publics. Car ils sont au cœur de la relation entre citoyen et administration, il est fondamental de faire de la consultation des agents une nouvelle méthode de modernisation de l'action publique. Ainsi, en mars 2013, la démarche participative « Innover et simplifier avec les agents publics » a été lancée afin de recueillir leurs propositions de simplification. Cette consultation s'articule autour de trois axes principaux : rendre un meilleur service, améliorer le fonctionnement interne des administrations et simplifier les réglementations.

La mobilisation a été forte puisque le site www.faire-simple.gouv.fr a accueilli plus de 15 000 visites et que 4 000 agents se sont inscrits. Plus de 3 000 contributions ont été déposées.

En parallèle, une démarche de terrain pour consulter les agents a été conduite par les préfets et les chefs de service déconcentrés. 514 propositions ont été présentées à la suite de ces consultations et 42 mesures ont fait l'objet d'une décision de mise en œuvre immédiate. Elles concernent par exemple l'obtention des papiers d'identité et de séjour avec la possibilité pour l'utilisateur de suivre sur Internet l'évolution du traitement de son dossier de demande de passeport et la généralisation à l'ensemble des préfectures de la possibilité d'informer par SMS les ressortissants étrangers de l'arrivée de leur titre de séjour.

2 Le cap de la concrétisation : coconstruire et expérimenter pour généraliser sur la France entière

Chaque projet de simplification s'articule autour de quatre étapes clés :

- La coconstruction avec les partenaires : construire une cible commune, valider conjointement la faisabilité et co-construire la mise en œuvre.
- L'expérimentation : penser la simplification à travers les processus administratifs dans toutes leurs dimensions (humaine, technique, réglementaire...) et prouver la pertinence des mesures sur un premier périmètre représentatif.
- Le déploiement : anticiper conjointement le transfert et la pérennisation des dispositifs en amont du déploiement.

- La mesure de l'impact : démontrer l'impact de la simplification sur le terrain.

a. Coconstruire pour moderniser l'action publique

La coconstruction part du principe que l'administration n'est pas seule, mais fait partie d'un écosystème et qu'elle a besoin de ses partenaires pour se transformer ! Pour cela, une approche collaborative est essentielle.

Ainsi, les actions de simplification des demandes d'aides sociales ont été tirées d'une série d'ateliers de coconstruction menés en Seine-et-

Marne et en Loire-Atlantique avec les acteurs de terrains : préfetures, services départementaux de la cohésion sociale, associations, collectivités territoriales, organismes sociaux et chercheurs spécialisés. Cette combinaison d'acteurs a permis d'enclencher rapidement une dynamique partenariale et consensuelle, facilitant ainsi l'identification de solutions directement opérationnelles. 13 actions visant à réduire le non-recours ont finalement été choisies pour être expérimentées. Parmi elles : une information ciblée auprès de populations potentiellement éligibles, la proactivité de l'administration pour aller au-devant de l'usager (accueil commun CPAM/CAF pour des « rendez-vous des droits »), la coordination des acteurs permettant une meilleure prise en charge et une meilleure orientation (formations des bénévoles d'associations et des centres communaux d'action sociale, conception d'un guide des aides...), la simplification des formulaires et des procédures administratives (simplification des pièces jointes pour le dossier CMUC ACS, délivrance automatique du droit ACS). Le résultat de la démarche, conduite sur ces deux territoires pilotes a permis d'améliorer la détection et l'information des personnes éligibles, de mieux coordonner les acteurs et de dresser les bases d'un « dossier de demande simplifié » avec une harmonisation des critères d'instruction.

La coconstruction est également au cœur de la dynamique de simplification en faveur des entreprises. Une approche collaborative inédite a été développée depuis le début de l'année 2014. Des groupes de travail collaboratifs composés des administrations concernées (centrales et déconcentrées), de chefs d'entreprise et des autres acteurs intéressés participent à la conception, au déploiement et à l'évaluation de la mise en œuvre des mesures de simplification.

Sept premiers ateliers collaboratifs, liés aux événements de vie des entreprises, ont été réalisés avec succès en février et mars 2014. Ils ont vocation à se tenir régulièrement (toutes les six semaines environ) afin d'ancrer la démarche dans la durée. Ils permettent d'établir un diagnostic partagé, d'identifier les nœuds de complexité, de co-construire des actions de simplification et d'évaluer la charge administrative ainsi que les résultats des actions menées.

“ ... la démarche de simplification lancée dans le cadre de la MAP repose sur l'organisation d'expérimentations sur le terrain ”

b. Expérimenter pour faire l'épreuve du réel et se donner « droit à l'erreur »

Faire passer l'épreuve du réel aux pistes de simplification définies est essentiel. C'est pourquoi la démarche de simplification lancée dans le cadre de la MAP repose sur l'organisation d'expérimentations sur le terrain.

Depuis fin 2013, les entreprises de huit régions (Corse, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Basse-Normandie et Picardie) expérimentent des outils de simplification sous l'égide des préfets et avec l'association des collectivités territoriales.

Ces expérimentations lancées lors du CIMAP du 18 décembre 2013 portent sur les principaux nœuds de complexité identifiés par les entreprises. Par exemple, concernant la création et le développement, trois pistes sont testées : la dématérialisation de la procédure de création d'entreprises, la facilitation de l'accès

des PME aux marchés publics, l'accélération de la délivrance des autorisations de transports exceptionnels.

c. Déployer et anticiper conjointement le transfert et la pérennisation

Afin d'offrir aux usagers, sur l'ensemble du territoire, une simplification concrète de leurs démarches et accompagner les agents dans la transition, une attention particulière est portée à l'étape de déploiement des mesures.

L'exemple du référentiel Marianne constitue une illustration de la méthode qui est mise en œuvre sur ce point dans le cadre de la MAP. Ce référentiel, créé dans le but d'améliorer la qualité de l'accueil dans tous les services publics au travers de 19 engagements, a été déployé avec un accompagnement ciblé sur les sites aux plus forts enjeux d'accueil du public. Cinq réseaux principaux ont été sélectionnés : l'administration fiscale, la justice, l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et les préfetures.

Il a, par ailleurs, été choisi de tester les mesures à l'échelle départementale afin de créer une dynamique d'amélioration locale. Ainsi, un pre-

mier pilote de trois départements reposant sur la formation de « chefs de projets territoriaux » en charge d'essayer la démarche a été mis en œuvre. Les premières actions ont permis de constater des améliorations visibles et celles-ci ont été largement valorisées par les usagers : information claire sur les conditions d'accès et les horaires, respect effectif des délais de réponse, etc.

C'est à la suite de ces évaluations qu'ont été réalisées les vagues de déploiement. La première concerne les régions autour des trois pilotes départementaux et Paris, la deuxième, les départements des chefs-lieux de région et l'Île-de-France. Pour faciliter la généralisation, un outil de déploiement et de transfert de compétences a été développé : téléchargeable en ligne, il permet de faciliter la mise en œuvre locale grâce à une démarche structurée et à une banque d'outils. Au total, plus de 4 000 agents se sont impliqués dans la démarche, avec un réseau de plus de 400 référents formés à Marianne. Aujourd'hui, toutes les préfetures, les rectorats et les services des impôts ont adopté le référentiel.

Cette méthode a donc permis de pérenniser la démarche au niveau national et de réussir le défi de la généralisation. Désormais, des actions de formation sont réalisées et un pilotage interministériel du déploiement à échéances trimestrielles est assuré par le SGMAP.

d. Mesurer le chemin accompli et communiquer pour rendre visibles les résultats atteints

Une simplification n'est pas effective au simple motif qu'un projet a été lancé. C'est la mesure de la qualité du service rendu par les administrations et celle de la perception qu'en ont les usagers qui permettent de vérifier l'effectivité d'une démarche de simplification et de s'assurer de son effet dans la durée.

Pour que l'ensemble des citoyens dispose des informations sur le contenu et, le déploiement et l'avancée du programme de simplification, le site internet <http://simplification.modernisation.gouv.fr> a été ouvert dès sa publication, le 17 juillet 2013. Il assure ainsi, de façon inédite, une transparence complète sur les mesures prises et leur rythme de mises en œuvre.

Aujourd'hui, huit mois après la publication du programme de simplification, les premières avancées

sont tangibles. En premier lieu, le gouvernement s'est doté du cadre juridique permettant l'avancée rapide du programme et facilitant la mise en œuvre des réformes. À notamment été rendu possible, l'adoption des mesures de simplification par ordonnance.

Deux lois importantes ont également été votées : la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens et la loi du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises. Plus de la moitié des mesures du programme de simplification ont, par ailleurs, été expérimentées ou déployées au cours de l'année 2013.

En 2014, ce mouvement de simplification sera amplifié puisque certaines mesures structurantes deviendront pleinement effectives. C'est le cas par exemple du principe selon lequel « le silence de l'administration vaut accord ».

Retracer l'expérience de la simplification administrative permet de mettre en exergue un certain nombre de facteurs clés de succès : une gouvernance de haut niveau, un portage politique adéquat, une large place ménagée à la coconstruction avec les partenaires, l'association des agents publics, l'existence de chefs de projets formés et rompus à la conduite du changement dans les administrations, un programme et des moyens financiers pour soutenir les initiatives interministérielles structurantes et innovantes.

Sous l'impulsion présidentielle, le gouvernement français a lancé un véritable choc de simplification pour les entreprises, les citoyens et les agents publics. L'échéance qui a été fixée pour mener ce programme est de trois ans. Cela permet de fixer une vision, de traiter des nœuds de complexité souvent délaissés jusque-là, et d'intégrer des actions dans un calendrier échelonné, assorti de bilans d'étapes. Il ne faut pas oublier que réformer prend du temps. L'exemple de l'Allemagne est, à ce titre, instructif puisque son programme de simplification lancé en 2006 se poursuit encore aujourd'hui. Ce sont en effet des réformes structurelles qui sont désormais engagées et elles viendront transformer en profondeur la vie des citoyens ainsi que des entreprises au cours des prochaines années. ■



Philippe JURGENSEN
Inspecteur Général des Finances

Jérôme ITTY
Inspecteur Général des Finances

L'évaluation des aides en faveur des entreprises : la modernisation de l'action publique face aux impératifs économiques et budgétaires

Le Premier Ministre a confié à une mission de l'Inspection des Finances, du CGEJET (ex-Conseil général des Mines) et d'agents des collectivités locales, co-pilotée par un Président de Conseil régional (J-J Queyranne), un inspecteur général des finances (Ph. Jurgensen) et un chef d'entreprise (J-F Demaël), une mission d'examen de l'ensemble des aides à l'industrie, sauf celles à caractère plus particulièrement social.

La mission a opéré un recensement très complet des procédures actuelles, au nombre de plus de 700 pour l'Etat et plus de trois mille pour les collectivités locales, pour un coût total proche de 50 milliards d'euros. Elle a souligné les redondances entre certaines de ces actions et proposé de mieux répartir les champs d'intervention, de simplifier les procédures et de supprimer ou regrouper les aides les moins efficaces/efficientes ou de trop petit montant (dont les coûts de gestion sont dirimants).

Elle a également proposé douze réformes de fond, conduisant à près de trois milliards d'euros d'économies en année pleine; ces réformes touchent aussi bien le système de détaxation du fuel que les aides aux débitants de tabac, le régime fiscal des sociétés immobilières que les interventions du Centre national du cinéma et des Chambres de commerce et d'industrie et des métiers. Elles ont été pour une bonne part mises en oeuvre dans les mois qui ont suivi, tandis que la méthode originale utilisée pour cette mission en a inspiré d'autres dans les « vagues » suivantes de la MAP.

Par une lettre de mission datée du 11 février 2013, le Premier ministre a désigné trois personnalités pour mener une évaluation des aides publiques aux entreprises : Jean-Jack Queyranne, président de la région Rhône-Alpes, Jean-Philippe Demaël, directeur général de la société SOMFY et Philippe Jurgensen, inspecteur général des finances¹. Cette composition tripartite, l'ampleur du champ de l'évaluation et l'ambition des objectifs définis par le Premier ministre constituent autant de

singularités pour cette mission dont les conclusions ont été rendues publiques le 18 juin 2013², donnant lieu à des annonces du gouvernement à l'occasion du Conseil interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013³.

Après avoir rappelé les spécificités de la méthode suivie, nous reviendrons sur le cadrage, les principaux constats et les grandes préconisations de la mission.

¹ Les trois personnalités ont pu s'appuyer, pour la réalisation de cette mission, sur des rapporteurs issus de corps d'inspection (inspection générale des finances, dont le rapporteur général, Jérôme Itty), de l'administration (Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, direction du Trésor, direction du Budget, direction de la compétitivité, de l'industrie et des services) et des collectivités territoriales (région Rhône-Alpes et Association des régions de France).

² Le rapport est disponible sur le site de la documentation française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000375/000.pdf>

³ Le relevé de décisions du CIMAP est disponible sur le site de la modernisation de l'Etat : http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/releve_de_decisions_cimap3_17_juillet_2013.pdf

1 Méthode, cadrage et constats

a. La méthode : une méthodologie singulière qui s'inscrit dans le cadre de la MAP

La lettre de mission définissait un objectif clair : évaluer les interventions économiques de l'État et des collectivités territoriales en faveur des acteurs économiques, avec pour finalité de statuer sur leur efficacité et sur les possibilités de réforme, tant en termes de maîtrise des coûts que de simplification administrative.

Dans le temps contraint qui a été imparti à la mission, nous avons cherché à recueillir le plus grand nombre d'avis des entreprises et de leurs représentants, conformément à la méthodologie de la modernisation de l'action publique (MAP). La composition de notre trio de personnalités a permis de croiser les regards et d'intégrer un certain nombre d'attentes émanant des entreprises, des collectivités territoriales et de l'administration. Nous avons également consulté, individuellement ou collectivement, au cours d'auditions, des entreprises et leurs représentants. Un comité de suivi de la mission a été instauré, composé de chefs d'entreprises, de représentants syndicaux, d'organismes professionnels, d'économistes et des réseaux consulaires. Il s'est réuni à deux occasions, en mars pour la discussion des constats et en juin pour les propositions. Nous avons également travaillé en étroite coopération avec le Conseil national de l'industrie (CNI), en faisant un point d'étape toutes les deux semaines avec son groupe de travail sur les « aides à l'industrie », également présidé par Philippe Jurgensen. Enfin, nous avons animé un site Internet d'échanges avec les entreprises, via un questionnaire en ligne, qui a recueilli près d'un millier de réactions.

b. Le cadrage : des objectifs ambitieux, sur un champ d'évaluation vaste et hétérogène

Selon notre feuille de route, les réformes proposées devaient répondre à deux impératifs, simplifier et économiser : simplifier l'accès des entreprises aux soutiens publics, pour améliorer leur environnement économique, et réformer les interventions les moins efficaces, les plus coûteuses et les moins pertinentes, afin de dégager 2 Md€ d'économies en deux ans (1 Md€ en 2014 et 1 Md€ supplémentaire en 2015), pour contribuer au redressement des finances publiques.

Avec 46,5 Md€ de dépenses publiques à évaluer, notre champ d'analyse a été particulièrement vaste. Nous avons en effet été mandatés par la lettre de mission pour analyser un champ

d'aides représentant 46,5 Md€ sur les 110 Md€ de dépenses publiques (budgétaires et fiscales) qui peuvent être considérées, dans un sens très large, comme étant des interventions en faveur des acteurs économiques. Plusieurs dispositifs de montant élevé ont ainsi été exclus de l'analyse : il s'agit des taux réduits de TVA (18 Md€), des mesures liées à la formation professionnelle (4 Md€) et des allègements sur les bas salaires (allègements généraux de cotisations sociales : 21 Md€). D'autres dépenses ont été « sanctuarisées », comme celles relatives au handicap (7,5 Md€) ou au logement social (4,4 Md€), les jeunes entreprises innovantes (JEI : 120 Md€) ou encore le crédit d'impôt recherche (CIR : 3,5 Md€). Au sein du périmètre d'analyse restant, près de 40 Md€ d'aides relevaient de l'État (660 dispositifs) et 6,5 Md€ des collectivités territoriales (environ 3 000 dispositifs).

Ce champ d'évaluation est également très hétérogène. D'abord en raison des destinataires des soutiens publics : comme la définition retenue pour cette réforme des interventions économiques a été dès le départ très large, nous avons eu à analyser des aides en faveur des entreprises à proprement parler (de tous les secteurs de l'économie : industrie, services, agriculture et de toutes les tailles : entreprises individuelles, petites et moyennes entreprises et grandes entreprises), mais aussi des aides aux particuliers qui bénéficient *in fine* aux entreprises (comme les avantages fiscaux liés à l'investissement dans les entreprises) et même des soutiens aux associations (*via* une fiscalité dérogatoire ou *via* les réductions d'impôt pour les dons aux organismes sans but lucratif).

Il est hétérogène aussi en raison de la diversité des instruments mobilisés : sur les 40 Md€ de dépenses de l'État, près de la moitié (18 Md€) sont constitués de dépenses (ou « niches ») fiscales (crédits d'impôt, réductions d'impôt, exonérations diverses) et près d'un tiers d'interventions financières (prêts, garanties, fonds propres : 12,5 Md€). Le reste se compose de crédits budgétaires (subventions : 6,5 Md€) et de taxes affectées, c'est-à-dire des recettes publiques que perçoivent directement des organismes pour financer des soutiens aux entreprises (3 Md€). Les collectivités quant à elles ont majoritairement recours à des subventions budgétaires. Elles sont versées soit directement aux entreprises, soit à des organismes financés par les collectivités territoriales et qui offrent des prestations d'accompagnement aux entreprises. Les collectivités territoriales recourent toutefois de plus en plus fréquemment à des interventions financières indirectes.

c. Le constat : des interventions fragmentées, sédimentées, qui ne sont pas majoritairement orientées vers les priorités de la compétitivité de demain, et qui demeurent insuffisamment évaluées

Les interventions économiques sont très nombreuses et fragmentées, tant du côté de l'État que des collectivités territoriales. Elles résultent d'une sédimentation progressive, jamais réellement remise en cause et sans clarification réelle des compétences entre acteurs. Parmi les interventions de l'État, seuls douze dispositifs du champ d'évaluation correspondent à un volume d'intervention supérieur à 1 Md€ tandis que près de la moitié des interventions sont d'un montant inférieur à 5 M€ annuels. La pertinence de ces mesures de faible montant peut être remise en cause de plusieurs manières : faible connaissance par les bénéficiaires potentiels, doutes sur leur effet incitatif, ciblage trop fin qui peut générer des coûts de gestion excessifs, obsolescence des objectifs ou existence justifiée par la seule satisfaction d'intérêts catégoriels. Parmi les interventions des collectivités, le constat est le même : tous les niveaux de collectivités territoriales interviennent en matière de développement économique (2,7 Md€ pour les communes et intercommunalités, 2,1 Md€ pour les régions et 1,7 Md€ pour les départements). Il résulte de ces flux des cofinancements, des redondances et des incohérences, provoquées par la juxtaposition de plusieurs milliers d'aides, dans tous les secteurs, parfois avec des montants unitaires très limités et un nombre de bénéficiaires faible.

Les soutiens publics sont insuffisamment orientés vers les enjeux de la compétitivité : ni les secteurs d'avenir, ni ceux soumis à la concurrence internationale ne sont aidés prioritairement. Ainsi, l'industrie est relativement peu aidée (environ 2 Md€ au sens strict), alors que l'agriculture l'est beaucoup plus au regard de son poids dans la richesse nationale (près de 4 Md€, auxquels s'ajoutent les aides européennes de la politique agricole commune et des collectivités). De même, certains secteurs sont surreprésentés par rapport à leur poids dans le PIB, comme les commerçants et artisans (à titre d'exemple, les débitants de tabac perçoivent annuellement, en plus de leur rémunération, 250 M€ d'aides publiques, soit deux fois et demie plus que les aides à l'innovation d'Oséo/Bpifrance), la culture et le cinéma (pour 1 Md€, soit près de 10 % de l'ensemble des subventions budgétaires et taxes affectées). De plus, des montants élevés sont mobilisés afin de promouvoir certains territoires nationaux via le soutien aux entreprises,

comme les outre-mer (2 Md€) et les différentes zones prioritaires (urbaines ou rurales). Contrairement à ce que l'on serait en droit d'attendre, les aides ne sont pas prioritairement tournées vers les secteurs exposés à la concurrence internationale, puisque c'est le cas pour 20 % seulement des interventions en nombre. Enfin, les aides à l'innovation demeurent largement minoritaires (2,8 Md€ hors CIR), tout comme les soutiens à des secteurs d'avenir comme le numérique ou la transition énergétique : ils sont pourtant les moteurs de la croissance de demain.

Les coûts de gestion des aides, s'ils sont difficiles à chiffrer pour l'intégralité des soutiens, apparaissent élevés pour certaines structures. Il est impossible d'évaluer le coût de gestion de chaque intervention en l'absence d'informations directement disponibles. Nous avons en revanche priorisé nos investigations sur deux sujets : le bon usage par les réseaux consulaires des moyens financiers significatifs mis à leur disposition et les coûts de gestion des collectivités territoriales. Concernant les réseaux consulaires, force a été de constater que les réformes récentes du réseau qui visaient à dégager des gains d'efficience (économies chiffrées en 2008 à 400 M€ sur cinq ans) n'ont pas produit les économies escomptées. Le produit de leur taxe affectée a en revanche augmenté à un rythme soutenu (+30 % en dix ans, pour un total de 1,6 Md€), sans que les entreprises rencontrées aient perçu un surcroît de services correspondant. Les données analysées par la mission concernant les collectivités territoriales mettent également en exergue des montants de frais de gestion relativement élevés, avec près de 15 000 agents consacrés au développement économique, soit un équivalent budgétaire en coûts complets de près de 700 M€, c'est-à-dire 11 % du total des interventions.

Au total, le système général des interventions économiques ne sert que très imparfaitement l'objectif de soutien à l'activité, car il est fragmenté, insuffisamment orienté vers les défis de demain et faiblement piloté et évalué. Ainsi, le système de suivi de ces interventions nous est apparu très lacunaire : la comptabilité publique ne permet pas de retracer avec précision les montants, le nombre de bénéficiaires et les effets d'aides et de soutiens qui pèsent sur les finances publiques. Cette absence de suivi rend toute approche par grands « écosystèmes » de soutiens impossible. De même, ces interventions demeurent insuffisamment évaluées ; lorsqu'elles le sont, par des organes de contrôle comme la Cour des comptes, les évaluations restent la plupart du temps sans effet.

2 Enjeux et propositions

a. Les enjeux : l'urgence d'agir en faveur de la compétitivité implique de faire des choix courageux au service de priorités claires

Face à ces constats, plusieurs raisons militent en faveur d'une réforme du système global des aides et soutiens publics aux acteurs économiques. Premièrement, le système général, pris dans sa globalité, nous apparaît inefficace et inadapté. Trop d'évaluations ont conclu à l'existence d'effets d'aubaine, au manque de ciblage et de pertinence dans de nombreux dispositifs. Deuxièmement, les enjeux de l'économie nous obligent à réformer le système de soutien aux entreprises, face aux besoins de financement des entreprises, à l'impératif d'innover et de se réindustrialiser, tout en partant à la conquête des marchés à l'export. Troisièmement, le contexte des finances publiques rend la réforme impérieuse : le niveau du déficit et de la dette imposent de redresser les comptes publics afin de regagner des marges de manœuvre et d'envisager à terme une réduction des prélèvements obligatoires.

En conséquence, la réforme des interventions économiques doit répondre à trois objectifs.

Premier objectif, soutenir les priorités économiques nationales articulées autour des « 4 I » : investissement, innovation, industrie et international. Notre économie a besoin de plus d'investissement pour renforcer la structure financière des entreprises et les aider à se redéployer vers des secteurs porteurs. L'innovation doit être la priorité dans nos économies matures, pour conduire les entreprises à se différencier, monter en gamme et faire face à la concurrence internationale. L'impératif d'une réindustrialisation apparaît aussi clairement, si nous voulons maintenir des emplois durables et qualifiés sur le territoire national. Enfin, il faut soutenir en priorité les secteurs exposés à la concurrence internationale et conforter les filières d'excellence et des positions solides de la France dans le monde, à travers un soutien accru en faveur de l'export.

Deuxième objectif, se placer au service des entreprises. Les réponses à notre consultation en ligne et nos échanges avec les entreprises l'ont montré : les chefs d'entreprises attendent avant tout plus de stabilité dans l'action publique, plus de lisibilité et plus d'accessibilité. Parfaitement conscientes du niveau élevé des prélèvements obligatoires, elles attendent aussi une action publique qui soit plus efficace et soucieuse du bon usage des deniers publics.

Enfin, troisième objectif, relever le défi du contexte actuel : l'heure n'est plus aux rabots indiscriminés,

mais bien à des choix courageux et déterminés. La réforme préconisée propose de mettre en œuvre les conclusions de nombreuses évaluations qui n'ont jamais été appliquées. Elle assume les contraintes budgétaires, pour proposer des priorités de politique publique claires : face au défi du redressement des finances publiques, les nécessaires économies doivent se faire aux bons endroits, il faut conforter les interventions justifiées, au service de la compétitivité, bien calibrées et bien orientées et réduire les soutiens injustes ou inefficaces.

Notre réponse à la mission qui nous a été confiée s'articule ainsi autour de trois priorités : conforter les soutiens efficaces et bien orientés vers la compétitivité de demain ; prioriser les économies sur les mesures injustes et inefficaces ; simplifier les aides pour faciliter la vie des entreprises.

b. Propositions : les 12 mesures confortées, cap sur la compétitivité avec les « 4 I »

Au sein du périmètre d'analyse de la mission, nous avons proposé de conforter 12 grandes mesures phares qui étaient incluses dans le champ d'évaluation. Ces 12 grandes mesures reflètent les priorités de soutien à l'investissement, à l'innovation, à l'industrie et à l'international. Elles représentent près de 9 Md€ en volume d'intervention et 2,5 Md€ en coût budgétaire annuel. Les principales mesures concernent les interventions de Bpifrance (en prêts, garanties, fonds propres et en innovation), ainsi que les mesures d'incitations fiscales à l'investissement risqué pour les particuliers, les interventions des pôles de compétitivité et les soutiens aux secteurs de pointe de l'industrie française, notamment à travers les investissements d'avenir.

c. Propositions : les 12 propositions d'économies budgétaires, réformer en priorité les interventions inefficaces et coûteuses

Préserver la compétitivité des entreprises implique de cibler les économies budgétaires sur les mesures qui obéreront le moins la compétitivité. Nos propositions sont courageuses, elles impliquent des choix politiques clairs en faveur de la compétitivité : réduire ces dépenses injustes et inefficaces, c'est préserver les capacités de rebond de notre économie.

En premier lieu, la mission a proposé de réduire les coûts de gestion des aides, en faisant contribuer les opérateurs et les établissements publics au redressement des finances publiques. Ainsi, ont été proposées sur deux ans la réduction

du montant de la taxe affectée des réseaux consulaires (400 M€ d'économies budgétaires) et des centres professionnels et techniques (15 M€ d'économies budgétaires) afin d'encourager l'efficacité et les regroupements de ces structures, de même que la rationalisation de la carte des 110 agences économiques des collectivités territoriales pour n'en garder qu'une par région (70 M€ d'économies budgétaires).

En deuxième lieu, la mission a préconisé la réduction et la suppression d'interventions inefficaces dans différents domaines : les zones franches urbaines (25 M€ de réduction de dépenses fiscales) ; la fin des soutiens aux biocarburants de première génération (250 M€ de réduction de dépenses fiscales) ; le reparamétrage des exonérations de cotisations sociales outre-mer (qui vont actuellement jusqu'à 4,5 SMIC et dont l'effet sur l'emploi n'est pas démontré) à l'occasion de l'entrée en vigueur du CICE (200 M€ d'économies budgétaires) et la suppression du remboursement de la TVA non perçue outre-mer (100 M€ d'économies budgétaires) ; la réduction des avantages fiscaux en faveur du livret de développement durable (LDD), qui soutiennent de l'épargne liquide, non risquée et qui profitent aux plus aisés (180 M€ de réduction de dépenses fiscales) ; et l'alignement des réductions de tous les impôts (sur le revenu, sur les sociétés et de solidarité sur la fortune) sur le taux unique de 60 % (à l'exception des dons aux associations qui s'engagent en faveur des plus démunis, taux maintenu à 75 %). Enfin, la mission a repris les conclusions du comité d'évaluation de 2011 en proposant de supprimer prioritairement les dépenses fiscales et niches sociales évaluées comme non efficaces et non efficientes (400 M€ de réduction de dépenses fiscales).

En troisième lieu, la mission a recommandé de reconfigurer des interventions dont le poids budgétaire est élevé au regard des enjeux de la compétitivité de demain (330 M€ d'économies) et celles qui pénalisent l'environnement ou la santé publique (695 M€ d'économies). Au premier titre, les réformes proposées concernent ainsi les sociétés immobilières d'investissement cotées (SIIC, pour 180 M€ d'économies) et les ressources du Centre national du cinéma (pour 150 M€ d'économies). Au second titre, il est proposé de redimensionner les réductions de taxe sur le gazole non routier (485 M€ d'économies) et de supprimer la plus grande partie des aides aux ruralistes (210 M€ d'économies).

d. Propositions : les 12 simplifications proposées, clarifier les compétences et « débureaucratiser » les procédures

Les entreprises rencontrées au cours de la mission nous ont confié deux attentes principales en

matière de simplification : savoir « qui fait quoi » dans les aides et simplifier les procédures d'attribution de ces aides. Nous sommes convaincus qu'une plus grande clarté dans la répartition des compétences permettra de générer des économies.

La mission a ainsi proposé de faire de la région le chef de file complet au sein des collectivités territoriales en matière d'interventions économiques (190 M€ d'économies) et de réduire le nombre de soutiens pour éclaircir le « maquis » des aides (330 M€ d'économies). Ainsi, la moitié des 360 mesures de faible montant de l'État qui sont obsolètes, inefficaces ou dont les coûts de gestion sont trop élevés au regard des objectifs assignés pourraient être supprimées (objectif de 100 M€ de réductions de dépenses fiscales et budgétaires).

Par ailleurs, la mission a formulé plusieurs recommandations visant à améliorer l'accessibilité des informations sur les aides et les soutiens, principalement autour du déploiement d'un guichet unique renseignant sur l'intégralité des soutiens disponibles sur le territoire national. Les mesures de « débureaucratisation » des procédures devraient également permettre de faciliter le recours aux aides : faciliter le dépôt dématérialisé des demandes de soutien, expérimenter le programme « Dites-le nous une seule fois » (passeport numérique) afin d'éviter de redemander systématiquement les mêmes pièces justificatives et demander à chaque organisme gestionnaire d'établir un programme de simplification des procédures.

Si toutes les réformes proposées sont mises en œuvre, 3 Md€ d'économies pourront être réalisés : 1,6 Md€ de réductions de dépenses fiscales et 1,4 Md€ d'économies budgétaires, ce qui respecte le ratio de répartition entre dépenses fiscales et dépenses budgétaires au sein de notre périmètre d'analyse de départ.

Pourquoi avoir proposé 3 Md€ d'économies au lieu des 2 Md€ fixés par la lettre mission ? Parce que nous sommes convaincus que ces 3 Md€ sont légitimes et justifiés. En dégagant 3 Md€ d'économies, le gouvernement peut se réserver la possibilité de redéployer 1 Md€ vers les interventions que nous avons identifiées comme étant au service de la compétitivité de notre pays : les « 4 I ».

Réaliser ces économies implique de prendre des décisions courageuses, au service de priorités claires en faveur de la compétitivité de notre économie. Cela implique également de disposer désormais d'un outil de suivi et d'évaluation des interventions, afin de s'assurer de l'adéquation, de la pertinence et de l'efficacité des aides et soutiens aux besoins des entreprises et de l'économie nationale. Dans le contexte budgétaire qui est le nôtre, c'est désormais un impératif. ■



Laurent de JEKHOWSKY
Secrétaire général des ministères économiques et financiers

Les simplifications, nouveau défi de modernisation pour les ministères économiques et financiers

Les ministères économiques et financiers initient et portent de nombreux chantiers emblématiques de la modernisation de l'action publique intégrant des actions transverses et les projets stratégiques des directions. Les ministères économiques et financiers sont particulièrement mobilisés pour assurer la mise en œuvre d'un ambitieux programme de simplifications notamment au bénéfice des entreprises. Il s'agit à la fois de faciliter leurs démarches et de contribuer à la compétitivité ainsi qu'au redressement de l'économie.

Contribuer à l'effort de redressement des comptes publics, renforcer l'efficacité des services publics, sont les deux volets de la modernisation de l'action publique, la MAP (modernisation de l'action publique).

Extraits du communiqué de presse du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 :

les décisions de ce 4^e CIMAP devront permettre de rendre les politiques publiques plus simples, plus justes et plus efficaces afin que chaque euro dépensé soit un euro utile.

Dans ce contexte, les ministères économiques et financiers (MEF) initient et portent de nombreux chantiers emblématiques de modernisation. Pour cela, les MEF ont placé l'usager au cœur de leur action avec un double objectif : l'amélioration constante du service rendu et la réduction de la complexité administrative. Il s'agit de prolonger un processus continu de réformes, engagé depuis une quinzaine d'années, et de soutenir cet effort

dans la durée en y associant les agents. « La modernisation n'est pas un état de choses, mais un état d'esprit¹ ».

Comme tous les ministères, les MEF se sont dotés d'une feuille de route de la modernisation (les programmes ministériels de modernisation et de simplification – PMMS) qui permet de mettre en perspective l'ensemble des actions, d'assurer leur cohérence et d'en suivre la réalisation.

L'esprit de la MAP consiste à rendre chaque ministre responsable de l'amélioration permanente de l'administration qu'il dirige. Le secrétaire général des ministères économiques et financiers a reçu délégation pour jouer le rôle d'impulsion et de coordination des acteurs de la réforme, sous l'autorité des ministres. Les directeurs d'administration centrale (et chefs de service à compétence nationale rattachés aux ministres) sont chargés de la conduite du changement au sein de leur propre entité administrative.

¹ Citation de Jean Monnet

De nouvelles méthodes pour un processus continu de modernisation :

Au service de la modernisation, toutes les méthodes innovantes sont utilisées : évaluations de politiques publiques, ouverture des données publiques, co-construction de solutions, élaboration de projets stratégiques et instauration de la confiance *a priori*.

> Évaluer les politiques publiques

Les évaluations de politiques publiques constituent des outils puissants pour s'interroger, avec tous les acteurs et parties prenantes, sur l'efficacité de la dépense publique. Les MEF participent activement soit comme pilotes (sept chantiers) soit comme acteurs à ces évaluations. Par exemple, à l'issue de l'évaluation sur les interventions économiques en faveur des entreprises il a été décidé de concentrer les aides autour de quatre priorités : l'innovation, l'industrie, l'investissement et l'international. Finalement, en rationalisant le dispositif d'aides, c'est un objectif global d'au moins 2 Md€ d'économies qui est visé sur ce thème en particulier.

> Ouvrir les données publiques

L'ouverture des données publiques (cf. le site : data.gouv.fr récemment rénové) permet le partage gratuit des données et leur réutilisation pour des applications innovantes laissées à l'initiative du secteur privé. D'ores et déjà, les MEF contribuent de façon importante à ce chantier et continuent les analyses en vue d'augmenter les données et d'automatiser leurs mises à jour.

Quelques exemples d'informations mises en lignes par les MEF sur le portail « data.gouv.fr » :

- > données macro-économiques et résultats du recensement de la population agrégés au niveau de la commune, la direction générale de l'Insee est le plus gros contributeur du site ;
- > données d'exécution budgétaire des collectivités territoriales de 2006 à 2011, y compris les dépenses de personnel (DGFIP) ;
- > données nationales et régionales du commerce extérieur, import et export (DGDDI) ;
- > données de l'épargne-logement, chiffres agrégés de l'aide au développement, taux de l'usure, données du club de Paris (DG Trésor) ;
- > fichiers par ministère et programme relatifs aux lois de finances initiales et de règlement (direction du Budget) ;
- > évolutions mensuelles de prix, et sur un an, des produits de grande consommation dans la grande distribution, données relatives au baromètre des réclamations ainsi qu'au rappel des produits dangereux sur des séries (DGCCRF) ;
- > données relatives aux marchés renseignées sur la place des marchés de l'État (PLACE) au titre de l'obligation de diffusion prévue par l'article 133 du code des marchés publics (service des achats de l'État) ;
- > comptes combinés 2011 des principales entreprises dans lesquelles l'État détient des participations (agence des participations de l'État) ;
- > données sur les pôles de compétitivité, sur les aides au financement des PME et données sur le tourisme (DGCIS).

> Coconstruire

Le dernier CIMAP du 18 décembre 2013 a rappelé que « les politiques publiques de demain seront construites avec les citoyens et non pas seulement pour eux ».

C'est ainsi que les projets de textes sont désormais accessibles sur les sites internet des MEF², permettant à chaque citoyen de participer à la nécessaire simplification de l'action administrative pour la rendre plus lisible et plus efficiente. Les agents, les particuliers ou encore les professionnels peuvent proposer des simplifications, sur le modèle du site dédié à la coconstruction des simplifications³ avec les citoyens, site géré par le SGMAP.

Outre ces méthodes de simplifications, des modes d'organisation innovants capables de concilier l'efficacité et l'intérêt du travail permettent d'accroître la satisfaction professionnelle des agents, de les rendre eux-mêmes « acteurs de la modernisation ».

Ceci nécessite par ailleurs de rénover le dialogue avec les personnels et leurs représentants sur la modernisation de l'action publique et pour ce faire, un cycle de concertation sur la MAP avec les fédérations syndicales représentatives a été engagé.

Tous acteurs de la modernisation

La MAP donne toute leur place aux agents et aux représentants des personnels pour être des acteurs importants de la modernisation. Les agents publics, en contact direct avec les usagers ou au cœur même des processus administratifs, sont les plus à même de proposer des pistes d'amélioration et de simplification. Un dispositif pérenne de consultation existe faire-simple.gouv.fr invitant les agents à formuler des propositions de modernisation en ligne. Ce site est ouvert à tous les internautes également.

Mettre en œuvre une politique de simplification concrète et à effet immédiat, le « **quick win** » ou « **solution à gains rapides** », démarche participative mise en œuvre à la DGFIP :

La simplification, c'est parfois la mise en œuvre d'idées simples et pratiques, source d'efficience au quotidien. Depuis octobre 2012, la DGFIP conduit une démarche de simplification qui s'appuie sur des propositions des agents des services, l'expérience du terrain est ainsi mise à profit. Il ne doit pas s'écouler plus d'un mois entre la validation d'une mesure par le comité de direction et sa mise en œuvre. Une politique volontariste qui s'est déjà traduite par l'adoption de près de deux cents mesures de simplification.

2. Par exemple, accès aux consultations publiques : <http://www.economie.gouv.fr/consultations-publiques> ; <http://www.redressement-productif.gouv.fr/>

3. Site internet faire-simple.gouv.fr ouvert par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

> Ancrer la modernisation dans l'administration par des projets stratégiques

Pour ancrer la modernisation dans une démarche permanente et en faire un thème du dialogue social, les ministres ont demandé à leurs directions dotées de réseaux déconcentrés (DGFIP, DGDDI, DGCCRF, Insee, DGCIIS et réseau extérieur de la DG Trésor) d'élaborer des projets stratégiques, largement concertés, cohérents avec l'objectif général de l'efficacité de l'action publique.

Ces projets, qui ne sont pas tous au même degré de maturité, portent tant sur la mission et l'organisation des directions que sur leurs métiers. Ils permettront une adaptation pragmatique de l'organisation des services en tenant compte des spécificités de chaque mission, de l'analyse des besoins des usagers et des contraintes budgétaires.

> Favoriser la confiance réciproque

Moderniser, simplifier, mais aussi sécuriser. C'est ainsi qu'a débuté une expérimentation inédite à

l'automne 2013, la « relation de confiance ». En signant un protocole en octobre 2013, onze entreprises volontaires expérimentent avec la DGFIP un nouveau type de relation dans lequel l'administration fiscale s'engage à éclairer l'entreprise dans ses choix fiscaux en rendant un avis « opposable » en contrepartie d'une plus grande transparence dans les informations données par les entreprises. Cette relation de confiance permettra de renforcer la sécurité juridique, répondant ainsi à la critique souvent émise sur l'instabilité fiscale concernant les entreprises.

La confiance, c'est aussi un principe plus général qui est progressivement adopté. Par exemple, le principe de confiance *a priori* s'applique dans le contrôle de l'usage des fonds publics attribués sous forme d'avance remboursable ; les obligations déclaratives sont allégées grâce à la suppression de la production des pièces justificatives à l'appui de la déclaration de revenus de l'année 2012 ; la production d'une attestation fiscale n'est plus nécessaire à l'occasion d'une demande de renouvellement d'aide sociale.

Des simplifications pour toutes les catégories d'usagers

« Faire simple » est au cœur des priorités de Bercy. Si le volet concernant les entreprises et les professionnels, prolongeant le « choc de simplification » lancé en mars 2013 par le président de la République lui-même, est particulièrement important, les autres publics (les particuliers, les collectivités et les associations par exemple) sont également concernés.

Couvrir le champ le plus vaste possible de bénéficiaires, adopter des mesures au bénéfice de chaque catégorie d'usagers (particuliers, entreprises et professionnels, associations, collectivités territoriales), c'est l'objectif ambitieux de la démarche.

Certaines mesures peuvent même concerner simultanément plusieurs catégories de bénéficiaires. C'est le cas du chantier initié par la DGCCRF sur la dématérialisation des titres-restaurants qui va contribuer à simplifier la gestion par les entreprises mais également par les opérateurs et permettra, jusqu'à un certain plafond, le décompte exact de l'addition.

Les collectivités territoriales font également partie des bénéficiaires d'actions de modernisation. Ainsi, la DGFIP a développé les échanges dématérialisés pour alléger la charge des services des collectivités locales. La DGCIIS simplifie la procédure de classement des stations touristiques (diminution du nombre de critères, une cinquantaine, soumis à analyse). L'Insee, quant à lui, expé-

rimente la collecte par internet des informations pour le recensement en partenariat avec certaines communes.

> Simplifier et améliorer les relations avec les particuliers

La dématérialisation des procédures rend l'administration plus accessible aux usagers et réduit la complexité. L'ambition consiste à généraliser la dématérialisation en passant de l'incitation à l'obligation dans certains cas, tout en maintenant des modalités d'accueil adaptées aux publics les plus fragiles.

Les exemples sont particulièrement nombreux notamment dans le domaine fiscal à l'initiative de la DGFIP : l'extension de l'offre de moyens de paiement de l'impôt, des frais hospitaliers ou encore des timbres fiscaux pour les passeports et les amendes, avec le développement de l'utilisation de la carte bancaire.

La dématérialisation des timbres fiscaux est engagée par la DGFIP : les timbres pour les passeports seront dématérialisés d'ici à la fin de l'année 2014. Ainsi les particuliers pourront formuler une demande de passeport 100 % en ligne, régler les droits à distance et ne plus avoir à se procurer des timbres à coller dans un dossier papier.

Cependant pour préserver la qualité de la relation avec les usagers, des canaux multimodaux (face-à-face, téléphone, internet, courrier) doivent être maintenus.

À titre d'illustration, en matière d'information des consommateurs et des professionnels, le grand public pourra accéder en « 2 clics » à un formulaire en ligne permettant de poser une question ou d'exposer un litige auprès des services compétents sur le territoire en matière de consommation, de qualité et de sécurité des produits et services ou de concurrence. Cette possibilité n'exclut pas la saisie classique des services par téléphone ou courrier.

Ces actions en faveur des particuliers doivent s'accompagner de façon générale, d'une amélioration de la relation qu'ils entretiennent avec nos ministères. Pour favoriser l'optimisation de la satisfaction des usagers, les MEF ont, d'ores et déjà, conduit de nombreuses démarches « Qualité », coconstruites avec les usagers et les agents. La qualité de l'accueil, l'effort de personnalisation de la relation avec les usagers sont sans cesse approfondis pour renforcer la qualité de l'information donnée à l'utilisateur lors de son contact avec nos administrations.

Sous l'impulsion des équipes du Secrétariat général des ministères économiques et financiers, les responsables des centres d'appels des directions participent, depuis quelques mois, à un groupe de travail dont l'objectif est d'améliorer le service rendu aux usagers des hotlines.

Le partage des expériences permis par ce groupe de travail constitue une réelle opportunité d'améliorer le dispositif d'information mis à disposition des usagers des services publics. L'institution d'un tel groupe de travail permet également de constituer une force de discussion et de négociation vis-à-vis des prestataires de services utilisés par les centres d'appels.

Enfin, annoncé par le président de la République, le principe du « silence vaut acceptation » entrera en vigueur dès le 12 novembre 2014. Sauf exception⁴, le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande d'un usager vaudra décision d'acceptation. Ce nouveau principe permettra d'accélérer les délais de réponse des administrations.

> Simplifier les démarches au bénéfice des entreprises pour... ... favoriser leur compétitivité

La simplification de la réglementation représente un gisement estimé de 3 à 4 % de PIB en productivité, soit 70 à 80 milliards d'économies possi-

bles⁵. La complexité administrative touche surtout les TPE/PME.

Libérer les entreprises de certaines tâches administratives et réduire la redondance d'informations qui leur sont demandées, accélérer les procédures auxquelles est soumise la réalisation de leurs projets et améliorer les délais de traitement, supprimant les nœuds de complexité, leur permettent de se concentrer sur le cœur de leur activité : l'allègement de leurs charges en résultant conduira à améliorer leur compétitivité sans porter atteinte à la protection des intérêts publics qui sont le fondement des réglementations.

C'est l'objet du programme de simplification que le Gouvernement a engagé par le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi⁶ et précisé lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 en présentant plus de 120 mesures de simplification en faveur des entreprises. Pour montrer sa volonté d'avancer vite sur le choc de simplification, le Premier ministre a demandé à Bercy de porter un projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances des mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises. C'est ainsi qu'est née la loi du 2 janvier 2014 destinée à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises, sur la base de laquelle des ordonnances ont déjà été adoptées.

Dans ce cadre, la direction générale du Trésor a engagé de nombreuses mesures notamment pour alléger les obligations comptables des très petites entreprises, petites et moyennes entreprises, pour sécuriser le financement participatif et pour développer le secteur du numérique. Ainsi, dès 2014, plus d'un million de PME pourront bénéficier de l'allègement des obligations déclaratives des entreprises dans le domaine comptable, fiscal ou social (ordonnance du 30 janvier 2014).

La trésorerie des entreprises étant l'une de leurs principales préoccupations, surtout pour les TPE et les PME, l'État s'engage à améliorer les délais de paiement dans la sphère publique. La cible pour l'État est de payer sous 20 jours maximum ses fournisseurs d'ici 2017. Toujours pour permettre aux entreprises de mieux faire face à leurs besoins de trésorerie, les contrôles des délais de paiement interentreprises seront renforcés par la DGCCRF.

Dans le but de réduire la complexité des demandes d'informations qui leur sont adressées et de supprimer les redondances, deux initiatives ont été lancées : la démarche du « test PME », destinée à évaluer préalablement l'impact sur les PME des projets de texte et le programme « Dites-le-nous une fois »⁷.

4. La loi du 12 novembre 2013 a modifié la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (loi « DCRA »), et prévoit des exceptions générales : réclamations, demandes à caractère financier, relations administration-agents, etc.

5. Études économiques de l'OCDE - France, parue en mars 2013.

6. Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi publié le 6 novembre 2012.

7. Ce programme destiné à diminuer fortement le nombre de demandes de données auprès des usagers comprend deux volets : le premier concerne les entreprises et le second s'adresse aux particuliers. Les objectifs sont identiques : réduire les sollicitations pour des données que l'administration détient déjà.

« Dites-le-nous une fois » – volet Entreprises

Le programme « Dites-le-nous une fois » a pour objectif de permettre aux entreprises de ne plus avoir à transmettre plusieurs fois une même information à l'administration. À titre d'exemple, le chiffre d'affaires est communiqué jusqu'à 15 fois par an à l'administration et les effectifs jusqu'à 10 fois par an. La redondance des informations demandées est d'ailleurs la principale difficulté pour 76 % des entreprises⁸, et sa réduction correspond à une demande forte des fédérations

professionnelles. La transmission d'informations peut absorber jusqu'à un tiers de la valeur ajoutée pour les petites entreprises et l'OCDE estime que cette charge représente jusqu'à 2 % du PIB⁹.

L'objectif est de réduire la redondance s'appuyant sur des paliers de simplification progressifs. L'Insee, la DGFIP et la DSS sont administrations de référence pour ce programme.

Trois cibles clés sont ainsi définies pour réduire concrètement la redondance

des informations demandées, en 2017 :

- les entreprises n'utiliseront qu'un identifiant pour pouvoir communiquer l'ensemble de leurs données d'identité ;
- les entreprises ne communiqueront qu'une fois par an leurs données sociales et comptables (et en priorité le chiffre d'affaires et les effectifs des entreprises) ;
- les entreprises n'auront plus à communiquer de pièces justificatives si elles sont déjà détenues par une administration.

8. Étude sur les événements de vie des entreprises, 2013, SGMAP.

9. L'Observateur OCDE, no 206, juin-juillet 1997

Enfin, depuis le mois de janvier 2014, un conseil de la simplification pour les entreprises¹⁰ est créé pour une durée de trois ans et placé auprès du Premier ministre. Composé de personnalités indépendantes issues des entreprises et des administrations, de parlementaires et d'élus locaux ainsi que d'experts, le conseil proposera au Gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification. Pour permettre de suivre la bonne réalisation du programme et proposer de nouvelles pistes de simplifications, il a été mis en place, pour chaque moment clef, un groupe collaboratif (dénommé « atelier ») associant les administrations compétentes, les entreprises et autres parties intéressées.

... mais également pour participer au redressement de l'économie

Toutes les mesures de simplification au bénéfice des entreprises déjà présentées ci-dessus concourent au redressement de l'économie. En outre, il est nécessaire de favoriser la création d'entreprises, de redonner aux entreprises qui opèrent en France les moyens de se repositionner de manière offensive et durable dans la compétition internationale.

> Favoriser la création d'entreprises

Pour ce faire, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services développe le portail guichet-entreprises.fr qui permettra progressivement la création dématérialisée de toute entreprise, quels que soient sa forme juridique et son secteur d'activité.

Ce site intègre également un lien vers le site du répertoire des aides afin de répondre à

l'objectif d'amélioration de l'information sur les aides publiques.

Lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013, le Gouvernement a décidé de faire de **guichet-entreprises.fr** le portail de référence pour l'ensemble des acteurs en matière de création et d'appui aux entreprises, dans une logique de rationalisation des sites publics consacrés à ces thématiques, d'harmonisation des pratiques et de mutualisation des moyens des différents acteurs intervenant sur ces sujets. Dans ce cadre, une expérimentation, proposée par le préfet de la région Corse, permettra notamment de tester l'articulation du portail **guichet-entreprises.fr** avec le portail régional d'information des entrepreneurs lancé à l'automne dernier sur lequel sera développée une procédure de demande d'aide dématérialisée. Il s'agira de simplifier et de dématérialiser les créations d'entreprises en optimisant les liens avec les centres de formalités des entreprises (CFE).

En effet, au niveau national, le portail « guichet entreprise » sera rapproché, à terme, du portail d'information sur les aides et il comportera un module de demande d'aide dématérialisée. Afin de mettre en œuvre de manière efficiente ce projet, il est prévu de développer, dans le cadre de l'expérimentation Corse, un module permettant la demande d'aide dématérialisée, en relation avec les équipes qui portent le projet au niveau national afin que cette expérimentation permette de préparer le chantier national.

Un pass numérique sera prochainement expérimenté, il permettra aux entrepreneurs de déposer en ligne leurs projets et leurs besoins d'accompa

10. Décret no 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises

gnement et signaler les complexités administratives qu'ils rencontrent à l'occasion de la création ou des étapes ultérieures de leur développement.

11. DI(R)ECCTE : direction (régionale) des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail, et de l'emploi.

Les services déconcentrés des directions de Bercy et les DI(R)ECCTE¹¹, sont en première ligne dans ce processus d'écoute et de conseils auprès des entreprises en mettant progressivement en place des commissaires au redressement productif, des référents uniques pour l'investissement, des référents pépites et ETI pour les entreprises de croissance, et encore des correspondants PME dans chaque département.

> Favoriser les exportations

L'internationalisation des entreprises est un levier de croissance non négligeable, surtout concernant les PME et le Gouvernement a décidé de rendre plus cohérent, plus efficace et plus lisible ce dispositif de soutien. L'objectif d'une coordination renforcée avec la branche internationale des chambres de commerce et d'industrie pour assurer une plus grande cohérence et complémentarité des actions a été annoncé. Toujours dans ce cadre, il a été décidé de fusionner

l'agence française pour les investissements internationaux (AFII) et Ubifrance.

Par ailleurs, les procédures à l'exportation sont allégées sous les effets combinés de la mise en place de l'interlocuteur unique pour les « grands comptes », de la promotion des statuts d'opérateur économique agréé et d'exportateur agréé et de la mise à disposition d'une téléprocédure unique en matière de dédouanement, SOPRANO, mesures qui sont portées par la direction générale des douanes et droits indirects. Le guichet unique national « GUN » quant à lui simplifie l'accomplissement des opérations d'importation et d'exportation par une dématérialisation complète des documents et contribue ainsi de réduire considérablement le temps d'immobilisation des marchandises.

* * *

L'ensemble des directions et services des MEF est donc mobilisé pour assurer la réussite des opérations de modernisation, en matière de simplifications comme dans les autres domaines. ■



Michel LE CLAINCHE

Administrateur général des finances publiques honoraire

De la RGPP à la MAP : ruptures et continuités

La réforme administrative est en France à la fois continue et multiforme. Héritière, entre autres, de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) des années 1970, du renouveau du service public de 1989, de la réforme de l'État de 1995, des effets induits de la décentralisation (1981) et de la loi organique relative aux lois de finances (2001), les deux dernières « figures » de la réforme administrative¹ : la révision générale des politiques publiques (RGPP : 2007)² et la modernisation de l'action publique (MAP : 2012)³ présentent elles-mêmes un mélange de fidélité aux traditions et d'originalité, de poursuite d'un mouvement profond de réforme et d'un affichage résolument novateur. Les appellations successives, qui ne sont pas neutres et ne reflètent pas tou-

jours le décalage entre les intentions des promoteurs des réformes et les réalités, témoignent de ces mouvements successifs. Les deux dernières phases, particulièrement repérables par leur concomitance avec les alternances politiques, n'échappent pas à ces confusions. Chaque élément de ce qui constitue un ensemble de dispositifs et de dispositions de réforme peut être analysé sous l'angle d'un mélange savant, voulu ou subi, de rupture et de continuité. Les principes de base sont bien différents, mais semblent converger avec le temps. Les méthodes comportent beaucoup de points communs. Le contenu des programmes présente des dominantes différentes, mais aussi des éléments secondaires de continuité.

1 Des principes de base qui se rejoignent

La RGPP et la MAP sont deux phases d'une même politique publique : la réforme administrative qui, depuis 1995, avait reçu la dénomination de réforme de l'État ; politique publique qui s'inscrit dans le prolongement des différentes figures évoquées ci-dessus et qu'on pourrait faire remonter au moins à André TARDIEU⁴. Les discours sur la réforme sont souvent en résonance. En 2007, comme en 2012, la question de la réforme administrative n'a pas été au centre des débats électoraux, mais a constitué un élément du programme des premiers gouvernements à la fois pour mani-

fester le souci de modernité, la nécessité de prendre en considération la vie concrète des usagers et une certaine conception du service public. À chaque fois, le gouvernement entend mettre en oeuvre une « vraie » réforme qui s'apparente à une véritable « révolution culturelle ».

La formulation des grands objectifs de la réforme est plus variable, au sein même de chaque période. Le vocabulaire de la RGPP était marqué par une tonalité managériale : efficacité, performance, benchmarking, reporting... Au fil des co-

1. Voir Ph. Bezes, *Réinventer l'État, les réformes de la bureaucratie française (1962-2008)*, PUF, 2009.

2. Voir « La réforme de l'État », *Cahiers français*, n° 346, septembre-octobre 2008. « La RGPP », numéro thématique de *la Revue française d'administration publique RFAP*, n° 136, 2010, dirigé par Francis Lafarge et Michel Le Clainche.

3. Voir les chroniques de la RFAP et « La modernisation de l'administration publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP », Michel Le Clainche, *RFAP*, n° 145, 2013, p. 203-206.

4. André Tardieu, *La réforme de l'État*, Flammarion, 1934.

mités interministériels successifs, elle a fini par être résumée en trois axes : « une administration plus performante, des dépenses mieux maîtrisées, de nouvelles conditions du travail pour les agents ». En réalité, les mesures les plus nombreuses se rattachent de plus en plus à l'objectif financier alors qu'une série de dispositions diverses relèvent de la réforme administrative plus traditionnelle.

On pourrait penser que le transfert de la responsabilité ministérielle du ministère chargé du budget à celui de la fonction publique allait modifier

profondément ce déséquilibre entre les objectifs financiers et les axes de réformes classiques. Compte tenu du contexte, il n'en a rien été. La contribution de la MAP à l'effort de réduction des dépenses publiques a toujours été soulignée par le Premier ministre ; d'abord en mode mineur puis, de plus en plus fort, compte tenu du contexte budgétaire et de la volonté de maîtriser l'évolution des dépenses publiques.

Cette relative et progressive convergence des objectifs est facilitée par des éléments de méthodes communes à la RGPP et la MAP.

2 Des méthodes assez proches malgré quelques différences

La MAP a été clairement présentée comme radicalement différente de la RGPP. Celle-ci a d'ailleurs fait l'objet a posteriori d'évaluations critiques de la part des parlementaires, des inspections générales et même de l'OCDE⁵.

L'un des points les plus originaux concerne le champ de la réforme. La RGPP était, dans une première phase, une réforme de l'administration de l'État. Plusieurs de ses dispositions ont été étendues dans une deuxième phase aux opérateurs, notamment sur l'aspect financier. Mais les collectivités territoriales et la sécurité sociale n'ont pas été explicitement visées par la RGPP même si elles ont pu en subir les effets induits. Au contraire, la MAP a, expressément et dès l'origine, couvert tout le champ des pouvoirs publics (ou des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale) : État, collectivités territoriales et démantèlement de l'administration.

L'organisation de l'administration de la réforme est un point commun et nouveau. La réforme administrative a en effet longtemps souffert d'une grande dispersion d'organismes divers, plus ou moins rattachés au Premier ministre. Les tentatives pour créer un pilotage ferme auprès du ministre de la Fonction publique (Mission réforme et prospective administrative) ou du Premier ministre (commissaire à la réforme de l'État, direction de la réforme de l'État) sont restées partielles et fragiles. La RGPP a, au contraire, innové par une organisation solide avec un engagement au plus haut niveau de l'État (Président de la République et Premier ministre), un comité interministériel très opérationnel, un rapporteur de ce comité (le ministre du Budget), une administration de mission (la direction générale de la modernisation de l'État, DGME, issue de la direction de la réforme

budgétaire qui avait assuré la mise en place de la LOLF), un réseau d'experts (des consultants du secteur privé et les inspections générales). Le MAP a été transférée à la fonction publique et l'organisation administrative a été placée à proximité du Secrétaire général du gouvernement, autour d'un Secrétaire général de la MAP (SGMAP). La DGME est devenue la DGMAP. La formule du comité interministériel périodique (CIMAP) a été maintenue. C'est l'outil principal de la mise en oeuvre de la réforme. Les consultants se sont faits nettement plus discrets et les inspections générales plus présentes. Les deux dispositifs procèdent par annonces et suivi de la mise en oeuvre avec un affichage nettement quantitatif (illustré par des feuilles de route et des tableaux de bord). L'une et l'autre se veulent tournées vers des réalisations tangibles et concrètes.

Alors que l'une des critiques les plus vives de la RGPP a porté sur l'absence de concertation, la MAP a entendu procéder en suivant une méthode plus participative par une association des parlementaires (qui reçoivent les ordres du jour et les comptes rendus des CIMAP), des organisations syndicales, des fonctionnaires et des usagers dont l'avis est sollicité par des réunions locales, des appels à projets ou des consultations sur internet. L'association des ministres est aussi un des points spécifiques de la méthode MAP. Celle-ci est moins descendante que la RGPP : les ministres sont invités à proposer leur programme de modernisation et de simplification et à organiser les évaluations des politiques publiques qui les concernent.

Ces inflexions de méthodes se traduisent aussi par des contenus différents des programmes de la RGPP et de la MAP.

5. Voir par exemple le rapport d'information n° 4019 déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la RGPP présenté par M. François Cornut-Gentille et Christian Eckert, députés ; le rapport des inspections générales de l'administration, des affaires sociales et des finances remis au Premier ministre le 25 septembre 2012 et *France : une perspective internationale sur la révision des politiques publiques*, OCDE, 28 février 2012.

3 Les grands axes du programme sont assez différents

La RGPP a été clairement inspirée d'exemples étrangers (Canada, Nouvelle Zélande) et elle se présentait comme un élément de la nouvelle gestion publique introduite progressivement sous l'influence de l'OCDE⁶. Comme son intitulé l'indique, elle avait pour ambition un réexamen des principales politiques publiques pour en renforcer l'efficacité, l'efficience et la pertinence. Or, si des éléments de méthodologie ont été définis et quelques études conduites (sur le logement et la politique familiale, notamment), cette orientation majeure, qui s'est heurtée à des réactions de conservatisme, a été rapidement abandonnée. La RGPP a alors été essentiellement la source de réformes de structure visant à alléger l'administration : création d'un grand ministère de l'aménagement et de l'environnement, généralisation des secrétaires généraux, réduction du nombre de directions d'administration centrale, fusion des impôts et du Trésor (DGFIP), des ASSEDIC et de l'ANPE (pôle emploi), rapprochement de la police et de la gendarmerie, création des agences régionales de santé et des bases de défense. Sur le territoire, la réforme des administrations territoriales de l'État (REATE) a modifié profondément le paysage administratif : autorité du préfet de région sur les préfets de département ; création de 8 grandes directions régionales ; création des directions départementales interministérielles. Un autre axe de la RGPP a été fortement médiatisé : la réduction des effectifs de la fonction publique. Dispositif essentiellement budgétaire, la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été délibérément associée à la RGPP, ce qui a contribué à la rendre encore plus impopulaire chez les fonctionnaires.

Les promoteurs de la MAP, soucieux de se démarquer de la RFPP, ont écarté la réduction des effectifs et les réformes de structure. Ils ont même

conservé l'essentiel de la REATE. Ainsi on a préféré améliorer la gestion des directions départementales interministérielles plutôt que supprimer ces institutions baroques. En revanche, la MAP a puisé dans le répertoire classique de la réforme administrative deux instruments remis au goût du jour : l'évaluation et la simplification. L'évaluation des politiques publiques avait été introduite en France par la circulaire de Michel ROCARD avec une méthodologie rigoureuse pilotée par le Conseil scientifique de l'évaluation que la RGPP a supprimé. L'évaluation nouvelle manière repose sur une méthodologie plus frustrée, mais robuste élaborée par les inspections générales interministérielles. Destinée, en premier lieu, aux politiques publiques partenariales, elle a désormais l'ambition de permettre l'examen (pour ne pas dire la « révision ») de l'ensemble des politiques publiques. Chaque CIMAP annonce une vague de thèmes d'évaluation très pertinents et les premières recommandations sont mises en application (en matière de politique familiale de formation professionnelle...). Les simplifications connaissent un renouveau d'intérêt par l'association des parlementaires, l'accent mis sur l'accompagnement des entreprises, le large recours aux nouvelles technologies, la mise en oeuvre par ordonnances.

Au-delà de ces dominantes qui caractérisent bien les deux démarches, de nombreuses mesures annexes se sont agrégées à la RGPP et à la MAP.

6. Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford 2000 et *Moderniser l'État : la route à suivre*, OCDE, 2005.

“ .. la MAP a puisé dans le répertoire classique de la réforme administrative deux instruments remis au goût du jour : l'évaluation et la simplification ”

4 Les mesures « secondaires » présentant plus ou moins de continuité

La RGPP comme la MAP se définissent d'abord comme des procédures plutôt que par un contenu cohérent. C'est pourquoi de nombreuses mesures secondaires ou induites se sont ajoutées aux axes principaux. Beaucoup de ces mesures assurent une réelle continuité des efforts de réforme. C'est notamment le cas du développement de l'administration numérique où la forte

impulsion donnée par la RGPP a été reprise par la MAP : développement des procédures en ligne et des télépaiements, guichets uniques dématérialisés, applications nouvelles pour tablettes et smartphones, politique d'ouverture des données publiques, mutualisation des systèmes d'informations. Sur ces questions qui engagent l'avenir, l'impulsion est continue. Dans un autre registre,

7. Pour une critique de cette formalisation sur l'aspect budgétaire de la réforme administrative voir *L'action publique et sa modernisation*, rapport de la Fondation Terra Nova, décembre 2013.

les efforts d'allègement de l'administration consultative par suppression de comités ou d'instances devenues inutiles et de réduction de l'inflation normative, notamment pour les entreprises et les collectivités locales, figurent également dans les deux projets de réforme. Sur le plan de la gestion publique, des dispositions complémentaires se retrouvent, par exemple, en matière de mutualisation (formation, politique immobilière, achats, informatique) ou de mesure de la qualité de services.

Certains sujets constituent en mode mineur des marques de chaque période, par exemple pour la RGPP, les audits d'opérateurs ; pour la MAP, la création d'un laboratoire de l'innovation publique. La MAP se distingue aussi par deux initiatives d'ordre juridique : le lancement de l'élaboration d'un code des relations entre l'administration et les usagers et l'inversion de la règle de la décision implicite de rejet. Le thème de la relation avec l'usager, ne semble pas directement au cœur des programmes de la RGPP et de la MAP mais il est traité dans le cadre du développement de l'administration numérique et des simplifications. Les thèmes du management public, sont désormais traités un peu indirectement. Les questions de gestion des ressources humaines marquent de notables différences dans les intentions et les méthodes de réforme.

Le contenu des programmes montre ainsi quelques innovations et aussi de nombreux sujets qui ont fait l'objet d'un effort constant par delà les alternances.

* * *

La RGPP n'a pas été une démarche pérenne, comme le souhaitaient ses animateurs. Cependant la MAP n'a pas été totalement en rupture avec les réformes de la période précédente tout en étant originale sur quelques points. Tandis que la contrainte budgétaire a freiné les élans innovateurs⁷, l'irruption des nouvelles technologies a permis de renouveler le répertoire des réformes.

On peut regretter la faible cohérence de cette politique publique de réforme administrative et cette impression de « shopping » ou de « zapping » qui emprunte tantôt aux recettes de new public management tantôt au répertoire classique de la réforme administrative « à la française ». On peut aussi y voir la recherche d'un dépassement de l'opposition entre la bureaucratie et le management néo-libéral qui est loin d'être achevée. On peut suggérer que cette synthèse puisse reposer sur la réintroduction d'une dimension humaniste dans le management public : réaffirmation des valeurs du service public ; reconnaissance des équipes ; extension des responsabilités à tous les échelons ; nouvelle association des usagers aux décisions qui les concernent. ■



Danièle LAJOURMARD
Inspecteur Général des Finances

Chorus : résultats et perspectives

Le projet Chorus destiné à permettre la mise en œuvre intégrale de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, peut légitimement être considéré comme une réussite. Utilisé par plus de 54 000 personnes, le système d'information Chorus est devenu l'outil unique et partagé de tenue des comptabilités budgétaires et de la comptabilité générale de l'État. Il constitue désormais le centre du système de gestion de l'État et est au cœur de la démarche de dématérialisation et de simplification des procédures financières de l'État.

Le projet Chorus a été conçu pour doter l'État d'un système d'information financière, budgétaire et comptable unique et partagé, permettant la mise en œuvre intégrale de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Il avait également pour but de contribuer à l'amélioration de la programmation, du suivi et du pilotage de la dépense de l'État ainsi qu'à la qualité et à la sécurité des opérations.

Lors du lancement du projet, à la fin de l'année 2006, le choix a été fait de faire reposer Chorus sur un progiciel de gestion intégré (PGI)¹ constituant un puissant outil de standardisation et de rationalisation des procédures et des organisa-

tions. Le projet Chorus s'inscrivait, ainsi, dans une perspective de transformation en profondeur de la fonction financière de l'État.

La conduite du projet a été confiée à l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), service à compétence nationale créé par décret n° 2005-122 du 11 février 2005² et rattaché au ministre chargé du budget.

Le projet, d'une ampleur exceptionnelle, peut légitimement être considéré comme une réussite.

En effet, de fin 2006 à 2011, l'AIFE a mené à bien, dans le cadre d'une gouvernance interministérielle et en étroite liaison avec les ministères, la direction générale des finances publiques (DGFIP)

1. Il s'agit d'un progiciel de l'éditeur SAP.

2. Modifié par décret du 2 novembre 2012.

et la direction du budget, les travaux de construction du système d'information Chorus (SI Chorus) et de déploiement de l'outil auprès de l'ensemble des utilisateurs. Elle a ensuite réalisé, avec la DGFIP, la reprise de la comptabilité générale sur le nouveau système d'information Chorus au 1^{er} janvier 2012.

Utilisé par plus de 54 000 personnes (gestionnaires, ordonnateurs et comptables), le SI Chorus est devenu l'outil unique et partagé de tenue des

comptabilités budgétaires et de la comptabilité générale de l'État (I).

Il constitue le centre d'un système d'information dont la rationalisation et l'enrichissement ont pour but de permettre à l'État d'améliorer sa gestion (II).

Sur cette base unifiée et rationalisée, s'ouvrent désormais des perspectives nouvelles attachées à la dématérialisation des procédures de gestion financières de l'État (III).

1 Chorus est devenu l'outil unique et partagé permettant de tenir l'ensemble des comptabilités exigées par la LOLF³

Pour que la LOLF puisse être intégralement appliquée, le système d'information Chorus devait permettre de suivre les autorisations d'engagement et la consommation des crédits de paiement (les comptabilités budgétaires)⁴, de tenir la comptabilité générale de l'État et la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Tout ceci dans un champ couvrant la totalité des ministères et impliquant plus de 50 000 utilisateurs directs et indirects, au titre des compétences relevant tant des ordonnateurs que des comptables.

Compte tenu de son ampleur et de son ambition et afin d'éviter les risques d'échec, la construction de la solution Chorus a été découpée en plusieurs phases, en commençant par les fonctionnalités de base.

C'est ainsi que le déploiement s'est effectué par vagues annuelles successives, à partir de versions de Chorus progressivement enrichies, permettant le traitement d'opérations budgétaires de plus en plus complexes et leur comptabilisation aux fins de suivi des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

Les deux vagues majeures au 1^{er} janvier 2010 (vague V4) et 1^{er} janvier 2011 (vague V6) ont porté chacune sur près de 10 000 utilisateurs directs de Chorus (utilisateurs « Chorus cœur »), correspondant pour l'essentiel aux personnels des centres de service partagés (CSP), des services facturiers et des comptables de la DGFIP.

Les personnels des ordonnateurs (les « prescripteurs »), intervenant en amont des centres de services partagés pour exprimer leurs besoins au stade de l'engagement juridique et attester du service fait, communiquent avec les CSP à partir

d'une technologie web (« Chorus formulaires ») permettant ainsi un usage indirect de Chorus dans des conditions simplifiées.

À la fin de l'année 2013, le nombre d'utilisateurs de Chorus était de 54 250 dont 23 400 utilisateurs déclarés dans « Chorus cœur » et 30 850 utilisateurs de « Chorus formulaires ».

Avec la dernière vague de déploiement au 1^{er} janvier 2011, Chorus est devenu l'outil d'exécution budgétaire commun à toutes les administrations et l'unique support de tenue des comptabilités budgétaires de l'État⁵.

L'AIFE a ensuite pu procéder, en association avec la DGFIP, à l'opération de reprise de la comptabilité générale de l'État dans Chorus au 1^{er} janvier 2012.

La DGFIP a fait précéder cette « bascule comptable » d'un important travail de reconception et de simplification du plan comptable de l'État précédemment aménagé pour répondre aux besoins du système d'information transitoire (dit « du palier LOLF ») qui a fonctionné du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2011.

Elle a également fait évoluer son dispositif de maîtrise de la qualité comptable pour prendre en compte la mutation fondamentale que constitue Chorus.

Cette très délicate opération de « bascule comptable » a été préparée pendant l'essentiel de l'année 2011 et a été réalisée en différentes étapes tout au long du premier semestre 2012 (reprise des balances d'entrée, reprise des développements de soldes...) selon un processus permettant d'assurer la traçabilité des opérations et de répondre ainsi tant aux attentes des comptables qu'aux exigences de la Cour des comptes qui a

3. L'article 27 de la LOLF définit les trois comptabilités que l'État doit tenir.

4. L'article 27 de la LOLF prévoit la tenue de la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires (ce qui permet donc de suivre la consommation des crédits de paiement). En revanche, la LOLF n'évoque pas explicitement une comptabilité permettant de suivre la consommation des autorisations d'engagement. La tenue d'une telle comptabilité est cependant indispensable pour répondre aux exigences de la LOLF en ce domaine.

5. Sous réserve du cas particulier des budgets annexes.

été régulièrement tenue informée de la conception et du déroulement de ces différentes phases.

Les comptes de l'exercice 2012 ont, ainsi, pu être intégralement tenus dans Chorus. Ils ont été les premiers à avoir été, au début de l'année 2013, arrêtés et présentés par le comptable de l'État en utilisant cet outil, avant d'être audités par la Cour des comptes.

Celle-ci, dans son acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2012, constate qu'« en 2012, la mise en place du progiciel de gestion intégré Chorus s'est achevée avec succès, mobilisant fortement l'administration afin de sécuriser les opérations réalisées à cette occasion et de valider les données qui y ont été transférées, au regard des exigences d'intégrité de l'information comptable. »

Elle relève que « cette étape étant franchie, il faut désormais réussir l'appropriation progressive de cet outil par l'ensemble des gestionnaires, la mise en œuvre des contrôles internes appropriés dans ce nouvel environnement et la résolution des difficultés qui pèsent encore sur les comptes de l'État ».

Après avoir développé ce dernier point, la Cour, considère que « la mise en place d'un système d'information aussi structurant et centralisé que Chorus devrait y contribuer »

Le troisième volet comptable tel que prévu par l'article 27 de la LOLF, portant sur la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) a, quant à lui, été mis en œuvre en 2013, pour la confection des projets annuels de performance (PAP) accompagnant le projet de budget pour 2014.

2 Chorus constitue désormais le centre d'un système d'information dont la rationalisation et l'enrichissement ont pour but de permettre à l'État d'améliorer sa gestion

La conception et la mise en œuvre du SI Chorus se sont accompagnées d'une réflexion visant à rationaliser le système d'information financière de l'État qui comprenait non seulement les applications de comptabilités budgétaires et de comptabilité générale « du palier », mais aussi de nombreuses applications ministérielles de gestion développées tant pour répondre aux impératifs de la LOLF en matière budgétaire que pour satisfaire à des besoins de gestion propres à chaque ministère.

La mise en place du SI Chorus rendait redondants nombre de ces outils et a d'ores et déjà entraîné la suppression d'une soixantaine d'applications ministérielles de gestion (sur 80 prévues à terme)

L'utilisation de Chorus permet l'amélioration des délais de production des PAP et la fiabilisation des données.

Des travaux ont été engagés en étroite liaison avec la DGFIP pour assurer, à partir de 2014, la production des rapports annuels de performance (RAP) qui seront déposés devant le Parlement avec le projet de loi de règlement concernant l'exécution du budget 2013.

Les RAP au titre de l'année 2013 devraient ainsi être les premiers à être présentés à partir de Chorus.

Il convient de noter que la LOLF ne mentionne pas la tenue d'une comptabilité analytique par les services de l'État. En revanche, l'article 166 du décret sur la gestion budgétaire et comptable (GBCP) du 7 novembre 2012 prévoit que des services de l'État ou certaines opérations seront soumis à la tenue d'une comptabilité analytique et que les principes régissant cette comptabilité seront fixés par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre intéressé.

Des études de faisabilité⁶ engagées par l'AIFE avec des ministères volontaires, à la fin de l'année 2012, ont permis de vérifier, in concreto, la possibilité de tenir dans Chorus une pluralité de comptabilités analytiques répondant à des besoins divers conformément aux dispositions du décret GBCP. Ainsi rien ne s'oppose à ce que l'outil puisse porter cette nouvelle dimension comptable lorsque le cadre conceptuel de la comptabilité analytique aura été arrêté et que les services et opérations, objet de l'article 166 du décret GBCP, auront été définis.

et de 13 applications interministérielles (sur 16 prévues à terme).

Par ailleurs, l'AIFE et les ministères ont conduit et conduisent encore des travaux permettant l'interfaçage avec Chorus des applications ministérielles de gestion dont Chorus ne reprend pas les fonctionnalités.

Pour ne donner que quelques exemples, l'application de liquidation des bourses étudiantes (AGLAE) du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a été interfacée au 1^{er} janvier 2011 tandis que les différentes applications de suivi des stocks du ministère de la Défense le sont progressivement depuis 2012.

6. Il s'agit techniquement de « proof of concept » (P.O.C)

Un autre axe de rationalisation est la mutualisation d'applications ministérielles de gestion conduisant à faire évoluer ou à créer une application compatible avec l'univers Chorus et mise ensuite à la disposition des autres ministères qui souhaitent l'utiliser. La nouvelle application « Chorus déplacements temporaires » (Chorus DT) relève de cette logique.

“ Un autre axe de rationalisation est la mutualisation d'applications ministérielles de gestion conduisant à faire évoluer ou à créer une application compatible avec l'univers Chorus ”

Au total, ce travail d'urbanisation informatique, sous ses différents aspects, a permis la suppression des coûts d'exploitation et de maintenance d'applications anciennes dont les fonctionnalités sont reprises par Chorus et l'amélioration des processus, notamment grâce à la disparition de doubles saisies et de redondances diverses.

La mise en place de Chorus a également été l'occasion de repenser le système de suivi de l'immobilier de l'État et de mettre en place en 2010 dans Chorus un dispositif articulé de recensement de l'ensemble des biens immobiliers de l'État (module RE-FX) et de comptabilisation des immobilisations (module RE-FI).

Cette évolution venait après une importante opération de recensement et de valorisation du patrimoine immobilier de l'État en vue de la préparation du bilan d'ouverture de l'État au 1^{er} janvier 2006, réalisée sous l'égide de la direction générale de la Comptabilité publique⁷ dans le cadre des travaux de création d'une comptabilité générale conforme aux exigences de l'article 27 de la LOLF.

Depuis lors, l'évolution de l'organisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État avec un rôle central attribué à France Domaine a fait évoluer les besoins d'information. Des travaux se poursuivent pour donner à ce service, mais aussi aux directions les outils nécessaires pour assumer les tâches de gestion qui leur incombent.

De même, l'organisation d'une « fonction achat » professionnalisée, animée par le service des achats de l'État (SAE) a nécessité la mise en place d'outils d'analyse et de suivi articulés avec Chorus. Des travaux sont également en cours pour rationaliser le dispositif et améliorer l'information des acheteurs afin de leur permettre de faire des choix plus éclairés et d'être en capacité de négocier les produits et les prix dans les meilleures conditions.

3 Chorus permet d'entrer dans une nouvelle phase de modernisation grâce à la dématérialisation des procédures de gestion financières de l'État

Parce qu'il repose sur un progiciel de gestion intégré (PGI), le SI Chorus est, par nature, porteur de dématérialisation. Partagé entre tous les acteurs d'un processus, il assure la description, sans ressaisie de données ni rupture de chaîne, de la totalité des phases et des aspects d'une opération et permet l'automatisation du traitement et les échanges de données internes et externes. Des gains d'efficacité et de productivité dans les procédures comptables et budgétaires sont donc, en puissance, liés à l'outil Chorus.

Les projets de dématérialisation permettent de concrétiser ces gains en prolongeant l'automatisation des échanges et des processus. Ces projets sont désormais largement permis, en tous domaines, par le décret sur la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012. Son article 51 précise, notamment, que « l'établissement, la conservation et la transmission des documents et pièces justificatives de toutes natures peuvent, dans les conditions arrêtées par

le ministre chargé du budget, être effectués sous forme dématérialisée ».

En mettant en place l'outil « Chorus factures », l'AIFE avait permis aux services de l'État de satisfaire à l'obligation d'accepter les factures dématérialisées de leurs fournisseurs à compter du 2 janvier 2012, en application de la loi de modernisation de l'économie (LME).

L'AIFE s'est désormais mise en capacité de compléter cette réponse initiale en proposant une offre de dématérialisation diversifiée et de grande ampleur, permettant de satisfaire des besoins tant internes qu'externes à l'administration.

La dématérialisation est, en effet, l'une des priorités gouvernementales. C'est un des leviers mis en œuvre par l'État pour moderniser et simplifier ses relations avec les entreprises.

C'est ainsi que la dématérialisation des factures a été retenue comme une des actions prioritaires

7. Fusionnée avec la Direction générale des impôts pour constituer, en 2008, la Direction générale des finances publiques (DGFIP)

du plan de modernisation et de simplification pour les entreprises dans le cadre du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) présidé, le 2 avril 2013, par le Premier ministre.

Le CIMAP du 18 juillet 2013 a confirmé que la dématérialisation était le corollaire indispensable de la modernisation de l'action publique : elle permet la réduction des délais de paiement, la diminution des coûts de fonctionnement tant pour l'État que pour les fournisseurs et l'amélioration du service rendu. La dématérialisation des factures des fournisseurs de l'État, ainsi retenue comme action prioritaire, a été intégrée dans le projet de loi d'habilitation à prendre, par ordonnances, diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises, présenté le 4 septembre 2013 en conseil des ministres.

La dématérialisation des relations avec les fournisseurs est, de façon cohérente, un des axes de modernisation de la fonction financière de l'État défini par le programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) des ministères économique et financier.

Le SI Chorus est en capacité de répondre à ces ambitions et attentes, selon un triple dispositif.

Il s'agit tout d'abord, au sein de l'administration, d'utiliser les outils du SI Chorus sans matérialiser les documents sous forme traditionnelle. Des dispositifs sont d'ores et déjà opérationnels. Ils reposent sur l'aménagement des formulaires Chorus et la définition de procédures facilitant l'expression de besoin⁸, l'attestation de service fait⁹ ou l'émission de demandes de paiement sur la base d'un plan de facturation pour les dépenses récurrentes comme celles concernant les fluides (eau, électricité...) ou les baux.

Il s'agit ensuite, pour les relations avec les fournisseurs, de privilégier les formes natives de dématérialisation qui conduisent à d'importants gains de productivité et des réductions de délais de paiement substantielles. L'enjeu est d'importance puisque les services de l'État reçoivent actuellement plus de 4 millions de factures par an.

La solution de base offre, dans le cadre de l'outil « Chorus factures », la possibilité pour les fournisseurs de s'inscrire sur un portail et d'y déposer leurs factures sous forme dématérialisée.

Pour les fournisseurs établissant un volume important de factures concernant l'État, la forme adaptée est celle de l'échange de données informatisé (EDI).

Lorsque les formes natives ne sont pas utilisées par les fournisseurs, la dématérialisation repose

alors sur une solution industrielle de numérisation : il s'agit de transformer les factures en documents numériques qui pourront être ainsi plus aisément et plus rapidement traités dans le cadre du processus Chorus. Après une phase d'expérimentation, un déploiement progressif est prévu à partir de 2014.

La dématérialisation ne concerne pas que le traitement des factures. Elle porte également sur les frais de justice ou le traitement des frais de déplacement des agents de l'administration à travers la nouvelle application « Chorus déplacements temporaires » (Chorus DT) en cours de déploiement.

De même, la plateforme des achats de l'État (PLACE), interfacée à Chorus en 2011, permet aux acheteurs de l'État de mettre en ligne les dossiers de consultation des entreprises, de publier des avis électroniques, de traiter les offres dématérialisées des entreprises et de notifier électroniquement les marchés à ces dernières. Les entreprises peuvent télécharger les dossiers de consultation mis en ligne et transmettre leurs réponses par voie électronique.

C'est ainsi toute une gamme de services dématérialisés que le SI Chorus propose, tant pour les entreprises que pour les services de l'État et leurs agents. Il répond ainsi à la vocation qui lui a été assignée à sa création : au-delà de sa dimension technique, le projet Chorus a été conçu comme un levier de transformation de la fonction financière de l'État au service de la collectivité nationale.

* * *

Au total, le SI Chorus s'inscrit dans la volonté politique qui avait présidé à la définition de la LOLF de moderniser, de rationaliser et de mieux maîtriser la gestion des services de l'État.

Par sa technologie, il porte, en puissance des possibilités de modernisation que les administrations de l'État concrétisent en adaptant en permanence les processus aux attentes des usagers.

Il contribue à rationaliser des dispositifs informatiques apparus pour répondre en des temps plus ou moins anciens à des besoins qu'il couvre désormais largement selon une logique interministérielle qui permet de fédérer les énergies et de mutualiser travaux, outils et expériences.

Il permet, au travers des dispositifs comptables dont il est le support, de fournir aux citoyens, à leurs représentants, au Gouvernement, aux instances européennes et aux gestionnaires les informations qui sont nécessaires dans une démocratie moderne et exigeante. ■

8. Les prescripteurs expriment leurs besoins au travers d'un formulaire web (formulaire Chorus) traité par le centre de services partagés concerné pour intégration dans Chorus au stade de l'engagement juridique (EJ).

9. Le formulaire service fait en « mode push » donne la possibilité d'envoyer automatiquement à l'utilisateur concerné un formulaire de service fait, à l'approche de la date de livraison. Ce formulaire est notamment utilisé par le ministère des Finances.



François TANGUY
*Chef du service comptable
 de l'État à la DGFIP*



Alain CAUMEIL
*Administrateur des finances publiques
 Pôle Gestion publique de l'État
 DRFiP d'Île-de-France et du
 département de Paris*

Les plateformes de gestion dans Chorus et les apports des services facturiers

Le déploiement de Chorus s'accompagne de la mise en place de plateformes pour la gestion budgétaire et comptable. Ces plateformes empruntent des configurations différentes faisant coexister des centres de services partagés (CSP) seuls ou combinés avec des services facturiers (SFACT.) Conformément à leur vocation ces différentes plateformes répondent aux enjeux de mutualisation et de professionnalisation, mais seules les configurations adossées à des SFACT permettent de rationaliser pleinement le circuit de la dépense.

L'administration est confrontée au double défi d'améliorer la qualité de ses prestations et de les rendre au moindre coût pour la collectivité.

Au sein des services de l'État, cette recherche de gains de performance et de qualité de service se réalise, la plupart du temps, dans une logique verticale au niveau ministériel. Cette approche peut se révéler tout à fait pertinente sur des processus métiers spécifiques à tel ou tel département ministériel.

En revanche, dans des domaines transverses comme la gestion des fonctions support ou l'exécution budgétaire, elle prive collectivement l'administration et ses « partenaires » (fournisseurs, clients, usagers, etc.) d'une qualité de service et de gains de performances potentiels qui résulteraient d'une réflexion au plan interministériel.

Le système d'information Chorus illustre parfaitement l'intérêt de passer d'une logique verticale à une logique horizontale, pour exploiter le meilleur

parti de cet outil, désormais commun à l'ensemble des services de l'État.

Le déploiement de Chorus s'accompagne, en effet, de la mise en place de plateformes pour mutualiser et professionnaliser la gestion budgétaire et comptable, conformément aux orientations données par les services du Premier ministre (cf. par exemple la circulaire du Secrétaire général du gouvernement du 30 juillet 2010 sur la mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'État). Ces plateformes se rencontrent désormais dans des configurations différentes faisant coexister des centres de services partagés (CSP) seuls ou combinés avec des services facturiers (SFACT.)

Ces différentes plateformes répondent toutes aux enjeux de mutualisation et de professionnalisation (I), mais seules les configurations adossées à des SFACT permettent de rationaliser pleinement le circuit de la dépense (II).

1 Une pluralité d'organisations répondant à des ambitions différentes

Pour l'exécution des opérations financières de l'État dans Chorus, deux grandes logiques d'organisation coexistent qui peuvent être distinguées selon que les objectifs poursuivis se limitent à une logique outil ou s'étendent à des besoins métier des acteurs de la dépense.

1. Les plateformes de gestion dans des logiques outil

La plupart des ministères ont mis en place des plateformes sous la forme de centres de services partagés, chargés de mettre en œuvre dans Chorus les décisions des services prescripteurs (SP).

Le prescripteur conserve tous les attributs d'un ordonnateur : il pilote le budget, est responsable de ses crédits, continue à exprimer ses besoins, passe les commandes, atteste le service fait (lors de la livraison ou de la prestation de service) et donne l'ordre de payer au comptable.

Dans ce schéma, le CSP est un prestataire des services prescripteurs. Sa vocation est d'être un spécialiste de Chorus et de jouer un rôle d'interface entre l'ordonnateur et le comptable, en exécutant dans le système d'information les décisions prises par le prescripteur, qui demeure le seul ordonnateur de droit¹.

La nécessité de s'approprier le nouveau système d'information et de constituer des équipes spécialisées, resserrées en nombre et dédiées à la gestion dans Chorus apparaît ainsi comme la motivation première des CSP. D'un point de vue strictement métier les attributions des services prescripteurs sont dans la plupart des cas inchangées.

La plupart des CSP sont organisés dans une logique ministérielle (voire directionnelle avec la Douane) : le CSP est commun à un ensemble de services prescripteurs relevant d'un département ministériel et son implantation géographique est départementale (Intérieur jusqu'en 2013, le « bloc 1 »), interrégionale (Justice) ou nationale (Défense).

Même si le déploiement de CHORUS a permis de rationaliser la chaîne de la dépense² sous l'angle fonctionnel (réingénierie des processus) et organisationnel, la prévalence de logique ministérielle a conduit à la persistance de situations sous-optimales du point de vue organisationnel : existence de CSP monodirectionnel en administration centrale (dont la taille de certains est inférieure à 15 ETP), caractère encore minoritaire des CSP pluriministériels, obligeant la plupart des

directions départementales interministérielles à travailler avec plusieurs CSP, en fonction des programmes sur lesquels portent les dépenses de ces directions

Ce constat a incité plusieurs ministères à évoluer avec le regroupement de leurs CSP (rapprochement/fusion de CSP existants au ministère de la Justice ou au ministère de la Défense, régionalisation des plateformes en préfectures de région pour le « bloc 1 », constitution d'un CSP interministériel commun pour l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales et du travail, etc.).

À l'inverse, les ministères de l'Écologie et de l'Agriculture ont, eux, opté pour des CSP mutualisés (le « bloc 2 »), afin de rationaliser au mieux leur organisation territoriale (implantation régionale) et d'améliorer, par des économies d'échelle, l'efficacité de leur gestion.

Ces premières plateformes sont principalement guidées par une logique liée à une meilleure utilisation de l'outil. Parallèlement se sont mises en place des plateformes dans une réflexion interministérielle, pour répondre à des préoccupations plus vastes d'exercice des métiers par l'ensemble des acteurs de la dépense.

2. Les plateformes de gestion dans des logiques métier

Ces plateformes métiers se distinguent des précédentes en ce qu'elles sont systématiquement adossées à des services facturiers et dans des configurations qui peuvent être différentes.

Les services facturiers du bloc 3

Les ministères de la Culture, du Travail et de l'Emploi, de la Jeunesse et des Sports, et des Finances ont également décidé de s'inscrire, au plan déconcentré, dans une démarche interministérielle (le « bloc 3 ») en poussant largement la logique de mutualisation et de professionnalisation. Leurs plateformes communes ne se limitent pas en effet aux seuls CSP, mais s'étendent à des services facturiers (SFACT).

Le choix des ministères du « bloc 3 » a consisté à privilégier une vision transversale en intégrant à la fois l'ordonnateur et le comptable dans la définition du circuit d'exécution de la dépense. Dans ce cadre, il s'agit d'améliorer l'ensemble du processus, non seulement en regroupant la gestion dans Chorus avec des CSP communs,

1. Au plan juridique lorsque le responsable du CSP est, au plan central, placé dans la chaîne hiérarchique de l'ordonnateur, il exécute les opérations pour le compte et sous la responsabilité de l'ordonnateur sur le fondement d'une délégation de sa signature. Lorsqu'il se situe en dehors de la chaîne hiérarchique de l'ordonnateur, le responsable du CSP bénéficie d'une délégation de gestion établie conformément aux dispositions du décret du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État.

2. L'organisation financière et comptable de l'État était en effet, avant le déploiement de Chorus, caractérisée par une très grande dispersion des acteurs.

mais aussi en mettant en place une plateforme supplémentaire sous la forme d'un SFACT.

Les plateformes du « bloc 3 » permettent ainsi de rationaliser toute la chaîne de la dépense en redistribuant les rôles entre les SP, le CSP et le comptable public.

Le service facturier, placé sous l'autorité du comptable, est chargé de réceptionner directement les factures des fournisseurs, de les vérifier et d'en assurer le paiement et la comptabilisation.

Un autre choix structurant du « bloc 3 » a consisté à confier à la DGFIP la gestion des plateformes, que ce soit les CSP ou bien les services facturiers.

C'est un acte fort de confiance (et d'attente) des ministères partenaires qui ont considéré que la DGFIP, de par sa place au cœur des circuits financiers de l'État, son expérience et ses compétences, possédait les atouts nécessaires pour se positionner en opérateur financier de référence de l'État.

Au sein des directions des finances publiques (essentiellement les directions régionales), les fonctions de CSP, en qualité de prestataire de service des prescripteurs partenaires, ont été rattachées au pôle chargé des activités transverses, le SFACT relevant, quant à lui, du pôle gestion publique, en qualité de comptable de l'État.

Après un démarrage progressif en 2011, en raison de la concomitance de la mise en place des plateformes, de la bascule à Chorus et de la réorganisation des services de l'État, les structures de mutualisation du « bloc 3 » ont démontré leur efficacité. Dorénavant, pour la DGFIP, l'objectif est de travailler sur les synergies entre les CSP et les

SFACT pour améliorer le modèle et en dégager une efficacité et une efficacité optimales.

Les services facturiers hors bloc 3

Dans d'autres cas, les plateformes métier ne sont pas allées aussi loin.

Il y a bien un CSP et un SFACT, mais seul ce dernier est placé sous l'autorité de la DGFIP.

C'est dans cette configuration que se sont constitués des SFACT ministériels ou que sont expérimentés en 2013 des services facturiers avec des rectorats (Bordeaux, Besançon et Paris).

Dans cette configuration, le CSP reste placé dans la mouvance de l'ordonnateur, le SFACT correspond à une transformation de l'activité d'un service dépense du comptable public.

Le choix du service facturier apparaît ainsi moins organisationnel que fonctionnel. Il n'y a pas de bouleversement pour fonctionner en SFACT : le changement principal réside dans la centralisation des factures en un point unique situé chez le comptable.

Un autre modèle, qui se rencontre parfois dans les autres plateformes, consiste à centraliser les factures chez l'ordonnateur : cette organisation rationalise et simplifie le circuit, mais ne permet pas une optimisation globale de la dépense, contrairement à ce qui est observé quand les factures sont centralisées par le comptable. Dans cette configuration en effet, des contrôles redondants demeurent et le circuit de la facture est moins fluide. Les performances globales de ces organisations s'en ressentent.

2 L'optimisation du circuit de la dépense publique par un service facturier

Par rapport au schéma classique, l'un des changements majeurs véhiculés par l'organisation en mode facturier est que la facture est adressée par le fournisseur au comptable et non plus à l'ordonnateur.

Pour un observateur non averti, ce seul changement pourrait apparaître modeste. En réalité, il est fondamental en permettant au circuit de la dépense d'être à la fois plus efficient, plus rapide et plus sécurisé.

Un circuit de la dépense plus efficient

L'efficacité est la principale motivation qui a présidé à la conception du mode facturier. Dans la répartition des tâches entre les acteurs, les

circuits les plus cohérents ont été retenus pour éviter les tâches inutiles et redondantes.

Chaque acteur est centré sur son cœur de métier en intervenant uniquement sur les opérations de gestion ayant une valeur ajoutée pour lui.

La gestion de la facture n'apporte bien souvent rien fonctionnellement aux services prescripteurs et aux CSP (si l'on excepte le cas de situations particulières telles que les marchés complexes ou les données figurant sur la facture facilitent le travail de liquidation). Dans l'exécution de la dépense, le SP, et *a fortiori* le CSP, n'a pas besoin de la facture pour engager la dépense et certifier le service fait. Le transfert de la gestion de la

facture aux comptables permet d'alléger les tâches à la fois des SP et des CSP, qui ne sont plus ainsi en charge de la saisie, du contrôle et de la transmission de la facture au comptable (de fait ; plus aucun « papier » ne circule entre les ordonnateurs et les comptables).

Pour le comptable, en revanche, la gestion de la facture est au cœur de son métier. La facture est la pièce justificative de la dépense qui permet de réaliser les contrôles de payeur et de caissier, le document comptable qui fonde l'enregistrement dans la comptabilité et qui est jointe au compte de gestion adressé au juge financier. La centralisation de la facture est également de nature à faciliter les opérations de fin d'exercice.

Le service facturier aboutit à une nouvelle répartition des rôles entre l'ordonnateur et le comptable en matière de liquidation³. Les deux phases de la liquidation sont désormais partagées entre l'ordonnateur, auquel revient naturellement la certification du service fait, et le comptable, qui intervient pour déterminer le montant de la dépense au vu de la facture. Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable a conforté le fondement réglementaire de ce partage des rôles.

Cette nouvelle répartition⁴ a conduit à supprimer l'ordonnancement en tant qu'étape supplémentaire dans le circuit classique de la dépense. Désormais en mode facturier, l'ordre de payer se confond avec la certification du service fait. La demande de paiement (appellation de l'ordonnancement dans Chorus) devient dans ce cadre une simple étape technique qui relève du SFACT.

Au total, le SFACT fait disparaître une part significative des tâches relevant de l'ordonnateur dans le système classique. Cette nouvelle répartition des tâches ne remet nullement en cause les attributs de l'ordonnateur, qui reste totalement maître du pilotage de la consommation de ses crédits (priorisation des paiements, gestion de la trésorerie, programmation des délais de paiement, traitement individualisé des fournisseurs, etc.). En effet, le comptable ne pourra valider un paiement que si l'ordonnateur a certifié le service fait. Des « contrats de service » sont systématiquement signés par l'ordonnateur et le responsable du service facturier pour préciser ces dispositions.

Les changements importants dans la distribution et la simplification des tâches matérielles sont sans effet sur la répartition des responsabilités juridiques et n'affectent en rien la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Répartition des compétences entre CSP et SFACT			
Quoi ?	Expression du besoin Constatation du service fait	Saisie et validation de l'engagement juridique Saisie de la certification du service fait sous CHORUS	Centralisation des factures, création et validation des DP, paiement
Qui ?	Directions métiers (services gestionnaires)	CSP	SFACT

Un circuit de la dépense plus rapide

La facture parvenant directement au comptable, ce dernier est le seul à la contrôler, alors que, dans un système classique, la facture est contrôlée par le service prescripteur, par le CSP et enfin par le comptable. Un apport essentiel du SFACT est ainsi la suppression des contrôles en cascade.

Plus compacté, le circuit de la facture est naturellement beaucoup plus efficace, en supprimant toutes les étapes en amont de l'intervention du comptable. Par construction les délais de paiement sont plus rapides.

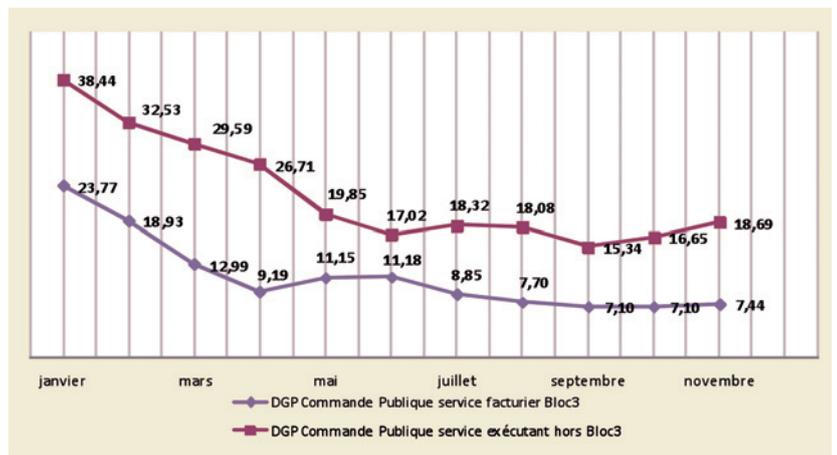
L'amélioration des délais de paiement amorcée dès 2012 s'est confirmée en 2013.

Au niveau national, le délai global de paiement de la commande publique de l'État s'établit à 18 jours lorsque la dépense est organisée en mode facturier contre 28 jours lorsqu'elle est organisée en mode « classique » (chiffres au 30 novembre 2013).

On observe une certaine corrélation entre les performances enregistrées et la volumétrie des factures à traiter. Ainsi, il ressort du graphique

- Article 31 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
« La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle comporte :
1) la certification du service fait, par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation ;
2) la détermination du montant de la dépense au vu des titres ou décisions établissant les droits acquis par les créanciers. »
- À noter que dans la PSOP (paye sans ordonnancement préalable) la même organisation a été retenue historiquement ; le comptable est chargé de la liquidation de la paie.
- Le processus commande publique est le plus pertinent dans la mesure où il permet des comparaisons homogènes (écarter des dépenses spécifiques comme les bourses, les baux...) et qu'il est naturellement le plus impacté par les sanctions en cas de retards de paiement.

Évolution comparative du délai global de paiement entre le bloc 3 et le hors bloc 3 en 2013 à Paris



6. Dans le bloc 3, les bons de commande qui concrétisent l'engagement sont désormais envoyés par les CSP

7. Sans remettre en cause le pouvoir de l'ordonnateur d'accepter ou non le paiement des intérêts moratoires

ci-après qu'en novembre 2013 à la DRFIP d'Ile de France et du département de Paris, le délai de paiement moyen en SFACT pour la commande publique⁵ était respectivement de 7,44 en SFACT et de 18,69 en mode classique, soit un écart de 11 jours.

Ce constat est d'autant plus encourageant que le modèle facturier n'est pas encore pleinement assimilé ou partagé par l'ensemble des gestionnaires, certains éprouvant toujours des difficultés à certifier les services faits sans facture. À l'inverse, une parfaite fluidité du circuit est observée quand un engagement juridique préalable et un service fait ont déjà été constatés au moment de la réception de la facture par le SFACT. À l'inverse, trop de temps est encore perdu quand le SFACT doit relancer les SP pour obtenir les engagements juridiques et les services faits. Il est de ce point de vue primordial d'identifier les fournitures et prestations qui, par exception, doivent continuer à passer par les SP pour faciliter le service fait (marchés de travaux essentiellement).

Les délais de traitement par le SFACT peuvent également s'améliorer en réduisant la charge de saisie. Des réflexions sont en cours pour réduire les tâches de saisie en utilisant des dispositifs de LAD (lecture optique des documents).

Ce type d'équipement, relativement onéreux, n'est envisageable que pour traiter des volumétries importantes, ce qui milite pour des plateformes les plus larges en termes de périmètre d'activité.

Un autre constat sur le fonctionnement du SFACT est de permettre un meilleur lissage de l'activité sur toute l'année pour le comptable. Alors que dans le système classique, les gestionnaires peuvent stocker des factures pendant une certaine durée,

avant de les communiquer au comptable, dans le dispositif facturier le comptable reçoit les factures très régulièrement des fournisseurs.

La comparaison, sur le graphique ci-après, des pratiques observées à la DRFIP d'Ile de France et du département de Paris en 2013, entre les ordonnateurs en mode facturier et en mode classique, montre une activité beaucoup plus erratique pour ces derniers (les dates de validation des demandes de paiement ont été retenues pour ce comparatif).

Ces performances sont sensiblement accrues lorsque le circuit de la facture est dématérialisé. La facture peut être dématérialisée « nativement » (échange de donnée informatisé ou utilisation du portail CHORUS factures) ou de manière « duplicative » (numérisation des factures). Ces gains sont notamment liés à la réduction de tâches de saisie (création automatisée de la demande de paiement en particulier) et à la simplification de certaines tâches de gestion (tri du courrier, enlèvement, etc.).

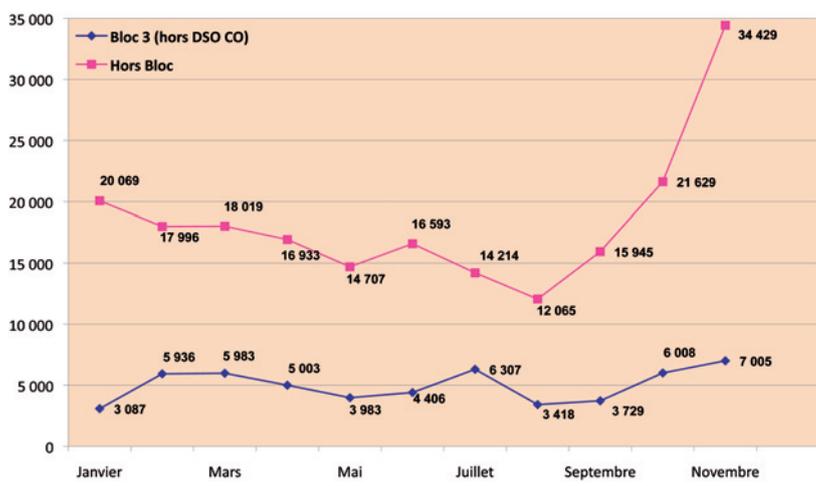
Un circuit de la dépense plus sécurisé

La gestion en mode facturier permet au comptable de mieux répondre au rôle de garant de la qualité des procédures et des comptes que lui a conféré la LOLF.

En la matière, le SFACT joue un rôle de révélateur des difficultés persistantes qu'éprouvent des ordonnateurs pour se conformer aux exigences de la LOLF, en ce qui concerne la nécessité d'un engagement, au moment de la commande, et d'un service fait, au plus près de la réalisation de la commande.

Dans le circuit classique, la détention de la facture par les services prescripteurs peut constituer un frein à une application optimisée des circuits de la dépense et contribuer au maintien des pratiques antérieures à la LOLF. En mode facturier, les prescripteurs sont contraints de travailler sans facture ce qui impose une vraie discipline. En cas de difficultés des services à se conformer au nouveau schéma, le comptable est amené à jouer un rôle de conseil pour trouver des substituts à la facture. Si l'absence de service fait au moment de la réception de la facture continue à être un problème pour certains prescripteurs, en revanche l'absence d'engagement avant la réception de la facture a complètement disparu⁶. De même, la détention de la facture permet au comptable de mieux maîtriser l'indépendance de

Comparatif du nombre de DP du Bloc 3 (hors DSO OO) et du Hors Bloc 3 - Année 2013



chaque exercice comptable, en veillant au rattachement des charges à payer au bon exercice.

Un autre apport du SFACT est de fiabiliser l'enregistrement de la date de réception de la facture. Dans le système classique c'est l'ordonnateur qui saisit cette date, alors qu'en SFACT cette attribution relève du comptable. Alors qu'un service gestionnaire est susceptible d'être considéré comme juge et partie dans la saisie de la date de réception de la facture, le comptable objective le fait générateur du décompte des délais de paiement et, le cas échéant, des intérêts moratoires⁷.

Le SFACT permet par ailleurs aux fournisseurs d'adresser leurs factures à une adresse unique, évitant ainsi (lorsque le circuit est connu et rodé) une circulation de documents papier parfois longue.

Enfin, contrairement à ce qui est parfois affirmé, le SFACT n'affaiblit pas la séparation des ordonnateurs et des comptables, mais renforce au contraire le contrôle mutuel entre les deux acteurs.

Pour éviter les redondances de contrôles dans le dispositif classique, le comptable met en œuvre un contrôle sélectif en fonction des risques et des enjeux. Il est alors amené à contrôler uniquement des dépenses d'une certaine nature et celles présentant des enjeux importants.

La logique de l'intervention du comptable dans un SFACT est totalement différente, car il n'intervient plus comme un contrôleur, mais comme un gestionnaire des factures.

Dans ce cadre, il est obligé de traiter, et donc de contrôler, toutes les factures ce qui évite les risques d'erreurs, qui ne sont pas nuls dans le cadre d'un contrôle sélectif⁸. Le dispositif est d'autant plus sécurisé que le logiciel Chorus avec le rapprochement entre l'engagement, le service fait et la facture permet de détecter les incohérences.

L'efficience de l'ensemble constitué par le centre de services partagés et le service facturier est probablement l'une des considérations qui ont emporté le choix du ministère de l'Intérieur de combiner régionalisation de ces plateformes et bascule en service facturier en 2014-2015. Dans l'un des documents préparatoires à ce choix, on, peut en effet lire : « Le scénario le plus prometteur en termes de qualité comptable, de professionnalisation des agents et de gains de productivité est le scénario de services facturiers »⁹.

Elle a probablement inspiré l'orientation prise par les pouvoirs publics, visant à généraliser le service facturier.

Rappelons en effet que le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a décidé la généralisation des services facturiers à horizon 2017, orientation confirmée par le CIMAP du 18 décembre 2013.

* * *

Les nouvelles organisations de la dépense autour des plateformes mises en place avec le déploiement de Chorus sont porteuses d'améliorations, tant quantitatives que qualitatives.

Parmi elles, le SFACT apparaît de nature à apporter les gains collectifs les plus importants pour tous les acteurs de la chaîne de la dépense.

La concrétisation de ces gains suppose, cependant, de dépasser les cloisonnements administratifs traditionnels pour privilégier l'intérêt collectif.

Cette problématique d'optimisation des plateformes de gestion ne se limite pas au seul périmètre de l'État et peut être transposée aux secteurs des établissements publics et des collectivités locales. **n**

8. Dans le mode classique, le comptable intervient uniquement pour contrôler des actes de gestion réalisés par l'ordonnateur : dans ce cadre, le comptable peut moduler ses contrôles et renoncer à regarder telle ou telle dépense. À l'inverse, en mode facturier, le comptable se substitue à l'ordonnateur pour réaliser certaines tâches de gestion auxquelles il ne peut pas renoncer. Il n'y a pas alors de place pour un CHD permettant de moduler le périmètre des contrôles (contrôle exhaustif vs contrôle par sondage ; toutes les factures doivent être traitées par le SFACT pour être payées). Reste en revanche la possibilité de moduler l'intensité des contrôles (en fonction des risques, la liquidation n'est pas vérifiée dans le détail, l'imputation comptable n'est pas contrôlée pour une dépense simple...). Ces contrôles, dont l'intensité peut-être modulée, peuvent naturellement intervenir a posteriori. Ainsi, le mode facturier n'est pas incompatible avec le contrôle hiérarchisé, mais en réduit les marges de manœuvre en matière de sélectivité des contrôles.

9. Source : Inspection générale de l'administration, rapport d'évaluation des fonctions de gestion financière au ministère de l'Intérieur, novembre 2012.



Colonel Daniel DUPONT

Commandant du centre administratif financier de Marseille

La mise en œuvre du SI comptable de l'État Chorus par la gendarmerie de la zone de défense et de sécurité Sud

Après avoir rejoint le ministère de l'Intérieur en 2009, la gendarmerie nationale a réorganisé son administration financière pour se mettre en conformité avec la LOLF. Elle est ainsi passée d'un « budget-programme » à la décentralisation budgétaire en dix BOP, mettant en œuvre le système informatique financier de l'État Chorus à compter du 1er janvier 2011.

Au bout de trois ans d'exercice, et avant de se lancer dans la mutualisation des plateformes Chorus de l'Intérieur, le bilan de l'exécution budgétaire peut être qualifié de très satisfaisant.

Héritière de la maréchaussée de l'Ancien Régime, la gendarmerie est une force armée toujours en mouvement. La loi du 28 germinal an VI (1798) et le décret organique du 20 mai 1903 constituèrent les fondements du service de l'Arme. Un nouveau décret (15 mai 2002) a confié la responsabilité de ses missions de sécurité intérieure au ministre de l'Intérieur avant que la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 ne consacre son rattachement organique à ce même ministère pour l'emploi, le budget et les personnels¹. Le programme gendarmerie nationale fait donc désormais partie de la mission ministérielle « Sécurité » au même titre que le programme « Police nationale ».

Fonctionnant jusqu'alors en « BOP-programme » 152, la gendarmerie a mis en œuvre le 1^{er} janvier

2011 une nouvelle organisation administrative et financière en s'appuyant sur la création au sein du programme 152 de dix budgets opérationnels de programme (BOP), sur la réforme du schéma des ordonnateurs secondaires et sur la mise en œuvre du système d'information financière de l'État Chorus.

Trois BOP nationaux ont été créés :

– le BOP « commandement et soutien » placé sous la responsabilité du major général de la gendarmerie disposant, outre sa part du titre 3, de l'ensemble du titre 2 de l'institution, des crédits d'investissement des titres 3 et 5 non déconcentrés, ainsi que des crédits d'intervention du titre 6. Leur exécution est faite par la plateforme centrale Chorus du centre administratif financier national (CAFN) de Le Blanc (Indre) qui

1. Sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour les missions judiciaires ou du ministère de la Défense pour les missions et le statut militaires.

est l'ordonnateur principal délégué du ministre de l'Intérieur ;

– le BOP « écoles » placé sous la responsabilité du commandant des écoles de la gendarmerie nationale (CEGN), chacune d'entre elles et des centres de formation constituant les unités opérationnelles (UO). Les crédits hors T2 de ce BOP sont exécutés par le CAFN ;

– le BOP « outre-mer » placé sous la responsabilité du commandant de la gendarmerie pour l'outre-mer (CGOM). Il regroupe l'ensemble des unités ressortissant aux départements et collectivités d'outre-mer et aux militaires isolés affectés à l'étranger. Les crédits hors T2 affectés aux formations outre-mer sont exécutés par les plateformes Chorus des ordonnateurs secondaires locaux.

Au plan territorial métropolitain, le programme 152 est décliné en sept BOP zonaux, un par zone de défense et de sécurité (ZDS), placés sous la responsabilité du général commandant la gendarmerie pour la ZDS (RBOP) et organisés en UO – les régions de gendarmerie de la ZDS. Le périmètre du BOP zonal comporte les dotations de fonctionnement courant des unités et des formations de la ZDS², leurs crédits loyers, les crédits énergie et les crédits déconcentrés d'investissement. Le responsable de BOP dispose d'un centre administratif financier zonal (CAFZ) pour exécuter ses dépenses.

Le BOP Sud gendarmerie

Son périmètre géographique recouvre l'ensemble des unités et formations de la gendarmerie des régions administratives de Provence-Alpes-Côte d'Azur, du Languedoc-Roussillon et de Corse.

Une lettre circulaire du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) a adressé en novembre 2010 à tous les commandants de région de gendarmerie des directives complémentaires pour l'exercice budgétaire 2011, le premier sous Chorus. Elle recommandait en particulier aux commandants de région chef-lieu de ZDS (RBOP) de se rapprocher de leur préfet de zone pour demander une délégation de signature relative à l'ordonnancement secondaire³ afin de pouvoir lui-même subdéléguer au CAFZ les compétences d'ordonnateur secondaire et organiser son activité pour qu'il exerce ses missions de soutien avec une efficacité maximale.

Les acteurs « chorusiens »

Cette nouvelle organisation en matière d'exécution et de suivi de la dépense met en œuvre trois acteurs : le responsable de BOP (RBOP), le

responsable d'unité opérationnelle (RUO) et le CAFZ. Elle repose sur le principe selon lequel le RBOP, le RUO et leurs gestionnaires budget, qui possèdent des prérogatives juridiques en matière de conduite de la dépense, s'appuient sur le CAFZ qui est l'outil d'exécution de la dépense pour toutes les UO du BOP zonal.

Ainsi, le général commandant la région de gendarmerie de Provence-Alpes-Côte d'Azur, *commandant de la gendarmerie pour la ZDS Sud / RBOP* assure la gouvernance et la gestion budgétaire du BOP Sud gendarmerie. Garant de la régularité des engagements juridiques et de la qualité des écritures comptables, il a autorité sur le CAFZ de Marseille qui lui est directement rattaché. Représentant du pouvoir adjudicateur responsable des procédures de mise en concurrence pour les besoins évalués de sa zone, il est habilité à signer les accords-cadres et les marchés dans la limite des seuils fixés par la réglementation. Enfin, comme il l'est précisé plus haut, en tant qu'ordonnateur secondaire délégué, il subdélègue ses compétences au commandant du CAFZ.

Chaque *commandant de région de gendarmerie de la ZDS / RUO* (le commandant en second pour la région PACA chef-lieu, le commandant de région de gendarmerie du Languedoc-Roussillon et celui de Corse pour les trois UO du BOP Sud) assure la gestion de son UO. Il est responsable de son pilotage et de son exécution pour laquelle il dispose du CAFZ. Comme le RBOP, il est représentant du pouvoir adjudicateur pour la gendarmerie de sa région et signe les accords-cadres et les marchés dans la limite des seuils de son niveau.

Enfin, le *centre administratif financier zonal (CAFZ)* de Marseille est l'outil d'exécution et de suivi de la dépense des UO. Directement placé sous l'autorité du commandant de la gendarmerie pour la ZDS Sud, il dispose d'une plateforme Chorus pour l'exécution budgétaire « de droit commun » composée d'une trentaine de personnels civils et militaires, et d'un bureau des soutiens militaires pour la partie « dérogatoire » des dépenses, également armé par une trentaine d'agents civils et militaires. Cette part regroupe plus particulièrement une régie, une trésorerie militaire et une section de traitement des charges locatives induites par le bénéfice de la concession de logement par nécessité absolue de service accordé aux gendarmes⁴. Le CAFZ a ainsi vocation à exercer les fonctions d'ordonnateur secondaire par subdélégation du commandant zonal de la gendarmerie, pour le compte de ce dernier s'agissant des dépenses payées par mandatement et du recomplètement des avances du

2. Hors dépenses relatives à la gendarmerie mobile déplacée qui résultent d'une décision de l'administration centrale et sont imputées sur le BOP national « commandement et soutien », bien qu'exécutées par les CAFZ.

3. Article R1311-22-1 du code de la défense.

4. Art. 9 de la loi 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie et art. L4145-2 du code de la défense.

régime dérogatoire (régie et trésorerie militaire). Il engage notamment les dépenses par la signature des bons de commande traités par le système Chorus.

Ces trois acteurs du BOP Sud 152 mettent en œuvre Chorus, chacun à leur niveau.

La « préparation » à Chorus

En amont du déploiement de Chorus en gendarmerie, en particulier dans le BOP Sud, la gendarmerie a engagé la réorganisation de sa fonction administrative et financière. Elle a aménagé les structures de sa chaîne soutiens-finances et la formation des personnels affectés.

Les structures

Avant 2011, l'exécution du budget-programme 152 était réalisée sous le progiciel « Gestion financière » par les centres administratifs et techniques de la gendarmerie (CATG). Subordonnés aux commandants zonaux, ils étaient fonctionnellement rattachés au chef du service des plans et moyens de la direction générale de la gendarmerie nationale (aujourd'hui direction des soutiens finances – DSF). Outre une partie soutien (rémunérations et indemnités des personnels d'active et de réserve, marchés publics, conventions), les CATG assuraient la tenue de la comptabilité et le règlement des dépenses des centres de responsabilité et des unités rattachées et procédaient à la liquidation des dépenses sur les fonds mis à disposition par l'échelon central (programme). Ils assuraient également les fonctions de trésorerie et le chef de CATG avait qualité de « personne responsable des marchés ». Leur surveillance administrative et technique ainsi que la vérification des comptes étaient exercées pour le compte du ministre de la Défense par le commissariat aux armées disposant au plan zonal de commissariats résidents au sein de la gendarmerie, en qualité d'ordonnateurs secondaires.

Une circulaire de la DGGN en date du 28 avril 2010 relative à la réorganisation administrative et financière de la gendarmerie a dissous ces unités (CATG et commissariats résidents) pour créer au 1^{er} juillet 2010 les centres administratifs financiers national et zonaux. Parallèlement, au sein des états-majors zonaux de la gendarmerie, était créée une fonction BOP au sein des bureaux budget administration. Cette nouvelle organisation a permis d'assurer la période transitoire nécessaire pour mettre le dispositif de la gendarmerie en cohérence avec les directives gouvernementales et fonctionner sous Chorus à compter du 1^{er} janvier 2011.

La formation des personnels

Chargée d'élaborer et de piloter la stratégie du système d'information financière de l'État et d'en assurer la cohérence, l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) a mandaté la société LOGICA, entreprise européenne de services en informatique, pour assurer la formation à Chorus des quelques cinquante personnels concernés de la gendarmerie de la ZDS Sud.

L'ensemble des personnels civils et militaires de la plateforme Chorus du CAFZ (28 ETP) ainsi que les gestionnaires des bureaux budget administration des trois régions de gendarmerie de la zone et de l'état-major zonal ont été formés au logiciel comptable de l'État aux mois de novembre et décembre 2010 et bénéficié de la présence des formateurs de cette société durant les trois premiers mois de l'année 2011, premier exercice budgétaire sous Chorus.

Les exercices budgétaires « chorusiens »

La mise en œuvre de Chorus à compter du 1^{er} janvier 2011 a grandement bénéficié de la structure intégrée pyramidale de la gendarmerie. L'ensemble de la chaîne budget soutien du BOP Sud 152 étant hiérarchisé sous l'autorité du général commandant la gendarmerie pour la ZDS Sud, il a été relativement facile de réaliser les changements de méthode (et d'habitudes) auprès des acteurs des dépenses.

Anecdotique peut-être, mais à souligner tout de même, l'affectation à la tête du CAFZ en octobre 2010 d'un officier de gendarmerie, ayant exercé des commandements de terrain jusqu'au niveau du groupement (département), a constitué un atout, aussi bien pour développer les relations avec les responsables officiers de centres de coût du BOP que pour mieux expliquer aux personnels administratifs du centre quelles étaient les contraintes des gendarmes du terrain

Le changement de comptable assignataire aurait pu constituer une difficulté. En effet, dépendant jusqu'à l'exercice 2010 de la trésorerie générale du Var, compétente pour les organismes de la Défense en PACA, le BOP Sud gendarmerie a rejoint le 1^{er} janvier 2011 la direction régionale des finances publiques des Bouches-du-Rhône de Marseille. Très rapidement, des rapports de confiance se sont établis au travers des contacts quotidiens des personnels de la plateforme, agents d'ordonnancement secondaire, avec leurs correspondants de la DRFiP comme ceux du responsable du CAFZ et de la gestion budgétaire du BOP avec le contrôle financier régional (CFR).

Empreints de respect mutuel et de franchise, se déroulant au besoin et sans formalisme hors les comptes-rendus de gestion, ils ont permis de bénéficier de l'expérience et des conseils des intervenants des finances publiques. Le chef du bureau Chorus et son adjoint participent d'ailleurs régulièrement aux réunions du « club Chorus » regroupant les différents acteurs chorusiens locaux sous l'égide du contrôleur financier régional.

Comme pour la plupart des administrations passées sous Chorus, la principale difficulté s'est située au niveau des services prescripteurs habitués jusqu'alors à traiter directement avec leur fournisseur en engageant la dotation de fonctionnement courant à leur niveau et recevant directement les factures correspondant à leurs commandes. Avant les rappels de la DEPAFI aux préfets au sujet du processus d'exécution de la dépense en mode Chorus⁵, le CAFZ de Marseille avait diffusé de telles directives sous l'autorité de son RBOP, en insistant sur le rôle et les devoirs des services prescripteurs et en rappelant ceux du service exécutant, les siens propres. Il a fallu régulièrement préciser à ces services leurs obligations pour faire transiter par l'interface informatique dédiée – G2GMAT ou Vulcain pour la gendarmerie – les expressions de besoins par la plateforme Chorus du CAFZ, seule habilitée à réaliser les engagements juridiques. En outre, des contacts réguliers entre les gestionnaires de dépenses et de recettes du CAFZ et les prescripteurs se font en tant que de besoins pour s'assurer que la constatation du service fait est bien réalisée dès la réception de la marchandise ou de la prestation afin que la certification puisse être faite dans Chorus. Toutes ces directives ont fait l'objet, dès 2011, de nombreux échanges entre les personnels concernés pour aboutir en 2012 à un protocole d'exécution des dépenses et recettes entre le CAFZ et les UO de la ZDS Sud. Enfin, tout au long de l'exercice annuel, les responsables du CAFZ et le chef de la plateforme participent aux différentes réunions internes qui se déroulent au sein des régions de gendarmerie de la ZDS Sud qui regroupent soit les commandants de groupement, soit leurs officiers logistiques. Leurs interventions permettent ainsi régulièrement de rappeler à l'ensemble des services prescripteurs les différentes procédures « lolliques » à respecter pour une juste exécution budgétaire.

Aujourd'hui, à la veille de la clôture de l'exercice budgétaire 2013, tout n'est pas encore parfait et certains rappels restent toujours nécessaires, mais la gendarmerie de la ZDS Sud peut se montrer satisfaite de son exécution budgétaire. Les

tableaux de bord des plateformes Chorus édités par la DEPAFI le démontrent, avec des indicateurs très significatifs tels que le délai global de paiement (DGP) qui se situait :

pour 2011 à 21 jours pour le CAFZ de Marseille pour une moyenne des plateformes gendarmerie à 28 jours ;

pour 2012 à 12 jours pour une moyenne nationale gendarmerie à 13 jours.

Le dernier état de la DEPAFI connu⁶ situe encore le DGP à 12 jours avec un taux à 100 % de factures traitées en moins de trente jours.

Les perspectives

Avant leur création en juillet 2010 et leur mise en œuvre sous Chorus le 1^{er} janvier 2011, les centres administratifs financiers national et zonaux de la gendarmerie se savaient transitoires. La directive de 2009 du Premier ministre relative au déploiement territorial de Chorus⁷ était claire, faisant état de la création à échéance 2013 de centres de services partagés et de services facturiers interministériels « englobant les plateformes Chorus ». Les conséquences prévisibles pour la gendarmerie étaient la mutualisation, au niveau zonal, de ses plateformes avec celles des autres forces de sécurité intérieure (police et sécurité civile) ainsi que la fusion partielle des CAFZ avec les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) pour créer un centre de services partagés (CSP) « sécurité intérieure ».

Les prémices de ces réorganisations sont la création en cours des secrétariats généraux de l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) aux plans central et zonal. Un premier regroupement sera effectif le 1^{er} janvier 2014 entre les plateformes centrales des deux directions de la gendarmerie et de la police nationales. La mutualisation au plan zonal de toutes les plateformes Chorus devrait suivre à partir de 2015. Décision politique et logique, elle induit cependant des questions parmi les exécutants budgétaires de la gendarmerie qui s'interrogent sur le maintien possible du niveau de performance aujourd'hui atteint.

En bonne institution quasi millénaire, la gendarmerie s'est toujours caractérisée par sa capacité d'adaptation. Nul doute qu'elle saura une fois de plus s'adapter aux nouvelles évolutions de l'exécution budgétaire nécessitées par la modernisation de l'action publique et décidées par l'autorité politique. ■

5. Circulaire n° 12-327 DEPAFI/SDAF du 30 mars 2012.

6. Statistiques du mois de juillet 2013 au moment de la rédaction de cet article.

7. N° 5397/SG du 1^{er} juillet 2009



David PESSAROSI

Administrateur des Finances Publiques

Direction régionale des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur
et des Bouches-du-Rhône

La qualité des comptes publics : contribution de la DGFiP et de son réseau à la solidité financière des institutions publiques

La qualité des comptes publics est un des objectifs majeurs poursuivis par la direction générale des finances publiques (DGFiP). Cet article propose une synthèse du rôle de la DGFiP et de son réseau pour fiabiliser les comptes, mais aussi pour les valoriser, après avoir rappelé ce que recouvre cette notion de qualité comptable

Depuis plus d'une décennie, la qualité des comptes publics est devenue une préoccupation majeure qui s'est traduite à de multiples reprises dans les textes.

Ainsi, la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 modifiée consacre son titre II – chapitre V – articles 27 à 31, aux comptes de l'État. Elle précise notamment que « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière » et que « les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures ».

Plus récemment, le sommet de la hiérarchie des normes a renforcé cette exigence de qualité comptable. Dans son article 47-2 créé par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, la Constitution indique désormais « ... 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 ».

Enfin, la parution du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dit « décret GBCP », est venue parachever cet édifice et préciser, au plan réglementaire, les dispositions légales « lolfiennes », tant sur le plan comptable que sur le plan budgétaire.

Ainsi, l'article 57 précise la notion de qualité des comptes. Celle-ci doit répondre aux exigences de régularité, de sincérité et d'image fidèle au regard de six objectifs :

- 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.

Au cœur de la comptabilité publique, se trouvent la DGFIP et son réseau déconcentré qui sont en charge de la comptabilité de l'État, avec les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) et les directeurs régionaux et départementaux des finances publiques (DR/DDFiP), mais aussi des comptabilités des 27 régions, des 101 départements, des 36 681 communes et des 16 761 établissements de coopération intercommunale (EPCI¹), des établissements hospitaliers publics (dont 742 centres hospitaliers, 245 hôpitaux locaux et 180 hôpitaux dépendant de centres hospitaliers régionaux universitaires), ainsi que d'autres entités publiques (offices publics de l'habitat, associations syndicales autorisées...).

La DGFIP exerce donc une responsabilité toute particulière dans la tenue des comptes des administrations publiques et partant, contribue à la solidité financière de nos institutions publiques.

Aussi, n'est-il pas surprenant que la démarche stratégique 2013-2018 de la DGFIP, validée par les ministres, place au premier rang de ses ambitions la qualité des comptes publics.

Plus encore, le projet de loi de finances (PLF) pour 2014 place la garantie de la qualité des comptes publics parmi les quatre grands objectifs transverses du projet annuel de performance (PAP) du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » dont le responsable est le DGFIP.

Après avoir examiné comment la DGFIP poursuit la fiabilisation des comptes publics depuis plusieurs années (partie I) seront présentées les différentes modalités de valorisation de ces comptes (partie II).

1 Produire des comptes fiables

Depuis plusieurs années, la DGFIP poursuit l'amélioration de la qualité des comptes publics : État, établissements publics, collectivités territoriales et hôpitaux.

1.1. Une professionnalisation continue de la fonction comptable de l'État

En 2007, les comptes de l'État de l'exercice 2006 ont été certifiés pour la première fois par la Cour des comptes avec 13 réserves substantielles.

En 2013, les comptes de l'État de l'exercice 2012 – les premiers élaborés en mode Chorus – ont été certifiés pour la septième année consécutive avec sept réserves, dont cinq substantielles.

Cette progression résulte d'un dialogue permanent avec le certificateur : entre les missions intermédiaires et les missions finales, les experts de la Cour interviennent quasiment sans interruption de septembre N à mai N+1 au titre des comptes de l'année N.

Mais c'est également grâce à une professionnalisation continue de la fonction comptable de l'État depuis plusieurs années : élaboration et mise en place d'outils destinés à sécuriser les processus comptables (organigrammes fonctionnels, guides de procédures et référentiels de contrôle interne).

Dans le même temps, le contrôle interne et l'audit interne se sont structurés pour apporter l'assurance raisonnable que les dispositifs comptables de l'État étaient maîtrisés, tant chez les comptables que chez les gestionnaires.

Ainsi, le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 prévoit la mise en œuvre dans chaque ministère « d'un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge ». Parallèlement, la fusion de l'ex-direction générale des impôts avec l'ex-direction générale de la comptabilité publique en une seule DGFIP a permis de simplifier les procédures de centralisation comptable des recettes fiscales et de renforcer le pilotage de la qualité comptable de ces recettes en faisant des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques les seuls comptables principaux de l'État au niveau des départements.

Au sein de la DRFiP PACA, cette thématique est traitée dans un double cadre collégial (comité stratégique du recouvrement et comité opérationnel du recouvrement) qui associe l'ensemble des acteurs de la direction concernés par la qualité comptable des recettes fiscales et des processus associés comme les non-valeurs.

Tout au long de l'année, l'IQCE (indice de qualité des comptes de l'État) permet de piloter les travaux des directions régionales et départementales des finances publiques (DR/DDFiP). Cet indicateur correspond à la proportion d'opérations conformes aux critères de la qualité comptable au sein d'un échantillon d'opérations contrôlées par les cellules qualité comptable (CQC).

Les dysfonctionnements et anomalies détectés donnent lieu à mesures correctives et plans d'action par les services concernés.

Enfin, signalons que cet IQCE est un indicateur à forte visibilité externe : il est en effet un des trois

1. Au 1^{er} janvier 2013, la France comptait 2 456 EPCI à fiscalité propre (1 métropole, 15 communautés urbaines, 213 communautés d'agglomération, 4 syndicats d'agglomération nouvelle et 2 223 communautés de communes) et 14 305 EPCI sans fiscalité propre (9 720 syndicats intercommunaux à vocation unique, 1 302 syndicats intercommunaux à vocation multiple, 3 275 syndicats mixtes et 8 pôles métropolitains).
Source : www.collectivites-locales.gouv.fr

indicateurs de l'objectif numéro 3 « Développer la qualité de service » du projet annuel de performances (PAP) du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ». Sa cible est fixée, au niveau national, à 96 % dans le projet de loi de finances pour 2014.

1.2. La certification des comptes des établissements publics au profit de la qualité comptable

Le nombre d'opérateurs dont les comptes sont certifiés a crû de manière significative sur la période récente (de 33 en 2006 à 100 en 2010).

Le 13 décembre 2010, le ministre chargé du budget a souhaité l'extension du nombre d'opérateurs dont les comptes sont certifiés par des commissaires aux comptes. La DGFIP se mobilise, aux côtés des agents comptables et de la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) pour accompagner les opérateurs dans cette démarche.

Certains organismes sont soumis à l'exercice de manière obligatoire, soit en vertu de leur décret statutaire (ex : GIP Institut national du cancer), soit par l'effet de dispositions législatives.

Ainsi, la loi n° 2003-706 de sécurité financière (LSF) du 1^{er} août 2003 soumet-elle les opérateurs à cette obligation sous certaines conditions de bilan, de chiffre d'affaires et d'effectif moyen.

De même, la loi n° 2007-1199 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007 oblige également les universités qui accèdent au régime des responsabilités et compétences élargies à se soumettre à cet exercice de certification.

D'autres se sont engagés de manière volontaire, comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer).

Les premières années de certification s'accompagnent généralement de réserves (maîtrise des risques inexistante ou peu développée, comptabilisation insuffisante des hauts de bilan : parc immobilier, amortissements et dépréciations, etc.).

Mais les résultats évoluent positivement avec la levée progressive de ces réserves qui atteste du fait que la démarche de certification constitue un levier de renforcement de la qualité comptable et de la fiabilisation de l'information financière au service d'une gestion plus performante.

1.3. Un partenariat actif avec les ordonnateurs et des outils de suivi au bénéfice de la qualité comptable dans le secteur public local et hospitalier

Si la démarche de certification ne concerne pas encore juridiquement les collectivités territoriales

ni leurs établissements publics, ces collectivités se sont néanmoins déjà engagées dans un processus de fiabilisation de leurs comptes depuis plusieurs années.

Ainsi, dès 2005, un indicateur baptisé IASQCL (indice agrégé de suivi qualitatif des comptes locaux) a été mis en place. Basé sur 45 items répartis sur quatre domaines : haut de bilan, comptes de tiers, opérations dites complexes, délais de passation des opérations, il est un faisceau d'indices aboutissant à une cotation sur 20 qui reflète la plus ou moins bonne qualité des comptes locaux. Sa valorisation est calculée à partir de l'exploitation automatisée des balances comptables annuelles.

Par ailleurs, en 2009, des travaux en ateliers associant le réseau des comptables de la DGFIP ont abouti à la rédaction d'un guide de contrôle interne comptable.

Plus récemment, l'IASQCL a été rénové pour devenir l'IQCL (indicateur de la qualité des comptes locaux). Le reporting par les comptables aux ordonnateurs des données de cet indicateur se fonde sur une méthode de cotation instaurant six niveaux de qualité comptable (A à F) selon la note chiffrée sur 20.

Ce nouveau dispositif permet ainsi à un ordonnateur de participer activement à l'amélioration du score de sa collectivité et de fournir à son organe délibérant des éléments d'analyse de la qualité de ses comptes.

Depuis 2013, l'IQCL est complété du taux de reddition des comptes de gestion N sur chiffres au 15 mars N+1, pour former l'IPC (indice de performance comptable) qui est la somme de ces deux composantes respectivement pondérées de 80 % et 20 %.

L'IPC est également un indicateur à forte visibilité externe. Sa cible pour 2014 est fixée au niveau national à 83 % dans le PAP du programme 156.

Pour faire progresser ces indicateurs quantitatifs et fiabiliser davantage les comptes du secteur public local et hospitalier, les comptables du réseau de la DGFIP disposent de l'outil CCA (contrôles comptables automatisés) sous Hélios (logiciel de tenue de la comptabilité du secteur public local et hospitalier).

Cet outil restitue régulièrement des signalements d'anomalies sur la nature des opérations enregistrées ainsi que sur les causes des insuffisances ou défauts constatés.

Au-delà du scoring stricto sensu, ces différents indicateurs sont des leviers importants de l'axe comptable de la démarche partenariale promue par la DGFIP et son réseau de comptables aux ordonnateurs locaux depuis plusieurs années.

Deux dispositifs sont utilisés dans ce cadre : la CSCF (convention de services comptables et financiers) est dédiée aux collectivités et établissements publics locaux les plus importants (villes et EPCI de plus de 100 000 habitants, hôpitaux au-delà d'un budget de 70 millions d'euros et OPAC/OPHLM de plus de 10 000 logements).

Ce dispositif, qui existe depuis 2003, est constitué d'une convention, de fiches action et d'un tableau de suivi. Les actions sont organisées autour de quatre axes :

- faciliter la vie de l'ordonnateur en développant, en enrichissant et dématérialisant les échanges ;
- améliorer l'efficacité des procédures : maîtriser les délais de paiement et faciliter le recouvrement en modernisant et en optimisant les chaînes de recettes et de dépenses ;
- offrir une meilleure lisibilité des comptes aux décideurs en améliorant la qualité de l'information et des restitutions comptables ;
- développer et enrichir les prestations d'expertise comptable, fiscale, financière et domaniale au service des ordonnateurs.

Pour les autres entités non couvertes par les CSCF, un partenariat adapté est proposé depuis 2010 aux collectivités moyennes et petites.

Ce dispositif qui complète l'offre de services de la DGFIP a été baptisé EP (engagement partenarial). Une plus grande latitude que pour les CSCF, dans la forme et le périmètre couvert, est offerte aux comptables du réseau sous le pilotage actif des DR/DDFiP. Ces EP ont vocation à se substituer progressivement aux désormais anciennes chartes de partenariat.

À l'instar des CSCF, les EP proposent des actions parmi les quatre axes précités. Si leur contenu est plus souple, ils doivent néanmoins traiter les deux thèmes prioritaires que sont la qualité comptable et le rôle de conseil.

Au niveau national, le partenariat a pris la forme d'un comité national de fiabilité des comptes locaux qui réunit en son sein les grandes associations nationales d'élus locaux, la DGFIP, la DGCL et les juridictions financières. Depuis 2010, le comité analyse et valide les bonnes pratiques relevées à travers le territoire national puis publie des fiches de méthode et des guides pratiques mis à la disposition de tous les acteurs². A titre d'exemples, ont été récemment mis à disposition un guide organisationnel sur le processus patrimonial et un référentiel de contrôle interne de la commande publique.

Enfin, étape ultime, certaines collectivités sont d'ores et déjà volontaires pour certifier leurs comptes. Si le cadre juridique n'est actuellement pas encore défini, ces collectivités ont renforcé les

actions de qualité comptable de leur CSCF en partenariat avec leur comptable et les DR/DDFiP concernées et sont prêtes à se lancer dans l'expérimentation (région PACA et département des Bouches-du-Rhône, par exemple).

En attendant un cadrage national plus adapté aux spécificités de chaque catégorie (régions, départements, communes et EPCI), les outils de la démarche utilisée pour la certification des comptes des hôpitaux (cf. infra) peuvent être aisément transposés aux collectivités territoriales.

Au-delà, la fiabilisation des comptes locaux permet également de sécuriser davantage la fiscalité à laquelle sont soumises certaines collectivités locales en raison de leurs activités à caractère commercial. Il s'agit là notamment d'avoir une séparation claire entre les activités concurrentielles et les autres.

Dans le cadre de ses missions fiscales, la DGFIP a donc un rôle de censeur de la mauvaise qualité comptable, rôle qui s'exerce aussi bien sur pièces que sur place à l'instar des entreprises ou des particuliers.

Ces sujets, parfois complexes, sont examinés au sein de la DRFiP PACA dans une instance collégiale (conseil économique, fiscal et financier aux collectivités locales et aux hôpitaux) déclinée en un comité stratégique et en un comité opérationnel, rassemblant tous deux l'ensemble des acteurs concernés.

1.4. Le cas particulier des hôpitaux : du renforcement du contrôle interne à la certification des comptes

La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (loi HPST), et notamment son article 17 prévoit la certification des comptes des établissements publics de santé (EPS).

La circulaire interministérielle DGOS /DGFIP du 10 octobre 2011 a lancé le projet de fiabilisation des comptes de l'ensemble des EPS, qu'ils soient certifiables ou non.

Au moment où le système de santé connaît des mutations profondes (tarification à l'activité [T2A], projet de facturation individuelle des établissements de santé [FIDES]) et dans un contexte économique global tendu, la maîtrise des risques comptables et financiers, la régularité et la sincérité des comptes, l'image fidèle de la situation patrimoniale de l'établissement, constituent autant d'atouts pour une meilleure gouvernance de l'entité comme pour ses relations avec ses partenaires économiques et institutionnels.

Dans ce cadre, la DGFIP a lancé une offre de service en 2012 au profit des EPS les plus importants en

² www.collectivites-locales.gouv.fr/fiabilite-des-comptes-locaux

termes d'enjeux financiers, pour les aider à renforcer leur dispositif de contrôle interne, en vue de la certification de leurs comptes à compter de l'exercice 2014 (vague 1 qui concerne 31 établissements). Les travaux ont porté sur la formation des référents contrôle interne des EPS avec pour objectif d'amener les établissements à réaliser un diagnostic et à élaborer un plan d'action de renforcement de la qualité de leurs comptes.

Ils ont également concerné le recensement des principaux dispositifs de contrôle interne à mettre en œuvre sur des processus à enjeux (parc immobilier, réconciliation des dettes et créances réciproques entre, d'une part, les EPS et, d'autre part, les caisses pivot, les départements et les régions).

En 2013, dans le prolongement des travaux engagés auprès de la vague 1, une centaine d'établissements (vague 2) bénéficie de l'offre de service DGFIP relayée au niveau local par les correspondants régionaux des DRFiP.

Enfin, la conduite d'ensemble du projet de fiabilisation des comptes des EPS est assurée par un comité de pilotage DRFiP /ARS, qui se réunit chaque trimestre.

2 Valoriser les comptes

Si la fiabilisation des comptes est un objectif à part entière, il ne constitue pas pour autant une fin en soi.

En effet, au-delà de la production de comptes fiables, le but final poursuivi est de rendre ces données accessibles et exploitables aux décideurs et ordonnateurs ainsi qu'aux contrôleurs.

2.1. La LOLF et Chorus au service d'une meilleure transparence des comptes de l'État

Les informations comptables sont alimentées et consultables par les gestionnaires et les comptables de l'État dans le progiciel de gestion intégrée Chorus, dont le déploiement a commencé en 2008 et s'est achevé en 2012 avec la bascule de la comptabilité générale.

Ces données font l'objet de restitutions, au niveau national, au travers de la loi de règlement et au niveau ministériel, au travers des situations financières et comptables ministérielles (SFCM).

La loi de règlement des comptes et rapport de gestion, dont le contenu et la structure sont définis aux articles 37 et 54 de la LOLF, est une loi de finances particulière.

Elle arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte,

ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Elle comporte également un volet patrimonial et présente le résultat comptable (solde des opérations de l'exercice) et la situation nette (bilan) de l'exercice écoulé. Elle intègre notamment les documents relatifs à la comptabilité générale : le compte général de l'État regroupe l'ensemble des états financiers prévus par la LOLF (bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie et annexe), le rapport de présentation qui apporte des éléments contextuels et pédagogiques sur la traduction comptable des politiques publiques, et la plaquette institutionnelle de synthèse de quatre pages.

Au plan ministériel, la SFCM a vocation à fournir une information de synthèse et de gestion, intégrant les volets budgétaires, comptables et d'analyse des coûts, au sein d'un document unique. Elle permet d'analyser l'historique des évolutions de certains éléments du ministère à un niveau de maille pertinent de l'action publique (notamment au niveau du programme).

Ces SFCM relèvent de la responsabilité des CBCM conformément au décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de CBCM et font l'objet d'une diffusion restreinte (ordonnateur principal auprès duquel le CBCM est placé et ministre chargé du budget).

En infra annuel, la situation mensuelle de l'État (SME), établie par la DGFIP, retrace chaque mois sur une vingtaine de pages, les principales données concernant le solde d'exécution budgétaire, les dépenses par titres et catégories, ainsi que par missions et programmes, les recettes fiscales et non fiscales du budget général, les prélèvements sur recettes de l'État et fonds de concours, les opérations des comptes spéciaux, les données patrimoniales relatives aux correspondants du Trésor et personnes habilitées et les données patrimoniales relatives à la dette financière de l'État.

Cette SME est complétée d'états plus détaillés en dépenses (présentation au niveau de l'action et de la sous-action des programmes) et en recettes (présentation au niveau le plus fin : exercice social de référence pour l'impôt sur les sociétés, entité contrôlée pour le produit des participations, etc.).

Au niveau local, des restitutions sont également offertes aux ordonnateurs locaux conformément aux dispositions du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.

En effet, le paragraphe III de l'article 36 prévoit notamment que le comité de l'administration

régionale (CAR) examine les comptes rendus périodiques du DRFiP sur l'utilisation des crédits de l'État dans la région et le paragraphe II de l'article 41 précise que le DDFiP fait un compte rendu périodique de l'utilisation des crédits de l'État dans le département au collège des chefs de service.

Pour mettre en place un système de reporting harmonisé sur l'ensemble du territoire, la DGFIP a défini la maquette de rapport annuel des DRFiP/DDFiP aux préfets en s'inspirant des meilleures pratiques mises en œuvre au niveau local et appréciées par les préfets.

Cette maquette a été diffusée pour la première fois en juillet 2013 accompagnée des extractions Chorus de l'année 2012 permettant de restituer l'exécution du budget de l'État sous différents axes d'analyse tels que programmes, titres et comptes budgétaires.

Dans un autre registre, les ordonnateurs, nationaux et locaux, sont destinataires de restitutions du résultat du contrôle hiérarchisé de la dépense. Cette démarche, déployée depuis la gestion 2004, consiste à proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux.

Pour les dépenses présentant des caractéristiques considérées à risques sur le plan méthodologique, un contrôle exhaustif et a priori est maintenu (référentiel national obligatoire), alors que pour les autres catégories, un contrôle par sondage peut être envisagé (référentiel national indicatif). Toutefois, dans ce cas, la qualité des pratiques d'ordonnancement est également prise en compte pour déterminer l'intensité de la modulation des contrôles. Le niveau de risque est considéré comme acceptable dès lors que le taux d'anomalies patrimoniales supérieures à 15 %, en nombre d'opérations, n'excède pas 2 %.

Ces taux d'anomalies sont restitués chaque année aux CBCM et aux DR/DDFiP. Après exploitation et analyse, ces restitutions sont transmises aux services ordonnateurs et font l'objet d'une réunion de présentation qui doit permettre de programmer les mesures correctrices appropriées.

D'autres exemples de valorisation des comptes sont présentés dans le guide pratique diffusé en mai 2012 : *La comptabilité patrimoniale au service du gestionnaire*.

La première partie de ce guide, à vocation pédagogique, donne des éléments contextuels sur la comptabilité de l'État, les principales étapes dans sa mise en place, son positionnement dans le débat budgétaire, les éléments qu'elle apporte par rapport à l'information budgétaire et son rôle pour les décideurs. Elle rappelle également les princi-

pales restitutions mises à disposition du parlement, des citoyens et des gestionnaires (cf. supra).

La seconde partie est dédiée à l'utilisation de la comptabilité patrimoniale dans la gestion. Sont explicités différents ratios concernant des thèmes représentatifs des postes à forts enjeux.

Ces indicateurs constituent des aides dans la préparation des budgets pour calibrer le plus justement possible les moyens nécessaires à une structure, pour mieux visualiser les besoins et objectiver les arbitrages, etc.

Ainsi, à titre d'exemple, peuvent être cités le coût des locaux par ETP, le taux d'entretien du parc immobilier, le poids des charges de fonctionnement direct par agent, la durée moyenne de stockage ou encore le taux d'utilisation des provisions.

2.2. Une démarche qualité active en matière d'analyse financière au profit du secteur public local et hospitalier

Si pour l'État, le volet « analyse financière » est encore embryonnaire et n'a véritablement de sens qu'au niveau central (CBCM et directions de Bercy), il n'en est pas de même pour le secteur public local et hospitalier qui bénéficie depuis de nombreuses années de prestations d'analyse financière réalisées par les comptables publics locaux avec le soutien des DR/DDFiP.

La mise en œuvre en 2005 d'une démarche qualité a permis d'enrichir l'offre de prestations et de renforcer le professionnalisme du réseau en garantissant l'homogénéité et la neutralité du contenu des analyses financières sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, les attentes des partenaires en matière de conseil financier et fiscal ont évolué ces dernières années du fait de plus fortes contraintes sur leurs ressources et de l'objectif partagé de maîtrise de la dépense locale.

Dans ce contexte, un groupe de travail associant des praticiens du réseau a conduit une réflexion en vue de rénover cette démarche qualité.

Les modalités de réalisation de l'analyse financière et fiscale reposent depuis le 1^{er} janvier 2013 sur les deux axes suivants :

Une offre de prestations enrichie et simplifiée

S'agissant des analyses financières rétrospectives, trois niveaux sont susceptibles d'être proposés en fonction de la taille de l'entité. Pour les communes de moins de 500 habitants, la production

d'un document de valorisation financière et fiscale est préconisée. Ce document s'appuie sur les outils existants de valorisation du compte de gestion et est complété par un commentaire.

Pour les collectivités de taille intermédiaire, une analyse financière rétrospective simplifiée est produite sous un format condensé qui permet de fournir une information concentrée sur les principaux équilibres.

Enfin, pour les collectivités de taille importante et à forts enjeux, une analyse financière rétrospective développée sera conduite.

Concernant les analyses financières prospectives, deux niveaux sont proposés : analyse simplifiée pour répondre à un besoin ciblé de l'ordonnateur au moment de la préparation du budget en vue d'évaluer l'impact financier et budgétaire d'un projet d'investissement, analyse développée réalisée sur la base d'un cahier des charges visant à expertiser différents scénarios ou en dehors de tout projet afin de donner des éléments de visibilité financière et fiscale à moyen et long terme.

Au-delà des ces prestations d'analyse financière, l'offre de la DGFIP a été enrichie de deux prestations de conseil spécifiques. L'agrégation territorialisée permet à partir d'une fiche standard automatisée depuis juillet 2012 de fournir une « photographie » des finances du territoire intercommunal. Elle nécessite un travail d'analyse approfondi qui ne peut être mené qu'au niveau des DR/DDFiP avec, en tant que de besoin, le soutien méthodologique et technique du pôle national de soutien au réseau (PNSR) de Montpellier. Quant à l'analyse des risques, elle consiste à appréhender la notion de risque extérieur afin d'obtenir une vision globale des conséquences financières encourues par une structure au titre de ses engagements. Cette prestation complexe est réalisée au niveau des DR/DDFiP en lien avec le PNSR.

Un dispositif de soutien renforcé des acteurs

En tant qu'interlocuteur de proximité, le comptable de la collectivité ou de l'établissement demeure le chef de file du dispositif. Dans le cadre de sa mission de conseil, l'analyse financière et fiscale constitue une tâche à forte valeur ajoutée, valorisante pour l'activité du comptable qui en conserve la responsabilité in fine. Sa proximité et sa connaissance du contexte financier local lui permettent, au-delà de l'analyse objective des comptes et des ressources fiscales d'une collectivité, d'en adapter le contenu aux spécificités locales et aux besoins de ses interlocuteurs. Cela étant, chaque direction locale met en place une offre modulaire de soutien renforcé aux comptables. Cette offre se caractérise par sa souplesse et son caractère évolutif dans le temps.

Par ailleurs, et outre l'assistance déjà évoquée supra, le PNSR a élargi son champ de compétences en matière de relecture des analyses financières développées aux communes de plus de 30 000 habitants et groupements à fiscalité propre à enjeux, tout en continuant cette mission pour les départements, les régions, les hôpitaux et les offices publics de l'habitat.

Enfin, les missions d'expertise économique et financière (MEEF) placées auprès des DRFiP et qui réalisent des expertises sur des projets d'investissement public de toute nature pourront être sollicitées par les DDFiP en visant prioritairement le secteur public de la santé.

Au-delà des prestations d'analyse financière, et dans le cadre de l'amélioration des services rendus à ses partenaires, la DGFIP a souhaité étendre aux ordonnateurs les facultés de consultation de son système d'information comptable en mettant à leur disposition le tableau de bord de l' élu (TBE) à partir des données de l'infocentre Delphes. Chaque début de mois, les données permettant le calcul des différents indicateurs sont extraites de l'application Hélios au titre du mois écoulé et mises à disposition des partenaires (tous les types de collectivités hors hôpitaux et offices publics de l'habitat).

Le TBE restitue 13 indicateurs autour de trois thèmes majeurs : le suivi de la dépense, le recouvrement des produits locaux et la gestion. À des fins de comparaison, chaque indicateur est présenté au titre des exercices précédent et courant et peut faire l'objet d'un export de données dans un tableur.

Pour la dépense sont suivis le nombre de lignes de mandat émises, le délai global de paiement, le taux de représentativité du délai global de paiement, le délai de paiement du comptable, la part de mandats à juste date (en nombre) et la part des mandats à juste date payés dans les délais (en nombre).

Les indicateurs relatifs au recouvrement sont le nombre de lignes de titres de recette émises, le taux de recouvrement (par collectivité et par produit), les moyens d'encaissement et le montant moyen des créances faisant l'objet d'actes de poursuites.

Enfin, concernant la gestion, les trois indicateurs restitués dans le TBE sont le taux de consommation des dépenses de fonctionnement réelles, le suivi des opérations à régulariser en dépense et le suivi des opérations à régulariser en recette.

2.3. Un autre volet de la valorisation des comptes : la prévention des risques

La valorisation des comptes joue également un rôle important en matière de prévention des risques. Cette prévention s'exprime au travers de différents outils dont le devoir d'alerte.

Dans ce cadre, la proximité du comptable par rapport à l'organisme public local dont il tient les comptes lui permet de détecter, mieux que d'autres organes de contrôles, des situations anormales. Ce devoir d'alerte ne doit pas être appréhendé comme un risque d'altération de la relation de confiance établie entre l'ordonnateur et le comptable, mais bien comme le prolongement nécessaire de la mission de conseil du comptable lorsque l'ordonnateur n'est pas informé ou conscient des anomalies signalées. Il est organisé par la circulaire interministérielle NOR/BCRE/ 1020541C du 28 juillet 2010 pour le secteur public local et associe les comptables, les DR/DDFiP et les préfetures.

De manière analogue, la circulaire interministérielle DGOS/PF1/DGFiP/2011/274 du 8 juillet 2011 organise le devoir d'alerte en secteur hospitalier entre les comptables, les DR/DDFiP et les agences régionales de santé (ARS).

De manière plus permanente, la prévention des risques s'effectue grâce aux dispositifs dits de « réseau d'alerte ».

Pour les communes et les groupements à fiscalité propre (dispositif fusionné depuis le 1^{er} janvier 2013 par la circulaire interministérielle NOR/EFIE/1300762C du 4 janvier 2013), le réseau d'alerte est géré en déconcentré par les préfetures et les DR/DDFiP à partir d'une prédétection automatisée basée sur des méthodes de scoring de critères financiers et fiscaux (coefficient d'auto-financement courant, ratio de rigidité des charges structurelles, ratio d'endettement, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal).

Selon la gravité de la situation, les préfetures et DR/DDFiP peuvent avoir recours soit à des courriers de sensibilisation des ordonnateurs, soit à l'organisation de réunions ad hoc, et compléter ces actions de prestations d'analyse financière (cf. supra). Dans tous les cas, la procédure est confidentielle.

Pour les hôpitaux, la circulaire interministérielle du 10 février 2010 organise de manière similaire le réseau d'alerte avec les ARS.

Quatre critères sont également « scorés » (déficit d'exploitation, capacité d'autofinancement brute, couverture des remboursements en capital de la dette, encours de la dette rapporté aux produits d'exploitation).

Ce rôle d'alerte est également joué par les DR/DDFiP dans le cadre de l'assistance au contrôle de légalité exercé par les préfets en matière budgétaire, contrôle qui peut aboutir à censurer l'absence de sincérité budgétaire par la saisine du juge des comptes.

Plus récemment, d'autres outils de prévention ont été mis en place.

La cellule départementale de suivi de la gestion de la dette des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, prévue par la circulaire interministérielle NPR/IOC/B/1207888/C du 20 mars 2012, a été créée à la suite de la révélation des risques pris par les collectivités qui ont eu recours à certains types d'emprunts structurés et qui doivent aujourd'hui faire face aux difficultés financières liées à la gestion de cette dette « toxique ».

La cellule qui réunit le préfet et le DR/DDFiP peut également associer le directeur de la Banque de France. Elle a pour mission de développer et mutualiser l'information sur les risques liés aux emprunts structurés afin d'assurer un suivi des collectivités et établissements les plus exposés. Elle assure un relais d'information auprès des élus et exécutifs locaux sur la médiation du crédit. Elle anticipe et prévient les risques de dégradation de la situation financière des collectivités locales. Enfin, elle pourra constituer un cadre d'examen de la mise en œuvre des procédures d'inscription et de mandatement d'office des refus de remboursement d'emprunt.

La circulaire interministérielle DGOS/PF1/DSS/DGFiP/2012/225 du 14 septembre 2012 a, quant à elle, mis en place les comités régionaux de veille active sur la situation de trésorerie des établissements publics de santé afin d'éviter des défauts de paiement.

Le comité réunit le directeur général de l'ARS et le DRFiP et peut associer le directeur régional de la Banque de France. Ses missions sont d'établir une liste des établissements présentant des risques de rupture de trésorerie et d'assurer une veille active sur la situation de trésorerie de ces établissements. Les hôpitaux retenus dans le dispositif sont tenus d'établir sur trois mois glissants un plan prévisionnel de trésorerie détaillé par décade. Le comité accompagne ces établissements en anticipant les périodes de forte tension sur les fonds disponibles et envisage les solutions pouvant être apportées au niveau local. Enfin, il assure une remontée nationale des informations.

La comptabilité patrimoniale par la rigueur qu'elle impose en matière de connaissance, de suivi et de maîtrise des risques, qu'ils soient financiers, budgétaires ou même opérationnels, fournit des outils aux gestionnaires pour maîtriser leur activité.

Le rôle central du comptable public à tout niveau (CBCM, DR/DDFiP, comptable local, agent comptable) a été réaffirmé, mais ce rôle évolue du simple teneur de comptes à celui de garant de l'image fidèle des comptes pour une gestion publique plus performante. ■



Didier JARNIGON

Contrôleur budgétaire en région (CBR) à la DRFiP de Bretagne

Le rôle du contrôleur budgétaire en région, de l'établissement des budgets opérationnels de programme (BOP) au suivi de leur exécution

Le contrôle budgétaire a été conforté par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012. Garant de la soutenabilité budgétaire, le contrôleur budgétaire en région inscrit son action dans la proximité et en continuité dans le processus de l'exécution de la dépense publique. Il doit ainsi contribuer à l'amélioration de la gestion budgétaire. Mais au-delà de sa mission de contrôle, son action sera d'autant plus légitime et efficace qu'il sera considéré comme un partenaire par l'ensemble des acteurs chargés de mettre en œuvre les politiques publiques.

Le contrôle financier mis en place en 1922 pour faire respecter les budgets votés par le Parlement a été profondément modifié en 2005. Avec la suppression du contrôle de légalité, le contrôle financier a en effet été recentré sur sa raison d'être première, le contrôle budgétaire, qui a pour objet d'assurer le respect des autorisations budgétaires et la qualité de la comptabilité budgétaire.

Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012 réaffirme ce principe, tout en confortant le rôle du contrôleur budgétaire.

Au-delà du changement d'appellation (contrôle budgétaire au lieu de contrôle financier) qui traduit la réalité du changement d'approche, le décret GBCP fournit le cadre d'exercice des mis-

sions du contrôleur budgétaire, directement empreint de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 entrée pleinement en vigueur en 2006, mais également des nouveaux modes de gestion et de contrôle de la dépense publique. La mise en place de l'outil informatique Chorus, compte tenu notamment de son caractère collaboratif, au travers duquel les rôles des différents acteurs de la chaîne de la dépense sont étroitement imbriqués, n'est pas non plus sans conséquence sur la façon d'appréhender et d'exercer les missions.

Ainsi, au-delà des objectifs assignés au contrôle budgétaire dans le décret GBCP et de la déclinaison opérationnelle qui en est faite dans les arrêtés ministériels relatifs au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire, l'exercice

du contrôle s'inscrit dans une perspective globale qui doit être lisible et la mieux partagée possible entre les différents acteurs de la dépense publique. C'est la condition pour que le contrôle budgétaire réponde de façon pleinement efficace aux objectifs qui lui sont assignés.

Bien sûr, c'est avant tout au travers des étapes clés du dialogue budgétaire au niveau local que cette approche va être déclinée (avis sur les BOP,

comptes-rendus de gestion), mais cela implique également une vision plus large qui consiste justement à ne considérer ces étapes que comme des points intermédiaires, voire des points de repère, dans le processus continu d'exécution de la dépense publique. Le contrôle des actes et les actions de soutien ou d'animation conduites par le contrôleur budgétaire en région font partie du même ensemble.

■ Les missions assignées au contrôle budgétaire : apprécier le caractère soutenable de la programmation budgétaire et la qualité de la comptabilité budgétaire

Ces missions sont explicitement mentionnées dans l'article 87 du décret GBCP, tout en les inscrivant dans un champ très vaste puisque le texte précise que le contrôle budgétaire concourt, à ce titre, à l'identification des risques encourus, ainsi qu'à l'analyse de la dépense et du coût des politiques publiques. Par ailleurs, cet article prend appui sur l'article 66 qui définit la notion de programmation, délimite son champ et ses modalités. Ainsi, la programmation a pour objet de mettre en adéquation l'activité prévisionnelle des services avec les crédits et les emplois notifiés et doit être accompagnée d'une prévision des principaux actes de gestion.

C'est ce même article qui précise la notion de soutenabilité définie comme devant permettre d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et les années ultérieures, au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions des lois de programmation des finances publiques.

À elle seule, la lecture attentive de ces deux articles définit de façon précise le rôle du contrôle budgétaire et reflète l'esprit dans lequel il s'exerce.

■ Les modalités d'exercice du contrôle budgétaire sont définies par les arrêtés ministériels

Les arrêtés ministériels relatifs au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire sont élaborés à partir d'un arrêté type relatif au contrôle budgétaire pour l'État. Ils sont signés par le directeur du Budget, mais après une concertation approfondie avec chacun des ministères pour tenir compte des spécificités. Ces arrêtés couvrent à la fois le champ du contrôle exercé au niveau central par le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et celui qui est mis en oeuvre au niveau local par le contrôleur budgétaire en région (CBR), par délégation du directeur régional des finances publiques.

Ces arrêtés définissent notamment, en application de l'article 105 du GBCP, le contenu et les délais de transmission des BOP et des comptes rendus de gestion (CRG), ainsi que le contenu et les modalités d'élaboration de la programmation. Ils fixent également les conditions dans lesquelles les décisions d'engagement ou d'affectation de crédits, les actes de recrutement ou de gestion des personnels sont soumis au visa ou à l'avis préalable du contrôleur budgétaire. Ils déterminent enfin les modalités de contrôle a posteriori des actes et des analyses de circuits et de procédure de dépenses.

■ L'avis sur les BOP : un cheminement qui repose sur le dialogue

Les arrêtés ministériels prévoient, en application de l'article 94 du décret GBCP, que les BOP doivent être transmis au plus tard le 1^{er} mars au contrôleur budgétaire. Selon les BOP (nature des opérations, forme du dialogue de gestion mis en

place par le responsable de programme [RPOG], changement de périmètre par rapport à l'année précédente...), les dates de dépôt peuvent s'étaler en réalité de la fin décembre au 1^{er} mars, voire un peu après le 15 mars dans certains cas.

Le contrôleur budgétaire dispose d'un délai de 15 jours pour formuler son avis.

Ces BOP sont de nature très différente à la fois en raison des montants en cause, des actions concernées et de leur périmètre qui est le plus souvent régional, mais qui peut être aussi départemental (DGFIP), interrégional (Justice) ou zonal (Police et Gendarmerie). Pour la région Bretagne, ce sont ainsi une cinquantaine de BOP qui vont être soumis à l'avis du CBR.

Une autre distinction importante tient à la qualité du responsable de BOP (RBOP) puisque le dialogue sera un peu différent selon que le BOP est dans la sphère des budgets gérés par les services placés sous l'autorité du préfet ou ne l'est pas. Rappelons à ce titre que la décision n° 30 du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 confère au préfet de région la qualité du RBOP pour tous les budgets du périmètre de l'administration territoriale de l'État (ATE).

En tout état de cause, dès lors que le BOP présente des enjeux significatifs (une quarantaine sur les cinquante BOP pour la région Bretagne), l'avis formulé par le CBR sera l'aboutissement d'un dialogue qui peut être décomposé en trois séquences : la phase préparatoire, l'analyse du projet de BOP et l'appréciation de la soutenabilité.

La phase préparatoire : définir le cadre et les éléments nécessaires à l'analyse

Cette étape peut prendre plusieurs formes. Le plus souvent, elle consiste d'abord à réunir les proches collaborateurs des RBOP en charge de l'élaboration et du suivi budgétaire pour leur présenter les attentes du CBR, échanger sur les contraintes qui peuvent en résulter pour les services et répondre aux interrogations. Cette réunion présente évidemment un intérêt particulier lors de changements significatifs dans la procédure ou dans les supports utilisés. Ainsi, pour la campagne 2014, une place importante a été consacrée à la présentation des nouvelles maquettes, normalisées, qui constituent la traduction chiffrée de la programmation du BOP.

Une note de cadrage élaborée par le CBR constitue dans la plupart des cas le deuxième pilier de cette phase préparatoire. Cette note peut d'ailleurs être préalable à la réunion évoquée précédemment. En réalité, les deux sont de fait étroitement imbriquées et, si l'on considère que les échanges en séance peuvent être de nature à apporter certaines précisions dans la note ou à

faire évoluer, une solution efficace consiste à présenter un projet qui donnera lieu à diffusion de la version définitive après avoir tiré les conséquences de la réunion.

La note de cadrage précise les attentes du CBR et rappelle notamment les documents qui doivent être fournis pour permettre de formuler l'avis, mais aussi pour être en mesure d'avoir une vision pertinente de l'exécution par la suite. Par exemple, un échéancier prévisionnel du rythme des engagements et des dépenses sera utile pour être capable d'apprécier ensuite si le BOP s'exécute conformément à ce qui était prévu ou pas (même si, bien sûr, il s'agit toujours de prévisions). La note précise également la procédure mise en place pour aboutir à l'avis.

L'analyse du BOP repose sur des échanges

L'appréciation de la soutenabilité du BOP va s'appuyer sur l'analyse des différents documents transmis. Mais elle résulte également des échanges qui suivent cette transmission. C'est la raison pour laquelle les réunions particulières, organisées de façon systématique avec chacun des RBOP, sont rattachées dans la présentation à la phase d'analyse et non à la phase préparatoire.

Évidemment, ces réunions ne peuvent être pleinement efficaces que dans la mesure où les documents ont été transmis de façon suffisamment anticipée pour que le CBR ait eu le temps de les exploiter.

Le plus souvent, ces séances de travail associent, d'un côté, le directeur du service en charge du BOP et ses responsables budgétaires et, de l'autre, le CBR accompagné des membres de son équipe directement en charge du suivi du budget concerné. Cette configuration présente l'avantage déterminant de fournir un espace de convergence entre la vision « stratégique » sur le BOP et sa déclinaison très opérationnelle qui est essentielle pour l'exécution.

Dans le cas des budgets gérés par les services placés sous l'autorité du préfet, il convient également de trouver la bonne articulation avec l'action conduite par le secrétaire général aux affaires régionales (SGAR), même si les objectifs sont un peu différents et les échéances de calendrier parfois difficiles à concilier. En tout état de cause, une approche concertée est indispensable pour enrichir la vision de chacun des acteurs et permettre une appréciation complète et cohérente.

La phase d'échanges, qui permet de faire une analyse globale, peut dans certains cas s'étaler sur une période relativement longue. Ce n'est pas

nécessairement le signe d'une difficulté à appréhender la situation ; c'est aussi l'occasion d'acquiescer une vision approfondie qui sera très éclairante jusqu'à la fin de l'exercice. Par contre, cette séquence doit forcément tenir compte du cadre fixé par l'article 94 du décret GBCP qui prévoit que, sauf autorisation expresse du CBCM, le responsable du BOP ne peut consommer plus de 25 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiements prévus par le document de répartition initial des crédits (DRICE). Pour ne pas occasionner de blocage, et si cela ne remet pas en cause l'appréciation globale sur le BOP, cette contrainte de temps peut conduire parfois à émettre l'avis en prévoyant l'approfondissement d'un ou de plusieurs points particuliers à l'occasion d'un prochain CRG.

Un avis fondé sur la soutenabilité

En vertu de l'article 94 du décret GBCP, l'avis du contrôleur budgétaire porte sur le caractère soutenable du BOP.

Le premier critère qui doit être pris en compte à ce titre est celui de la cohérence entre le DRICE visé par le CBCM et le montant de la programmation. Même si ce contrôle fait apparaître assez peu de discordance, il est essentiel puisque c'est cette cohérence qui assure le lien entre le programme et les BOP, ce qui revient à vérifier le respect du plafond des crédits votés dans la loi de finances. Dans certains cas, il est nécessaire de faire le lien avec le niveau central pour établir la concordance.

Le deuxième critère qui permet d'apprécier la soutenabilité est celui de la couverture des charges obligatoires et inéluctables qui sont explicitées dans l'article 95 du GBCP. Compte tenu du périmètre défini dans cet article, les dépenses obligatoires sont désormais clairement identifiables. Il s'agit, en effet, des dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu. Ce sont donc, dans l'outil Chorus, les charges à payer automatiques.

Les dépenses inéluctables, par contre, sont beaucoup plus difficiles à cerner. Pour la part d'entre elles qui concerne les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, et les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, le langage est commun. Mais quand il s'agit de déterminer les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services, il peut exister une marge d'appréciation. Celle-ci résulte d'abord du sens qu'on accorde naturellement aux missions exercées (comment

admettre que toutes les missions exercées ne sont pas strictement nécessaires et donc les dépenses correspondantes indispensables) et de la crainte que le fait d'identifier des dépenses comme non inéluctables revienne à considérer que ce sont des dépenses « inutiles ».

Le troisième critère concerne les conséquences budgétaires de la programmation présentée sur les années ultérieures. Sur ce point, force est de constater que la perspective pluriannuelle reste encore largement à développer. Très souvent, le BOP apparaît comme une prévision des dépenses limitée à l'année à venir, sans véritable projection vers les exercices futurs. Il est ainsi significatif de constater que la quasi-totalité des RBOP a été dans l'incapacité de fournir des éléments significatifs de programmation pour l'année N+1 lors de la campagne de la présentation des budgets 2013 alors que c'était pourtant une obligation en vertu de l'arrêté du 11 décembre 2012 qui définissait le cadre de gestion. Cette situation n'est pas imputable aux RBOP dans la mesure où ils ne disposaient pas eux-mêmes, sauf exception, du moindre élément de cadrage pour cet exercice N+1.

Dans une proportion non négligeable, les RBOP ne peuvent d'ailleurs même pas disposer d'une visibilité sur l'ensemble de l'exercice dans la mesure où les crédits qui leur sont notifiés en début d'année ne couvrent réellement qu'une partie de l'exercice.

Cette situation rend évidemment très difficile l'appréciation des conséquences budgétaires de la programmation présentée sur les années à venir. Et ce n'est donc souvent qu'au travers d'échanges approfondis avec le RBOP que peuvent être dégagées les zones d'incertitude ou de risques. L'objectif n'est d'ailleurs pas d'éclairer uniquement le CBR pour la formulation de son avis, mais bien de parvenir à une vision partagée qui sera un élément de référence, notamment pour le suivi de l'exécution durant l'exercice.

De façon plus générale, l'avis sur le BOP doit lui-même être la résultante d'une vision partagée de la programmation présentée, et c'est notamment ce qui justifie qu'il soit toujours motivé. Que l'avis soit favorable, favorable avec réserve ou défavorable, c'est en ce sens qu'il est l'aboutissement d'un cheminement qui repose sur le dialogue.

Mais s'il constitue la fin d'un processus, cet avis constitue également le socle des échanges à venir entre le RBOP et le CBR pour suivre l'exécution budgétaire, notamment à l'occasion des CRG

■ Le suivi de l'exécution est rythmé par les comptes rendus de gestion (CRG)

Les arrêtés ministériels prévoient la transmission de CRG au contrôleur budgétaire au plus tard le 15 mai et le 15 septembre sur la base des données arrêtées au 30 avril et 31 août. Ces comptes-rendus s'appuient sur l'actualisation des BOP qui doit être accompagnée d'une analyse de l'exécution des crédits et la prévision de consommation des crédits encore disponibles. Celle-ci doit également identifier les risques éventuels d'insoutenabilité de l'exécution et les mesures correctrices envisagées.

Compte tenu du calendrier actuel du dialogue de gestion et des dates souvent tardives de dépôt des BOP, il s'écoule fréquemment assez peu de temps entre la formulation de l'avis et le 30 avril. Dans ce cas, le compte rendu consiste essentiellement à actualiser les données, mais il peut aussi permettre d'intégrer des éléments nouveaux ou complémentaires, fournis par le RPROG, qui n'étaient pas disponibles lors de l'élaboration du BOP. Il constitue également, dans certains cas, une échéance pour la production de documents ou d'explications demandées lors de l'examen du budget. Enfin, selon les circonstances, par exemple le surgel budgétaire intervenu début 2013, ce premier CRG peut présenter un intérêt particulier en nécessitant éventuellement des ajustements importants dans la programmation. Si cette échéance donne lieu à des échanges sous diverses formes, elle n'impose pas nécessairement d'organiser des réunions de travail.

Le CRG arrêté au 31 août est crucial. Non seulement la mi-gestion est dépassée et donc les conditions de l'exécution sont significatives, mais le RBOP possède en général également une visibilité plus précise de la part du RPROG sur les

crédits dont il va effectivement disposer pour l'ensemble de l'exercice. Par ailleurs, c'est le moment utile d'un dialogue avec le CBCM puisque les informations qui pourront lui être communiquées seront utilisées pour procéder aux arbitrages réalisés au niveau de l'ensemble du budget de l'État pour la fin de gestion. Il convient de noter toutefois que le calendrier du dialogue de gestion de certains ministères n'est pas en phase avec ce rendez-vous, ce qui nuit à l'efficacité globale et nécessite de prévoir des points de rencontre complémentaires.

Les objectifs recherchés à l'occasion de ce second CRG sont ceux indiqués précédemment et qui peuvent aussi être formulés au travers de quelques questions simples : quelle est la situation pour les crédits annoncés et les crédits délégués ? Où en est l'exécution et est-elle conforme aux prévisions ? Compte tenu de ces éléments et des éventuelles modifications d'environnement qui ont pu intervenir ou qui sont susceptibles de se produire, quelles sont les difficultés identifiées ou les risques potentiels ? Et, dans ce cas, quelles sont les mesures correctrices adoptées ou envisagées ?

Bien évidemment, la réponse à ces questions ne peut résulter que d'un véritable dialogue et nécessitera presque systématiquement une séance de travail.

On peut noter également que, dès l'examen de ce CRG du 31 août, et au-delà des préoccupations relatives à la fin de gestion, l'analyse s'inscrit déjà dans la perspective du BOP de l'année suivante qui pourra être impacté par certains éléments.

■ Le contrôle des actes : un vecteur du suivi en continu de l'exécution budgétaire

La portée du contrôle des actes a évidemment été bouleversée par la disparition du contrôle de légalité en 2005. Mais au-delà de ce changement, la place du contrôle des actes a évolué, notamment avec la mise en place de la LOLF, en raison d'une responsabilisation accrue des gestionnaires et d'une approche plus globale du suivi de l'exécution budgétaire.

Aujourd'hui, le contrôle des pièces apparaît donc comme un complément du suivi exercé au travers

de l'élaboration des BOP et des CRG, soit en conservant un rôle de prévention sous forme d'un contrôle a priori, soit dans le cadre d'un contrôle a posteriori qui aura souvent pour finalité première d'apprécier la qualité de la gestion budgétaire.

Il convient de souligner que le champ du contrôle des actes va au-delà de celui du BOP dans la mesure où il concerne toutes les opérations réalisées par les responsables d'unités opération-

nelles (UO) qui sont dans la zone de compétence du contrôleur budgétaire, même pour des UO de BOP centraux.

Le contrôle *a priori*

Il concerne certaines décisions d'engagement ou d'affectation de crédits à une opération d'investissement eu égard à la nature et au montant de la dépense (article 99 du GBCP) et la plus grande partie des autorisations et actes de recrutement ou de gestion de personnel (article 100 du GBCP). Les actes concernés sont soumis soit au visa, soit à l'avis préalable du contrôleur budgétaire. Il ne peut être passé outre au refus de visa du contrôleur budgétaire que sur autorisation du ministre chargé du budget, saisi par le ministre concerné. Par contre, un avis préalable défavorable ne lie pas l'ordonnateur ; lorsque celui-ci décide de ne pas se conformer à l'avis donné, il informe par écrit le contrôleur budgétaire des motifs de sa décision.

Le contrôle porte sur l'imputation budgétaire, la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'évaluation des crédits associés et leur compatibilité avec la programmation pluriannuelle. S'agissant du contrôle relatif aux actes de personnel, outre la disponibilité des crédits et des emplois, le contrôle s'applique également aux dispositions statutaires ou indemnitaires, à la hiérarchie des emplois et des rémunérations et à leurs conséquences budgétaires.

Les modalités de mise en œuvre du contrôle sont définies dans les arrêtés ministériels pris en application de l'article 105 du GBCP. À l'occasion de l'élaboration des arrêtés qui vont s'appliquer de façon pérenne à partir de 2014, les modalités de contrôle et les seuils à partir desquels les engagements ou les affectations doivent être soumis au contrôleur budgétaire ont été harmonisés, à la fois entre les ministères et entre les régions réparties en 3 groupes constitués en fonction des flux de dépenses observés.

Sauf quelques actes spécifiques qui font l'objet d'un avis préalable (marchés à bons de commande et propositions de transactions pour l'essentiel), les décisions d'engagement des dépenses hors personnel sont soumises au visa, ainsi que les décisions d'affectation de crédits à une opération d'investissement. S'agissant du titre 2, sont soumis au visa les actes qui ont un impact à la fois sur le schéma d'emploi et la masse salariale (contrats de recrutement de personnels non titulaires d'une durée supérieure à un an et leurs avenants notamment), alors que sont

soumises à avis préalable les décisions qui ont un impact uniquement sur la masse salariale.

Compte tenu des seuils retenus, le contrôle a priori ne s'exerce désormais que sur un nombre très limité d'actes qui sont donc à forts enjeux pour l'exécution du BOP. Les actes en question peuvent d'ailleurs être ciblés dès l'élaboration du BOP puisque le CBR peut demander, à ce moment-là, un recensement des principaux actes de gestion prévisibles, en adaptant cette demande aux spécificités du BOP considéré.

En tout état de cause, ce contrôle a priori constitue un élément de suivi régulier de l'exécution du BOP, non seulement parce qu'il en représente une traduction concrète, mais également parce qu'il conduit souvent à des échanges avec les services gestionnaires, ce qui replace ainsi le visa des actes en question dans la perspective plus générale de l'exécution budgétaire. Il n'est pas rare, par ailleurs, que le CBR soit consulté en amont à des fins de conseil sur la meilleure façon de procéder. C'est évidemment une pratique que recommande fortement le contrôleur budgétaire dans la mesure où il est toujours beaucoup plus facile et efficace de déterminer la solution la plus appropriée avant que le projet ne soit initié que de devoir intervenir pour rectifier une situation déjà mal engagée.

Le contrôle *a posteriori*

Le contrôle a posteriori (CAP) a constitué l'une des principales innovations de la réforme du contrôle budgétaire liée à l'entrée en vigueur de la LOLF. Prévu par l'article 101 du décret GBCP, il concerne les actes non soumis au visa ou avis préalable. C'est donc un complément du contrôle a priori dont les modalités d'exercice sont également explicitées dans les arrêtés de contrôle ministériels.

Dans le cadre d'un programme basé sur une analyse des risques constatés par le contrôleur budgétaire dans l'exercice de ses missions ou lors des travaux de contrôle interne budgétaire ou dans les conclusions d'audit, il s'intéresse à la qualité de la comptabilité budgétaire tenue ou à la soutenabilité de la programmation et de son exécution. Il peut donc couvrir un champ assez large ou, au contraire, se focaliser sur un ou plusieurs points tels que la correcte évaluation des actes, une nature de dépense, la couverture des actes en AE...

Ce mode de contrôle peut maintenant être considéré comme un des principaux outils du contrôle budgétaire, occupant une place appelée à devenir de plus en plus importante au fur et à mesure du déploiement effectif du contrôle interne budgé-

taire par les administrations de l'État. D'autant que la mise en place de Chorus et le déploiement progressif de la dématérialisation créent les conditions d'une meilleure maîtrise de l'outil CAP et permettent un moindre recours à la transmission de documents par le gestionnaire du BOP concerné.

Si le CAP revient, de fait, à dresser un bilan ou à faire une évaluation après coup, il trouve tout son sens dans les enseignements qui vont pouvoir en être tirés pour l'avenir. Il s'insère donc parfaitement dans le processus général d'amélioration de la qualité de la gestion publique. C'est aussi pour cette raison qu'il s'inscrit dans une logique de

collaboration, voire même partenariale, entre les services gestionnaires et le CBR. Il doit, de ce fait, être réalisé en toute transparence, après information préalable du gestionnaire concerné, et les conclusions doivent être partagées pour que l'analyse réalisée puisse déboucher, si le constat le nécessite, sur des mesures correctives.

L'analyse des circuits et des procédures, également inscrite dans l'article 101 du GBCP, n'est rien d'autre qu'une forme de contrôle a posteriori, présentant un caractère plus global ou systémique. À ce titre, elle s'inscrit donc principalement dans le champ du CBCM, mais peut toutefois associer les CBR.

■ Le rôle de soutien du CBR pour contribuer à l'amélioration de la gestion budgétaire

Au-delà des missions explicitées par les textes, d'autres actions du CBR visent à améliorer la qualité de la gestion budgétaire, et plus généralement le processus d'exécution de la dépense publique. Ses interventions à ce titre peuvent prendre des formes diverses pour être adaptées au contexte local (attentes des gestionnaires locaux, du préfet, problématique spécifique à la région...). Deux exemples peuvent illustrer ce rôle.

Dans un grand nombre de régions, le CBR intervient, soit de façon ponctuelle, soit de façon périodique pour donner un éclairage sur l'exécution budgétaire. En Bretagne, ce suivi est réalisé sous la forme d'un point de situation, à chaque réunion du comité de l'administration régionale (CAR), pour une dizaine de BOP qui ont été considérés comme étant à enjeux à l'issue d'un dialogue entre le préfet, les RBOP et le CBR. Outre le bilan chiffré qui est produit à partir des restitutions Chorus, et validé par les services gestionnaires, cette présentation sert de support pour des échanges qui doivent permettre au préfet d'avoir une vision claire de la façon dont se déroule l'exécution budgétaire, des points de blocage éventuels et donc des mesures correctrices qui peuvent en découler. La qualité de RBOP conférée au préfet par la décision n°30 du CIMAP du 17 juillet 2013 ne peut que conforter cette préoccupation

Le second exemple est celui du club utilisateurs Chorus, mis en place sur l'initiative de la direction du Budget, pour répondre à une demande du comité d'orientation stratégique de 2010, afin de faciliter l'appropriation, par les différents agents concernés, des nouveaux processus budgétaires et comptables, des organisations définies et de l'outil.

Animé par le CBR, il peut associer plus ou moins étroitement, selon les régions, le SGAR et le pôle gestion publique de la DRFIP. C'est un lieu d'échanges sur toutes les questions relatives à la gestion budgétaire et comptable qui permet également d'aborder des thèmes qui vont parfois très au-delà de l'utilisation de l'outil Chorus. Un fonctionnement du club qui alterne séances plénières et des groupes de travail plus techniques a souvent été retenu dans un souci d'efficacité.

* * *

La présentation qui vient d'être faite des missions du CBR pourrait laisser croire qu'elles consistent en différentes interventions ponctuelles, liées à des événements particuliers. En réalité, s'il est vrai que le calendrier budgétaire fournit des points de rencontre balisés, le rôle du CBR trouve, au contraire, tout son sens quand il est appréhendé de façon globale. L'élaboration du BOP, le suivi de son exécution et le contrôle des actes, constituent les composantes d'un même ensemble qui répond à l'objectif de maîtrise du budget de l'État et de qualité de l'exécution budgétaire ; et les diverses actions d'accompagnement et de soutien s'inscrivent dans la même logique.

L'action du CBR se situe donc dans un cheminement continu, dont l'efficacité repose sur un dialogue permanent avec l'ensemble des autres acteurs. À ce titre, il se positionne comme un partenaire des RBOP et des services gestionnaires en charge de la conduite de l'action publique en s'efforçant de jouer un rôle actif dans le processus d'amélioration des processus budgétaires et comptables. ■



Lieutenant-colonel David BIEVRE
Responsable de l'ingénierie financière des contrats de partenariat
au ministère de l'Intérieur (bureau gendarmerie)

La LOLF et la démarche de performance : d'abord une question de conduite du changement

Le développement des principes du contrôle de gestion dans le secteur public, tels que portés par la loi organique relative aux lois de finances, permet d'observer des expériences contrastées. Certes, les systèmes d'information sont indissociables de ce déploiement et nécessitent une attention particulière. Toutefois, il apparaît que le véritable enjeu se situe au niveau des acteurs cibles du changement plutôt que des outils. En effet, il est indispensable d'accompagner cette dynamique en facilitant l'émergence d'un nouveau sens commun, en redéfinissant les responsabilités managériales et enfin en permettant l'éclosion d'un système « managinaire ». Ce n'est qu'à cette condition, celle d'une véritable conduite du changement, que se concrétisera l'acceptation des modèles du contrôle de gestion dans le secteur public. Ainsi la LOLF en général et la démarche de pilotage par la performance en particulier, apparaissent-elles comme de formidables leviers de changement, sous réserve de les accompagner.

Rien n'est plus difficile à prendre en main, rien n'est plus délicat à guider, rien n'est plus incertain dans ses résultats que de chercher à promouvoir le changement, l'introduction d'un nouvel ordre des choses. Ceci s'explique par le fait que ceux qui pourraient gagner au change en identifient mal les bénéfiques alors que ceux qui ont à y perdre en connaissent exactement les conséquences et sont prêts à tout pour les éviter.

Machiavel¹

Les principes sur lesquels reposent les finances publiques, principes dont les plus anciens datent du XIII^e siècle, ont montré depuis de nombreuses années leurs limites : une modernisation en profondeur de ces derniers était donc apparue nécessaire comme en témoigne le vote de la Loi organique relative aux lois de

finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (LOLF) en remplacement de l'ancienne constitution financière, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959. Ainsi la LOLF offre-t-elle de formidables perspectives où la gestion réglementaire doit laisser sa place à une gestion de la performance, ce qui tend à modifier profondément le rôle des différents acteurs de la

1. Le Prince, MACHIAVEL, Garnier Frères

dépense publique par la transformation d'une *responsabilité de conformité à une responsabilité de la performance*. Le contrôle de gestion, outil de gestion introduit dans le secteur public par la LOLF, est dès lors appelé à prendre une position centrale dans ce dispositif, bien au-delà de ce que peut offrir la comptabilité budgétaire.

Cependant, alors que les expériences de la mise en œuvre de la LOLF se sont multipliées, il apparaît que l'espoir né de l'apparition de ces nouvelles dispositions pourrait rapidement s'estomper ; en effet, les pratiques et approches purement techniques continuent à perdurer et on assiste ici où là à une confusion des genres, où sous prétexte de faire du contrôle de gestion ou plus généralement de développer un nouveau style de management, c'est la recherche exclusive de l'économie des moyens qui guide l'action des décideurs. Pire, cette orientation est parfois maquillée par l'abus de termes comme l'efficacité, l'optimisation, voire l'optimalisation. Mais en management tous ces termes ont un sens bien précis et le contrôle de gestion est bien plus qu'un effet de mode. Ainsi, il apparaît ici qu'une

confusion est entretenue entre contrôle de gestion, contrôle de la gestion et audit des procédures. Les finalités ne sont pas les mêmes et n'offrent évidemment pas les mêmes perspectives.

Ce ne sont pas les outils techniques, par exemple le nouveau système d'information comptable Chorus, qui sont en cause, mais bien plus leur mise en œuvre. Dès lors, l'intégration de la LOLF et du contrôle de gestion en finances publiques apparaît en premier lieu liée à la conduite du changement et à l'implication des acteurs. Pour redonner à la démarche de pilotage par la performance toute sa portée initiale, il faut donc replacer la question du changement au centre des préoccupations en raison de la modification en l'espèce des paradigmes comme des postulats qui accompagnent les choix managériaux. Au final, il apparaît que la démarche de performance soutenue par la LOLF constitue en premier lieu une question relative à la conduite du changement : il s'agit d'accompagner l'émergence d'un nouveau sens commun (1), de redéfinir les responsabilités (2) et enfin de favoriser la création d'un système managérial (3).

1 Accompagner l'émergence d'un nouveau sens commun

Les efforts budgétaires sont réels, nous pouvons les mesurer chaque jour. Cependant, les économies dégagées doivent trouver un prolongement managérial en termes de marges de manœuvres et de capacité à réinvestir sur d'autres axes.

Les évolutions techniques et les modes de gestion permettent aux organisations d'être plus productives et plus efficaces, mais comme le souligne B. Abate (2000), les administrations françaises sont restées à l'écart de ces techniques et résistent au changement : « même en présence de changements caractérisés dans les missions confiées aux administrations, les réorganisations rendues nécessaires se font difficilement ».

La mise en œuvre au sein d'organismes publics ou privés, de systèmes de contrôle de gestion efficaces est pourtant fondamentale. Selon Richard I.G Allen² (1996), dans une définition plus spécifique au secteur public que celle de R. Simons (1995) ou R.N. Anthony (1988), « le contrôle de gestion se définit comme étant l'organisation, les règles et les procédures utilisées pour aider à s'assurer que les programmes publics parviennent aux résultats visés, que les ressources utilisées

pour réaliser ces programmes coïncident avec les buts et objectifs déclarés des organismes concernés, que ces programmes soient protégés contre le gaspillage, la fraude et la mauvaise gestion et que la prise de décision repose sur la collecte, l'archivage, le compte rendu et l'utilisation d'informations fiables, ces opérations s'effectuant en temps voulu ». Pour la mission d'aide au pilotage du ministère de la Défense, le contrôle de gestion dans les administrations se définit comme un « outil de pilotage qui s'inscrit dans un contexte stratégique plus général et préalablement défini ». Si la question de l'opportunité d'une telle démarche dans une institution militaire est parfois évoquée, elle peut d'emblée être écartée, car la finalisation, le pilotage, la postévaluation puis la stratégie et le contrôle opérationnel qui ont servi de références au Pr H. BOUQUIN (1994) ou ont servi de fondements au modèle Sloan-Brown et à la typologie d'Anthony, sont des termes inspirés des observations faites sur le fonctionnement de l'armée américaine. Nul besoin non plus de rappeler les travaux du lieutenant-colonel Rimailho, officier supérieur du génie au début du siècle dernier.

2. Économiste, consultant auprès de l'OCDE, ancien vice-ministre britannique des Finances

Pourtant, il est fondamental de considérer le contrôle de gestion dans l'administration publique comme une démarche qui peut ne pas être tournée exclusivement vers un objectif de réduction budgétaire. Diminuer les budgets et augmenter les quantités et qualités des services rendus sont des utopies managériales [H. Bouquin]. Ainsi, en réduisant les perspectives du contrôle de gestion à l'économie, on limite la portée du changement exigé et l'on se soustrait volontairement au choix d'une décision de stratégie : le risque d'échec et de rejet de la démarche est alors bien réel.

Enfin, il existe un risque important quant à l'usage des résultats du contrôle de gestion, ce qui tend à placer la philosophie du modèle analytique développé au centre des interrogations : « Tout l'enjeu étant bien que les responsables publics apprennent à gérer le contrôle de gestion d'une

façon qui soit pragmatique et souple, et non pas révérencielle et fétichisée. Sinon, on risquerait de retomber de plus belle, dans la plus traditionnelle bureaucratie ! » (J.M. Eymeri, 2001). Au-delà de la définition des critères de performance, les mentalités, les traditions, les valeurs et l'expérience des acteurs de la gestion publique doivent être considérées [M. Bouvier, 2003]. Il s'agit de favoriser l'émergence d'un nouveau sens commun. Ainsi pour S. Mahieux (2003), la LOLF est d'abord un changement de culture et d'état d'esprit et pour Alain Lambert (2003) trois types de changement apparaissent devoir être distingués pour favoriser l'entreprise : un changement dans les rapports institutionnels, un changement dans les techniques d'évaluation et de contrôle et enfin et surtout un changement dans le management public et la chaîne des responsabilités. Ce dernier point apparaît particulièrement prégnant.

2 Redéfinir les responsabilités

B. Abate (2000) considère qu'il existe trois approches dans la modernisation de l'État : une approche traditionnelle qui défend un service public qui a vocation prioritaire à satisfaire les besoins collectifs (où tout ce qui peut entraver ce principe doit être combattu conformément à une « approche rousseauiste » de l'intérêt général), une approche libérale dont la thèse est la recherche de l'économie par la réduction de la sphère de gestion de l'État, car ce dernier est considéré comme inefficace et sclérosé (paradigme libéral) et une approche moderniste qui tend à rechercher les voies d'une adaptation de l'administration à l'évolution de la société (courant de pensée aujourd'hui soutenu par le concept de *New Public Management*). L'introduction de modèle de contrôle de gestion n'est pas contradictoire avec la notion de service public et intègre une dimension liée à l'efficacité, l'efficience et l'économie des moyens qui peut réconcilier ces trois approches dans une quatrième voie : le courant managérial.

Cette mutation réalisable par l'apport du contrôle de gestion doit aboutir à une gestion interne où les résultats attendus sont préalablement définis en termes d'objectifs mesurables (ce qui lève la difficulté de la mesure de la performance) ; ainsi, d'après B. Abate (2000), « on passe d'une gestion

réglementaire et bureaucratique axée sur le droit administratif et les moyens à une gestion de la performance axée sur les contrats et les résultats »

L'administration dans son ensemble est, contrairement à ce qui est régulièrement présenté, un terrain favorable au changement, car si certains auteurs de la sociologie des organisations tel C. Perrow (1986) ou R.M. Kanter (1991) opposent le changement à la bureaucratie, à la hiérarchisation et à la centralisation dont l'administration semble être la figure emblématique, la stabilité d'une organisation de type bureaucratique offre aussi au changement un environnement où il va pouvoir se développer, en raison de menaces plus diffuses. [D. Courpasson, 1998].

De plus, atteindre des objectifs fixés peut être appréhendé dans une logique différente où ils ne constituent pas une valeur cible, mais une valeur seuil. Dans ce cas le contrôle de gestion dans l'administration publique aura pour enjeu la détection de marges de manœuvre pour dépasser ces seuils. Ainsi, Levy (2000) indique qu'un des premiers objectifs des nouveaux modes de gestion est la création d'autonomie. La LOLF a cette ambition : Il ne faut pas priver le contrôle de gestion de sa véritable dimension.

3 Favoriser la création d'un système managinaire³

3. Contraction de « Management » et « Imaginaire », proposée dans les travaux de Aubert et De Gaulejac

La LOLF et le contrôle de gestion apparaissent ici selon l'analyse de A. David (1998) à la fois source, support et conséquence du changement : source, tant il est à l'origine de la modification des valeurs et croyances des acteurs, support, car il va permettre une modification du management des décideurs, et conséquence tant l'évolution des structures de l'organisation (opération/soutien) et les contraintes budgétaires appellent un changement des règles de gestion. Le lien entre le changement organisationnel et les outils de gestion dans une conception moderne du rôle de ces outils est ici confirmé. De même, force est de constater que ces outils « interrogent à la fois les savoirs techniques et les savoirs organisationnels » [A. David].

Les métiers sont renouvelés, d'une part par l'évolution des missions, d'autre part par l'utilisation de nouveaux outils portés par une culture de la performance, mais la réforme ne peut réussir qu'avec l'adhésion de ces acteurs [F. Mordacq, 2003]. S. Mahieux (2003) considère que la LOLF est un véritable défi au changement qui nécessite une réforme profonde du rôle des acteurs. En ce sens, J.R. Alventosa (2003) indique que si les outils informatiques et comptables sont nécessaires, ce ne sont pas eux qui réforment l'État : en effet, la culture doit être appréhendée d'abord dans une approche de l'acteur cible.

P. Drucker (1996) considère qu'il faut réinventer l'État par la restructuration, la redéfinition de ses objectifs et la gestion des activités. Mais il note le poids du contexte qui conduit à présenter ces changements comme révolutionnaires là où dans n'importe quelle autre organisation ils constituent une simple évolution presque naturelle. Pour cet auteur à partir du contexte américain, l'échec des réformes étatiques relève d'une question de méthode dans le changement. De même, il considère que le résultat essentiel à attendre en repensant l'État est « le changement de mentalité que cela doit entraîner ». Si les activités publiques étaient traditionnellement classées en fonction des bonnes intentions qu'elles présentaient, « désormais on les jugera au résultat ». Dans le même sens, D. Genlot estime qu'un des défis majeurs à relever pour permettre au système étatique d'évoluer est de changer de paradigme (le positivisme) et les références des systèmes de pensées, car « tous les systèmes issus de cette philosophie ont échoué. La logique d'invention doit au contraire se substituer à celle de planification, la logique de processus à celle de cible ».

La quête de l'excellence est apparue pour N. Aubert et V. de Gaulejac comme un facteur explicatif des mutations continues difficiles à contrôler. Ainsi, les contrôleurs sont invités à s'orienter vers un système managinaire, où le management est lié à l'imaginaire. En effet, comme l'indiquent ces auteurs, « le rapport au travail se déplace du niveau socio-économique au niveau psycho-idéologique ». Là se situe un des véritables nouveaux enjeux de la LOLF.

Le contrôle de gestion est défini comme un moyen d'influencer les membres d'une organisation vers une stratégie, mais également comme un vecteur de changement plutôt que de stabilité [Anthony R.N, David A., Simon H.A] : ainsi, par l'évolution de cette définition, il est possible de compléter une approche normative du rôle des outils avec une approche interactive. L'étude sur la rationalité des acteurs, où les outils de gestion sont présentés comme des instruments de stabilisation, de contrôle des comportements et de contrôle des processus est complétée par une interprétation de la rationalité commune autour d'une interaction identifiée et où ces outils sont perçus comme des vecteurs de changement permettant des dispositifs plus souples et plus flexibles.

* *
*

La culture n'est pas un obstacle à l'intégration d'une démarche de performance ; cependant elle est appelée à évoluer, car la culture est une conséquence et non un préalable ; la pertinence des outils du contrôle de gestion n'est pas remise en cause par les activités de services non marchands produites par l'administration ; il n'y a pas d'erreur dans la définition et l'adaptation de ces outils dans le secteur public qui modifierait leur essence même ; enfin, le point essentiel semble le processus de conduite du changement qui doit considérer à la fois les différents points d'entrée avec différents modes de gestion de l'évolution et la (re)définition du sens dans sa dimension individuelle, accepter la résistance au changement comme un élément bénéfique plutôt qu'une preuve de dysfonctionnement du système et encourager l'adhésion et la recherche de motivation en mettant à profit une politique de communication adaptée. Ainsi la LOLF en général et la démarche de pilotage par la performance en particulier apparaissent-elles comme de formidables leviers de changement ; à condition de l'accompagner. ■

Références

- ABATE B., *La nouvelle gestion publique*, L.G.D.J., 2000
- ABATE B., La réforme budgétaire : un modèle de rechange pour la gestion de l'État ? , *Revue Française de Finances Publiques*, N° 82, juin 2003, p. 45-46
- ALLEN R.I.G., Introduction, *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes : étude comparative des différentes pratiques*, OCDE, Document SIGMA n° 4, 1996
- ALVENTOSA J.R., Les nouvelles modalités du contrôle des services, *Revue Française de Finances Publiques*, N° 82, juin 2003, p. 63-71
- ANTHONY R.N., *The management control function*, Harvard Business School Press, Boston, 1988
- AUBERT N. et DE GAULEJAC V., *Le coût de l'excellence*, éditions du Seuil, Paris 1991
- BOUQUIN H., *Comptabilité de gestion*, Sirey, 2^e éd., 1997
- CENTRE D'ÉTUDE DES REVENUS ET DES COÛTS, *La productivité globale dans les services publics*, la documentation française, mars 1994
- CROZIER M., La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique, *Pour une nouvelle approche du management public : réflexions autour de Michel Crozier*, éditions Seli Arslan, 1997
- DAVID A., *Structure et dynamique des innovations managériales*, Cahiers de recherche du CGS, n° 12, 1996, disponible sur www.ensmp.fr/fr/Recherche/Domaine/ScEcoSoc/CGS/CGS/cahier12/texte.pdf
- DAVID A., Outils de gestion et dynamique du changement, *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre 1998, n° 120, p. 44-59
- DFCG, Services publics, « Quel modèle pour le contrôle de gestion pour piloter les activités de services publics ? », septembre 2000
- DRUCKER P., *Structures et changements*, Village Mondial, 1996
- DUPUIS J., *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, PUF, 1991
- EYMERI J. M., Le New public management, *synthèse d'une intervention réalisée auprès des responsables des centres de prospective ministériels réunis au club de prospective*, Automne 2001
- GENELOT, D., « Comment piloter le changement dans l'administration ? », journée d'étude de la DIRE , « Les éléments de contexte du changement de l'administration ».
- HAVENS H.S., Contrôle de gestion et audit interne dans l'administration : l'exemple des États-Unis, *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes : étude comparative des différentes pratiques*, OCDE, Document SIGMA n° 4, 1996
- INTOSAI (Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle de Finances Publiques), *Directives pour l'élaboration des normes de contrôle interne*, CENC, 1992
- KANTER, R.M. , *Men and Women of the corporation*, Paperback ed., 1991
- LAMBERT A., La mise en œuvre de la LOLF, un chantier de conduite de changements, *Revue Française de Finances Publiques*, N° 82, juin 2003, p. 13-18
- LEVY E., coordonné par, *Vous avez dit « public » ? Situations de gestion dans le secteur public : de la coproduction à la régulation*, l'Harmattan, collection « logiques de gestion », 2000
- MAHIEUX S., La nouvelle constitution budgétaire et les méthodes de contrôle, *Revue Française de Finances Publiques*, N° 82, juin 2003, p. 59-61
- MC CRINDELL J., Contrôle de gestion : le rôle des organismes centraux, *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes : étude comparative des différentes pratiques*, OCDE, Document SIGMA n° 4, 1996
- MIGAUD D., « Mise en œuvre de la LOLF : les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif », *Revue Française de Finances Publiques*, N° 82, juin 2003, p. 27-35
- MINTZBERG H., WESTLEY F., Cycles of organisational changes, *Strategic Management Journal*, Vol. 13, 1992, p. 39-59
- OCDE, *Governance in transition, Public management reforms in OECD countries*, Paris, OCDE, 1995
- OCDE, *Performance contracting : lessons from performance contracting case studies - A Framework for public sector performance contracting*, www.oecd.org, 1999
- SÉGUIN P., « La LOLF et la modernisation de la gestion publique », *Revue Française de Finances Publiques*, N° 82, juin 2003, p. 47-52
- SIMON H.A., *Administration et processus de décision*, Economica, 1983
- SUET P., « Après la réforme de la LOLF. Un nouveau partage des responsabilités », *Revue Française de Finances Publiques*, N° 82, juin 2003, p. 53-58

La Caisse des dépôts et consignations s'achemine vers son bicentenaire en 2016. La rédaction a jugé opportun de demander à plusieurs contributeurs de passer en revue statut juridique de cet établissement public, historique récent, relations avec le réseau DGFIP, modalités de son contrôle... Qu'ils en soient remerciés !

Le rédacteur en chef



Benjamin de MAILLARD
Auditeur au Conseil d'État

Le statut juridique de la Caisse des dépôts et consignations : de la « foi publique » au contrôle prudentiel

Le statut juridique de la Caisse des dépôts et consignations se caractérise avant tout par l'originalité de sa position institutionnelle. Toutefois, son organisation, les statuts de ses employés, son régime fiscal comme l'application qu'elle fait de la réglementation financière prudentielle traduisent aussi la singularité juridique de cet établissement public au cœur du secteur financier.

Votée le 28 avril 1816, la première loi de finances de notre histoire a créé, sous le nom de Caisse des dépôts et consignations¹, « un établissement spécial » chargé de devenir le dépositaire de confiance des fonds privés. La pérennité de la Caisse des dépôts et consignation, au cours des deux derniers siècles, manifeste la réussite de l'ambition originale de la Restauration. Or, la singularité et la stabilité de cet établissement trouvent avant tout leur origine dans son statut juridique.

Les dispositions de la loi du 28 avril 1816 placent en effet la Caisse « de la manière la plus spéciale, sous

la surveillance et la garantie de l'autorité législative ». Cette position singulière pour un établissement public s'accompagne de garanties renforcées d'autonomie de sa direction. Stabilité du statut (il n'a été modifié que trois fois par le législateur), surveillance parlementaire et autonomie renforcée du directeur général ont ainsi progressivement donné consistance à la « *foi publique* » sous le sceau de laquelle, aux termes du préambule des ordonnances du 3 juillet 1816 prises en application de la loi du 28 avril, la Caisse fut placée à sa création.

Sa nature originale ne constitue toutefois pas la seule particularité du statut juridique de la Caisse

1. Nous emploierons comme synonymes de « Caisse des dépôts et consignations » le terme de « Caisse » ou l'abréviation « CDC ».

des dépôts et consignations. Acteur économique et financier de premier plan, elle a dû adapter son organisation et son fonctionnement pour concilier une nature intrinsèquement publique aux environnements privés et concurrentiels dans lesquels elle évolue.

Ces deux perspectives, la singularité intrinsèque de la Caisse comme institution d'une part, les particularités qui en découlent du fait de ses activités d'autre part, permettent de dresser quelques grandes lignes caractéristiques du statut juridique de cet établissement unique².

■ Un établissement public « spécial », placé sous la garantie et la surveillance du parlement et doté d'une autonomie renforcée

Le rôle du Parlement

Le caractère particulier de la Caisse des dépôts se fonde en premier lieu sur les dispositions de l'article 115 du titre X de la loi du 28 avril 1816, aujourd'hui codifiées au 4^e alinéa de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier : « La Caisse des dépôts et consignations est placée, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative ».

Un établissement public sans tutelle

Sa forme juridique est celle d'un établissement public³. Dans son étude de 1987 consacrée aux établissements publics, le Conseil d'État l'a classée dans la catégorie des établissements publics administratifs, suivant en cela la jurisprudence de ses sections administratives. L'étude de 2009⁴ sur le même sujet se contente toutefois de reprendre la qualification d'« établissement spécial », sans se prononcer sur son caractère administratif.

Toutefois, la particularité de son statut issu des dispositions de la loi du 28 avril 1816 la distingue des autres établissements publics en ce qu'il « la soustrait à la généralité des règles de tutelle et de contrôle applicables aux établissements publics » pour reprendre les termes du Conseil constitutionnel⁵.

En plaçant la Caisse sous la surveillance du Parlement, le pouvoir exécutif inscrivant dans la loi une limite à son propre pouvoir de tutelle et de contrôle. Il établissait ainsi les fondements de la « Foi publique », la confiance institutionnelle qui était à la fois le principe et l'objectif de la création de cet établissement.

L'indépendance de la commission de surveillance

La garantie et la surveillance du Parlement s'exercent par le biais de la commission de surveillance.

Les dispositions législatives des articles L. 518-4⁶ à L. 518-10 en définissent la composition, les missions et les rapports avec le Parlement. Depuis la loi du 4 août 2008 (dite « loi de modernisation de l'économie »), la commission de surveillance est composée de trois membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dont au

moins un membre de l'opposition, de deux membres de la commission des finances du Sénat, d'un membre du Conseil d'État, de deux membres de la Cour des comptes, du gouverneur de la Banque de France, du directeur général du Trésor, de deux membres désignés à raison de leurs compétences par le président de l'Assemblée nationale et d'un membre désigné sur les mêmes fondements par le président du Sénat. Son président est élu parmi les parlementaires qui la composent (article L. 518-5).

L'équilibre a ainsi été recherché entre compétence technique (grands corps, Banque de France, membres désignés), représentation de la politique économique du gouvernement (directeur du Trésor) et poids du Parlement. Si les parlementaires y ont un rôle prépondérant, renforcé sous l'empire de la loi du 4 août 2008, et en assurent la présidence, ses membres n'y sont pas majoritaires.

L'instrument de la surveillance du Parlement

La commission est l'expression des prérogatives du Parlement sur la Caisse. En vertu de l'article L. 518-10, elle lui adresse chaque année un « rapport sur la direction morale et la situation matérielle de l'établissement ». Elle est saisie pour avis des orientations stratégiques, de la mise en œuvre des missions d'intérêt général, de la définition de la stratégie d'investissement du groupe, de la situation financière, de la situation de trésorerie et de la politique de contrôle interne ainsi que des comptes sociaux et consolidés (art. L 518 7). En outre, les dispositions de l'article L. 518-3 prévoient que son avis est obligatoire pour les décrets « dont la mise en œuvre exige le concours de la Caisse des dépôts et consignations ». Ces dispositions, issues de l'ordonnance du 24 décembre 1839, permettent donc indirectement au Parlement de connaître des projets réglementaires par lesquels le gouvernement entend utiliser le concours de la Caisse.

Elle a enfin un rôle de contrôle et d'encadrement de la gestion financière : outre les contrôles fréquents et réguliers du caissier général, elle fixe l'encours annuel maximal des titres de créance.

2. Cet article ne saurait avoir la prétention d'en montrer l'histoire, les subtilités, les implications ni les évolutions effectives ou possibles. Cette tâche a été l'objet de l'ouvrage, à la fois dense et stimulant, de Jean-François Boudet, *La Caisse des dépôts et consignations – Histoire, statut, fonction*, L'Harmattan, 2006.

3. CE, Ass., 18 avril 1947, *Société de secours mutuel en cas de décès des fonctionnaires et employés de l'institut d'assurances sociales d'Alsace et de Lorraine*, Rec. p. 150 ; voir aussi CE, 19 mars 1993, *Caisse des dépôts et consignations et Caisse nationale de prévoyance*, no 40200 et 41100, Rec.

4. Conseil d'État, *Rapport d'étude sur les établissements publics*, octobre 2009.

5. CC, 29 décembre 1989, no 89-268 DC.

6. Lorsque le code n'est pas précisé après mention d'articles codifiés, les textes renvoient au code monétaire et financier.

7. Conclusions sous CE, 19 mars 1993, *Caisse des dépôts et consignations et Caisse nationale de prévoyance*, no 40200 et 41100, Rec.

8. Loi no 94-679 du 8 août 1994.

9. Jean-François Boudet, *La Caisse des dépôts et consignations – Histoire, statut, fonction*, L'Harmattan, 2006, p. 141.

10. Procès-verbal de la commission de surveillance du 1^{er} juin 1994, cité par J. F. Boudet, *op. cit.*, p. 150.

La commission assure ainsi au Parlement un compte-rendu régulier de la gestion de l'établissement, des évolutions réglementaires de ses activités et de la stratégie de la Caisse. Elle rend donc effectives la surveillance et la garantie parlementaires. Surveillance et non contrôle, dit la loi : dans l'équilibre subtil des pouvoirs voulu par le législateur, la direction de la Caisse des dépôts et consignations bénéficie en effet d'importantes garanties d'autonomie.

Les garanties d'autonomie de la direction

L'objectif du législateur n'a pas été, en effet, de substituer la tutelle du Parlement à la tutelle habituelle de l'administration, mais de donner des garanties objectives d'invulnérabilité des fonds privés déposés. Ainsi, en vertu de l'article L. 518-9, les observations adressées par la commission au directeur général « ne sont pas obligatoires pour lui ». Il prête serment devant la commission de surveillance (article L. 518-11), mais ne lui est pas soumis.

Sa responsabilité porte sur la gestion des fonds et des valeurs de la Caisse (article L. 518-12). Le caissier général dispose lui aussi d'un statut de nature législative (article L. 518-13) en vertu duquel il est responsable du maniement des fonds, des erreurs et des déficits.

La loi du 28 avril 1816 avait instauré un statut extrêmement protecteur pour le directeur général. Nommé par le chef de l'État, il ne pouvait être révoqué que par lui ou sur demande motivée de la commission de surveillance. Il était donc « quasi inamovible », pour prendre les termes du commissaire du gouvernement Bonichot⁷. Seul le constat d'une faute de gestion pouvait, dans ses conditions, forcer un directeur général au départ. Ce statut protecteur du directeur général a été affaibli par la loi du 8 août 1994⁸. Elle a limité son mandat renouvelable à cinq ans, sur le modèle des directeurs d'établissements publics, et prévu qu'il peut être mis fin à ses fonctions sans révocation. Cette réforme du statut fut critiquée comme une atteinte

à l'autonomie de la fonction⁹ et la réaction de la commission de surveillance au projet de loi fut vive¹⁰.

Il est indéniable que la réforme portée par la loi de 1994 renforce considérablement l'influence de l'autorité de nomination, c'est-à-dire du président de la République. Elle apparaît toutefois comme le corollaire d'un élargissement continu de la mission de la Caisse des dépôts et consignations que traduisent les dispositions de l'article L. 518-2 ajoutées par la loi du 4 août 2008 : au-delà de l'administration des dépôts et consignations, la Caisse « remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales » et « contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprises et du développement durable ».

La réforme de 1994 a précédé l'élargissement, au niveau législatif, des missions de la Caisse. En autorisant au pouvoir exécutif le choix du directeur général, elle a certainement facilité une meilleure adéquation entre les politiques publiques décidées par le gouvernement et l'appui que doit leur apporter la Caisse. Le maintien d'un statut du directeur général inamovible eût été peu cohérent avec le rôle croissant de la CDC comme appui financier aux politiques publiques. Les deux réformes de 1994 et de 2008 ont donc pris acte d'une évolution profonde des activités de la CDC. Il est sans doute trop tôt pour dire si, ce faisant, elles ont fragilisé les fondations des garanties originelles.

Le statut juridique de la CDC se caractérise ainsi avant tout par l'originalité de sa position institutionnelle. Cette position spéciale a contribué au maintien de son statut d'établissement public au cours des dernières années, alors que la plupart des établissements publics engagés dans le secteur concurrentiel se transformaient en sociétés de droit privé. Son statut juridique se caractérise donc aussi par la conjonction de son caractère public et du contexte juridique, économique et financier dans lequel elle évolue.

La conciliation d'un statut particulier de droit public et d'activités concurrentielles

La structure du groupe, la coexistence de personnels de droit public et de droit privé, le régime fiscal dérogatoire qui lui est appliqué, enfin l'adaptation de la réglementation prudentielle à ses activités sont quatre illustrations de l'adaptation du statut juridique original de la CDC aux évolutions auxquelles elle est soumise.

Un groupe public composé d'un établissement public et de filiales de droit privé

Au cours des années 1990, la Caisse a vu ses missions s'élargir, ses activités se diversifier et le contexte économique et financier se transformer

sous l'effet de la mondialisation et de la libéralisation des marchés de capitaux. Missions publiques et activités concurrentielles s'exerçaient alors au sein d'une même structure, « source de confusion (...) qu'il s'agisse de fixer les objectifs, d'interpréter les comptes, ou de mesurer l'efficacité ou la rentabilité de la gestion¹¹ ».

Parallèlement, le droit européen de la concurrence rendait, lui aussi, cette clarification nécessaire afin d'écartier toute suspicion de subvention aux activités concurrentielles du fait de ressources tirées du statut public de l'établissement. Une réforme de l'organisation interne de la Caisse a donc été entamée au début des années 2000, puis entérinée par le législateur.

La Caisse comprend aujourd'hui un « établissement public¹² » et des filiales de droit privé, dix contrôlées entièrement et dix autres sous contrôle partiel. L'établissement public comprend les directions métiers¹³ et régionales, la CDC ayant une organisation décentralisée. Les filiales sont des sociétés anonymes agissant dans le secteur concurrentiel.

Cet ensemble compose le « groupe public », dont la notion a été introduite dans les dispositions statutaires de la Caisse des dépôts et consignations par la loi du 15 mai 2001, dite « loi NRE¹⁴ » : « La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités locales et peut exercer des activités concurrentielles. »¹⁵

L'introduction de cette notion n'a pas eu pour effet de clarifier le statut juridique de la Caisse. Tout aussi singulière que la notion d'« établissement spécial », elle ne renvoie à aucun contenu identifié en droit public. Elle permet toutefois de caractériser l'entité constituée par l'établissement et les filiales qu'il contrôle. Elle rappelle le caractère public de l'ensemble, né précisément sous cette forme de la volonté de maintenir le statut d'établissement public de la Caisse.

La coexistence d'agents publics et de salariés de droit privé au sein de l'établissement

La coexistence au sein de la CDC de personnels de droit public et de droit privé est ancienne et ne lui est pas exclusive. L'intervention du législateur a cependant été nécessaire pour pérenniser et encadrer cette pratique.

La CDC ayant été créée antérieurement à la constitution d'une fonction publique unifiée sous un régime juridique unifié, ses personnels ont tout d'abord été soumis aux règles statutaires progressivement instaurées¹⁶.

Parallèlement, le recrutement de personnels de droit privé continuait à s'imposer afin de disposer de certaines compétences, notamment techniques. La CDC et la CNP avaient ainsi créé en 1978 un groupement d'intérêt économique, le bureau des techniques d'actuariat et de management de la Caisse des dépôts (BETAM) dont l'objet était de permettre le recrutement de salariés de droit privé. La convention entre la CDC, la CNP et le BETAM fut toutefois annulée par le Conseil d'État en 1993¹⁷ au motif qu'elle avait pour effet de déposséder le directeur général de sa compétence de nomination aux emplois de l'établissement et d'écartier l'application des dispositions des statuts particuliers relatives aux conditions de nomination à ces emplois. Un arrêt de la Cour de cassation concluait peu de temps après que le statut de la Caisse excluait « l'emploi du personnel dans des conditions du droit privé »¹⁸. L'intervention du législateur fut donc nécessaire. L'article 34 de la loi du 28 mai 1996¹⁹ dispose ainsi que, outre le personnel de droit public et les agents contractuels recrutés antérieurement par le GIE BETAM, la CDC est « autorisée à recruter dans les mêmes conditions [i.e. sous le régime des conventions collectives] des agents contractuels lorsque les exigences particulières de l'organisation de certains services ou la spécificité de certaines fonctions le justifient. L'emploi des agents mentionnés à l'alinéa précédent n'a pas pour effet de rendre applicables à la Caisse des dépôts et consignations les dispositions du code du travail relatives aux comités d'entreprise ».

Le décret du 13 juillet 1998 pris en application de ces dispositions²⁰ définit les catégories d'emploi pour lesquelles un recrutement de droit privé peut être effectué, à savoir des fonctions d'encadrement dans des domaines spécialisés.

La loi, comme son décret d'application, écartent l'application des dispositions du Code du travail en matière de comité d'entreprise, en raison de la forme d'établissement public administratif de la Caisse. Il est ainsi créé « un système ad hoc associant personnels de droit public et de droit privé pour les questions communes relatives à l'organisation, la gestion et la marche générale de l'établissement public (création d'un comité mixte paritaire central et de comités locaux) ou à l'hygiène et la sécurité (création de comités mixtes d'hygiène et de sécurité) »²¹.

11. Réponse du directeur général aux observations de la Cour des comptes consacrées à l'évolution de la Caisse des dépôts et consignations et de son groupe, *Rapport public annuel*, 2001.

12. Cf. *Panorama du groupe*, novembre 2013, document publié par la Caisse des dépôts et consignations.

13. Retraites et solidarités, fonds d'épargne, services bancaires, développement territorial et réseau.

14. Loi no 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations économiques.

15. La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (loi LME) a transféré ces dispositions de l'article L. 518-1 à l'article L. 518-2 du code monétaire et financier. Cet article rassemble donc désormais les dispositions relatives à la nature et aux missions de la CDC.

16. Voir notamment la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, reconnaissant aux employés de la Caisse le bénéfice des pensions civiles au même titre que l'ensemble des fonctionnaires et le décret du 4 juillet 1926 soumettant ces employés à des règles statutaires très proches des règles applicables aux fonctionnaires d'administration centrale. Le statut général des fonctionnaires de la loi du 19 octobre 1946 a permis à la Caisse d'intégrer ses agents dans les corps interministériels de fonctionnaires et d'y recruter en leur sein. Les évolutions des traitements étaient alignées sur ceux du ministère des Finances.

17. CE, 19 mars 1993, *Caisse des dépôts et consignations et Caisse nationale de prévoyance*, no 40200 et 41100, Rec.

18. C. cass., soc., 28 novembre 1995, *Caisse des dépôts et consignations et autres*, no 94-60278.

19. Loi no 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire.

20. Décret no 98-596 du 13 juillet 1998 relatif aux conditions de recrutement d'agents contractuels sous le régime des conventions collectives par la Caisse des dépôts et consignations et aux instances de concertation propres à cet établissement.

21. Jacky Chorin, « Le nouveau Code du travail et les personnes publiques employant des personnels de droit privé », *Revue juridique de l'économie publique*, novembre 2010.

Le statut juridique de la Caisse organise donc la coexistence, sous une forme qui lui est propre, de personnels de droit public et de droits privés et donne au directeur général une marge d'action en matière de recrutement de salariés de droit privé.

Un régime fiscal dérogatoire

Sans entrer dans le détail du régime fiscal applicable à la CDC, particulièrement compliqué, il est intéressant de souligner deux particularités qui s'y rattachent : la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) et le versement annuel.

Jusqu'à la loi de finances pour 1990, la CDC versait une « contribution volontaire » portant sur les bénéfices provenant des placements, à l'exclusion des dépôts d'épargne, dont le montant faisait l'objet de négociations entre le directeur général et le ministre des Finances. À partir de 1960, la commission de surveillance avait admis que la Caisse s'acquitterait d'une somme dont le montant serait au moins égal au versement qui découlerait de l'application de l'impôt sur les sociétés.

L'article 41 de la loi de finances pour 1990 mit un terme à cette pratique et donna un fondement législatif à cette contribution, sans toutefois en fixer l'assiette, le taux ni le mode de recouvrement.

Le même article créa le versement annuel d'une fraction du résultat de la section générale au bénéfice de l'État. Ce dernier prend en compte l'ensemble du résultat consolidé du groupe, récurrent et exceptionnel, et fixe la fraction versée à l'État à 50 %, avec un plafond à 75 % du résultat social afin de garantir le niveau de fonds propres et de ne pas obérer les capacités d'investissements de la Caisse. Le Conseil constitutionnel, constatant que ces dispositions prévoyaient que la détermination du versement nécessitait l'accord de la Caisse, en conclut que ce versement n'a pas le caractère d'une imposition²².

Ces contributions n'ayant pas le caractère d'impositions, elles ne sont pas soumises aux règles de recouvrement ni aux pénalités de droit commun. Le régime fiscal applicable à l'établissement public demeure donc largement dérogatoire. La Cour des comptes estime que cette dérogation, traditionnellement considérée comme une conséquence du statut spécial de la Caisse, n'a plus désormais de justification qu'historique et demande sa normalisation.

L'application d'un modèle prudentiel particulier

La particularité de la Caisse se manifeste aussi par l'application d'un modèle prudentiel qui lui est

propre. Si la CDC n'est pas soumise aux dispositions applicables aux prestataires de services bancaires (L. 518-1) et n'est pas un conglomérat financier au sens de la directive 2002/87/CE²³ relative à la surveillance complémentaire des établissements financiers, l'importance croissante des normes propres au secteur financier et leur rôle à l'égard des marchés ne permettaient pas à la CDC d'y déroger entièrement. Fondée sous le sceau de la foi publique, il était difficilement envisageable que la Caisse, acteur financier de premier plan, ne s'engage pas dans un régime de contrôle prudentiel, garant contemporain de la confiance des marchés.

Le législateur a pris en considération le statut particulier de l'établissement et prévu un modèle prudentiel propre dont l'élaboration est confiée à la commission de surveillance (L. 518-15-2, L. 518-15-3)²⁴, sur proposition du directeur général et après avis de l'Autorité de contrôle prudentiel. « Dispositif d'identification, de mesure, de gestion, de suivi et de contrôle de l'adéquation des fonds propres aux risques générés par l'activité²⁵ », ce modèle prudentiel est fondé sur un décret du 9 mars 2009 et un décret du 27 avril 2010 qui définissent les réglementations bancaires applicables à la Caisse et l'application de ces normes à ses différentes activités.

L'application du contrôle prudentiel par la définition d'un modèle particulier et sa prise en charge par la commission de surveillance s'inscrivent dans la continuité de l'histoire de la Caisse. Elles renforcent le rôle de la commission de surveillance en le complétant et rejoignent les préoccupations à l'origine de la création de l'établissement.

* * *

Ces quelques exemples illustrent la particularité du statut juridique de la Caisse des dépôts et consignations et la réalité d'une institution marquée par la dualité : dualité institutionnelle tout d'abord, en tant qu'établissement public administratif placé sous la garantie et la surveillance du Parlement, dualité juridique entre droit public et droit privé, dualité économique entre missions d'intérêt général et activités concurrentielles, dualité des missions enfin, entre la garantie de l'inviolabilité des fonds et leur utilisation en appui des politiques publiques et du développement économique. Cette dualité est source d'une singularité profonde qui se manifeste dans son statut juridique et l'équilibre qu'il cherche à instaurer et à préserver dans la conjonction de ces intérêts divers. ■

22. CC, 29 décembre 1989, no 89-268 DC.

23. Directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2002, relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier.

24. Dispositions créées par la loi du 4 août 2008, dite loi de modernisation de l'économie (LME).

25. Cf. *Rapport au Parlement*, Caisse des dépôts et consignations, 2012.

Alya AGLAN
Professeur à l'Université
Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Michel MARGAIRAZ
Professeur à l'Université
Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Philippe VERHEYDE
Maître de conférences à l'Université
Paris VIII – Vincennes-Saint-Denis

La Caisse des dépôts et consignations dans le premier XX^e siècle

Les trois décennies qui couvrent la période débutant avec la première guerre mondiale pour se terminer lors de la capitulation nazie – la guerre de 31 ans pour reprendre l'expression popularisée par Éric Hobsbawm¹ – marquent un changement profond pour la Caisse des dépôts et consignations. Soumise à des conjonctures heurtées et à des contraintes de natures différentes, elle se doit d'imaginer de nouveaux modes d'intervention et de fonctionnement. On se propose ici de les aborder à travers une double chronologie qui, pour la Caisse des dépôts, apparaît sans doute plus pertinente que le découpage classique de l'historiographie de ce

premier xx^e siècle. Tout d'abord la dizaine d'années qui suit le déclenchement du premier conflit mondial marque véritablement la fin d'un monde qui voit la Caisse des dépôts évoluer dorénavant dans un environnement financier complètement bouleversé. Il nous paraît ensuite judicieux de suivre en un même mouvement la double décennie 1925-1945, caractérisée par des tentatives multiples de s'adapter aux conjonctures et d'intégrer de nouvelles formes d'interventions sur le marché financier. Toutefois cet élan modernisateur vient se heurter à la grande crise économique des années 1930 modifiant profondément les conditions de son application².

1 1914-1925 : la Caisse des dépôts en soutien de l'État et de l'épargne

Malgré les contraintes imposées par l'état de guerre et ses conséquences à moyen terme, cette décennie se situe pourtant dans la continuité des activités que l'établissement a engagées depuis 1816³.

a. Maintenir et garantir les fonds d'épargne

Les tensions entre les nations du vieux continent sont perceptibles bien avant le déclenchement du conflit, ce qui amène la Caisse des dépôts, dès

1912, à établir un échéancier des remboursements potentiels à effectuer aux caisses d'épargne en cas de conflit, sur la base de la clause de sauvegarde qui limite à 50 F par quinzaine les retraits des épargnants. Il permet de connaître exactement, presque semaine par semaine, quels sont les besoins de financement et de trésorerie. Le décret instaurant la clause de sauvegarde paraît le 31 juillet 1914, suivi le 4 août par le cours forcé du billet, l'inconvertibilité de la

1. Eric Hobsbawm, *L'Âge des extrêmes, histoire du court xx^e siècle*, Bruxelles, éditions Complexe, 1994.
2. Sur cette période, on renvoie au colloque international que nous avons organisé à la Caisse des dépôts les 14 et 15 juin 2012, « De la croissance à la crise 1925-1935, le moment Tannery. Une tentative avortée de modernisation conservatrice et libérale à l'heure de la mondialisation », et dont les actes doivent paraître chez Droz en 2014.
3. Cf. Alya Aglan, Michel Margairaz et Philippe Verheyde (direction), *1816 ou la genèse de la foi publique. La fondation de la Caisse des dépôts et consignations*, Genève, Droz, 2006, et *Crises financières, crises politiques en Europe dans le second XIX^e siècle, la Caisse des dépôts et consignations de 1848 à 1918*, Genève, Droz, 2011.

monnaie et un moratoire sur les dettes bancaires et commerciales. Gardienne vigilante des fonds d'épargne, la Caisse des dépôts applique scrupuleusement la clause de sauvegarde. Elle incite également les préposés et les notaires à restreindre leurs retraits, de manière à maintenir une trésorerie suffisante. Malgré les craintes perceptibles dès juin 1914 et la réalité d'importants retraits au cours de l'été, au total l'ampleur des sommes remboursées n'a jamais égalé les prévisions élaborées avant-guerre, ce qui tend à souligner la bonne résistance des épargnants français. Il faut toutefois nuancer selon les caisses d'épargne. Les Caisses d'épargne ordinaires (CEO), établissements privés, sortent de la guerre avec un solde sensiblement identique à ce qu'il était au début, c'est-à-dire que les retraits correspondent plus ou moins aux versements⁴. Ainsi, le solde au 1^{er} janvier 1914 s'élève à 4 110 MF contre 4 064 MF au 31 décembre 1918. En revanche, la Caisse nationale d'épargne (CNE), établissement public sous l'autorité du ministère des P.T.T., souffre davantage de la situation. Les retraits apparaissent supérieurs aux versements pour plus de 60 millions. Ainsi, si cette Caisse dispose d'un solde de 71,4 millions au 1^{er} janvier 1914, il n'est plus que de 8,4 millions en décembre 1918, avec d'ailleurs des soldes quasi nuls en 1916 et 1917. Sans entrer dans le détail, cette différence observée entre les deux caisses s'explique notamment par la distinction sociale et professionnelle des porteurs de livrets. La Caisse nationale d'épargne semble disposer d'une clientèle majoritairement rurale et beaucoup plus modeste que son concurrent privé⁵. Dès lors, l'action de la Caisse des dépôts vise d'abord à maintenir la trésorerie de la CNE, avec le soutien de la Banque de France et du Trésor public. Des avances sont alors consenties permettant de passer les moments les plus critiques. *In fine*, grâce au maintien des principes en vigueur depuis 1837 et à une saine gestion, la Caisse des dépôts, par la voie de son directeur général, Albert Delatour, se flatte d'avoir sauvegardé l'épargne dans les meilleures conditions. La Caisse des dépôts, indique-t-il, dispose de plus de 200 MF en comptes courants, tout en ayant donné « satisfaction à ses déposants et sans se prévaloir du moratorium [contrairement aux banques]⁶ ».

“ ... les relations entre le Trésor, la Caisse des dépôts et les autres institutions financières ne s'observent pas de manière hiérarchique et verticale, mais davantage sous une forme complémentaire et solidaire. ”

b. La défense de la rente

La deuxième activité qui mobilise l'établissement de la rue de Lille est le soutien de la rente française et, de manière plus globale, l'entraide et l'assistance aux finances publiques. La Caisse des dépôts dispose, pour la gestion des différentes caisses et en son nom propre, de près de 12 % de la dette consolidée. Cette situation fait craindre d'ailleurs à certains que cet établissement, « dans la dépendance étroite du Trésor et qui, réciproquement, influencerait beaucoup, en temps difficile, sur la situation de celui-ci⁷ ». Vision prémonitrice ou erreur de jugement ? Dans les faits, la réponse semble se situer ailleurs que dans cette approche binaire. En effet, les relations entre le Trésor, la Caisse des dépôts et les autres institutions finan-

cières, notamment la Banque de France, ne s'observent pas de manière hiérarchique et verticale, mais davantage sous une forme complémentaire et solidaire. Certes, d'abord, la Caisse des dépôts soutient et applique les sollicitations – vocabulaire plus exact que injonctions – du ministère des Finances. Ainsi, l'appel au marché financier des pays neutres (Suisse et Pays-Bas notamment) est-il rendu possible grâce au dépôt de garantie des obligations de chemins de fer détenues par

la Caisse des dépôts, ces deux pays ne se satisfaisant pas des bons du Trésor ? Mais c'est surtout dans le soutien de la rente que l'activité de la Caisse se déploie. Rappelons que l'État émet quatre grands emprunts au cours du conflit : deux sous le ministère Ribot (1915-1916) au taux nominal de 5 % qui rapportent en numéraire une dizaine de milliards et deux sous le ministère Klotz (1917-1918) à 4 %, mais au taux réel supérieur aux deux premiers qui produisent une douzaine de milliards en numéraire. Si au cours de la gestion Ribot, la Caisse des dépôts est peu sollicitée, il en va différemment avec Lucien Klotz. Après de longues discussions, la Caisse accepte de se porter acquéreur sur un plafond d'un milliard – soit 10 % – à l'emprunt d'octobre 1917 en la justifiant par le fait que « le crédit de la France [se trouverait] compromis auprès des neutres et du monde entier, au moment où une défaite financière peut avoir des conséquences au moins aussi graves qu'une défaite de nos armes⁸ ». De manière concomitante, on réactive la Caisse

4. Cela résulte principalement des importants excédents de versements opérés en 1917 et 1918, respectivement + 142 millions et + 312 millions.

5. Cf. Benoit Oger, *Histoire de la Caisse nationale d'épargne*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; Carole Christen-Lécuyer, *Histoire sociale et culturelle des caisses d'épargne en France*, Paris, Economica, 2004 ; Roger Priouret, *La Caisse des dépôts. Cent cinquante ans d'histoire financière*, Paris, PUF, 1966 ; Jean-Pierre Alline, *La Caisse des dépôts et consignations*, Paris, PUF, 1976.

6. Archives de la Caisse des dépôts et consignations (ACDC), procès-verbal de la commission de surveillance du 29 août 1914, (noté *infra* PV du CA).

7. Paul Leroy-Beaulieu, « La Caisse des dépôts et consignations » dans *L'Économiste français*, n° 45, 9 novembre 1901, p. 629.

8. ACDC, PV du CA du 22 décembre 1917 à la suite de la lettre du ministre des Finances du 21 décembre.

d'amortissement, gérée, comme à l'origine, par la Caisse des dépôts. Mais celle-ci n'a pas vocation à engager ni favoriser l'amortissement de la dette, mais, au contraire, à intervenir sur le marché de la rente en achetant le 5 % de 1916, afin d'éviter que les rentiers ne fassent « l'arbitrage en échangeant du 5 % contre du 4 %⁹ ». Au fond, la Caisse d'amortissement est là pour soutenir le cours de la rente. De même à l'automne 1918, lorsque l'issue du conflit apparaît nettement favorable, Lucien Klotz souhaite émettre le nouvel emprunt – l'emprunt de la victoire – dans les meilleures conditions. Il propose à la Caisse des dépôts d'acquiescer 5 millions de rentes 4 % 1917 afin d'en favoriser la hausse et permettre l'émission de l'emprunt de la victoire dans des conditions avantageuses pour le Trésor. Le directeur et la commission de surveillance acceptent le marché, d'autant plus qu'elles sont cédées à un prix attractif, mais sans le rendre public afin d'en garantir le caractère confidentiel. La guerre qui se termine souligne à la fois le rôle qu'a joué la Caisse des dépôts dans la gestion des finances publiques et accentue la solidarité, voire la complémentarité, financière entre le Trésor public et l'établissement de la rue de Lille.

c. La difficile adaptation

Dans son rapport au parlement pour l'année 1918, la Caisse des dépôts envisage « avec confiance le retour progressif à une situation normale¹⁰ ». Cécité totale ou vœu pieu ? Il serait sans doute facile d'y voir une forme de déni de la réalité, mais, outre que ce type de propos est assez répandu, les expériences passées incitent à l'optimisme. En effet, lors de chaque crise du siècle écoulé, l'État a toujours rétabli, dans des délais plus ou moins brefs, les principes moné-

taires et financiers qui prévalaient avant le déclenchement des crises. Et ils restent nombreux ceux qui imaginent que l'histoire se répétera encore cette fois-ci. La Caisse des dépôts ne déroge pas à cet axiome et, par exemple, il faut attendre 1919 pour que soit prise en compte la notion d'inflation. Héritière d'une sorte de malthusianisme financier, l'adaptation et la reconversion selon les formes nouvelles de l'économie ont du mal à s'opérer. La sécurité et la stabilité des ressources comme des emplois que connaît l'établissement depuis plus d'un siècle se heurtent aux bouleversements occasionnés par la Grande Guerre. Ainsi, Albert Delatour se trouve-t-il fermement opposé au doublement du maximum des livrets d'épargne, alors que celui-ci ne reflète, en réalité, que la conséquence de l'inflation. L'idée clairement exprimée selon laquelle « les gros livrets sont les plus instables¹¹ » pousse l'établissement sinon à une forme de repli du moins à freiner toute innovation. On est toutefois bien conscient que les conditions ne sont plus les mêmes et une timide réflexion sur l'emploi des fonds semble émerger. Jusqu'alors, pour l'essentiel, les fonds collectés sont investis en rentes ou en bons ou obligations publiques ou privées, mais garanties par l'État, dorénavant la sélection des placements et des prêts semblent répondre à l'impératif de rentabilité. Cette perception quelque peu confuse de la fin d'un monde et la nécessaire adaptation ne semblent guère pouvoir être menées par le directeur général en exercice. Albert Delatour, « homme fort instruit et cultivé¹² », directeur de l'établissement depuis 1900, éphémère directeur du mouvement général des fonds en 1894-1895, est bel et bien un homme du XIX^e siècle, certainement peu apte à promouvoir les changements qu'impose la nouvelle situation. Son successeur, Jean Tannery, va s'en charger.

9. ACDC, PV du CA du 24 novembre 1917. Le taux réel des emprunts 5 % émis en 1915 et 1916 s'élève à 5,70 % contre 5,83 % pour le 4 % 1917.

10. ACDC, rapport au Parlement pour l'année 1918.

11. ACDC, PV du CA du 15 mars 1918, qui précise qu'au cours de la deuxième décennie de février 1918, les excédents de dépôts enregistrent, avec presque 13 MF, leur record, dépassant celui de 1890.

12. Paul Leroy-Beaulieu, op. cit.

2 1925-1945 : la modernisation de la Caisse des dépôts à l'épreuve des crises

En février 1925, le directeur général Albert Delatour obtient une retraite méritée et laisse la place à Jean Tannery qui engage l'établissement vers la voie de la modernisation. Ce dernier, nommé gouverneur de la Banque de France en 1935, confie les rênes de l'établissement à l'un de ses poulains, Henri Deroy, pour un mandat de dix ans. Les deux hommes partagent la même vision, mais

se heurtent à des conjonctures qui ne leur permettent pas d'aller au-delà de quelques réformes.

Développer la présence de la Caisse sur les marchés

Sans nier le rôle que jouent les hommes, l'innovation est d'abord fille des circonstances économiques et politiques qui la permettent. Ainsi, en

1927, la suspension de l'émission des bons de la Défense nationale à un an oblige Jean Tannery à rechercher d'autres emplois liquides, correspondant sensiblement à 10 % des fonds d'épargne. Outre l'augmentation du plafond des comptes courants au Trésor public, il propose plusieurs pistes : l'achat de bons du Trésor anglais, l'escompte des effets des compagnies de chemins de fer ou encore des prêts à court terme aux collectivités locales. Mais aucune de ces propositions n'est retenue, le directeur du mouvement général des fonds, Clément Moret, un proche du président du Conseil Raymond Poincaré, les estimant aventureuses. Il faut attendre le départ de Poincaré et l'arrivée d'une nouvelle équipe autour d'André Tardieu pour que Jean Tannery trouve la liberté d'agir comme il le souhaite. La conjoncture est par ailleurs particulièrement favorable. Les années 1927-1930 bénéficient en effet d'une forte croissance et les fonds déposés dans les caisses d'épargne atteignent des niveaux jamais égalés. D'autant plus que, sur la période, le plafond des livrets est relevé en deux fois passant de 8 000 F à 20 000 F. Au total, 18 MdF sont déposés dans les caisses d'épargne entre 1927 et 1932. Ces sommes considérables, qui auraient sans doute effrayé Albert Delatour, trouvent avec Jean Tannery l'opportunité d'innover avec de nouveaux placements. Surtout qu'en mars 1931, la loi de finances autorise la Caisse à diversifier ses emplois. Malgré tout, les rentes françaises conservent leur place majoritaire bien qu'en valeur absolue elles régressent à 41 % des emplois (année 1932). Il est vrai par ailleurs que la Caisse d'amortissement, réactivée par Poincaré dans le cadre de la réorganisation monétaire et financière de 1928, tend à se substituer à la Caisse des dépôts dans les achats de rentes. Mais la diversification opérée depuis la fin de la guerre ne modifie pas pour autant l'architecture générale des placements. En effet, plus de 92 % des emplois sont affectés à des valeurs publiques ou garanties par l'État ou à des prêts à des collectivités publiques (nationales ou locales). C'est dire que les nouveaux emplois ne représentent que la partie la plus réduite des fonds détenus ou gérés par la Caisse des dépôts. Mais ces quelques pourcent, qui s'élèvent néanmoins à plusieurs centaines de millions de francs, jouent un rôle non négligeable dans le domaine qui est le leur.

La première innovation consiste, dès 1930, à investir sur le marché immobilier. Les fonds provenant de la gestion des organismes liés à la prévoyance ou aux assurances sociales nouvelle-

ment votées, à l'image des compagnies d'assurances, sont les premiers à être utilisés de cette manière. Gestion de long terme, garantie de revenus et sécurité des placements en font un investissement idéal pour la Caisse des dépôts. L'ouest parisien, autour de Neuilly-sur-Seine, est l'objet des premières réalisations (terrains et constructions). Mais la caisse intervient également pour financer des acquisitions immobilières à l'étranger pour le compte du ministère des Affaires étrangères. La seconde innovation – et la plus importante – résulte des possibilités offertes par la loi de mars 1931 d'intervenir sur le marché des valeurs à revenu variable. L'exercice est périlleux, car contesté par certains qui y voient une intrusion intolérable de l'État sur le marché des actions par le biais tentaculaire de la Caisse des dépôts. On craint surtout que la Caisse, par les moyens dont elle dispose, puisse avoir une action, nécessairement néfaste, sur l'évolution des cours. Ces tensions expliquent qu'une liste secrète de titres, sur lesquels la Caisse peut intervenir, est patiemment élaborée en étroite relation avec le ministère des Finances. De cette liste, plusieurs fois complétée, il en ressort que les interventions sont dirigées vers trois grands secteurs : les établissements financiers (Banque de France, Crédit lyonnais, Banque de Paris et des Pays-Bas...), les entreprises et réseaux de transports (les grandes compagnies de chemins de fer pour l'essentiel) et les entreprises de production et de distribution (grandes infrastructures) d'énergies (compagnies d'électricité notamment, mais aussi les eaux et les houillères...). On a donc affaire à des interventions sur des titres d'entreprises qui peuvent être considérées comme stratégiques au regard de l'intérêt national, à tel point que les nationalisations de la Libération concernent principalement ces trois secteurs. À ces grandes directions, la Caisse des dépôts achète et souscrit spécifiquement auprès de trois établissements : la Banque d'État du Maroc, la société des automobiles Citroën et la Compagnie internationale des wagons-lits (CIWL). On ne peut ni détailler ni préciser ici les modalités et les aspects techniques, mais il apparaît certain que la Caisse agit pour le compte de l'État. Les tensions internationales et la volonté de disposer de gages économiques et financiers à l'étranger motivent principalement l'intervention des pouvoirs publics qui agissent par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts. L'achat de la part britannique, au moment où la livre sterling s'effondre à l'automne 1931, du capital de la Banque du Maroc se réalise avec l'appui technique et le soutien politique de la

Banque de France et du Trésor public. De même, la souscription et l'achat de titres de la CIWL, qui font de la Caisse des dépôts l'actionnaire majoritaire du groupe, résulte de la nécessité de maintenir le contrôle de la société et d'éviter toute mainmise étrangère, italienne ou allemande. Les modalités d'intervention de la Caisse des dépôts apparaissent ainsi bel et bien comme un soutien ferme aux intérêts de l'État, déclinés sous sa forme sociale (Citroën), générale (Banque du Maroc) ou nationale (Compagnie des wagons-lits).

b. Des crises qui ralentissent et infléchissent ces innovations

De toutes ces innovations, bien peu se poursuivent après 1934 sous la même forme. Les effets de la crise, notamment la baisse des revenus des valeurs mobilières et l'effondrement des valeurs boursières, ne poussent pas l'établissement à persévérer dans cette direction. D'autant plus que la conjoncture s'étant inversée, les fonds d'épargne tout en restant équivalents en valeur nominale, opèrent, à partir de 1935, une courbe descendante en valeur réelle¹³. La double conjonction d'un marché financier qui n'offre plus de garanties de rentabilité et de sécurité d'un côté, et, de l'autre, des besoins de financements publics qui se développent en période de crise, pousse la Caisse des dépôts à délaisser la Bourse pour développer des emplois à court terme : comptes courants et bons du Trésor. Au fond, ces innovations, entreprises à un moment où la situation économique était encore un peu favorable, ne peuvent être poursuivies dans une conjoncture pour le moins chaotique. Dès lors, le seul périmètre d'intervention de la Caisse sur le marché des actions résulte d'un besoin de l'État pour satisfaire des intérêts qu'il considère comme majeurs. Une politique de soutien sélective se maintient ainsi à la demande de l'État : plan Marquet, cours du blé, aide aux grandes compa-

gnies de transports aériens, ferrés ou maritimes, notamment.

Il en est plus ou moins de même sous l'Occupation. Si l'évolution des ressources reste sensiblement identique aux années antérieures, les emplois, tout en maintenant un taux de liquidité élevé, voient croître la part consacrée au financement du Trésor public, par les bons à court et moyen terme au détriment de la rente. Elle participe ainsi, à sa manière, à la « politique du circuit¹⁴ » mise en place par Yves Bouthillier, le ministre des Finances de Vichy, consistant à récupérer le surplus de création monétaire résultant de l'énormité des frais d'occupation (de 300 à 500 millions de francs par jour). Alors que la Bourse retrouve une activité avantageuse – l'absence de débouchés financiers favorise une remontée des cours – la Caisse reprend et développe ses achats d'actions. Mais là encore, elle le fait bien souvent à la demande de l'État, soit dans le cadre des aryanisations, soit afin d'éviter que les Allemands ne s'accaparent une partie du capital. Par exemple, malgré les pressions de l'occupant, elle conserve précieusement les titres de la CIWL. Au fond, les crises – celle des années 1930 comme l'Occupation – maintiennent, voire accentuent ou infléchissent, les relations étroites entre l'État et les grandes institutions financières publiques – dont la Caisse des dépôts et consignations – semi-publiques, voire privées¹⁵.

Le bilan de la période pourrait sembler mitigé. Pourtant l'expérience acquise au cours de ces trois décennies et les réflexions entamées au cours des années 1920-1930, ajoutées à l'héritage et aux valeurs séculaires de la Caisse des dépôts, lui confèrent une compétence et un savoir-faire que la conjoncture d'après-guerre et le dynamisme d'un nouveau directeur général, François Bloch-Lainé¹⁶, lui permettront d'engager dans de nouvelles directions. ■

13. Alfred Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, volume 3, Paris, Economica, 1984, p. 141.

14. Michel Margairaz, *L'État, les finances et l'économie, histoire d'une conversion 1932-1952*, 2 volumes, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 1991.

15. Alya Aglan, Michel Margairaz et Philippe Verheyde, *La Caisse des dépôts et consignations, la seconde guerre mondiale et le xx^e siècle*, Paris, Albin Michel, 2003.

16. Michel Margairaz (direction), François Bloch-Lainé, *fonctionnaire, financier, citoyen*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2005.



Laure QUENNOUËLLE-CORRE

Directrice de recherche CNRS, Centre de recherches historiques/EHESS

La Caisse des dépôts depuis 1945 : du financement de l'équipement et du logement aux activités de marché

Durant les Trente glorieuses, la Caisse des dépôts délaisse ses opérations sur les marchés de capitaux pour se concentrer sur le financement de l'équipement et du logement social. S'appuyant sur des ressources nouvelles en provenance des Caisses d'épargne, l'établissement devient le partenaire privilégié des collectivités locales. Au tournant des années 1980, le groupe de la Caisse des dépôts entreprend de nouvelles mutations en lien avec la globalisation financière.

À l'issue du second conflit mondial, le paysage financier français est profondément modifié par rapport à l'avant-guerre. Pendant la guerre et l'Occupation, pour éviter la poussée inflationniste due au décalage entre la demande et l'offre de biens, le circuit du Trésor est organisé grâce aux mesures dirigistes prises : contrôle et blocage des prix et des salaires, rationnement, fermeture des frontières et contrôle des placements immobiliers et mobiliers et politique intensive de drainage de l'épargne. Ces mesures permettent de mettre un frein aux revenus, de limiter les placements et de

les pousser vers les effets publics. Toute cette politique a pour but en effet d'orienter vers les caisses de l'État les disponibilités excédentaires via un circuit monétaire centré sur le bon du Trésor. Car l'État doit alors faire face à des dépenses publiques considérables du fait des frais d'occupation allemande (400 MF par jour), des subventions pour les denrées de première nécessité, des aides diverses aux personnes et aux industries.

Un ensemble de « correspondants » du Trésor est mobilisé pour ce faire. Hormis le réseau des trésoriers payeurs généraux, des collectivités locales, de quelques grandes entreprises comme la SNCF,

des grandes banques de dépôt, de grands établissements financiers sont mis à contribution comme le Crédit national, le Crédit Foncier et bien sûr, la Caisse des dépôts et consignations, qui est alors l'établissement qui détient le plus de titres publics. Même si ses placements sont plutôt orientés vers le long terme, elle emploie environ 8 milliards de bons du Trésor dès 1938.

Aussi, en 1945, le processus d'alimentation du Trésor est-il parfaitement rôdé et la Caisse joue-t-elle un rôle essentiel aussi bien sur le marché monétaire que sur le marché obligataire.

Dans le contexte économique des Trente Glorieuses, comment s'organise le système financier

français et au sein de celui-ci, comment la Caisse des dépôts va-t-elle faire évoluer ses interventions ? Après avoir évoqué rapidement le nouveau contexte monétaire et économique de l'après-guerre et son évolution, nous analyserons les activités de la Caisse en deux parties : l'une concerne les années 1945-1960, qui consacrent la réorientation de ses financements vers les infrastructures et le logement social. Puis dans une seconde partie, nous verrons que, à l'issue de la crise économique de 1973 et de l'évolution générale de l'économie française, la Caisse réoriente à nouveau ses activités en priorité vers les marchés de capitaux.

1 Le nouveau contexte monétaire et économique des Trente Glorieuses

Au sortir de la guerre, la situation monétaire et financière de la France n'est guère florissante. L'inflation, multipliée par quatre pendant l'Occupation, redémarre à la Libération pour atteindre des montants vertigineux : plus 55 % par an entre 1945 et 1948. Elle entraîne une forte dépréciation monétaire (sanctionnée par trois dévaluations entre 1945 et 1948) et une chute des rendements boursiers, notamment des valeurs à revenu fixe. Cette érosion monétaire qui va se prolonger jusqu'à la fin des années 1950 entraîne *de facto* une diminution de la valeur de la dette publique. L'activité dominante traditionnelle de la Caisse des dépôts, celle du financement de la dette publique, se trouve alors en porte-à-faux. Il n'est plus utile désormais de placer en priorité ses fonds en titres d'État comme avant et pendant la guerre. D'autre part, alors que les financements publics puis bancaires dominent, le marché boursier est en plein marasme. Aussi, la vocation de l'établissement d'animateur d'un marché financier devenu atone et sa charge traditionnelle d'amortissement de la dette publique s'effacent au profit de nouvelles activités.

D'autant que le contexte économique a changé radicalement après 1945. L'heure est à la reconstruction et à la modernisation de l'économie française, organisées désormais selon les orientations du Plan qui fixe les priorités. Pour opérer le rattrapage français, de nouvelles institutions sont mises en place, comme le FME en 1948, qui deviendra le FDES, tandis que les organismes existants sont mis à contribution¹.

Dans ce cadre renouvelé au sein duquel l'État et les institutions publiques ont la responsabilité du relèvement de la France, la Caisse des dépôts et consignations opère donc un changement dans ses placements et dans ses financements. Le volume de ses disponibilités augmente, du fait de l'accroissement des dépôts dans les Caisses d'épargne, rendu possible par l'expansion économique et la hausse du niveau de vie. Dans un premier temps, la préférence pour la liquidité des épargnants français s'accélère, en raison de l'érosion monétaire qui déprécie les placements longs à revenu fixe (obligations et titres publics) ; puis à partir des années 1960, les facilités offertes par les livrets d'épargne dans un contexte de relative stabilité des prix contribuent également à procurer de nouvelles ressources à la CDC.

Dans cette même décennie, le système financier français évolue vers une diminution des interventions directes de l'État au profit d'institutions financières publiques et parapubliques. S'ouvre alors la période dite de « débudgétisation ». La Caisse des dépôts bénéficie au premier chef de ce désengagement du Trésor. Son pouvoir d'intervention est également renforcé par l'arrivée de nouveaux produits d'épargne qui augmentent ses ressources : création du compte épargne-logement (1965), du livret B (1966), du plan épargne-logement (1969), des premières SICAV à la fin des années 1960.

1. Le Fonds de modernisation et d'équipement, dont le secrétariat est tenu par le Trésor, regroupe la plupart des interventions économiques de l'État. Ses comités spécialisés sont tenus par différents organismes financiers. Le directeur de la CDC préside ainsi le comité spécialisé n° 9 chargé de l'aménagement du territoire.

2 La Caisse, banque de l'équipement et du logement 1945-1970

2. Mais la SCIC n'interviendra pas par exemple dans les programmes de villes nouvelles.

3. François d'Arcy, *Structures administratives et urbanisation. La Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET)*, Paris, Berger-Levrault, 1968 et Paul Landauer, « La SCIC, promoteur français des grands ensembles (1953-1958) », *Histoire urbaine*, 2008/3, p. 71-80.

Comme l'indique clairement l'évolution des postes de l'actif de son bilan, les prêts prennent le dessus sur les placements mobiliers à partir des années 1950. Ceci est rendu possible notamment par la loi Minjot du 24 juin 1950, qui autorise les Caisses d'épargne à utiliser la moitié de leurs fonds dans des prêts aux collectivités locales. On voit bien la part prépondérante prise par les Caisses d'épargne dans les ressources de l'établissement à travers la photographie du passif de son bilan en 1965 (ci-dessous). La Caisse des dépôts sélectionne ensuite les dossiers qui lui paraissent recevables et participe ainsi à la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire.

Les filiales techniques ayant leur autonomie financière et comptable, leurs activités n'apparaissent pas dans le bilan de la Caisse.

Grâce au développement de ses ressources, la Caisse peut participer activement à la politique du logement, rendue nécessaire avec l'explosion démographique et l'essor de l'urbanisation. Elle renoue ainsi avec son activité historique de financement du logement social, mais les moyens mobilisés sont bien plus importants que par le passé.

Banque des collectivités, la Caisse des dépôts multiplie des activités dans le financement du logement social et de l'équipement : HLM, infrastructures rurales et urbaines équipement scolaire et sanitaire, transports locaux... C'est le poste le plus important de son bilan en 1965.

C'est d'abord à travers deux filiales que la Caisse développe ce rôle. La création, le 11 juin 1954, d'une première filiale technique, la Société centrale immobilière (SCIC), qui accompagne le plan Courant et inaugure une fonction nouvelle de l'établissement : celle d'un promoteur public participant à la construction des grands ensembles, qui vont dominer la politique du logement des années 1950-1960².

Créée en 1955, la Société centrale d'équipement du territoire (SCET) est destinée à accompagner la politique des grands travaux d'aménagements du territoire et la reconversion de zones d'activité, politique mise en œuvre par René Pflimlin à partir de 1955 dans le cadre du FDES. Par ailleurs, la Caisse des dépôts endosse la responsabilité du secrétariat du comité spécialisé du FDES n° 9 chargé des primes de reconversion et contribue à la mise en place des sociétés de développement régional (SDR). Avec la diminution des prêts du FDES et la débudgétisation des investissements publics qui prend place dans les années 1960, la SCET se trouve en première ligne dans l'aménagement des ZUP (zones urbaines prioritaires) et des constructions de logement, car désormais les avances à court ou moyen terme du FNAFU (Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme) sont financées par les prêts bonifiés de la CDC³. Enfin, créée en 1959 dans le cadre de la coopération instaurée entre la France et ses anciennes colonies, la SCET-Coopération développe un service d'assistance technique et de coopération à l'étranger et dans les DOM-TOM.

En cette période où l'économie mixte est reine, la Caisse des dépôts intervient également à

Bilan de la Caisse des dépôts 1965

Actif (en MF courants)

Prêts	
Financement du logement social	3 366
Financement des télécommunications	1 531
Prêts aux institutions financières	6 112
Prêts aux collectivités locales et aux entreprises	39 817
Participations et immeubles	
Participations dans des sociétés immobilières et immeubles	1 511
Participations dans des sociétés d'aménagement, d'études et d'équipement	52
Placements	
Emprunts d'État	2 782
Bons du Trésor	10 094
Comptes courants au Trésor	1 551
Actions et valeurs à revenu variables	4 657
Effets réescomptables de crédit à la construction	2 206
Effets à court terme	55
Total	73 818
Fonds affectés	1 662

Passif (en MF courants)

Dépôts	
Consignations en numéraire	935
Dépôts des notaires	2 821
Autres dépôts	1 481
Épargne	
Caisse nationale d'Épargne	22 482
Caisses d'épargne	36 652
Fonds de réserve et de garantie des CE	1 287
Fonds des institutions de prévoyance	
Caisse nationale de Prévoyance	3 148
Organismes de retraite et de prévoyance	2 699
Provisions et réserves	1 400
Correspondants, créiteurs divers, comptes d'ordre	913
Total	73 818
Fonds affectés	1 662

Source : La Caisse des dépôts et consignations, Paris, Relations publiques de la Caisse des dépôts, 1966.

travers ses participations dans des sociétés immobilières et des sociétés d'aménagement et d'équipement. Elle est le premier actionnaire des sociétés d'économie mixte locales. En fait, les prêts aux collectivités locales s'opèrent à travers différents modes de gestion. Soit en direct ou par le biais des filiales techniques (SCIC et SCET), puis à partir de 1966, la Caisse est chargée de gérer la CAECL (Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales), qui octroie des prêts aux collectivités locales. Dans le secteur des autoroutes par exemple, la formule de l'économie mixte a été largement privilégiée avec la création en 1963 de la Caisse nationale des autoroutes (CNA), gérée par la Caisse⁴.

À travers ses différents canaux d'intervention, la Caisse devient alors une banque de l'équipement et du logement. Elle joue un rôle d'assistance non seulement en matière financière, mais délivre également des conseils techniques et administratifs auprès des collectivités locales ou des sociétés d'économie mixte. En complément de ces services techniques, la filiale SEDES (Société d'études pour le développement économique) offre à partir de 1959 des services d'études économiques pour aider à la décision d'investissement.

Une autre orientation des activités de la Caisse se manifeste dans les prêts à l'industrie (énergie et transports) amorcés dans les années 1950 et développés également depuis la débudgétisation des investissements publics dans les années 1960. Le démarrage, tardif, des télécommunications est également dans son escarcelle. Pour ce faire, la Caisse prête directement ou en finançant les

établissements publics ou semi-publics spécialisés, comme le Crédit national.

Mais ces diversifications sectorielles ne sont pas nécessairement appréciées de façon unanime. Des tensions se produiront entre la commission de surveillance et le directeur général, tout comme avec la direction du Trésor qui estime, parfois, ses investissements comme inutiles ou superflus⁵.

Le directeur général de la Caisse de 1953 à 1967, comme ses prédécesseurs, réussit à composer entre la volonté du gouvernement d'instrumentaliser la Caisse et la tradition d'indépendance de l'établissement, entre la recherche de rentabilité des fonds qui lui sont confiés et sa vocation de banquier public. « La Caisse ne fait rien que le gouvernement désapprouve, mais elle ne fait pas tout ce qu'il demande⁶ » écrit François Bloch-Lainé, au moment de la grande période de construction. Il est clair que c'est le haut fonctionnaire qui, grâce à son autorité et la légitimité acquise au fil des ans, a ancré l'expertise de l'établissement dans de nouveaux secteurs d'intervention, comme l'aménagement du territoire et le logement social⁷. S'agit-il d'une évolution durable ou bien liée au rattrapage en matière de logement et d'équipement décidés par le Plan pendant les Trente glorieuses ?

Rappelons que la Caisse des dépôts reste un correspondant du Trésor important, qui mobilise une grande part de ses placements en effets publics (près de 49 % de ses placements, dont la quasi-totalité en bons du Trésor). Elle demeure l'un des piliers des marchés de capitaux.

3 Les autres activités de la Caisse des dépôts prennent le relais

Tandis qu'au milieu des années 1960 s'amorce une timide relance du marché financier, la Caisse retrouve son rôle d'animateur du marché obligataire, mais cette fois-ci sur le marché primaire et non plus sur le marché secondaire⁸. Lors de la création du marché hypothécaire en 1966, elle s'en voit confier la gestion. Sur le marché des actions, si elle reste un actionnaire dormant dans la plupart des cas, elle a la stature d'un investisseur institutionnel de premier rang ; lors de la bataille pour le contrôle du CIC en 1968-1969, grâce au paquet d'actions qu'elle détenait, elle a pu faire pencher la balance en faveur de Suez au détriment de Paribas⁹. Elle lance ses premières SICAV en 1967, dans la foulée des banques commerciales.

Cette évolution se renforce dans les années 1970 tandis que, face à la crise économique qui démarre en 1974, la nécessité de diversifier le financement des entreprises, très endettées auprès des banques, se fait jour. Ce retour de la Caisse à sa vocation d'animation des marchés de capitaux va s'amplifier au fur et à mesure que ces derniers prennent un essor spectaculaire à partir des années 1980. Sur le marché monétaire qui s'ouvre à l'*open market*, elle devient le deuxième intervenant après la Banque de France dès les années 1970.

Les mesures de libéralisation bancaire et financière de la décennie 1980 affectent indirectement l'établissement. La loi bancaire de 1984 entre-

4. En 1970, l'État change de politique et octroie des concessions à des sociétés privées et donne plus d'autonomie aux sociétés d'économie mixte. Lorsque celles-ci seront en difficulté, la Caisse les rachètera et les transformera en sociétés d'économie mixte. Voir Bruno George, « Histoire de la concession autoroutière en France », *Revue d'économie financière*, numéro hors série, 1991 p. 211-226.

5. Laure Quennouëlle-Corre, *La direction du Trésor 1947-1967. L'État banquier et la croissance*, Paris, CHEFF, 2000, p. 209. Le directeur du Trésor juge ainsi « certaines réalisations des collectivités locales douteuses par rapport à des dépenses d'équipement nécessaires comme la recherche pétrolière et la construction d'écoles ».

6. « Postface », Roger Priouret, *La Caisse des dépôts. Cent cinquante ans d'histoire financière*, Paris, PUF, 1966, p. 429.

7. Michel Margairaz, « Les deux septennats à la tête de la Caisse des dépôts et consignations (1953-1967) : François Bloch-Lainé, acteur d'une mutation réussie ? » in *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*, Paris, CHEFF, 2005, p. 103-126.

8. Jean-Marie Thiveaud, « La Caisse des dépôts et consignations et l'investissement (1920-1990) », in Maurice Lévy-Leboyer (dir.), *Les banques en Europe de l'Ouest*, Paris, CHEFF, p. 21.

9. Entretien de Dominique Chatillon, alors directeur général de la CDC avec l'auteur, CHEFF, entretien n° 6, minidisc 6, 2001.

10. Patrick Artus, « La place de la Caisse des dépôts et consignations dans les circuits de l'épargne et des financements », *Revue d'économie financière*, numéro hors série, 1991, p. 441.

11. Selon l'expression d'Hélène Ploix, directrice générale de la Caisse de 1989 à 1995, « La CDC et les marchés financiers », *Revue d'économie financière*, numéro hors série, 1991, p.529.

prend de rendre les banques plus concurrentielles, tandis que les réformes de 1985-1986 décloisonnent les marchés de capitaux et les rendent accessibles à l'ensemble des agents économiques. La CDC est l'un des animateurs du nouveau MATIF et participe à la nouvelle gestion de la dette publique qui s'appuie sur un réseau de spécialistes des valeurs Trésor et de nouveaux produits (obligations assimilables du Trésor, OAT). En 1990, par ses comptes transitent 15 % des OAT et des bons du Trésor. Elle est l'un des principaux investisseurs institutionnels de la place, comme l'un de ses premiers emprunteurs, mais aussi le premier intermédiaire de marché à Paris.

Selon Patrick Artus, la place du groupe CDC-Caisse d'épargne dans les circuits de l'argent s'établit ainsi en 1990¹⁰ :

- 28,6 % des liquidités collectées ;
- 15,9 % des titres détenus sur le marché monétaire ;
- 9,4 % des obligations détenues ;
- 0,6 % des actions détenues ;
- 17,6 % des crédits à moyen et long terme distribués.

Dans un marché mondialisé, face à des produits financiers très sophistiqués et à des prix très volatils, la Caisse se voit confier la responsabilité de contribuer à « l'harmonie de place »¹¹ par sa stratégie de portefeuille comme par sa capacité à dialoguer avec les autres intervenants sur le marché. C'est l'un des piliers de la place de Paris en termes de sécurité et de stabilité.

Pour autant, les activités de financement du logement social et de l'équipement ne sont pas laissées de côté et subissent des inflexions contrastées. Certes, à partir des années 1970, l'évolution de l'urbanisation et du patrimoine des agents ont tour à tour affecté l'activité des filiales techniques. Dans un contexte plus libéral qui remet en question l'économie mixte, la SCIC doit assister des sociétés de service en difficulté et la SCET fait face à la baisse des investissements des collectivités locales.

Mais la nouvelle priorité donnée au développement local à partir de 1982 remet en selle la CAECL, qui devient le premier banquier des collectivités locales. La relance de la politique de l'épargne à partir de 1983 (Sorefi, Codevi) contribue à donner des ressources nouvelles à cette politique volontariste.

Toutefois, à partir de 1987, la CAECL se transforme en Crédit Local de France, filiale à 25 % de la Caisse des dépôts et à 47,5 % de l'État, qui sera finalement privatisé en 1993. La Caisse des dépôts sort alors du champ de l'équipement des collectivités locales pour se recentrer sur le logement social.

Conclusion

Devenue un groupe aux multiples filiales, la Caisse des dépôts des années 1990 n'a plus grand-chose à voir avec celle du XIX^e siècle. Si elle a conservé des activités en matière de logement social et de prévoyance, si elle a maintenu par delà les siècles son rôle d'animateur et de régulateur des marchés financiers, le volume de ses interventions s'est depuis considérablement développé, au point de susciter des critiques et des remises en cause de plus en plus fréquentes avec la banalisation du système bancaire et l'ouverture à la concurrence mondiale des établissements financiers. Elle apparaît comme un élément insolite du système financier français qui n'a guère son égal dans les autres pays.

L'autre question qui traverse le second XX^e siècle est bien celle d'une tension entre sa mission d'intérêt général et l'impératif de rentabilité de ses investissements, qui se traduit également au niveau économique par la difficile équation entre efficacité et équité. Elle a jusqu'à présent réussi à préserver cet équilibre au fil du temps par sa capacité d'adaptation et les multiples savoir-faire qu'elle a su déployer. ■

Bibliographie succincte

- François d'Arcy, *Structures administratives et urbanisation. La Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET)*, Paris, Berger-Levrault, 1968.
- Sabine Effosse, *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, CHEFF, 2003.
- *Histoire urbaine*, « Financer le logement. Le rôle de la Caisse des dépôts aux XIX^e et XX^e siècles », 2008/3.
- Michel Margairaz (dir.), *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*, Paris, CHEFF, 2005.
- Roger Priouret, *La Caisse des dépôts. Cent cinquante ans d'histoire financière*, Paris, PUF, 1966. Postface de François Bloch-Lainé.
- *Revue d'économie financière*, « Caisse des dépôts et consignations. 175 ans », hors série, 1991, 672 p.
- Jean-Marie Thiveaud, « La Caisse des dépôts et consignations et l'investissement (1920-1990) », in Maurice Lévy-Leboyer (dir.), *Les banques en Europe de l'Ouest*, Paris, CHEFF, p. 7-44.

Joseph DUPLOUY

Docteur ès sciences économiques, trésorier-payeur général honoraire

Les délégations régionales de la Caisse des dépôts. Histoire de la première génération : 1960-1990

L'histoire de la naissance des délégations régionales de la Caisse des dépôts (CDC) dans les années 1960 et de leur mise en œuvre opérationnelle a fait l'objet, en 2010, d'un travail de mémoire. Conduit dans le cadre des activités de l'Institut CDC pour la Recherche, ce travail collectif a été restitué sous la forme d'un opuscule intitulé *Administrateurs de la France d'outre-mer à la Caisse des dépôts (1960-2000)*. Cet ouvrage a certes un angle de vue particulier : son objectif général était d'éclairer l'impact que la décolonisation des années 1960 a eu sur l'histoire du groupe de la Caisse des dépôts au cours de la seconde moitié du xx^e siècle ; d'une façon plus précise, il s'agissait aussi de rendre compte de la place et du rôle qu'ont pu alors jouer les quelque 50 administrateurs de la France d'outre-mer ayant intégré le groupe au lendemain des indépendances africaines et malgache. Comme il se trouve que bon nombre d'entre eux — sur le terrain et/ou au siège de la rue de Lille — ont participé activement à la naissance des premières délégations régionales et à leur développement, leurs contributions sur un tel sujet présentent un intérêt historique. Dans le cursus des contributeurs nommés ci-après, seules sont précisées celles de leurs fonctions ayant un lien direct avec notre sujet : l'histoire des premières délégations régionales de la Caisse des dépôts. Comme nous avons puisé, par de larges citations, dans leurs récits et témoignages, le lecteur voudra bien considérer que le présent article est

l'œuvre d'un groupe composé (dans l'ordre alphabétique) des auteurs ci-après :

– Joseph Duplouy a dirigé, à Dijon de 1974 à 1977, la délégation régionale pour les deux régions Bourgogne et Franche-Comté, puis, à Montpellier de 1977 à 1980, la délégation régionale pour le Languedoc-Roussillon ;

– André Le Pape, dirigea à Rennes de 1972 à 1980 la Délégation régionale de la Bretagne ; il occupa ensuite au siège, de 1980 à 1986, donc avant et après les lois de décentralisation de 1982, le poste-clé de directeur du département des Prêts ;

– Jean Maréchal a exercé, au siège et en région, une grande diversité de fonctions : il fut notamment délégué régional d'Île-de-France (1966-1974), sous-directeur au siège en charge de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) ; à Toulouse de 1983 à 1989, il fut le dernier délégué régional de Midi-Pyrénées puis, avec la nouvelle dénomination à partir de 1986, le premier directeur régional Midi-Pyrénées.

– Paul Samuel, de 1970 à 1977 à Nancy, dirigea la délégation régionale de la CDC pour l'Est de la France ;

– Pierre Troude, à Rouen, fonda et dirigea de 1963 à 1969 la délégation régionale pour les cinq départements normands ; puis, au siège, de 1970 à 1972, il eut en charge la sous-direction des Prêts ;

Que ces coauteurs (avec une pensée particulière pour Jean Maréchal décédé en 2013) soient ici remerciés !

■ Naissance des délégations régionales (1950-1960)

Après 1945, le service central des prêts aux collectivités de la Caisse des dépôts doit faire face à un accroissement continu des besoins d'emprunt des collectivités locales sous l'effet des nécessités de l'après-guerre, mais aussi pour répondre aux exigences d'une urbanisation sans précédent. André Le Pape rappelle comment la Caisse des dépôts réorganisa alors son service des prêts.

De la distribution historiquement centralisée des prêts...

« Dans le souci de canaliser la demande, la CDC avait instauré, en accord avec la direction du Trésor, un système de prêts dits administrés. Sommairement, le procédé consistait à accorder des prêts à des taux d'intérêt très attractifs, pour des durées longues et sous réserve que le projet d'équipement soit reconnu comme prioritaire, c'est-à-dire qu'il bénéficie d'une subvention de l'État, l'État central étant considéré comme le garant de l'intérêt général. Cette mesure paraissait s'imposer d'autant plus qu'un événement important dans le domaine de l'attribution des prêts était intervenu en 1950, sans que le siège en eût mesuré immédiatement toutes les conséquences.

... à une décentralisation limitée et surveillée : la loi Minjoz de 1950

La loi du 24 juin 1950 dite loi Minjoz du nom de son initiateur, donnait en effet aux Caisses d'épargne privées la faculté de disposer directement d'un contingent de prêts aux collectivités représentant 50 % des excédents collectés dans

l'année. Ce dispositif demeurait néanmoins encadré. Le trésorier-payeur général (TPG) du département présidait un comité, dit "Comité Minjoz" qui statuait, dans le cadre de règles édictées par la CDC, sur les propositions de prêts qui lui étaient soumises par les Caisses d'épargne locales. La CDC avait alors toutes les raisons de penser que le TPG, en sa double qualité de représentant du ministre des Finances et de préposé de la Caisse, était pour cette dernière le meilleur des relais. Pourtant, cette procédure, qui va fonctionner pendant une dizaine d'années, révélera assez rapidement ses limites. L'importance aussi bien que la richesse des quelque 400 Caisses d'épargne de l'hexagone alors encore indépendantes les unes des autres, étaient très inégalement réparties sur le territoire national de sorte que l'obtention d'un prêt était beaucoup plus aisée devant certains comités départementaux que dans d'autres circonscriptions. Le siège parisien s'efforçait de combler ces différences au moyen de prêts qu'il pouvait consentir directement (en les finançant principalement avec les dépôts collectés par la Caisse nationale d'épargne de La Poste). Mais il devenait de plus en plus difficile de restreindre certaines Caisses d'épargne lorsqu'elles regorgeaient de disponibilités Minjoz.

Dans un contexte de forte demande de capitaux d'emprunts venant du secteur public local, la gestion centralisée des prêts elle-même s'alourdissait d'un flux quotidien de réclamations, de requêtes et d'interventions que le Siège, sous la double exigence parfois antinomique du Plan et du Trésor, avait de plus en plus de mal à maîtriser.

■ La distribution partiellement décentralisée des prêts est complétée par une gestion déconcentrée : les délégations régionales

Durant cette décennie 1950-1960, Louis Tissot, chargé du département des Prêts, et son sous-directeur, Delancray, avaient multiplié les déplacements auprès des élus locaux et entretenu des rapports suivis avec les directeurs des plus influentes Caisses d'épargne dans le but d'améliorer la procédure existante. De cette expérience, ils tirèrent, en dernière analyse, la conviction que, compte tenu des antagonismes latents entre la CDC et les personnages en vue des Caisses d'épargne, la solution pour l'établissement était de disposer localement de ses propres représentants

pour traiter les problèmes au plus près de leur source. Convaincu de cette nécessité, le directeur général François Bloch-Lainé prit, dès 1960, la décision d'implanter une délégation expérimentale à Angers, ville où la Caisse possédait déjà une succursale. Le poste fut confié à un administrateur chevronné de la maison, Morteveille.

Le concept de délégation régionale n'était pas considéré comme original par ses promoteurs. Selon Louis Tissot lui-même, la préoccupation était d'ordre pragmatique : l'idée répondait à un besoin concret et immédiat, tout en épousant les

préoccupations générales de l'époque qui prônaient une certaine déconcentration des administrations centrales. Les filiales de la Caisse, pour des raisons impératives de proximité avec leurs clients, pratiquaient la même politique. Telle qu'on peut la saisir au travers de ses déclarations

ultérieures, la volonté du directeur général était aussi de créer, à un moment qu'il jugeait opportun, une situation (au besoin transitoire) de moindre dépendance de l'établissement à l'égard des représentants locaux des pouvoirs centraux (préfets et TPG) ».

■ Le réseau des délégations régionales CDC (1960-1970)

L'expérimentation de la première délégation régionale installée à Angers s'avérant concluante, François Bloch-Lainé, dès 1962, décide de l'étendre.

Le choix du niveau de déconcentration : la région

Bien décidée à déconcentrer la gestion du département des Prêts et convaincue que pour implanter ses échelons territoriaux il lui faut choisir l'échelon régional, la direction générale opte cependant, dans cette première décennie 1960-1970, pour des structures birégionales. Est-ce par prudence ? Il faut plutôt comprendre que, pour faire face aux missions nouvelles qu'elle s'assigne, la Caisse des dépôts, qui (hors ses filiales) recrute alors exclusivement sous le statut de la fonction publique, manque de cadres supérieurs (en 1962, le siège compte moins de cinq anciens de l'ENA). De retour de Brazzaville où il dirigeait un établissement financier, Pierre Troude est reçu en avril 1962 par François Bloch-Lainé. Le directeur général lui tient le propos suivant : « J'ai besoin de sang neuf... Ce sang neuf, j'en ai besoin notamment pour mettre en place en province de 10 à 12 délégations régionales. Or, à ce jour, parmi les 105 administrateurs civils de la maison, je n'ai recueilli parmi eux que quatre réponses favorables pour Angers, Lyon, Bordeaux, et Avignon. En bref, seriez-vous intéressé par une affectation de cette nature, le choix pouvant se porter sur Rouen, Nancy, Lille, Rennes, Orléans, Limoges et Toulouse » ? Pierre Troude poursuit : « C'est ainsi que la délégation pour les cinq départements normands ouvrit ses bureaux à Rouen dès le mois d'octobre 1962. L'attribution des prêts au nom de l'établissement fut effective au 1^{er} janvier 1963 pour la région de Haute-Normandie et six mois plus tard pour la Basse-Normandie ».

Mais progressivement, chaque région, y compris outre-mer, aura sa délégation CDC.

Les délégations régionales : une déconcentration réussie

Alors qu'ils étaient, en province, les premiers *missi dominici* inexpérimentés, d'une Caisse des dépôts centralisée depuis 150 ans, les délégués régionaux,

de façon étonnante, ont su, rapidement et aisément, mener à bien leur nouvelle mission de distribution rapprochée du crédit aux collectivités locales ! Et, cela, à la satisfaction générale, aussi bien celle des représentants locaux du pouvoir central que celle des administrations locales ! En veillant de surcroît à préserver l'autonomie de décision des prêteurs, Caisses d'épargne et Caisse des dépôts. Paul Samuel explique cette rapide réussite par un choix stratégique, celui de « la logique de terrain » : « C'est dans cet esprit que sera conçu et mis en place durant les années 1960 un réseau de délégations régionales, agences de liaison et de contacts placés au plus près des interlocuteurs et usagers naturels, les communes et départements, auxquels ces structures nouvelles vont apporter conseils et assistance. Cette fonction d'intermédiation renforçant, selon une pente naturelle bien connue, l'organe chargé lui-même de l'assurer, les délégations vont devenir, dans le cadre d'une politique de déconcentration des compétences du siège, conduite de façon progressive et pragmatique, des centres de décisions régionaux, mettant en œuvre, à leur niveau, des procédures de distribution du crédit très largement innovantes au profit des collectivités locales... Initiée par François Bloch-Lainé et ses collaborateurs immédiats, Léon-Paul Leroy et Louis Tissot, conduite avec prudence, mais avec une grande finesse de vision, en mesurant l'évolution à venir des structures locales, la politique de déconcentration régionale, conforme en cela à la logique d'adaptation au terrain que la Caisse des dépôts s'était elle-même forgée, va compter historiquement une forte avance technique et une notoriété incontestable par rapport aux pratiques en vigueur à l'époque »

Il faut enfin rappeler que ces délégations régionales des années 1960-1990 étaient des administrations légères (30 à 40 fonctionnaires), disposant de bonnes conditions matérielles de travail, bien organisées (vers 1980, elles sont informatisées pour l'édition des contrats de prêts) et très mobiles sur leur territoire. À la tête de la lourde délégation régionale d'Île-de-France vers 1970, Jean Maréchal décrit ainsi son équipe : « L'ensemble des activités

reposait sur une équipe réduite... La section "Prêts" groupait une dizaine de personnes, responsables permanents d'un territoire départemental et de la totalité des prêts instruits dans ce département (y compris les programmes de villes). Cette spécialisation géographique assurait un service continu et personnalisé aux collectivités. Pour décider des prêts, les adjoints avaient reçu délégation de signature...

Une telle équipe, rodée aux responsabilités de terrain et à la multiplicité des interlocuteurs, nous a permis de remplir nos missions dans ce monde complexe et mutant de la région parisienne. Les prêts de la délégation représentaient 15 à 20 % de l'ensemble national. Chaque matin, pendant huit mois de l'année, nous partions en "tournée" pour assurer le service public du financement des collectivités. »

■ Le crédit communal : la mission primordiale des délégations régionales

À leur naissance, les délégations régionales ne sont pas des agences de l'ensemble des services de la Caisse des dépôts. Ce sont exclusivement des antennes locales du département des Prêts. Les cadres dirigeants de ce département ont l'esprit novateur. Bien soutenus par la direction générale, ils croient aux vertus de la déconcentration, élargissant sans cesse le pouvoir de décision du délégué régional.

Ainsi est adoptée en 1970 une disposition très importante : le délégué régional de la CDC devient membre du Comité Minjoz. Paul Samuel a raison de le rappeler : « Dès les premières années de création des délégations régionales, les relations entre délégués et TPG préposés de la CDC, ont pu se situer sur un terrain concurrentiel, parfois même presque conflictuel. Cependant, elles se sont en règle générale rapidement normalisées grâce aux coopérations de terrain, tout d'abord au niveau du Comité départemental des prêts des Caisses d'épargne, où en 1970, le délégué, enfin nommé représentant permanent de la CDC, est devenu la référence, voire l'arbitre *de facto* de cette instance ».

Le rôle actif que joue le délégué au sein du comité a même pour effet d'en faire un utile lieu d'échanges, ainsi que le note Jean Maréchal : « Ces réunions régulières (quatre ou cinq annuelles par département) permettaient des rencontres approfondies avec les TPG, où nous évoquions les situations particulières de collectivités en difficulté, les problèmes de financement de l'urbanisation et, bien entendu, le déroulement des activités financières que les services du Trésor assuraient pour la CDC ».

Au cours de la décennie 1970-1980, les conditions et les techniques de distribution du crédit aux collectivités locales connaissent d'importants changements. André Le Pape évoque ces mutations : « Dès 1972, la décision du siège de décentraliser la procédure Minjoz sur les délégations régionales avait eu de nombreuses conséquences. Dans un contexte général de bas loyer de l'argent et de développement de la concurrence des banques,

le délégué était désormais habilité à interpréter de manière très libérale les règles d'attribution des prêts directs et des prêts consentis par les Caisses d'épargne et de proposer aux collectivités importantes une programmation annuelle de leurs emprunts. À partir de 1976, le retour d'une collecte abondante engendra momentanément un fort accroissement des contingents Minjoz tandis que les prêts directs étaient orientés désormais de manière prioritaire vers le logement social. Cette situation conduisit le délégué, sous l'impulsion du siège, à développer de nouvelles formules parmi lesquelles la globalisation fut certes la plus percutante. La technique de la globalisation était aux antipodes des pratiques administratives antérieures. Elle consistait à accorder une importance primordiale à la négociation et à ses aspects contractuels dans les rapports entre le bailleur de fonds et l'emprunteur. Grâce à elle, le délégué régional acquit la maîtrise d'ensemble de la négociation avec la collectivité et permit à la CDC un rééquilibrage de ses interventions en injectant dans les programmes d'emprunts une part de plus en plus importante de prêts de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales... La CAECL, jusqu'alors prêteur secondaire, devient peu à peu à partir des années 1975-1980, le principal bailleur de fonds pour les collectivités locales ».

Les délégués régionaux s'adaptent d'autant plus facilement aux changements qu'ils les ont souvent souhaités, ainsi que le relate Paul Samuel : « Dans la mémoire des délégations, les années 1970 apparaissent comme une période de consolidation brillante, riche de progrès et d'innovations... Trois initiatives fortes, entre autres, méritent d'être soulignées :

- la libéralisation profonde des règles d'octroi des prêts avec une large rupture apportée au lien traditionnel subvention-prêt ;
- le savoir-faire de la CDC acquis dans le domaine des études financières de villes ;
- le développement de la CAECL dans son rôle de prêteur complémentaire ».

■ Les autres compétences des délégations régionales

Hors sa principale fonction de banquier des administrations locales, d'autres compétences ont été confiées au délégué régional et cela dans un esprit pragmatique, « l'esprit délégation », celui de la capacité d'adaptation selon les lieux et les circonstances.

La délégation régionale et les réseaux commerciaux de la CNP (1960-1980)

La Caisse Nationale de Prévoyance (CNP) saisit l'opportunité des premières délégations régionales pour installer dans chacune d'elles un relais de l'appareil d'animation commerciale qu'elle avait commencé de mettre en place pour développer la production par ses deux grands réseaux de ses contrats individuels d'assurance de la personne. C'est ainsi qu'un adjoint CNP, animateur régional des correspondants commerciaux du Trésor public et de La Poste, sera placé sous l'autorité du délégué régional. La mission de cet adjoint CNP consiste à négocier annuellement, avec les chefs départementaux des deux réseaux, des objectifs commerciaux et à en assurer le suivi. À la fin des années 1980, la CNP, parallèlement à sa privatisation, organisera et assurera, elle-même de façon autonome, cette fonction régionale d'animation commerciale.

La délégation régionale et la modernisation des Caisses d'épargne Écureuil

Dans le cadre de la loi Minjoz, les délégués de la CDC étaient, pour la distribution de leurs prêts aux collectivités locales, en relation étroite avec les Caisses d'épargne. À partir de 1970, ils sont associés à leur modernisation lorsque sont créés les groupements régionaux d'épargne et de prévoyance (GREP). Ces sociétés anonymes, dont le capital est détenu à 50/50 par la CDC et les Caisses d'épargne du territoire concerné (une ou deux régions), ont pour objet d'émettre des bons d'épargne, le produit des souscriptions de ces bons anonymes (copiés sur les bons du Trésor) constituant la ressource nécessaire pour financer les prêts immobiliers aux particuliers que les Caisses d'épargne peuvent dès lors offrir à leurs clients de façon moins restrictive. En occupant dans chaque conseil d'administration de GREP le siège d'administrateur de la CDC, le délégué régional se trouve associé au processus de modernisation du réseau des Caisses d'épargne Écureuil

dont les premières avancées, au cours de la décennie 1970-1980, sont leur regroupement régional, leur soumission aux lois de la concurrence et la diversification de leur gamme de produits (la possibilité d'offrir le compte chèques à leurs clients leur sera ouverte en 1978). La loi bancaire de 1983 accélérera ce mouvement de « bancarisation » et de réorganisation régionale. Mais aussi d'émancipation des Caisses d'épargne. André Le Pape remarque : « Dans les années 1980, les relations entre les Caisses d'épargne et les structures centrales de la CDC sont devenues difficiles. Assurément, les délégués régionaux ont joué sur le terrain un rôle souvent évident pour atténuer les effets de l'atmosphère conflictuelle qui régnait parfois au niveau des instances supérieures ». Le processus d'émancipation des Caisses connaîtra son dénouement en 2006 : après un siècle et demi de vie commune, le divorce définitif est prononcé. Un constat historique s'impose : désormais, chacun des deux groupes, Caisse des dépôts et Caisses d'épargne, vit séparément son propre destin.

Les délégations régionales et les sociétés filiales du groupe

Une question de compétence restera en suspens pendant les deux décennies 1960-1980 et soulèvera un problème de cohérence plus que de cohésion entre l'action du délégué et celle des représentants des diverses composantes du groupe CDC, la notion de « groupe » n'étant pas, il est vrai, clairement conceptualisée dans les années 1970. Cette question « Qui est le représentant régional de la Caisse des Dépôts ? » s'est, par exemple posée constamment au délégué de la CDC en Languedoc-Roussillon où le directeur régional de la Société centrale d'équipement du territoire (SCET) et son adjoint occupaient, dans les conseils d'administration des nombreuses et importantes sociétés d'économie mixte (SEM) créées pour l'aménagement des grandes stations touristiques, deux sièges d'administrateurs, celui de l'actionnaire SCET mais aussi celui de la CDC. Une situation que les élus locaux ne pouvaient pas comprendre. Et qui était aussi incompréhensible dans la mesure où le délégué de la CDC intervenait dans le financement des SEM ou le rééchelonnement de leurs dettes. Paul Samuel souligne également cette incohérence : « Exception souvent regrettée, un domaine échappera pendant longtemps à la responsabilité du délégué, celui des sociétés mixtes d'équipement

local, les sociétés SCET, chez lesquelles, durable anomalie, les fonctions d'administrateur et de fournisseur de prestations se sont trouvées confondues sur la même tête. En 1982, le direc-

teur général Robert Lion tranchera ce nœud gordien en faveur du délégué qui assurera désormais la représentation officielle de son établissement au sein des sociétés de l'espèce ».

■ Crédit communal : le désengagement progressif de la CDC

En cette année 1966, on ne se doute pas que la création quasi simultanée de deux nouvelles « caisses », tous deux gérées par la CDC, va finir par bouleverser l'organisation du crédit aux collectivités territoriales. Ces deux caisses sont la Caisse des prêts aux HLM, la CPHLM et la CAECL. André Le Pape explique comment ces deux institutions financières spécifiques vont à terme entraîner le tarissement des prêts que la CDC, via ses délégations, pouvait consentir directement aux collectivités locales : « Dans les années 1970, les fonds issus de l'épargne, qui transitaient par le département des Prêts, purent avoisiner les 100 MdF répartis en parts à peu près égales entre les équipements collectifs et le logement social... Chaque année le montant donnait lieu à des tractations entre la CDC et la direction du Trésor très attentive à exercer son rôle sur l'enveloppe globale et sur sa répartition entre l'équipement et le logement social. Le département des prêts, qui avait en charge l'ensemble de la politique des prêts aux collectivités locales distribués par les délégations régionales, vit, à partir de 1975, la provenance de ses ressources subir une mutation majeure. L'enveloppe disponible sur les fonds du livret A diminuait à la fois du fait de la baisse de la collecte et des injonctions du Trésor jugeant de plus en plus prioritaire le financement du logement social. Le ministère des Finances fit clairement savoir qu'il estimait que les collectivités locales étaient désormais parfaitement à même d'emprunter au taux du marché. À partir des années 1975-1980, la CAECL, jusqu'alors prêteur secondaire, devient peu à peu le principal bailleur de fonds pour les collectivités locales ». Jean Maréchal éclaire bien la montée en puissance de la CAECL qu'il gère de 1974 à 1980 : « À mon arrivée, le bilan se situait autour de 3 MdF. À mon départ (1980), il approchait les 30 Md. La CAECL disposait de 15 à 20 % de la trésorerie totale des collectivités locales. Devenue le premier émetteur national d'obligations sur le marché (deux à quatre fois par an au calendrier national des émissions), elle empruntait aussi à des institutions financières diverses... Elle était également le principal intervenant national pour les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) ».

Il faut souligner ici que les lois de décentralisation de 1982 n'ont guère modifié l'organisation alors

en place pour approvisionner les collectivités territoriales en capitaux d'emprunt. En revanche, 1987 est une année de rupture : d'un système principalement public de distribution du crédit aux collectivités locales, on va évoluer vers un système privé. Cette année-là, en effet, la CAECL, caisse publique, est dissoute et remplacée par une société anonyme : le Crédit local de France (CLF). La privatisation est partielle, le capital privé de la nouvelle institution financière étant limité à 49 %. Pierre Richard qui, en qualité de directeur général adjoint de la CDC, dirigeait la CAECL, devient le président du CLF et, bien évidemment, réutilise le personnel et le savoir-faire de la CAECL : « Une petite centaine de personnes, selon Jean Maréchal, réparties en "bureaux" responsables des titres (émission, gestion), des ressources et de la publicité, de la comptabilité, des conseils d'administration, des rapports ». En puisant en outre parmi les cadres des délégations de la CDC, le CLF met en place ses propres délégations régionales. En 1991, le CLF est admis en Bourse. En 1993, les derniers liens avec la CDC sont coupés. Le CLF cesse d'être une filiale de la CDC. C'est désormais une banque commerciale privée autonome. La « désétatisation » du CLF, alors principal prêteur, entraîne la privatisation quasi intégrale du marché du crédit aux collectivités locales. En effet, soumises à la loi bancaire, les Caisses d'épargne, sous statut de banques coopératives, sont de leur côté devenues des banquiers privés, qui prêtent librement aux collectivités locales (le contingent Minjot est supprimé en 1990). La CDC étant complètement mise à l'écart de la distribution du crédit aux collectivités locales, il n'existe plus, après 1993, de prêteur public ou d'obédience publique pouvant jouer au moins le rôle de banquier-témoin ou de régulateur ¹ : les délégations régionales de la CDC n'ont quasiment plus d'activité de prêts aux collectivités locales, hormis dans des secteurs spécifiques (interventions économiques des collectivités locales, politique de la ville).

Dénommées depuis 1986 directions régionales, celles-ci, après 1990, ont pris en charge d'autres missions. S'est alors ouverte l'histoire de la seconde génération des échelons territoriaux de l'établissement de la rue de Lille qui célébrera son bicentenaire en 2016. ■

¹ Le Crédit local de France et le Crédit communal de Belgique, ayant fait alliance, fondent en 1996 la banque Dexia. La volonté de croissance internationale des dirigeants de Dexia et leurs imprudences conduiront, sous l'effet de la grave crise financière de 2008, à une faillite bancaire d'une ampleur telle que les trois États (France, Belgique et Luxembourg) n'ont pas fini en 2014 d'en absorber toutes les conséquences. Le naufrage financier de DEXIA fera aussi de gros dégâts parmi les administrations locales. Bon nombre de collectivités territoriales et d'établissements hospitaliers n'ont pas encore complètement « digéré » leurs emprunts toxiques. A été également soulevée la question globale de l'accès au crédit des administrations publiques locales.



Jean-Luc BRENNER

Sous-directeur chargé de la gestion comptable et financière des collectivités locales
Direction générale des finances publiques

Le partenariat entre la DGFIP et la CDC au service de l'intérêt général et du développement économique

Alors que le partenariat noué entre la Direction générale des finances publiques et la Caisse des dépôts et consignations va bientôt fêter son bicentenaire, un nouveau système d'information et la réorganisation de leurs services autorisent la mutation du modèle bancaire qu'elles mettent ensemble en œuvre. Ce partenariat ne se limite d'ailleurs pas aux activités bancaires, des synergies existant également avec les différents autres métiers de la DGFIP.

L'article 115 du titre X de la loi du 18 mai 1816, première loi de finances de notre pays, crée la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour des raisons financières¹. À cette occasion, elle la prémunit contre tout acte arbitraire éventuel du pouvoir exécutif en la plaçant sous la garantie du Parlement, émanation de la Nation, et sous le sceau de la foi publique (*fides publica*²). Depuis 1816, le législateur n'a modifié ce texte fondateur qu'à trois reprises. Cette stabilité n'a pas empêché la CDC

de s'adapter aux mutations de son environnement et à l'élargissement considérable de ses missions dans le respect d'une même exigence : maintenir l'inviolabilité des fonds qui lui sont confiés.

On ne peut s'empêcher de faire le parallèle avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP) qui, bien que sa création soit bien plus récente (2008), trouve une partie de ses racines dans la comptabilité publique qui s'est également développée dans notre pays à compter du début

1. La France est alors ruinée et occupée après l'échec des Cents Jours et la chute de l'Empire. Louis XVIII demande au Gouvernement de faire repartir rapidement l'économie, de liquider l'arriéré de la dette publique cumulée depuis la Révolution et de régler l'indemnité due au titre de la dette de guerre. Comme les ressources fiscales sont insuffisantes, le recours à l'emprunt est incontournable. Mais, pour recourir à ce mode de financement, la confiance du citoyen dans le crédit de l'État doit être rétablie alors que des crises financières répétées ont porté préjudice aux épargnants.

2. Extrait du site internet de la CDC valorisant cette référence historique : « Dans le panthéon romain, Fides est la déesse garante des dépôts privés. Son temple est voisin de celui de Jupiter, dieu de la guerre et du contrat. Cette symbolique confère aux dépôts un caractère sacré. Les offrandes et les dépôts placés dans le temple de Fides sont mis sous la garde du Tribun de la Plèbe et, indirectement, sous la garantie du Sénat. La protection de Fides s'est élargie à l'ensemble des activités économiques et politiques du peuple romain, renforçant le rôle dévolu au Sénat. Cette évolution s'étend au concept de Fides qui devient *fides publica* : la foi publique ».

du XIX^e siècle pour protéger les fonds publics. Pour sa part, la CDC assure une mission de dépositaire de confiance de fonds privés et se trouve même parfois qualifiée de « *Trésor public bis* ».

Cette communauté de valeurs et l'intérêt financier de mutualiser le réseau du Trésor public expliquent notamment que les directeurs généraux successifs de la CDC aient recouru aux comptables publics de l'État, depuis l'ordonnance du 22 mai 1816 les y autorisant, pour exécuter les dépenses et les recettes de leur « *établissement spécial* »³. Ainsi, lorsqu'ils traitent les consignations⁴ et les dépôts de la clientèle de la CDC, ces comptables du réseau de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) interviennent en qualité de préposés de la CDC (articles R.518-23 et 24 du code monétaire et financier, CMF).

À partir de ce socle financier dont la solidité tient à la confiance du public et à une gouvernance bénéficiant de garanties d'indépendance, la CDC est progressivement devenue le « bras armé financier » de l'État en assurant des investissements de long terme favorisant le développement économique de notre pays. En vertu de l'article L.518-2 du CMF, « la Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt

général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales et peut exercer des activités concurrentielles. La Caisse des dépôts et consignations est un établissement spécial chargé d'administrer les dépôts et les consignations, d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées. Elle est chargée de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprises et du développement durable. La Caisse des dépôts et consignations est un investisseur de long terme et contribue, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux, au développement des entreprises. La Caisse des dépôts et consignations est placée, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative ». Cette palette de missions complémentaires de la CDC est également comparable à celle de la DGFIP : missions à caractère bancaire (1), de soutien du secteur public local et hospitalier (2) ainsi que de développement économique du pays (3).

1 Des services bancaires de confiance contribuant à la collecte de ressources pour le financement des politiques publiques

Depuis sa création, la CDC est ainsi le gestionnaire de confiance de fonds privés protégés par la loi. Aujourd'hui banquier de référence des professions juridiques, mais aussi de la sécurité sociale et d'organismes d'intérêt général, elle fournit des prestations adaptées aux besoins

spécifiques de ses clientèles et aux meilleures normes de sécurité et de qualité de la Place.

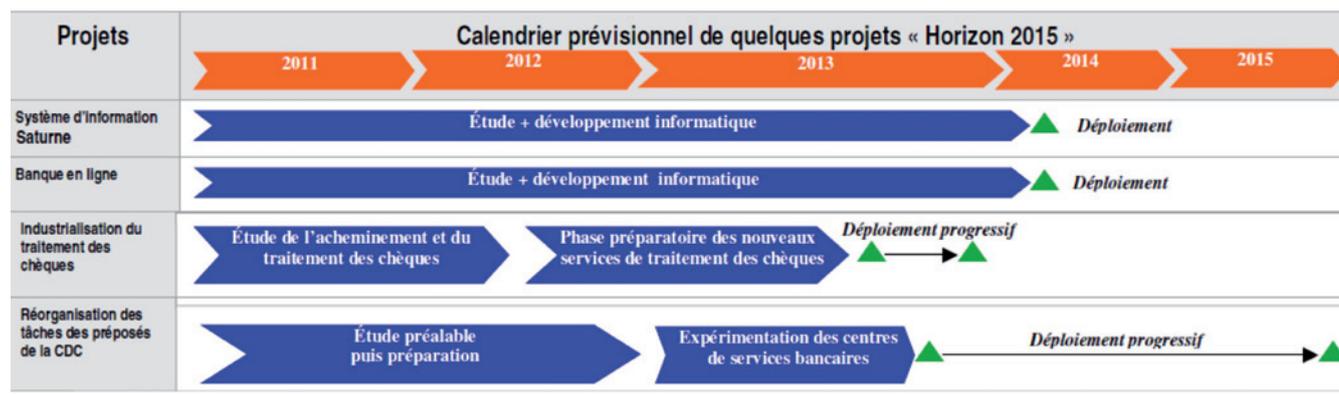
1.1. L'approfondissement du partenariat entre la DGFIP et la CDC pour déployer un nouveau modèle bancaire à l'horizon 2015

Des services spécialisés des directions départementales et régionales des finances publiques⁵ assurent la relation avec la clientèle de la CDC (front office) et la gestion de leurs comptes bancaires (middle et back office). Le réseau de la DGFIP peut ainsi être qualifié de réseau des préposés de la CDC même si cette dernière dispose en propre de 25 directions régionales, chacune sous l'autorité d'un directeur territorial bancaire,

3. Article L.518-14 du code monétaire et financier : « La Caisse des dépôts a des préposés pour le service qui lui est confié dans toutes les villes où siège un tribunal de grande instance. Le directeur général peut faire appel aux comptables publics de l'État pour effectuer dans les départements les recettes et les dépenses qui concernent la Caisse des dépôts et consignations. L'indemnité accordée en raison de ce service est réglée de concert entre le ministre chargé de l'économie et la commission de surveillance ». Si la CDC ne figure pas dans la liste des organismes n'appliquant pas le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (liste dressée par son article 5), ce texte lui est appliqué de manière spécifique (cf. La Caisse des Dépôts et Consignations: histoire, statut, fonction, Jean-François Boudet, L'Harmattan, 2010, p. 105 et suivantes) sachant qu'il encadre les dépôts de fonds au Trésor mais pas les comptes de la CDC (cf. arrêté du 24 janvier 2013 portant application des articles 43 à 47, 134, 138, 141, 142, 143, 195 et 197 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et encadrant les comptes de disponibilité et les dépôts de fonds au Trésor, NOR EFIE1239637A).

4. Nathalie Gilly, « La consignation : un service simple et efficace présentant de nombreuses applications pour les personnes morales de droit public », *Revue du Trésor*, janvier 2006).

5. Généralement dénommés « services des dépôts et des services financiers ». La convention de 2011, citée infra, précise que « lorsqu'ils traitent les consignations et les dépôts de clientèles dont le compte est ouvert dans les livres de la Caisse des dépôts, les agents placés à la tête des services déconcentrés de la Direction générale des finances publiques sont ses préposés ».



et de sept responsables interrégionaux consignations (RIC)⁶. Le partenariat se réalise donc quotidiennement tant au niveau central qu'au niveau local.

Le 24 juin 2011, la DGFIP et la CDC ont conclu une nouvelle convention de partenariat pour fixer les modalités de l'exercice de la fonction de préposé de la CDC durant une période de cinq ans (la précédente convention datait du 15 juin 2006). Son préambule indique que « la Direction générale des finances publiques et la Caisse des dépôts ont décidé d'inscrire leurs relations dans le cadre d'un partenariat qui s'appuie sur des valeurs communes, l'intérêt général, le service public, ainsi que sur la concertation ».

Le directeur général des finances publiques et le directeur général de la CDC se réunissent régulièrement pour arrêter l'orientation générale de leur partenariat et arbitrer les décisions majeures⁷. Chaque année, ils président conjointement une journée d'étude réunissant tous les responsables territoriaux pour leur présenter l'actualité du partenariat. Par ailleurs, les objectifs assignés au réseau de la DGFIP et les consignes relatives aux procédures à appliquer lui sont diffusés sous le double timbre de la DGFIP (service des collectivités locales, bureau CL1C⁸) et de la CDC (direction des services bancaires).

L'article premier de la convention susvisée de 2011 donne l'impulsion à un chantier stratégique

dénommé « Horizon 2015 » : « La CDC et la DGFIP étudient ensemble les évolutions stratégiques à apporter à l'activité des préposés de la Caisse des dépôts, au regard notamment de la refonte du modèle bancaire de la CDC. Cette refonte comportera le déploiement d'un nouveau système d'information de tenue des comptes ainsi que des prestations bancaires dématérialisées ». Par note conjointe du 29 octobre 2012 des deux directeurs généraux, ces différents projets ont été présentés au réseau de la DGFIP et aux directions régionales bancaires de la CDC.

Cette mutation du modèle bancaire de la CDC s'appuie sur un nouveau système d'information déployé en 2014 qui raccourcira et homogénéisera les processus opérationnels. Cet effet simplificateur sera renforcé par le développement de la banque en ligne pour faciliter l'émission des ordres par les titulaires de comptes et leur exécution automatique (notion de banque multicanal). Le traitement des chèques déposés à l'encaissement par ces derniers est industrialisé à l'automne 2013 au sein des centres d'encaissement de Créteil et de Lille de la DGFIP (synergies avec le traitement des chèques de paiement des impôts, des autres produits de l'État et des produits locaux).

Dans cet environnement de travail significativement modernisé, s'accompagnant d'une réingénierie des procédures bancaires⁹, l'optimisation de l'organisation du réseau des préposés a été expérimentée au premier semestre 2013. Les départements de l'Eure, des Hauts-de-Seine, de Seine-Maritime et des Yvelines ont ainsi testé des centres de services bancaires assumant des tâches de gestion (back office), ce qui permet de renforcer la qualité de la

6. Au sein de chaque direction régionale de la CDC, une équipe en charge des services bancaires, outre les fonctions qui lui sont assignées par la CDC, assure l'animation et la formation du réseau des préposés de la CDC, ainsi que le pilotage des actions à mener. Son responsable, le directeur régional bancaire, est l'interlocuteur privilégié des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques ainsi que de leur service en charge de l'activité de préposé de la CDC. Cf. Albert Pery « Le réseau CDC », *Revue Gestion & Finances publiques*, n° 7, juillet 2011, p. 475.

7. Celles-ci sont préalablement préparées par un comité national de partenariat (CNP) coprésidé par la directrice des services bancaires de la CDC et la chef du service des collectivités locales de la DGFIP.

8. Extraits de l'article 14 de l'arrêté du 3 avril 2008 modifié portant organisation de la direction générale des finances publiques (NOR BCFP0807277A) : « Le bureau trésorerie, moyens de paiement et activités bancaires [...] est chargé du pilotage des comptes bancaires des comptables publics et des relations avec la Banque de France, les instituts d'émission d'outremer et La Banque Postale [...]. Il définit la réglementation relative à l'obligation de dépôts des fonds au Trésor, aux placements et à la dette du secteur public local. Il définit les conditions de mise en œuvre du service bancaire aux déposants obligatoires au Trésor et aux clientèles de la Caisse des dépôts et consignations en tant que préposé [...] ».

9. Depuis avril 2011, l'outil CDC Net titres permet aux clients de passer directement des opérations sur leur compte-titres. Les demandes de virements des clients transmises par courriel ou télécopie sont remplacées par des demandes en ligne (CDC-Net) depuis le 1^{er} juillet 2011. À compter de décembre 2011, les notaires et administrateurs/mandataires judiciaires ont pu consigner en ligne des reliquats de comptes (CDC Net e-consignation). Conformément à la convention 2011-2014 entre l'ACOSS et la CDC, les opérations entre les organismes sociaux et l'ACOSS sont dématérialisées et traitées par le siège de la CDC depuis le 1^{er} octobre 2012. Un nouveau service du siège de la CDC gère les opérations de gestion des comptes titres depuis le 1^{er} janvier 2013. La révision du processus de gestion des prêts accordés aux clients est en cours.

relation clientèle toujours assumée dans chaque direction départementale et régionale des finances publiques (front office). Un bilan positif de cette expérimentation ayant été constaté mi-2013, ce dispositif a vocation à être déployé selon des modalités actuellement en préparation.

1.2. Des synergies croissantes entre l'activité de préposé de la CDC et les autres métiers du réseau de la DGFIP

Ces évolutions de l'environnement du métier de préposé de la CDC ont des incidences sur les conditions d'exercice des autres métiers de la DGFIP. Par exemple, depuis le 1^{er} avril 2013, en application de l'article 10 de la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 (article L.112-6-1 du code monétaire et financier, CMF), les paiements supérieurs à un seuil fixé par décret effectués ou reçus par un notaire pour le compte des parties à un acte en la forme authentique et donnant lieu à publicité foncière doivent être assurés par virement bancaire. Le décret n° 2013-232 du 20 mars 2013 (article R.112-5 du CMF) a fixé ce seuil à 10 000 € à compter du 1^{er} avril 2013 puis 3 000 € à compter du 1^{er} janvier 2015.

Ce remplacement du chèque par le virement a fait l'objet d'un accompagnement spécifique des notaires par la CDC. Les services fiscaux concernés par la publicité foncière ont aussi été impactés, tout comme les comptables publics des collectivités recourant à un notaire pour la vente d'un de leurs immeubles. Alors que le recours antérieur au chèque imposait à ces comptables de se déplacer dans les études notariales pour se le faire remettre, l'usage désormais du virement bancaire supprime cette démarche qu'ils n'ont plus à assumer (cf. circulaire conjointe de la DGFIP et du Conseil supérieur du notariat du 8 juin 2013 simplifiant le quittance par les comptables des prix des ventes d'immeubles).

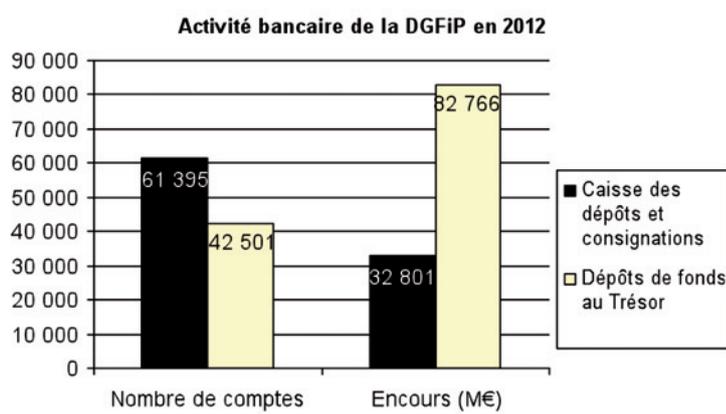
L'évolution précitée conduit également à diminuer le volume des chèques remis par les notaires à l'encaissement sur leur compte bancaire ouvert à la CDC. D'autres synergies sont d'ailleurs mobilisées dans l'exercice des deux activités bancaires de la DGFIP. Ainsi, l'industrialisation précitée, au sein des centres d'encaissement de Créteil et de Lille de la DGFIP, du traitement des chèques déposés à l'encaissement bénéficie non seulement aux titulaires de comptes CDC, mais tout autant aux déposants de fonds au Trésor. Cette mutualisation permet d'atteindre la taille critique justifiant l'investissement correspondant et allège le traitement des chèques reçus notamment par des régisseurs de recettes dotés d'un compte de dépôt de fonds au Trésor.

La DGFIP et la CDC ont également passé conjointement, en 2011, un marché public pour sélectionner le même opérateur pour la gestion des titres dématérialisés de leurs clientèles bancaires (placements) afin de dégager des économies d'échelle. Par ailleurs, la DGFIP a capitalisé l'expérience acquise dans la dématérialisation des relevés de compte adressés aux clients de la CDC pour mener à bien, en 2012, une évolution comparable pour les déposants de fonds au Trésor en leur proposant une application DFT Net de consultation en ligne de leurs relevés. Le fait que le même service en direction départementale et régionale des finances publiques gère ces deux catégories de comptes bancaires favorise bien sûr le partage des bonnes pratiques (contrôle interne, lutte antiblanchiment...) et l'exploitation de ces gisements d'économies.

Pour approfondir ces convergences, le projet stratégique de la DGFIP pour la période de 2013 à 2018 indique qu'elle « souhaite renforcer les synergies entre ces différentes missions, afin d'améliorer la qualité du service rendu et de conforter ces activités qui représentent des enjeux majeurs pour la trésorerie de l'État, comme pour la certification de ses comptes. Nous appuyons cette stratégie sur l'unification des outils informatiques et la concentration des fonctions de back office, tout en assurant la qualité de la relation de proximité avec la clientèle ». En effet, l'encours de ces divers dépôts évite à l'État de s'endetter sur les marchés financiers pour une partie de ses besoins¹⁰, et l'optimisation engagée de leur suivi informatique contribue à la qualité des comptes de l'État.

Le même projet stratégique ajoute qu'« à l'avenir du renouvellement de notre système

Activité bancaire de la DGFIP en 2012



¹⁰ Jean-Luc Brenner, « L'activité bancaire au cœur des missions de la DGFIP », *Revue Gestion & Finances publiques*, novembre 2010, p. 8.

d'information, bancaire, nous offrons de nouveaux services aux organismes locaux et hospitaliers, en les dotant d'un compte de dépôt de fonds au Trésor individualisé »¹¹. Ces différentes perspectives s'appuient sur le projet informatique Téthys visant à remplacer l'actuelle application CEP de tenue des dépôts de fonds au Trésor. Une mutualisation informatique avec la CDC a fait l'objet en 2013 d'une étude de précadrage destinée à préparer sa décision de lancement avec l'objectif de simplifier l'activité des comptables du secteur public local et hospitalier tout en étendant les prestations rendues aux organismes qui le composent.

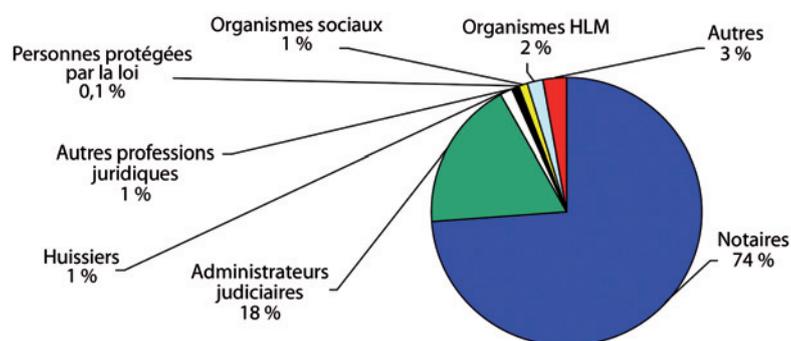
D'autres métiers de la DGFIP bénéficient également de ces retombées positives. La CDC exerce ainsi une mission de « banquier du service public de la Justice » reconnue comme telle par la Chancellerie. Elle contribue au modèle de droit français et continental qui place certaines transactions (immobilier, successions, procédures collectives) sous le contrôle de délégués de puissance publique (officiers publics et ministériels, mandataires judiciaires) pour en assurer la sécurité.

La gestion par la DGFIP et la centralisation des fonds correspondants à la CDC, outre la sécurité qu'elles procurent, garantissent que les délégués de puissance publique ne tirent pas avantage à titre personnel des fonds qui leur sont confiés dans ce cadre et les met à l'abri de tout conflit d'intérêts. Il en est notamment ainsi des notaires qui collectent des impôts à l'occasion de l'enregistrement des actes qu'ils authentifient. La DGFIP a bénéficié du soutien important de la CDC pour le déploiement de Téléactes dans les études notariales permettant de dématérialiser les transmissions d'actes à ses services de la publicité foncière¹².

2 La sécurisation du financement bancaire des investissements du secteur public local et hospitalier

Le groupe CDC accompagne le développement et la modernisation des territoires depuis 1822, en apportant les financements nécessaires, en aidant à la conception des projets, en conseillant les collectivités territoriales et en intervenant via ses

Encours bancaire de l'activité de préposé à la CDC en 2012



La tenue de comptes opérée pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est une contribution à l'optimisation de la gestion du régime général de la sécurité sociale. Elle permet, en assurant une consolidation et un suivi en temps réel de la position de trésorerie du régime général, d'ajuster au plus près ses placements et ses financements. La CDC mobilise en outre sa trésorerie ainsi que sa capacité d'émission pour le financement des besoins de trésorerie non permanents du régime général. Elle est également le banquier d'organismes sociaux locaux qui lui ont confié la gestion de leurs paiements de masse ainsi que d'autres régimes de sécurité sociale (régime des mines, régime social des indépendants). La généralisation d'ici 2016 de la facturation individuelle des établissements publics de santé en direction des organismes sociaux (dispositif FIDES), faisant intervenir les comptables publics hospitaliers, illustre également ces points de convergence dans la maîtrise des circuits financiers dans lesquels transitent des fonds publics ou assimilables.

filiales en tant qu'ingénieur, promoteur, opérateur et exploitant (SCET, Transdev, Egis...).

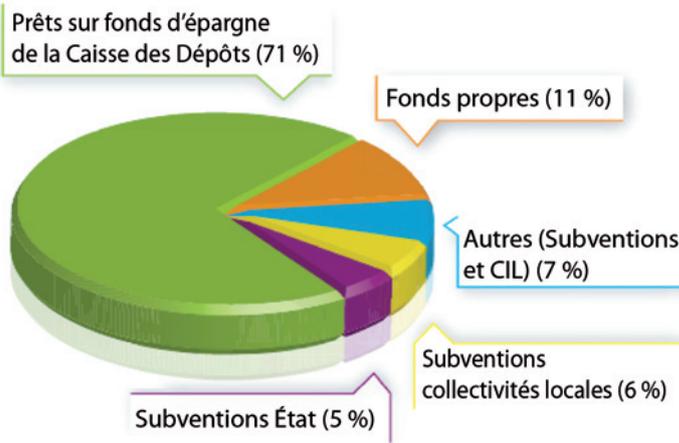
2.1. Le renforcement du rôle de la CDC dans le financement des projets locaux depuis la crise financière de 2008

La CDC est de longue date le premier financeur du logement locatif social, qui représente un quart du total de la production totale de logements en France. Les prêts sur fonds d'épargne représentent en effet plus 70 % du plan de financement

11. Ollivier Gloux, « Les relations de trésorerie État-collectivités locales », *Revue Gestion & Finances publiques*, novembre 2009, p. 21.

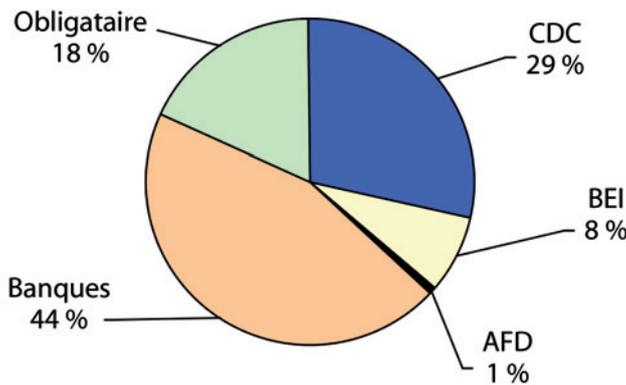
12. Le 18 février 2013, le directeur général des Finances publiques et le président du Conseil supérieur du notariat ont signé une déclaration commune visant à développer télé@ctes. Cf. Jean-Pierre Ferret, président du CSN, « Télé@ctes : l'e-administration en marche », *Revue Gestion & Finances publiques*, novembre 2010.

Financement du logement social (PLUS) en 2012



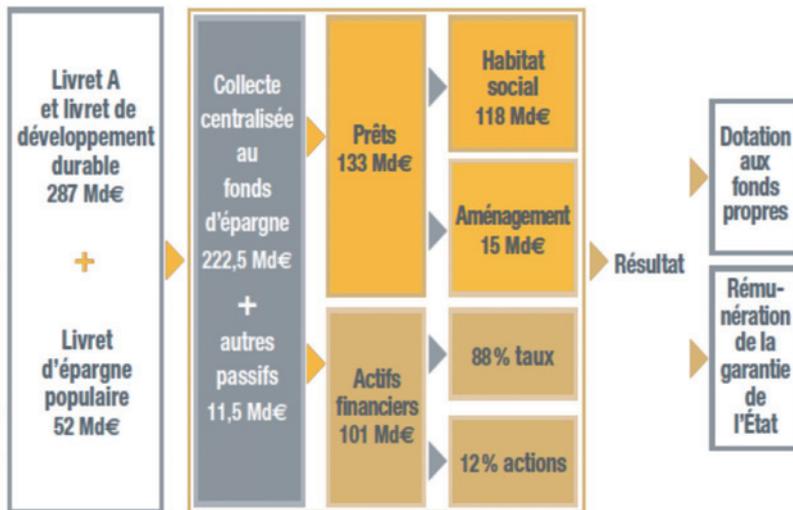
Source : Caisse des Dépôts et Consignations

Source des emprunts locaux en 2012



Source : Finance Active

Le fonctionnement du fonds d'épargne



* Chiffres au 31 décembre 2011

Source : Caisse des Dépôts et Consignations

moyen d'un logement social, aux côtés des subventions publiques et des fonds propres apportés par l'organisme.

En complément de ce cœur de métier historique, la CDC finance depuis 2004, au moyen de prêts de long terme sur fonds d'épargne, les projets structurants du secteur public local. Le fonds d'épargne est devenu, en 2012 comme en 2011, le premier financeur des collectivités locales dans un contexte de difficultés d'accès de ces dernières aux emprunts distribués par les banques traditionnelles. Ainsi, des enveloppes exceptionnelles de prêts ont été ouvertes en 2008, 2011 et 2012 (15 Md€). Sur la période 2013-2017, cette enveloppe de prêts a été portée à 20 Md€ pour tenir compte des difficultés d'accès au crédit de certaines collectivités et soutenir des projets locaux structurants, leviers d'aménagement et porteurs de croissance.

En 2012, la CDC a ainsi accordé 9,5 Md€ de prêts à des organismes publics locaux et hospitaliers. La quotité de financement est de 50 % du besoin d'emprunt par opération. Ces prêts sont consentis pour des durées allant de 20 jusqu'à 50 ans, à des taux privilégiés et délivrés aux mêmes conditions financières, à tous les emprunteurs éligibles. Pour ce faire, le fonds d'épargne de la CDC assure depuis 1837 la centralisation et la gestion financière de l'épargne réglementée des Français (livret A, livret de développement durable et livret d'épargne populaire) selon des modalités qui ont été actualisées par le décret n° 2013-688 du 30 juillet 2013. Ce fonds transforme une épargne à court terme en prêts à long terme.

Pour conjuguer sécurité et liquidité et garantir la solidité à long terme de ce dispositif, le fonds d'épargne doit disposer d'un portefeuille d'actifs financiers d'un montant suffisant, stable dans le temps et diversifié. Ce portefeuille constitue une réserve de liquidité qui a montré toute son utilité en temps de crise, notamment en 2011 lorsque le fonds d'épargne a mobilisé, en quelques semaines, 5 Md€ de liquidités en faveur des organismes publics locaux et hospitaliers.

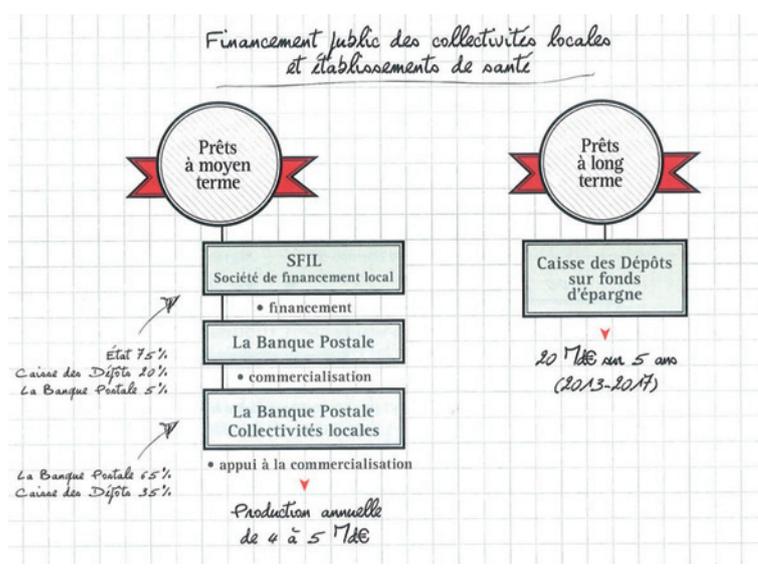
Pour remédier à l'impact du retrait de Dexia, le groupe CDC a, par ailleurs, participé à la mise en place d'un nouvel acteur public de financement des collectivités locales, en partenariat avec La Banque Postale et l'État¹³. Des prêts simples et transparents sont désormais commercialisés par La Banque Postale, appuyée par une nouvelle entité, « La Banque Postale collectivités locales », co-entreprise associant la CDC (à 35 %) et La Banque Postale (à 65 %). La SFIL (Société de financement local) détenue par l'État (75 %), la CDC (20 %) et La Banque Postale (5 %), est chargée quant à elle de refinancer ces prêts et de conduire une politique

de désensibilisation des crédits à risque souscrits par le passé par les collectivités locales.

L'objectif est d'octroyer aux collectivités locales 4 Md€ de prêts en 2013, puis 5 Md€ les années suivantes. Ces diverses évolutions expliquent que les banques traditionnelles ne sont désormais plus à l'origine de la majorité des emprunts accordés aux organismes publics locaux¹⁴. La CDC et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont signé en juin 2013 un accord de partenariat visant à constituer un « guichet unique » pour le dépôt des demandes de prêts pour financer des projets d'investissements d'intérêt public de long terme.

Enfin, les articles 32 et 34 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires encadrent désormais juridiquement la liberté de choix des emprunts offerts par les banques aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics¹⁵. Son article 35 les autorise à créer l'Agence France Locale, société publique dont ils détiendront la totalité du capital, qui sera chargée de leur accorder des prêts en se finançant elle-même sur les marchés financiers. Il s'agit de créer un outil de financement complémentaire à l'offre bancaire et à l'offre désintermédiée (emprunts obligataires)¹⁶. Le paysage du financement du secteur public local a ainsi connu une profonde mutation ces dernières années et la CDC en a été l'un des acteurs clés.

Financement public des collectivités locales et établissements de santé



Source : Rapport d'activité 2012 de la Caisse des Dépôts et Consignations

2.2. Le rôle de veille et de coordination joué par le réseau de la DGFIP avec ses différents partenaires

En réponse à la crise financière internationale de 2008, les directions départementales et régionales des finances publiques ont été mobilisées par le Gouvernement aux côtés des préfetures et des agences régionales de santé pour constituer des cellules départementales de veille et d'appui aux organismes publics locaux et hospitaliers ayant des difficultés d'accès au crédit et connaissant des difficultés financières résultant de l'alourdissement des annuités de remboursement d'emprunts dits structurés dont les risques ne leur ont pas toujours été suffisamment expliqués¹⁷.

En tirant les leçons de ces risques pris par le passé qui pèsent lourdement sur les finances de certains d'entre eux, le recours à l'emprunt par les organismes publics locaux et hospitaliers est désormais juridiquement encadré¹⁸. Le projet straté-

13. Après la création des caisses d'épargne en 1818, le Parlement décide en 1837 la centralisation des fonds déposés sur les livrets A et leur emploi par la CDC afin de transformer cette ressource liquide en prêts à long terme au-delà de l'horizon habituel des banques. La CDC accorde ses premiers crédits au logement social en 1905, puis la loi du 26 février 1921 l'autorise à financer sur fonds d'épargne les habitations à bon marché (HBM), ancêtres des HLM. En 1966, est créée la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) qui est un établissement géré par la CDC pour répondre aux besoins de financement des collectivités locales. Elle emprunte sur le marché pour octroyer des prêts à ces dernières, en complément des prêts sur fonds d'épargne dont, à partir de 1986, les collectivités locales ne peuvent plus bénéficier. En 1987, la CAECL se transforme en société de droit privé : le Crédit Local de France. En 1996, la banque Dexia naît de l'alliance entre le Crédit Communal de Belgique et le Crédit Local de France. La Cour des comptes, dans son rapport sur Dexia rendu public le 18 juillet 2013, décrit cette restructuration : « Les deux volets du plan de sauvetage, élaboré dans l'urgence en 2008 par les États belge et français, ont pris la forme d'une augmentation de capital réservée aux entités publiques (2,7 Md€ pour la partie française dont 1 Md€ apporté par l'État et 1,7 Md€ par le groupe Caisse des dépôts) et de l'octroi de garanties étatiques permettant à Dexia d'accéder à nouveau à des financements de marché. [...] En décembre 2012, une nouvelle augmentation de capital a été prise en charge par les États belge et français à hauteur de 5,5 Md€ (l'État français a souscrit à hauteur de 2,585 Md€). L'État français détient désormais 44,4 % et l'État belge 50,02 % du capital. Le groupe de la Caisse des dépôts ne détient plus que 1,30 % ».

14. Concernant l'évolution du modèle de financement des collectivités territoriales, voir le rapport public thématique de la Cour des comptes, datant de juillet 2012, sur l'état et le financement de l'économie.

15. « La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 a libéralisé le droit d'emprunter pour les collectivités territoriales : il n'existe désormais plus de contrôle a priori ou de régime d'approbation préalable. Le montant, le taux ainsi que l'organisme prêteur sont choisis librement par les collectivités territoriales. Leur liberté de contracter des prêts a été étendue aux contrats de couverture des risques financiers par la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. En contrepartie, la liberté d'emprunter est soumise au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire a posteriori » (introduction du rapport du Gouvernement au Parlement de juillet 2012 sur les emprunts structurés).

16. En 2012, ces émissions obligataires ont atteint le montant de 2,3 Md€, soit le triple des montants émis en 2011, dont 600 M€ concernent une émission regroupant 44 collectivités locales de différents échelons.

17. Cf. circulaire DGFIP-DGCL NOR IOCB1207888C du 20 mars 2012 relative à la création d'une cellule départementale de suivi de la gestion de la dette des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; circulaire DGFIP-DGOS n° 2012/225 du 14 septembre 2012 relative à la mise en place des comités régionaux de veille active sur la situation de trésorerie des établissements publics de santé.

18. Organismes hospitaliers : loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, et notamment son article 12, décret n° 2012-700 du 7 mai 2012, circulaire de la DGFIP et de la DGOS NOR ETS1222967C du 9 mai 2012 relative aux limites et réserves du recours à l'emprunt par les établissements publics de santé ; Organismes locaux : Articles 32 et 34 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires codifiés aux articles L.1611-3-1 du code général des collectivités territoriales et L.423-17 du code de la construction et de l'habitation.

gique de la DGFIP pour la période de 2013 à 2018 en tire aussi les conséquences en précisant que « les collectivités locales bénéficient auprès de nos services d'un conseil objectif et professionnel en matière d'emprunts. L'analyse peut porter sur le poids de leur endettement et, dans le respect de la liberté contractuelle des collectivités, sur la nature des clauses du contrat » (page 21)¹⁹. Le rôle de conseil et d'expertise du réseau de la DGFIP continue ainsi de se développer pour se mettre au service du secteur public local dans une démarche partenariale²⁰.

Au-delà du thème du financement, dans le cadre de ses missions d'accompagnement du développement des territoires, la CDC contribue à l'information des collectivités territoriales dans des domaines variés, avec notamment le quotidien d'information en ligne des collectivités territoriales *Localtis* (actualité du jour, dossiers thématiques) et les prestations de « Mairie-conseils » (en 2012, réponses téléphoniques à 8500 questions, 30 journées d'accueil et quatre séminaires nationaux, accompagnement de 52 territoires dans une démarche de terrain...).

La SCET, filiale à 100 % de la CDC, fournit aux collectivités des prestations variées de conseil pour leurs études préalables avec une assistance administrative, financière, technique, juridique et fiscale. En outre, la CDC concourt à la réalisation

d'opérations d'aménagement, de construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature, participe à l'exploitation de services publics à caractère industriel et commercial, ainsi qu'à l'offre de services d'intérêt général.

Le groupe CDC propose aux collectivités locales un bouquet de services numériques par l'intermédiaire de ses filiales, dont Informatique CDC qui est un opérateur global qui conseille et accompagne ses membres tout au long du cycle de vie de leur système d'information. CDC Fast et CDC Arkhinéo proposent des solutions de dématérialisation et d'archivage à valeur probante utiles pour les administrations territoriales (dématérialisation de la comptabilité d'Obernai et de Paris, parapheur électronique, constitution d'un dossier locataire dématérialisé, etc.).

Enfin, la CDC a noué des conventions de partenariat avec les associations d'élus locaux, telles que l'Association des maires de France (AMF), l'Association des régions de France (ARF) et l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Cette méthode partenariale peut être comparée à celle pratiquée par la DGFIP dans le secteur public local pour la dématérialisation et la fiabilisation des comptes publics locaux, par exemple. En tout cas, l'appui apporté par la CDC aux acteurs du développement local est complémentaire à celui apporté par la DGFIP sur des axes convergents.

3 Le soutien financier aux entreprises privées pour consolider le tissu économique

Le groupe CDC, composé d'un établissement public et de filiales, assume à la fois des missions d'intérêt général et des activités concurrentielles. Il gère le fonds d'épargne, le fonds de réserve des retraites et participe de fait au financement de la sécurité sociale. Ces dernières années, ses participations conjointes avec l'État, directes ou indirectes, se sont multipliées : Banque Postale, Oséo, fonds stratégique d'investissement...

19. Voir aussi l'instruction DGFIP n° 10-019 M0 du 3 août 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics.

20. Frédéric Iannucci, « L'information et le conseil en matière fiscale et financière » *Revue Gestion & Finances publiques*, novembre 2009.

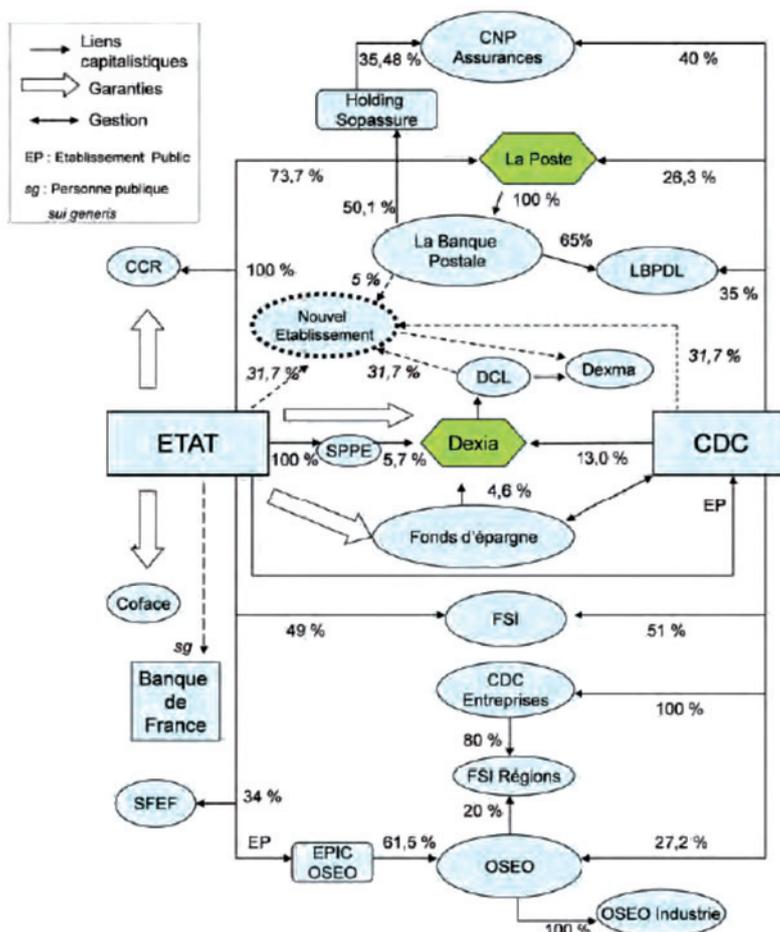
3.1. La décentralisation progressive des interventions économiques

Depuis une dizaine d'années, si le montant global des subventions d'investissement versées par les administrations publiques est resté stable, leurs modalités de distribution ont profondément changé. L'État lui-même distribue moins d'aides directes que par le passé et s'appuie sur les organismes divers d'administration centrale (ODAC) dont la contribution, si on la rapporte à l'ensemble des aides versées par les administrations centrales aux entreprises, est passée entre 2000 et 2010 de 5,3 % à 47 %.

En qualité de mandataire, le groupe CDC a accéléré en 2012 la mise en œuvre des mandats du programme d'investissements d'avenir dont il a la charge en doublant les engagements pris (3,6 Md€). Pour soutenir les projets les plus risqués des entreprises (création, reprise ou croissance externe, développement par l'innovation, conquête de nouveaux marchés en France ou à l'international), la loi du 31 décembre 2012 a créé la banque publique d'investissement, Bpifrance. Partenaire se voulant patient, elle cherchera la rentabilité sur le long terme. De nouveaux instruments sont déjà proposés, tels que le préfinancement du crédit d'impôt compétitivité emploi et le préfinancement jusqu'à 80 % du crédit impôt recherche pour les PME au titre de 2014.

Détenue à parité par le groupe CDC et l'État, celle-ci regroupe Oséo, CDC Entreprises, le FSI et FSI Régions. Le 12 juillet 2013, la réalisation des apports de l'État et de la Caisse des Dépôts à Bpifrance a été achevée. CDC Entreprises²¹ devient Bpifrance Investissement, le fonds stratégique d'investissement (FSI) devient Bpifrance Participations et Oséo devient Bpifrance Financement. Cette architecture permet de rassembler les structures de financement et d'investissement en fonds propres au service des PME. Dans chaque direction régionale de Bpifrance, les entreprises disposent d'un interlocuteur unique dans un souci de simplification.

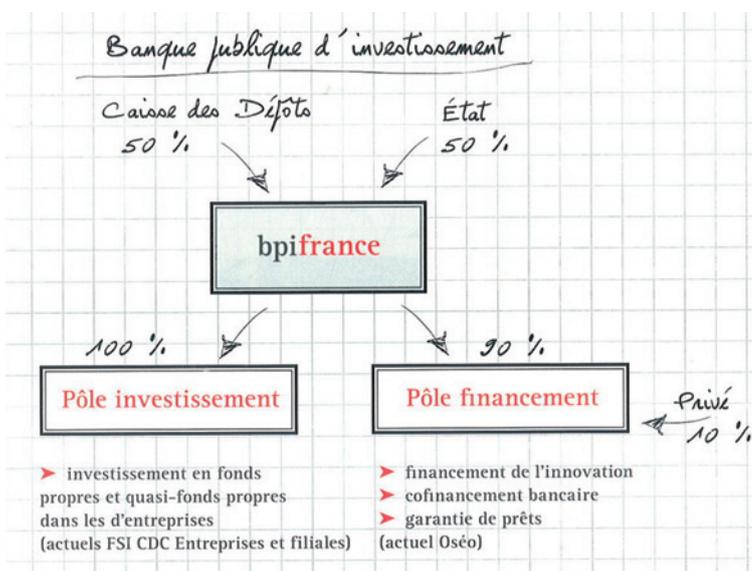
La Bpi signe des conventions de partenariat avec chaque région. Des comités régionaux d'orientation, présidés par les présidents des conseils régionaux, sont mis en place dans chaque région. Ils ont pour mission d'évaluer les actions de la Bpi et de veiller à leur cohérence avec la stratégie régionale de développement économique et de l'innovation. Par ailleurs, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, débattu cette année au Parlement, confie aux régions la responsabilité de chef de file²²



Source : Rapport public thématique de la Cour des comptes de juillet 2012 sur l'État et le financement de l'économie

de l'ensemble des collectivités territoriales en matière de développement économique, de soutien à l'innovation et d'internationalisation des entreprises (nouvel article L.1111-9 du code général des collectivités territoriales).

Banque publique d'investissement



Source : Caisse des Dépôts et Consignations

21. Filiale de la CDC, CDC Entreprises est une société de gestion chargée du financement en fonds propres des PME et de leur accompagnement. En 2012, elle a pris des participations dans 40 fonds (20 nationaux et 20 régionaux) pour un montant total de 404 M€. Elle gère les fonds créés ou souscrits par la Caisse et le FSI, les dispositifs du programme d'investissements d'avenir (PIA) tournés vers le financement de l'innovation et ceux du programme FSI France Investissement 2020, lancé en février 2012, qui mobilise des moyens publics et privés. Les 261 fonds directs et indirects gérés par CDC Entreprises ou affiliés ont investi dans environ 850 PME pour un montant supérieur à 1,2 Md€. Au total, en 2012 comme en 2011, une entreprise sur deux financée en fonds propres par le marché du capital-investissement français l'a été par un fonds de CDC Entreprises. La création de fonds aux côtés des conseils régionaux s'inscrit dans une logique de partenariat public-privé équilibré, permettant de concilier développement économique et rentabilité financière. Depuis sa création, le FSI a pour sa part engagé 5,7 Md€ qui ont engendré 8,3 Md€ d'investissements dans plus de 2 000 entreprises directement ou via les fonds gérés par CDC Entreprises.

22. 5^e alinéa de l'article 72 de la Constitution : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

3.2. La coordination des différents métiers de la DGFIP au service des entreprises

Dès sa création en 2008, la DGFIP s'est réorganisée pour faciliter l'exercice de leurs démarches fiscales par les entreprises en déployant progressivement des services des impôts des entreprises (SIE). Le projet stratégique de la DGFIP pour la période de 2013 à 2018 décide, « dans le prolongement des actions engagées depuis plusieurs années, [de] consolider une confiance mutuelle entre les acteurs économiques et la DGFIP en répondant à leurs besoins et en développant une offre de service numérique adaptée. [...] Les entreprises bénéficient auprès des directions locales d'informations complètes, actualisées et adaptées quant aux modalités d'aides des autorités européennes, nationales et territoriales ».

Dans l'exercice quotidien de leurs missions, les différents services de la DGFIP recueillent une grande richesse d'informations concernant la vie des entreprises et leur situation économique. En articulation avec les acteurs publics concernés, dont la CDC, les synergies sont développées afin de mobiliser plus efficacement l'information disponible en faveur des entreprises en difficulté. L'objectif est de pouvoir détecter précocement ces dernières et de leur permettre de solliciter dans des délais utiles les dispositifs de soutien existants. Ainsi, les entreprises seront désormais invitées à venir présenter leur dossier devant la commission des chefs de services financiers.

Les services économiques des directions régionales et départementales des finances publiques (DRFiP/DDFiP) assurent la vice-présidence et le secrétariat des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI²³), la présidence et le secrétariat des commissions départementales des chefs des services financiers et des représentants des organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et de l'assurance-chômage (CCSF²⁴), le secrétariat des commissions départementales de financement de

l'économie (CDFE²⁵) et les cellules opérationnelles de suivi (COS²⁶). En 2012, ces différentes instances ont traité plus de 7 900 dossiers d'entreprises qui représentent un enjeu de près de 295 000 emplois. Depuis juin 2012, ces directions locales participent également aux cellules « veille et alerte précoce » qui sont chacune animées par le commissaire au redressement productif (CRP).

Les services de la DGFIP se sont également mobilisés l'année dernière pour répondre aux difficultés liées à certains événements climatiques ou dans certains secteurs : mesures décidées en faveur des arboriculteurs, des maraîchers et des viticulteurs des départements de l'Aude, du Gard, de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales, ainsi que des éleveurs de volailles et fournisseurs d'un grand groupe de l'agroalimentaire, mesures en faveur des particuliers et des professionnels touchés par les inondations survenues les 20 et 21 octobre 2012 dans le département des Hautes-Pyrénées...

Enfin, les services économiques de la DGFIP ont réalisé 13 535 analyses de dossiers d'aide

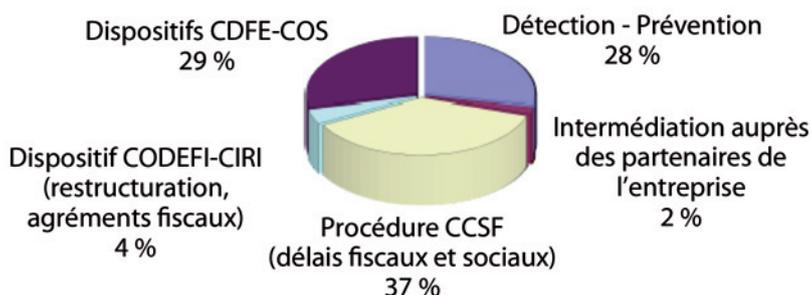
23. Les CODEFI et les CDFE accompagnent les entreprises en difficulté, confortant ainsi leurs missions d'accueil, d'orientation et de détection dans les départements ainsi que de diffusion d'information aux acteurs économiques locaux. Les CODEFI jouent un rôle essentiel dans un contexte de crise économique, en matière d'accueil, d'orientation et de détection des entreprises en difficulté. Les membres des CODEFI se sont réunis plus de 400 fois en 2012. Plus de 2 500 entreprises en difficulté ont pu être ainsi détectées, parmi lesquelles 50 % d'entre elles ont été contactées par le secrétaire permanent du CODEFI pour faire le point sur leur situation. Après avoir identifié la nature et l'ampleur des difficultés, et au-delà de l'action des COS qui traitent plus spécifiquement des difficultés d'accès au crédit, le CODEFI joue un rôle de médiateur pour régler les difficultés structurelles et dégager une solution de redressement pérenne en liaison avec les partenaires de l'entreprise : actionnaires, établissements financiers et principaux clients notamment. En 2012, les CODEFI ont ainsi tenu 123 réunions de négociations avec les partenaires de 172 entreprises en difficulté préalablement détectées, soit un enjeu de 40 000 emplois. À l'instar du Comité interministériel à la restructuration industrielle (CIRI), les CODEFI peuvent proposer des audits ou des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES).

24. Le montant de dettes fiscales et sociales ayant donné lieu en 2012 à un plan d'étalement octroyé par la CCSF est de près de 777 M€ (soit 3 330 délais de paiement de dettes fiscales et sociales). Les débiteurs placés en procédures de conciliation, de sauvegarde ou de redressement judiciaire ont la possibilité de demander aux créanciers publics une remise de leurs dettes fiscales et sociales en s'adressant aux CCSF. En 2012, 69 demandes de remise de dettes publiques ont été accordées par les CCSF.

25. Les CDFE se réunissent sous l'égide du préfet assisté du DDFiP. À travers leurs membres (représentants des réseaux bancaires du département, d'Oséo, de la Banque de France, du MEDEF, de la CGPME et de l'UPA), elles informent les acteurs économiques locaux. Elles effectuent également le diagnostic de la situation économique départementale, déclinent à leur niveau les engagements pris par les banques au niveau national et sont chargées de les suivre régulièrement.

26. Présidée par le préfet ou son représentant et réunissant le DDFiP et le médiateur délégué départemental (directeur de la Banque de France), la cellule opérationnelle de suivi (COS) s'assure que tous les dossiers sont traités selon la procédure appropriée (médiation, CODEFI, CCSF, CIRI). Elle examine les dossiers individuels qui n'ont pas abouti dans le cadre de la médiation bancaire. Elle conduit des analyses qualitatives de certaines données bancaires (durée des prêts accordés, montant des prêts refusés, etc.) et prépare également les dossiers « données bancaires » qui seront examinés en CDFE. Les COS ont examiné plus de 2 250 dossiers en 2012 représentant plus de 70 000 emplois.

Répartition de l'activité des DRFiP/DDFiP par nature d'intervention



publique en 2012 (aides de l'État et/ou d'établissements publics nationaux dans 35 % des cas, fonds européens dans 46 % des cas et aides mises en œuvre par des collectivités territoriales dans 19 % des cas). Ces contributions de la DGFIP à l'instruction de dossiers d'aide prennent la forme d'avis (72 %) et de vérifications de situation fiscale (28 %).

En s'appuyant sur la proximité de son réseau avec le monde économique, la DGFIP souhaite conforter le rôle de ses directions régionales et départementales en tant que relais d'information, par une approche à la fois descendante (comme la communication auprès des acteurs économiques sur les réformes en cours) et ascendante (fonction d'alerte et d'analyse en direction de l'administration centrale). Celles-ci délivrent aussi au préfet de région une information économique et financière complète et territorialisée. Au sein de l'administration centrale, le bureau CL2B de la DGFIP coordonne ces missions à caractère économique²⁷.

Les autres missions de la DGFIP peuvent aussi servir des objectifs économiques. Dans le cadre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi lancé fin 2012, la DGFIP participe ainsi activement à la réduction des délais de paiement de la dépense publique, tant en adaptant l'organisation de ses services (déploiement des services facturiers traitant plus rapidement les factures des fournisseurs de l'État) que les méthodes de contrôle de la dépense (contrôle hiérarchisé et partenarial de la dépense encadré par l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et

comptable publique)²⁸. Elle se mobilise également pour que les entreprises puissent disposer dans des délais brefs du versement des crédits d'impôt (crédit impôt recherche, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et des remboursements de crédit de TVA.

Conclusion

À l'approche du bicentenaire du partenariat noué entre la CDC et le réseau des comptables publics de l'État, un rapide bilan conduit à constater que les liens n'ont cessé de se resserrer entre eux. Comme le présent article a tenté de le décrire, ils sont des instruments complémentaires au service de l'intérêt général. Leurs actions respectives se complètent pour rendre encore plus efficace le soutien public apporté aux entreprises et aux collectivités territoriales.

Partageant le même souci d'adapter leur organisation et leurs procédures à un environnement de plus en plus évolutif, ces deux partenaires exploitent notamment les synergies résultant de la mise en commun de certains de leurs moyens dans le domaine des activités bancaires. Cette stratégie partagée par la CDC et la DGFIP vise à dégager des potentialités nouvelles de simplification de la gestion publique et d'économie de moyens, tout en confortant la foi publique dans l'efficacité de leur protection des dépôts qui leur sont confiés alors que l'intervention de l'État a été nécessaire pour surmonter la crise de confiance ayant atteint les banques privées ces dernières années. ■

27. Extraits de l'article 14 de l'arrêté du 3 avril 2008 modifié portant organisation de la direction générale des finances publiques (NOR BCFP0807277A) : « Le bureau expertise et action économiques et financières [...] assure le pilotage, l'animation et la formation des services déconcentrés en charge de l'expertise et de l'action économiques et financières, notamment en matière de détection et de traitement des entreprises en difficulté et d'aides aux entreprises en développement. Il assure également une mission d'appui au réseau sur les projets d'investissements publics et les opérations qui présentent un enjeu juridique, économique ou financier significatif. Il définit les modalités de conseil apporté aux préfets en matière économique et financière. Il contribue aux travaux interministériels d'élaboration de la réglementation. Il participe au dispositif de gestion de crise au niveau national et à l'élaboration des plans de continuité d'activité. [...] ».

28. « Parmi les quatre leviers du plan pour le renforcement de la trésorerie des entreprises annoncé par le ministre de l'Économie et des Finances en mars 2013, figure l'amélioration des délais de paiement de la sphère publique. Concernant les collectivités territoriales, il est ainsi demandé aux directions départementales et régionales des finances publiques ainsi qu'aux comptables publics d'organismes locaux et hospitaliers de mener les deux actions prioritaires suivantes :
- la promotion de la dématérialisation des pièces comptables et justificatives adressées par les ordonnateurs aux comptables : la dématérialisation de la chaîne de la dépense, accélérant ses traitements, suppose d'inciter à la fois les fournisseurs à adresser aux acheteurs publics des factures dématérialisées et ces derniers à dématérialiser leurs ordres de payer et pièces les justifiant ;
- la promotion du contrôle allégé en partenariat des dépenses afin de simplifier et d'accélérer les procédures de mise en paiement des factures » (Instruction de la DGFIP du 15 avril 2013 relative à l'application dans le secteur public local et hospitalier du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, BOFIP-GCP-13-0014 du 22 avril 2013, p. 4).



Jean-François BOUDET

Maître de conférences (HDR) en droit public (Sorbonne Paris Cité – Université Paris Descartes)

Membre du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques

(CERSA – CNRS – Université Paris II UMR7106)

Collaborateur scientifique au Centre Montesquieu d'action publique

(Université catholique de Louvain)

Les contrôles sur la Caisse des dépôts et consignations et ses activités

Le terme même de « contrôle » est en opposition avec le statut de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), tel qu'il est issu de la loi du 28 avril 1816 (dispositions elles-mêmes codifiées aux articles L.518-2 et sq CMF). Voulu indépendante, la CDC est en effet un « établissement spécial » placé sous le sceau de la « foi publique » et sous « la garantie et la surveillance de l'autorité législative ». Il n'en reste pas moins que l'interventionnisme public et le développement des activités financières et économiques de la Caisse des dépôts ont conduit les pouvoirs publics à contrôler – sous la forme de souhaits, de tentations, de désirs, de banalisations, de propensions et/ou de traductions normatives – les activités de la CDC sans trop remettre en cause les spécificités statutaires et l'originalité fonctionnelle de l'institution séculaire.

Un directeur général de la Caisse des dépôts et consignations faisait remarquer dans les années 1990 avec stupéfaction – voire avec un certain agacement — que la « vieille dame du 56 rue de Lille » restait un organisme hypercontrôlé. Il est vrai que la lecture des textes instituant et organisant la Caisse des dépôts et consignations fait entrer une multitude de contrôles et d'institutions contrôlant cet organisme, établissement dont les contours, la nature et le régime juridique sont parfois difficiles à percevoir : le Parlement (1816), la Commission de surveillance (1816), le Caissier général (1816), la Cour des comptes (1816), et plus récemment, l'Inspection générale des finances (1990), deux Commissaires aux comptes (2006), des Contrôleurs

généraux (2008) ou l'Autorité de contrôle prudentiel (2008) ne sont en effet, parmi d'autres, jamais assez loin ou jamais assez proches de la CDC¹. Ces complications intellectuelles le sont d'autant plus que la Caisse des dépôts forme avec ses filiales, depuis la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001, « un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales et peut exercer des activités concurrentielles »². Le sujet proposé interroge

1. Respectivement : Art. L.518-2 ; art. L.518-3, L.518-7 et -10 ; L.518-13 ; L.518-15 et R.518-28 ; L.561-2 ; R.518-8-1 ; L.518-15-3 du Code monétaire et financier (CMF).

alors sur les degrés de ces contrôles et plus généralement sur leur cohérence et leur éventuelle physionomie juridique. Cette recherche dépasse le strict cadre légal et juridique, mettant surtout en valeur les confluences politiques, financières et administratives entre ces diverses autorités. De ce fait (et parce que la notion de groupe public ne relève pas de la théorie juridique), la question des contrôles sur la CDC et de ses activités interroge encore sur le périmètre organique et matériel de ces contrôles³. Le titre de cette contribution peut enfin assommer le lecteur en considérant l'espace occupé par la CDC dans l'économie française, européenne et mondiale⁴. Il y a surtout plusieurs sens à donner au terme « contrôle », notion *a priori* en contradiction avec l'indépendance officiellement affichée de la Caisse des dépôts et consignations et avec son statut *sui generis*⁵. Dans un sens étroit, le mot n'est employé que par le codificateur pour exposer le « contrôle par la Cour des comptes » (§4) et le « contrôle externe » (§6) de la CDC⁶. Dans un sens plus large, il doit être associé

aux missions de surveillance incombant à la Commission de surveillance de la CDC (art. L.518-7 CMF), établissement lui-même « spécial... placé[e], de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative » (art. L.518-2 al.4 CMF).

La période la plus récente tend à élargir en fait et en droit le domaine des contrôles et à en multiplier les formes sur l'organisation de la CDC et sur les fonds gérés par cette dernière. Cette banalisation du « dedans vers le dehors » n'est pas propre à l'établissement de la rue de Lille, mais concerne l'ensemble des organismes et entreprises publics⁷. La Caisse des dépôts symbolise au plus haut cette évolution⁸. Créée par l'article 110 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances, elle a été placée comme la nouvelle Caisse d'amortissement créée en même temps qu'elle, « de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative » afin de mettre les dépôts et les sommes consignés à l'abri de toute tentation. Le comte ROY, président de la Commission de surveillance de la CDC de 1837 à 1847, décline clairement cette disposition dans le rapport remis au Parlement en 1837 : « Placée en dehors de la responsabilité de toute ministre, il est dans la nature de cette institution qu'elle ne puisse être enchaînée par aucun lien aux actes du ministre des Finances ou qu'elle apparaisse dans ses comptes. Elle n'a point été établie comme un moyen de finances. Une pensée bien plus haute a présidé à sa création : c'est une institution conservatrice et protectrice de la propriété privée et des deniers de famille consignés par autorité de justice, soumise au droit commun et à la juridiction des tribunaux ordinaires. L'objet de la loi qui l'a établie et organisée a été de **garantir à la fois les dépôts qui lui sont confiés de la cupidité ou de l'infidélité des dépositaires particuliers, et des vicissitudes de la situation du Trésor** ; son indépendance a été, de tout temps, la condition essentielle de son existence »⁹. De la sorte, le Directeur général de la CDC est invité « à conserver dans ses relations officielles avec le ministre des Finances, l'indépendance de situation qui lui a été attribuée par la loi du 28 avril 1816 et à ne pas accepter par les formes de sa correspondance, à Paris ou dans les départements, un rôle subordonné qui pourrait altérer la position légale et la confiance publique qu'il importe de conserver intact à l'institution

2. Cette disposition originellement codifiée à l'art. L.518-1 CMF pour éviter à l'époque toute discussion sur le statut de la CDC est désormais reprise à l'art. L.518-2 CMF. Cette modification résulte de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 (art.151-II) et présente logiquement à sa place le statut et les missions de la CDC et de son groupe (c'est-à-dire au sein de la section 2 « La Caisse des dépôts et consignations » du chapitre VIII « Les établissements et services autorisés à effectuer des opérations de banque », titre I « Établissement du secteur bancaire », Livre cinquième « Les prestataires de services » du Code monétaire et financier).

3. Sur le concept de « groupe public » et sa réalité juridique : V. CHAPUS (R.), « Droit administratif général », Paris, Montchrestien, coll. Domat Droit public, t. 1, 2001, 15^e éd., p. 379 et TRUCHET (D.), « Droit administratif », Paris, PUF, coll. Thémis Droit, 2008, 3^e éd. mise à jour, p. 99. Appliqué au Groupe CDC, v. humblement : BOUDET (J.-F.), « La Caisse des dépôts et consignations : Histoire, statut, fonction. Préface L. SAÏDJ », Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2006, pp. 302-322.

4. Dans une perspective historique (le titre est en lui-même évocateur) la somme de PRIOURET « La Caisse des dépôts : cent cinquante ans d'histoire financière » (Postface F. BLOCH-LAINE », PUF, 1966, 508 p.). En 2012, le résultat récurrent, qui correspond au résultat courant de la Caisse des dépôts et aux résultats récurrents des filiales pour la quote-part qui revient à la CDC, montre une certaine stabilité à 1,55 Md€ (malgré un résultat net part du groupe Caisse des dépôts à -458 M€, marqué par de lourdes dépréciations exceptionnelles : France Télécom, Dexia, Veolia Transdev), des fonds propres consolidés à 23,5 Md€ et un résultat courant des fonds d'épargne à 1,008 Md€ (après dotation au Fonds pour risques bancaires généraux — FRBG — pour un montant de 658 M€, le résultat net est de 350 M€). On a pu alors qualifier la CDC de « monstre juridique », de « SAMU social », d'une « kyrielle d'organismes incontrôlables ».

5. V. notamment dans les visas des ordonnances du 22 mai 1816 du roi contenant règlement sur l'administration de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations, créés par la loi du 28 avril 1816 et du 3 juillet 1816 relative aux attributions de la Caisse des dépôts et consignations, créée par la loi du 28 avril 1816, les déclarations d'intention de auteurs. V. plus précisément sur cette problématique de l'indépendance de la CDC : BOUDET (J.-F.), « La Caisse des dépôts et consignations : Histoire, statut, fonction. Préface L. SAÏDJ », Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2006.

6. V. les intertitres introduisant les art. L.518-15, L.518-15-2 et-3 du CMF. À la vérité, le terme « contrôle » était présent avant la codification au Code monétaire. V. en ce sens l'article 13 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes aujourd'hui codifié à l'art. L.131-3 du Code des juridictions financières.

7. WEIL (P.) et POUYAUD (D.), « Le droit administratif », Paris, PUF, coll. QSJ, 2006, p. 31.

8. V. J.-C. BONICHOT sous CE 19 mars 1993, *Caisse des dépôts et consignations caisse nationale de prévoyance*, Rec. p. 75.

9. C'est nous qui soulignons.

dont il dirige le service »¹⁰. Il ne peut y avoir de la sorte et dans cet esprit qu'un « contrôle supérieur » du ministre des Finances sur la Caisse des dépôts et consignations, établissement échappant par principe à toute tutelle et à tout contrôle exercés de l'extérieur¹¹. De telles interventions seraient contraires aux principes mêmes d'indépendance et d'autonomie de gestion de la CDC et incompatibles avec les missions confiées à la Commission de surveillance¹². Il est ainsi considéré que le Premier ministre et les ministres chargés de la fonction publique ou du portefeuille de l'économie et des finances ne sont par principe que des ministres de rattachement pour les actes réglementaires et individuels requérant une intervention ministérielle les concernant strictement¹³. Ce consensus a perduré jusqu'à la mise en place de l'interventionnisme public et du dirigisme étatique à partir des années 1930, date à laquelle l'appétit des autorités politiques et administratives justifia le développement des contrôleurs. Le contrôle de la Cour des comptes est symptomatique de ce déploiement : quoique présente depuis l'origine au sein de la Commission de surveillance, le juge financier connaissait de 1816 à 1967 une limite exceptionnelle à sa juridiction. Le Caissier général et les préposés de la CDC ne sont responsables envers la haute magistrature financière que de la présentation du fait matériel des paiements et, par dérogation aux règles de la comptabilité publique, la légitimité et l'opportunité des opérations sont du seul ressort du Directeur général¹⁴. L'article 13 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, désormais codifié à l'article L.131-3 CJF, a élargi le domaine et les modalités de contrôle sur la Caisse des dépôts, ajoutant un contrôle administratif au contrôle juridictionnel sur le Caissier général et sur les préposés¹⁵. De même, les

contrôles de l'Autorité du contrôle prudentiel et ceux de l'Autorité des normes comptables ne peuvent se dérouler que « sous réserve des adaptations nécessaires » à la Caisse des dépôts et « pour le contrôle des seules activités bancaires et financières »¹⁶. Ces rapports « peuvent être assortis de propositions de recommandations permettant de restaurer ou de renforcer la situation financière et, dans les domaines concernés, d'améliorer les méthodes de gestion ou d'assurer l'adéquation de l'organisation aux activités et aux objectifs de développement de la Caisse des dépôts et consignations » et ce n'est qu'à la Commission de surveillance de la CDC d'adresser au Directeur général de l'établissement « des mises en garde, des recommandations ou des injonctions qu'elle peut décider de rendre publiques »¹⁷. À la vérité, ce contrôle sur les activités bancaires et financières de la CDC avait déjà été demandé dans les années 1990, mais, il est vrai, dans un climat politique défavorable et tendu¹⁸. Il y a donc une forme de « doctrine négociée » de contrôle entre les instances dirigeantes de la CDC et les pouvoirs publics, méthode dogmatique qui laisse percevoir une distinction... entre un contrôle de l'établissement spécial CDC dans son fonctionnement administratif et financier d'une part et d'autre part un contrôle plus fonctionnel des activités et du groupe CDC¹⁹. Cette fiction permet aux différents acteurs de rester en conformité avec le statut original de 1816 sans trop le mettre à mal²⁰. Par ailleurs, cette « doctrine

10. V. procès-verbal de la Commission de surveillance de la CDC du 28 mai 1847.
11. Expression dictée par le Commissaire du gouvernement L'HÔPITAL sous CE 18 décembre 1862, *Bergerat*, Rec. p. 814. V. également l'avis du Conseil d'État précité du 8 janvier 1952 en ce qui est des propriétés de la Caisse.
12. POMEY (M.), « Le régime juridique de la Caisse des dépôts et consignations », *Droit social*, 1966, p. 545 ; du même auteur : « Le régime juridique de la Caisse des dépôts et consignations », *Revue administrative*, 1974, p. 18.
13. V. procès-verbal de la Commission de surveillance du 28 novembre 1984 et AUCOC (L.), « Conférences sur l'administration et le droit administratif, faites à l'École des Ponts et Chaussées », Paris, Dunod, t. 2, 1870, p. 155 sqq. V. aujourd'hui respectivement : art. R. 518-6 CMF (questions relatives à la gestion des fonctionnaires) et art. L.518-12 CMF (budget de l'établissement).
14. V. encore aujourd'hui les dispositions codifiées aux art. L.518-13 CMF et R.131-14 sq. CJF.
15. V. de manière plus médiatique : Cco, 17 mars 1977, *Gensollen*, *caissier général de la Caisse des dépôts et consignations*, Rec. p. 40, GAJF, 1995, 4e éd., no 24, p. 227-230 et plus particulièrement encore le rapport public pour l'année 2000 de la Cour des comptes analysant l'évolution de la Caisse des dépôts (p. 117 sq.).

16. V. les art. L.518-15-2 et L.518-15-3 CMF.

17. V. art. L.518-15-3 al. 2. Pour mieux se rassurer, l'art. 37 de la loi no 2012-354 du 14 mars 2012 ajoute un dernier alinéa à l'art. L.518-15-3 CMF selon lequel la CDC verse une contribution à la Banque de France pour le compte de l'Autorité de contrôle prudentiel à titre de défraiement des missions qui sont confiées à cette dernière autorité.

18. V. CHINAUD (R.), Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les suites susceptibles d'être données au relevé des constatations de la Cour des comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des dépôts et consignations, Sénat, 24 avril 1991, no 298, 235 p. ; et surtout, du même sénateur, membre de la Commission de surveillance de la CDC, le rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la Caisse des dépôts et consignations, Sénat, 9 juin 1992, no 394, 266 p.

19. V. en ce sens BOUDET (J.-F.), *op. cit.*, not. p. 57-58.

20. Les débats pendant le vote de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 (établissant le contrôle externe sur la CDC) confirment clairement cette idée puisqu'il s'agissait bien de rester en conformité avec le considérant 29 de la décision no 83-167 du Conseil constitutionnel : « [...] Considérant [que] la Caisse des dépôts et consignations [...] peut, « lorsqu'[elle] effectue[nt] des opérations de banque dans les mêmes conditions que les établissements de crédit, être soumis, sous réserve des adaptations nécessaires et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État aux réglementations instituées par le comité de la réglementation bancaire ; que cette disposition d'une loi qui vise à soumettre la généralité des opérations de banque à des règles uniformes dès lors qu'aucun obstacle particulier ne s'y oppose ne laisse pas au comité de la réglementation bancaire le pouvoir de prononcer ou non, à son gré, l'extension des règles qu'il édicte aux établissements sus énoncés, mais lui confère simplement le soin de vérifier l'existence des conditions nécessaires à cette extension ; [...] ».

« négociée » n'est pas en elle-même en contradiction avec les principes de légalité et de l'État de droit²¹ ; elle se justifie par les principes de sécurité et de régulation financières en général et par le domaine plus particulier des activités de la CDC qui, en tant qu'« établissement spécial (est) chargé d'administrer les dépôts et les consignations, d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées. ? (Elle) est chargée de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. (Elle) contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprises et du développement durable » et en tant qu'« un investisseur de long terme (qui) contribue, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux, au développement des entreprises »²². Cette sensibilité financière (la nature des fonds confiés) et économique (la théorie du « patriotisme économique ») d'une part et d'autre part la promotion sociale d'un « capitalisme à la française » vont justifier ces aménagements et ancrer, en s'inspirant de la « Foi publique », lesdits contrôles sur un « modèle CDC » d'entrepreneuriat.

Dans les faits, la montée en force de l'interventionnisme public a rendu plus étroites les relations quotidiennes de travail entre administrations et a même justifié l'intro-mission du Directeur du Mouvement général des fonds (le Directeur du Trésor au ministère des Finances) au sein de la Commission de surveillance²³. Ce renforcement de « l'élément administratif » (pour reprendre le rapport du ministre des Finances GOUCHAUX) valide une liaison « intime » (TANNERY) et « avantageuse » (ECK) entre les deux administrations financières l'une placée rive droite, l'autre rive gauche de la Seine (à l'instar des services du chef de l'État et du pouvoir législatif)²⁴ : pour définir la liberté que lui impartit le Trésor, BLOCH-LAINÉ, Directeur général de la CDC de 1952 à 1967,

Directeur du Trésor juste avant sa nomination à la Caisse, avait en ce sens inventé une formule restée connue rue de Lille : « La Caisse ne fait rien que le gouvernement désapprouve, mais elle ne fait pas tout ce qu'il demande ». Il ajoutait ensuite : « Elle peut faire ce que le gouvernement ne lui demande pas, à condition que ça ne lui déplaise pas »²⁵. Cette diplomatie administrative montre encore toutes les subtilités relationnelles entre la CDC et les pouvoirs publics et la vigilance qui incombe autant aux dirigeants qu'aux contrôleurs et surveillants de la Caisse des dépôts et consignations pour ne pas trop bouleverser l'ordre établi par la loi du 28 avril 1816. Il n'y a donc pas, sur un plan légal et officiel, de directives de la part des pouvoirs publics, mais des contacts, eux-mêmes à la base d'un contrôle (même le plus apparemment formaliste). Il s'agit plus subtilement d'une « invite », telle que la linguistique nous le propose et à la manière peut-être plus britannique des consultations ministérielles *behind closed doors*. Par suite, dans le cas de missions que la Caisse remplit pour le compte des pouvoirs publics (État, collectivités locales, Union européenne), le Législateur fixe les conditions du contrôle que peut exercer telle ou telle autorité sur les services gérés, le plus souvent en accord avec l'administration directoriale de la CDC²⁶. De même, l'Inspection générale des finances (IGF), en sa qualité de corps de contrôle placé auprès du ministre chargé des finances, ne saurait avoir compétence sur l'établissement CDC sans contrarier le principe du contrôle par le pouvoir législatif édicté par la loi organique du 28 avril 1816. L'article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 aux termes duquel sont soumises à l'Inspection générale des finances les sociétés qui font « appel au concours d'un établissement public » (notamment sous forme d'apport en capital) place cependant les filiales du groupe dans le champ d'application de ce contrôle (et ce, en dépit du statut particulier de l'établissement public mère). Il est de tradition cependant que le contrôle de l'IGF se fasse soit à la demande du Directeur général ou de la Commission de surveillance, soit après information préalable du Directeur général²⁷. Ces contrôles prennent davantage la forme ponc-

21. V. BOUDET (J.-F.), « Les institutions financières publiques. Préface R. MUZELLEC », Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 69 sqq.

22. Alinéas 2 et 3 de l'art. L.518-2 CMF.

23. V. décret du 25 octobre 1848 relatif à la Commission de surveillance des Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations, Rec. Varnier, 1894, p. 44.

24. Ce d'autant que la « gouvernance » de la CDC a toujours été confiée à un haut fonctionnaire du Conseil d'État, du ministère des Finances ou de l'Inspection générale des finances, voire anciennement à un magistrat de la Cour des comptes. V. les recherches historiques et la rédaction des biographies des présidents de la Commission de surveillance et des Directeurs généraux de la CDC établies par G. BAZIRE (1816-2006 : La Gouvernance de la Caisse des dépôts, Paris, CDC, 2006, 144 p.).

25. Sur ces différentes citations, V. notre thèse publiée *préc.* pp. 188-192.

26. Sur ces différentes missions confiées à la CDC, v. de manière synthétique : SCHPILBERG-KATZ (J.), « La Caisse des dépôts », Paris, PUF, QSJ, 2008 et, pour les actualisations, les rapports d'activités de la CDC disponibles sur le site internet de l'établissement.

27. V. en ce sens dans cette dernière hypothèse et pour exemple, la mission commandée par le ministre de l'Économie en juin 2009 à l'IGF relative aux « relations financières entre l'État et la Caisse des dépôts ».

tuelle d'évaluations *ex-ante* et sur un domaine de compétences bien délimitées. Quelles que soient leurs natures juridiques et leurs multiplicités, ces contrôles n'ont en définitive que pour but l'intérêt général, c'est-à-dire la réalisation de la politique qui a été arrêtée par les représentants du peuple et l'information citoyenne du bon emploi de l'argent confié, sous le sceau de la « Foi publique », à la CDC. C'est peut-être le sens qu'il convient de donner à la loi organique de 1816 qui a conçu un dispositif illimité pour le contrôle législatif qui s'exerce soit directement par le Parlement, soit par la Commission qui lui en rend compte²⁸. Les moyens et la portée du contrôle législatif visent à la fois la régularité comptable, l'exactitude matérielle, le bien-fondé et l'opportunité de toutes les opérations dans leur moindre détail (y compris les emplois des fonds d'épargne centralisés à la CDC, pour lesquels la Commission de surveillance doit donner son « accord »)²⁹. Ils se manifestent plus exactement dans la surveillance permanente des commissaires et dans le rapport annuel au Parlement qu'expose la Commission « sur la direction morale et sur la situation matérielle de l'établissement au cours de l'année expirée », document qui par le passé était soumis au vote des Assemblées parlementaires³⁰. De même, la composition de la Commission de surveillance laisse transparaître une union tripartite regroupant des parlementaires, des administrateurs et les meilleurs experts de l'économie, des finances et de la banque³¹ : les missions confiées à la Commission de surveillance ne peuvent tendre qu'à garantir la confiance publique, condition de l'indépendance de la CDC et degré le plus haut du « crédit public »³². La Commission de surveillance est donc l'élément suprême de surveillance et de contrôle de la CDC et sur les activités de cette dernière. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 24 décembre 1839, repris à l'article L.518-3 CMF, rappelle bien cette haute fonction confiée à la Commission de surveillance : surveiller les activités de la CDC et protéger le statut spécial de la CDC, non comme un privilège d'un autre siècle, mais comme la confiance de la Nation pour la gestion de fonds particuliers (dépôts et consignations, épargne réglementée). Dit autrement, la nature de ces fonds commande le statut *sui generis* de la CDC³³. Aussi, le choix du terme,

aujourd'hui imprécis, de surveillance pour qualifier de manière significative et tautologique la mission de la Commission de surveillance est savamment organisé dans la loi du 28 avril 1816 créant les Caisse d'amortissement et des dépôts et consignations³⁴. Emprunté au vocabulaire juridique privatiste, on a pu le définir comme la rencontre préventive de « Lumières » au service de la protection de fonds privés. Il prend le sens tout à la fois d'une action de veille et d'une espèce de contrôle judiciaire de caractère administratif. Cette référence apparaît dans la doctrine administrative avec l'idée de précaution à propos du fonctionnement des services publics. C'est le pouvoir d'adresser des instructions et/ou des ordres de service en vue surtout d'assurer l'uniformité du fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations. La lecture de l'article L.518-9 CMF (reprise par le codificateur des dispositions de l'article 113 de la loi de finances du 28 avril 1816 et de l'article 10 de l'ordonnance du 22 mai 1816 contenant règlement sur l'administration de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations créées par la loi du

28. THIVEAUD (J.-M.), « Le statut de la Caisse des dépôts : tutelle parlementaire et crédit de la nation (la foi publique) », Bulletin de l'IREPP : La Poste : vers une autonomie », janvier 1991, p. 165.

29. V. l'art. L.518-7 CMF et, en ce qui concerne les fonds d'épargne, v. plus particulièrement l'art. L.221-7 CMF.

30. Art. L.518-10 CMF. Pour une appréciation de ce contrôle, v. not. les pages 192 sqq. de notre thèse préc.

31. V. art. L.518-4 CMF.

32. Si l'on considère les débats qui entourent la loi sur les finances du 28 avril 1816 au cours desquels les expressions de « Foi publique » et de « Crédit public » ont une puissante valeur de leitmotiv ou de mot d'ordre politique, il est clair que l'utilisation qui en est faite par les orateurs et essentiellement par le comte de CORVETTO, ministre des Finances, renvoie toujours au domaine financier : la Foi publique est assurément le fondement indispensable du crédit public dont le gouvernement a besoin, lui qui vient, auprès des alliés, d'engager « la Foi des traités », au nom d'un monarque qui a établi la Charte constitutionnelle sur les bases sacrées de la « Foi jurée ». La « Foi publique » exprime alors le caractère sacré de l'engagement de l'État envers les fonds qui lui sont confiés tandis que le crédit public, plus technique, existe lorsque l'État a les moyens d'intervenir sur les marchés et qu'il peut facilement y emprunter. L'expression de crédit public va cependant s'imposer et faire disparaître l'expression de Foi publique de l'usage courant, mais tout en gardant une synonymie (V. en ce sens et parmi d'autres les ouvrages de LEROY-BEAULIEU, de SAY, de MACAREL et BOULATIGNIER, de JEZE ou de WALINE). Le cent cinquantième anniversaire de la Caisse des dépôts et consignations est l'occasion de confirmer publiquement l'attachement des pouvoirs publics à cette Foi publique. Le Général de GAULLE, lors de cette célébration, lui donne le sens de confiance générale. BLOCH-LAINÉ la résume ainsi : « restaurer la Foi dans le crédit public en confiant à un organisme intermédiaire entre l'État et les épargnants le soin d'obliger le premier à se bien comporter vis-à-vis des seconds, (...) interposer entre le grand débiteur et la foule des créanciers un agent de confiance indépendant ». La délégation française à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe rapportait en 1999 aussi qu'« un État de droit, c'est aussi une communauté nationale où est respectée la foi publique, c'est-à-dire où les salaires et les retraites sont payés, où les épargnants ne sont pas bernés par des publicités mensongères et finalement ruinés ». Ces débats n'ont certainement pas perdu de leur acuité. V. sur ces références : BOUDET (J.-F.), *op. cit.* p. 34.

33. V. plus spéc. art. L. 221-5, -6 et -7 ainsi les art. D.221-9, R.221-10 et -11 CMF. V. encore dans son actualité française le papier d'Audrey TONNELIER intitulé « L'épargne des Français, objet de toutes les convoitises » paru dans le journal *Le Monde* du 26 mars 2013.

34. V. notamment : DUMESNIL (J.), « Lois et règlements de la Caisse des dépôts et consignations dans ses rapports avec les particuliers, les offices ministériels et les administrations publiques, suivis d'un traité des offres de paiement, de la consignation et du remboursement des sommes consignées », Paris, Vidéococq, Joubert et Mme Gouillet, 1839, 457 p.

28 avril 1816) et de l'alinéa 2 de l'article 518-15-3 CMF (tel qu'ajouté dans le Code par l'article 18 de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010) renforce cette idée : si la Commission de surveillance peut adresser des observations, mises en garde, injonctions, etc., ces corrections n'emportent en effet aucune obligation légale pour le Directeur général. Prêtant serment devant la Commission de surveillance (article L.518-11 CMF), le Directeur général de la CDC est originellement placé dans une situation très exceptionnelle : « Il n'a rien à craindre et à espérer, il est l'homme de la Loi »³⁵. La surveillance doit dès lors être distinguée des notions plus modernes de réglementation, de contrôle, de tutelle et de régulation, activités habituellement exercées par d'autres autorités susmentionnées (Cour des comptes, Autorité du contrôle prudentiel, Inspection générale des finances, Contrôleurs généraux, etc.), ces vocables étant encore une fois impropres à utiliser à l'établissement spécial Caisse des dépôts et consignations³⁶. De plus, sous l'influence de l'anglais *control*, le mot français a pris le sens de « maîtrise », qui signifie pouvoir de déclencher, de moduler, d'arrêter, de régler un processus que l'on a sous sa surveillance. Ce contrôle ponctuel et concret – qui s'exerce notamment en ce qui concerne le contrôle des fonds publics – se distingue de la surveillance au sens traditionnel sans pour autant être antinomique. Il s'agit plus précisément d'assurer aujourd'hui dans un système d'économies complexes une vigilance permanente et d'orientation des activités d'institutions financières publiques dans l'appui que ces dernières apportent aux politiques publiques. Cette posture spécifique mise en place en 1816 et globalement confirmée par la suite repose sur une conception fonctionnelle d'une Administration publique « concertée » et ne s'oppose pas à

la culture plus légaliste du droit français³⁷. Elle ressemble davantage à une approche balistique du droit, la capacité d'atteindre ou d'engendrer un effet passant par le fait d'anticiper ou d'intégrer ces réalités relationnelles ou politiques qui viennent s'interposer entre le but et le moyen et qui obéissent à de toutes autres formes de rationalité. Cette forme se traduit par le caractère utile de la CDC, au service de la Nation et par le qualitatif habituellement donné à la CDC : le « bras armé » des pouvoirs publics³⁸. L'indépendance de la CDC n'est alors que la condition de son existence et les contrôles sur la CDC, sous l'autorité de la Commission de surveillance, ne sont que les conséquences constitutives de cette organisation et des activités du Groupe de la Caisse des dépôts. Est ainsi organisé depuis 1833 un service interne du « contrôle général » exercé auprès du Caissier général sur la régularité matérielle des opérations comptables³⁹. Ce contrôle, organisé au sein de l'établissement et indépendamment de l'Inspection générale des finances, a été étendu en 1986 au respect des règles de déontologie financière qu'exigent encore aujourd'hui les conditions optimales de fonctionnement des marchés⁴⁰. Il a été réorganisé par le décret n° 2008-782 du 18 août 2008 puisque « les contrôleurs généraux de la Caisse des dépôts et consignations sont placés sous l'autorité directe du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Ils assurent les missions de contrôle des directions et services de l'établissement public

35. V. THIVEAUD (J.-M.), « Petit livret d'identité de la Caisse des dépôts et consignations », dans MALVE (P.) et THIVEAUD (J.-M.) (mélanges recueillis par), « Caisse des dépôts et consignations 175 ans », Paris, REF, Le Monde éditions, numéro spécial hors série, novembre 1991, p. 46. La formule du serment est assez évocatrice de cette haute fonction directoriale (étendu par le décret n° 68-632 du 10 juillet 1968 aux chefs de service et directeurs adjoints et par le décret n° 2008-781 du 18 août 2008 aux contrôleurs généraux. V. art. R.518-7 CMF) : « Je jure de me conduire avec honneur et probité dans l'exercice de mes fonctions, d'exécuter et faire exécuter par mes subordonnés les lois et règlements concernant la Caisse des dépôts et consignations dont la direction m'est confiée, et de maintenir de tout mon pouvoir l'inviolabilité de cette Caisse ».

36. V. en ce sens : avis CE no 6024, 8 janvier 1952, « Commission de contrôle des opérations immobilières et nature juridique de la Caisse des dépôts et consignations », Bulletin de la direction des impôts-Enregistrements et du service des domaines, no 22, 30 mai 1952, p. 43 ; confirmé par 83-167 DC, 19 janvier 1984, *Loi relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit*, et 89-268 DC, 29 décembre 1990, *Loi de finances pour 1990*. V. encore sur le plan légal la rédaction plus récente de l'art. L.518-15-2 et des art. R.518-30-1 et -30-2 CMF relatifs au contrôle externe de la CDC.

37. V. BOUDET (J.-F.), « Les institutions financières publiques. Préface R. MUZELLEC », Bruxelles, Larcier, 2013, p. 136, p. 209.

38. V. anciennement et sans signature : « La Caisse des dépôts et consignations : un groupe au service de la Nation », *Revue du Trésor*, août-septembre 1992, p. 543.

39. Art. R.518-19 à -22 CMF.

40. Remarque étant faite que les nominations à l'emploi de contrôleur général de la Caisse des dépôts et consignations sont prononcées par arrêté du ministre chargé de l'économie pris sur proposition du Directeur général de la CDC pour une durée de trois ans et que l'art. 2 du décret no 2008-781 du 18 août 2008 impose la voie du détachement pour « les fonctionnaires occupant depuis deux ans au moins un emploi de directeur, chef de service, directeur adjoint ou sous-directeur au sein de l'établissement public. Peuvent également être nommés les fonctionnaires relevant de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, appartenant depuis dix ans au moins à un corps ou un cadre d'emploi classé dans la catégorie A ou assimilée, dont l'indice terminal est supérieur à l'indice brut 1015 et ayant exercé leurs fonctions à la Caisse des dépôts et consignations ou dans les filiales pendant cinq années au moins » (V. art. R.518-4-1 CMF). Cela n'exclut donc nullement un membre d'un corps administratif extérieur à la CDC (Inspecteur général des finances, membre du Conseil d'État, magistrat de la Cour des comptes, etc.). Ces administrations doivent en conséquence garder toute la vigilance nécessaire pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts. Le commissaire du gouvernement PIVETEAU attirait l'attention à ce sujet sur CE Ass. 6 décembre 1996, *Société Lambda*, Rec. p. 466, bien que ne citant pas explicitement les dirigeants de la CDC (il s'agissait en l'espèce de la nomination au poste de sous-gouverneur au Crédit Foncier de France du chef du service des affaires monétaires et financières à la direction du Trésor qui exerçait en cette qualité « un contrôle direct sur cet établissement »).

qui leur sont confiées par le directeur à qui ils rendent directement compte. Ils peuvent être chargés de missions de réorganisation et de restructuration. Ils peuvent également proposer toutes mesures d'ordre organisationnel ou financier de nature à améliorer le fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations »⁴¹.

L'exercice des contrôles des autres autorités que celles du Parlement et de la Commission de surveillance implique pourtant, de par la loi et dans les faits, l'existence plus poussée de pouvoirs discrétionnaires d'une part, et, d'autre part, de collaborations entre les administrations de la CDC et celles des organes contrôleurs⁴². Une doctrine avertie notait ainsi – avec un certain plaisir – que si l'article L.131-3 CJF précise les modalités particulières de contrôle de l'établissement CDC par la Cour des comptes, ce texte ne concerne nullement les filiales du groupe CDC et organismes faisant appel à des fonds publics⁴³. De même, l'argumentation selon laquelle le Code des marchés publics ne peut s'appliquer à la CDC alors même que les directives « marchés » visaient la Caisse et que les dirigeants de cette dernière avaient pris une réglementation interne reprenant les principes de la commande publique, restait inconfortable et a été réduite par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005⁴⁴. Il n'en demeure pas moins que la réalité politique et économique influe le comportement des différents acteurs, notamment depuis la promulgation et la publication de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et la limitation du mandat du Directeur général de la Caisse des dépôts à cinq années⁴⁵. En effet, l'« homme de la Loi » a perdu son inamovibilité pour se confondre parmi les dirigeants français d'entreprises publiques⁴⁶. Cette réforme statutaire, validée par

le Conseil constitutionnel sans aucune difficulté, a certes légalisé les relations intimement liées avec le ministère des Finances, mais elle constitue surtout une altération majeure du statut de la CDC. Validée par la non-représentation et le non-renouvellement des directeurs généraux successifs d'une part, et, d'autre part, par la concordance entre les mandats politiques au plus haut sommet de l'État et les nominations administratives au sein la direction de la CDC, cette réforme apparemment anodine modifie fondamentalement les relations que le Directeur général de la Caisse des dépôts peut avoir avec les pouvoirs publics⁴⁷ : l'établissement de la rue de Lille peut désormais se définir comme une institution dont le gouvernement détermine et adapte les missions que son Directeur général met en œuvre sous la surveillance de la Commission de surveillance⁴⁸. La création du Fonds stratégique d'investissement (FSI), comme l'intégration des participations de cette filiale de la CDC dans le portefeuille de l'Agence des participations de l'État (APE), illustre parfaitement cette orientation⁴⁹.

et financier, mais uniquement dans une loi particulière relative au statut de l'établissement concerné ;

« 4. Considérant qu'aucune disposition ni aucun principe de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le Premier ministre ait inclus conformément à l'article 39 de la Constitution, dans un texte soumis aux assemblées sous l'intitulé "projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier" des dispositions relatives à cette matière ; que dès lors le grief invoqué ne saurait qu'être écarté ».

Il faut enfin faire droit à la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, qui en modifiant l'article 13 de la Constitution du 4 octobre 1958, repositionne quelque peu le directeur général de la CDC parmi les hautes fonctions de direction de l'appareil économique de l'État. La loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution permet à « la commission compétente en matière d'activités financières » de chaque Assemblée d'émettre un avis sur les nominations aux emplois et fonctions de directeur général de la CDC. Cette disposition, sans être totalement en conformité avec la théorie du parallélisme des formes et surtout avec l'alinéa 3 de l'article L.518-11 du CMF selon lequel « il peut être mis fin à ses fonctions, après avis de la Commission de surveillance, qui peut décider de le rendre public, ou sur proposition de cette commission », s'y rapproche.

46. On a coutume de dire à la CDC – peut-être pour se rassurer – que le mandat du Directeur général est de cinq années renouvelable une fois. Dans les faits, cette règle n'est pas établie.

47. V. en ce sens la proposition n° 1 du candidat élu à l'élection présidentielle (relatif à la création de la Banque publique d'investissement) et la personnalité nommée par le Président de la République à la direction de la CDC (V. décret du 19 juillet 2012 portant nomination du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations — M. Jouyet (Jean-Pierre), JORF, 20 juillet 2012, texte no 66). Les élections présidentielles précédentes ne semblent pas avoir mis autant en avant et avec assurance le rôle de la CDC (c'était plutôt dans le sens inverse d'une privatisation, voire d'une suppression de la CDC).

48. V. notre thèse préc. pp. 140-161.

49. V. dernièrement le décret no 2013-472 du 5 juin 2013 modifiant le décret no 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale « Agence des participations de l'État » qui fait entrer dans le portefeuille de l'APE, parmi d'autres, le Fonds stratégique d'investissement (FSI), la Banque publique d'investissement (BPI), La Poste et CNP assurances, autant d'organismes dont les capitaux échappent en totalité à la gouvernance de la CDC alors même que cette dernière en est le principal actionnaire. Sur les conditions de création du FSI, V. plus spécialement : BOUDET (J.-F.), *op. cit.*, p. 181.

41. Art. R. 518-8-1 CMF. Sur l'organisation et le fonctionnement du service des « contrôleurs généraux » v. not. art. R.518-3 sqq. CMF. L'avis de la Commission de surveillance est bien évidemment toujours nécessaire pour régler l'organisation et les attributions des départements et des sous-directions de l'administration de la CDC (art. 8 du décret no 68-632 du 10 juillet 1968, tel que codifié à l'art. R.518-9 CMF dernière phrase).

42. V. en ce sens et plus spécialement sur le sens et la portée de l'art. L.518-3 CMF notre ouvrage préc. pp. 255-258.

43. DESCHEEMAER (C.), « La Cour des comptes », Paris, La documentation française, série Institutions, 1999, p. 49.

44. RICHER (L.), « Droit des contrats administratifs », Paris, LGDJ, coll. Manuel, 3e éd., 2002, p. 341.

45. V. art. L.518-11 CMF issu de l'art. 14 de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (JORF, 10 août 1994, p. 1668) ; l'art. R.518-2 CMF reste également laconique. Les considérants 2-4 de la décision 94-347 DC, 3 août 1994, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, méritent d'être cités :
« 2. Considérant que l'article 14 de la loi modifie les conditions de nomination et de cessation de fonctions du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ;
3. Considérant que les députés auteurs de la saisine prétendent que ces dispositions ne pouvaient être incluses dans une loi portant diverses dispositions d'ordre économique

Cette question de l'équilibre des contrôles et plus généralement de la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations, objet de débats récurrents au cours de l'histoire de la CDC, est le reflet des évolutions politiques et administratives de la France sans toutefois que soient remis en cause les principes fondateurs de 1816. Si la crise de 1848 et la période du gouvernement de Vichy ont particulièrement marqué le contrôle sur la Caisse des dépôts et consignations et de ses activités, le développement du régime démocratique en France, la complexification des économies politiques et le renforcement de l'exécutif qu'a connu l'ensemble des démocraties occidentales depuis les années 1930, ont fortement atténué la surveillance effective qu'exerce la Commission de surveillance héritée des aspirations libérales de 1816 et l'orchestration des contrôles que cette Commission dirige⁵⁰. JOSEPH-BARTHÉLEMY faisait déjà remarquer : « Cette surveillance se traduit tout d'abord par l'importance de la représentation des chambres dans la Commission de surveillance. Elle se réalise, en second lieu, par l'obligation légale, imposée par cette Commission, de déposer un rapport annuel sur les opérations de la Caisse. En fait, nous l'avons indiqué, cette surveillance du Parlement s'est, le plus souvent, traduite par une approbation tacite et une sorte de blanc-seing. Il n'en reste pas moins que les Chambres ont le droit incontestable et sans nul doute le devoir évident d'examiner et de discuter ce rapport annuel. Elles ne le font pas. **Le négligent n'est écouté lorsqu'il se plaint de sa propre négligence. Tous les instruments nécessaires de contrôle existent. Qu'on s'en serve.** Il est d'ailleurs parfaitement légitime d'y ajouter tous les instruments de surveillance que le Parlement tient de l'existence même du régime parlementaire : questions écrites ou orales, interpellations, etc. »⁵¹. Cette sévère vigilance garde toute son acuité, même si des outils nouveaux ont été votés par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et si des nouveaux

comités ont été créés au sein de la Commission de surveillance (en particulier un comité des investissements et un comité des nominations)⁵². Le sujet ainsi proposé aux lecteurs de la revue *Gestion & Finances publiques* est en conséquence bien plus ardu que le laissait présager le titre même de cette contribution : *contrôle sur la CDC* et *contrôle de la CDC*, « Foi publique » (sceau originellement protecteur de l'indépendance et du statut de la Caisse des dépôts et consignations) et autonomie de gestion des activités de la CDC sont autant de mots qu'il convient de prendre en considération pour apprécier les formes et les modalités juridiques des contrôles sur la Caisse des dépôts et consignations et de ses activités, tels qu'ils sont orchestrés par la Commission de surveillance. Un président de la Commission de surveillance définissait récemment la Caisse des dépôts et consignations à travers le roman de John IRVING : « L'œuvre de Dieu, la part du diable. Vu de la rue de Lille, c'est l'œuvre de Dieu et vu de Bercy, c'est parfois l'œuvre du Diable ». À la vérité, c'est peut-être dans le sceau de la CDC, la *Fides publica*, que le sujet ainsi traité doit être lu car les contrôles, quels que soient leurs origines, leurs degrés et leurs intensités, ne valent que si nous ne perdons pas *confiance* en nos institutions et en notre avenir⁵³. ■

Le 21 juillet 2013

52. V. Art. L. 518-8 CMF. Le comité des investissements a notamment pour mission de surveiller la mise en œuvre de la politique d'investissement de la Caisse des dépôts (établissement et groupe). Il est préalablement saisi pour avis des opérations qui conduisent la Caisse des dépôts à acquérir ou à céder, directement ou indirectement, les titres de capital ou donnant accès au capital d'une société dans laquelle, soit la Caisse des dépôts exerce ou exercera une influence notable et donc une certaine forme de contrôle, soit l'investissement ou le produit de l'opération dépasse 150 M€. Ce comité a été créé à la demande du Parlement suite aux investissements de la CDC dans EADS en 2007 et l'affaire qui s'en est suivie. Le Comité des nominations a pour mission d'examiner, pour avis, les projets de nomination des membres du comité de direction de la CDC, envisagés par le Directeur général. Ces comités s'ajoutent aux deux comités qui existaient auparavant et avaient pour fonction de préparer les séances plénières sur certains sujets techniques : le comité d'examen des comptes et des risques (CECR) et le comité des fonds d'épargne. Ces comités, composés des membres de la Commission de surveillance, sont en principe présidés par un parlementaire surveillant.

53. Étant entendu que **la confiance correspond plus exactement à « un état psychologique se caractérisant par l'intention d'accepter la vulnérabilité sur la base de croyances optimistes sur les intentions (ou le comportement) d'autrui »** (V. TAZDAIT (T.), « L'analyse économique de la confiance. Préface L. QUERE », Bruxelles, De Boeck, 2008, not. p. 37 ; traduction reprise de ROUSSEAU (D.M.), SITKN (S.B.), BURT (R.S.) et COLIN (C.) "Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust", *Academy of Management Review*, vol. 23, n° 3, 1998, p. 395): "Trust is a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another." Les linguistes francophones préféreront rappeler que les termes « confiance et confidence » ont pour racine latine *confidentia* et justifieront ainsi les conditions ambivalentes ainsi exposées des contrôles et de la surveillance sur la Caisse des dépôts et de ses activités. V. encore BOUDET (J.-F.), « Les institutions financières publiques. Préface R. MUZZELLEC », Bruxelles, Larcier, 2013, p. 136 et p. 209.

50. Sur la crise de 1848 et la suppression de la Commission de surveillance, v. le chapitre VII de l'ouvrage préc. de PRIOURET. La période du gouvernement de Vichy est moins connue. DEROY, à l'époque Directeur général de la CDC, est nommé Secrétaire général du ministère des Finances. Il participe ainsi à double titre à la Commission de surveillance de la CDC, ce qui le conduit à être juge et partie, contrôleur et contrôlé. Il prêterait serment devant la Commission de surveillance en juillet 1940 (même si cette dernière est officiellement réticente à ce double emploi). V. le rapport définitif de la Caisse des dépôts et consignations relatif à « La spoliation antisémite sous l'occupation : consignations et restitutions », novembre 2001, not. p. 57. Sur le renforcement de l'exécutif et ses manifestations dans l'ensemble des démocraties occidentales depuis les années 1930, v. CHANTEBOUT (B.), « Droit constitutionnel », Paris, Sirey, coll. Université, 28^e éd., 2011, p. 285 sqq.

51. JOSEPH-BARTHÉLEMY, « La Caisse des dépôts et consignations. Son rôle au point de vue financier, économique et social », RPP 1931, p. 204.



Régis LANNEAU

Maître de conférences en droit public, CRDP, FIDES

De l'importance de juguler le déficit de l'État et de la sécurité sociale

L'ampleur des déficits publics est aujourd'hui largement reconnue et il convient d'agir. Répondre à la question du « comment ? » impose cependant de se poser la question du « pourquoi ? », de comprendre ce qui est en jeu. L'équité intergénérationnelle est certainement un argument puissant puisque les générations présentes ont été largement sacrifiées par les générations passées. Mais c'est certainement l'effet boule de neige qui impose cette nécessité : il indique en effet que la dette ne peut continuellement être augmentée sans engendrer de sévères conséquences

L'ampleur des déficits publics (État, collectivités territoriales et sécurité sociale) est aujourd'hui largement reconnue. La dette publique, qui ne représentait que 20 % du PIB en 1980, dépasse aujourd'hui les 90 % et impose une charge d'environ 50 Md€ pour faire face aux seuls intérêts de celle-ci ; le principal de la dette, lui, a connu une hausse continue depuis 1974 et devrait continuer à progresser en volume dans les prochaines années (puisque les budgets ne sont quasiment jamais à l'équilibre depuis presque 40 ans !). La protection sociale est, elle aussi, à l'origine de déficits massifs ; 17,4 Md€ pour l'année 2012 alors que les « baby-boomers » arrivent tout juste à la retraite et que les dépenses de santé ont vocation à exploser avec le vieillissement de la population. Sur la seule année 2009, cette dette a augmenté de 157 Md€ (dont 27 Md€ attribuables au déficit de la sécurité sociale). La Cour des comptes appelle régulièrement à des réformes urgentes (et profondes) pour faire face à de telles anomalies... et ces dernières se font toujours attendre dans l'espoir qu'une forte crois-

sance permette de ne rien changer tout à réduisant mécaniquement les déficits.

Les origines de telles dérives sont connues. La facilité politique de recourir aux déficits en externalisant les coûts des politiques actuelles sur les générations futures en est certainement une. L'absence de cadre juridique contraignant (l'ONDAM n'est qu'un objectif, aucune règle constitutionnelle n'impose l'équilibre¹, les règles du pacte de stabilité et de croissance sont interprétées très librement... et pragmatiquement² ; sa révision par le traité européen de stabilité budgétaire devrait néanmoins conduire, espérons-le, à une meilleure effectivité³) n'a fait que renforcer cette tendance. Plus largement, les électeurs n'ont jamais réellement poussé leurs gouvernants à respecter un quelconque équilibre dans les budgets... et se sont montrés prompts à manifester contre toute réforme qu'ils considèrent comme allant à l'encontre des « acquis sociaux ». Mieux encore, l'histoire prouve que la France a toujours eu des difficultés à équilibrer son budget : des monarchies médiévales à l'époque moderne, les crises

1. L'article 34 fait cependant mention d'un « objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». La force juridique de cet objectif reste cependant à définir.

2. La France et l'Allemagne l'ont ainsi violé dès 2003 tout en échappant aux sanctions prévues.

3. Celui-ci impose notamment un équilibre budgétaire pour les APU (administrations publiques) (article 3), mais également une coordination entre les pays signataires en matière de politique budgétaire. Notons cependant que plusieurs économistes considèrent que le retour rapide à l'équilibre budgétaire imposé par le traité est insoutenable.

des finances publiques ont été nombreuses⁴. La tradition n'aide donc pas.

Présentée ainsi, la situation semble catastrophique et inextricable. La perte de souveraineté monétaire a d'ailleurs renforcé le problème puisque l'inflation ne peut pas être utilisée pour « rembourser » la dette. Force est cependant de constater que cela fait 40 ans qu'elle perdure ! Force est également de constater que les États-Unis ont une dette bien plus importante que la nôtre tant en volume qu'en points de PIB (et qu'elle exploserait encore davantage en l'absence d'un chiffrage du « plafond de la dette ») et que le Japon continue d'emprunter à des taux bas malgré une dette représentant plus de 250 % de son PIB. Mieux encore, les taux auxquels les grands pays empruntent sont historiquement bas (2,2 % pour le 10 ans en France ; 1,66 % pour l'Allemagne ; 0,626 % pour le Japon), parfois même négatifs lorsque l'on tient compte de l'inflation, et ne semblent pas corrélés au montant des déficits publics ou à une notation par une agence financière (la perte du triple A a ainsi conduit à une baisse des taux d'emprunt) ! De même l'inflation tant redoutée par l'explosion des dettes ne s'est toujours pas montrée.

Pourquoi vouloir dès lors juguler les déficits publics ? Après tout, s'il est possible d'emprunter et d'emprunter toujours, tout se passe comme si nous étions riches ! Et si les taux sont bas, pourquoi ne pas en profiter pour s'endetter encore davantage ?

Deux justifications principales ressortent et demandent d'allonger l'horizon temporel. La première est liée à l'idée d'équité intergénérationnelle qu'il faudrait préserver (I), la seconde aux risques de l'effet « boule de neige » (II) qui pourrait entraîner avec lui l'ensemble du pacte social. Face à cette situation, toute solution sera douloureuse et contestable, mais il semble bien que l'inaction engendrerait une hypothèque criminelle de notre futur.

1 Éviter les iniquités intergénérationnelles

Toute dette se doit d'être remboursée ; et si ce n'est pas par la génération présente, ce sera sur la génération future que pèsera ce fardeau. Elle aura donc moins de marge de manœuvre que (et à cause de) son aînée. Ce principe est extrêmement simple et impose une réflexion sur l'équité intergénérationnelle (a), équité largement mise à mal dans les pratiques actuelles (b).

a. Les principes de l'équité intergénérationnelle

L'équité intergénérationnelle signifie qu'une génération présente ne peut faire peser le poids de ses choix (et donc de sa dette) sur les générations futures. Autrement dit chaque génération

doit payer exactement le coût des prestations qu'elle reçoit de l'État (sécurité sociale et transferts notamment). Sans cela, et ce principe économique est largement connu, elle aura tendance à surconsommer les bénéfices offerts et à externaliser les dépenses aux générations futures. Cette formulation appelle trois précisions.

1. Tout d'abord, l'équité intergénérationnelle n'impose pas que le budget soit systématiquement à l'équilibre.

D'une part, si les taux d'emprunt sont négatifs ou inférieurs au rendement espéré d'un investissement, la dette contractée a vocation à se rembourser d'elle-même ; elle n'a donc aucun effet sur les générations présentes et futures. Si le taux d'inflation est de 2 % et que l'on peut emprunter à moins de 2 %, il est pertinent de le faire puisque cette dette s'efface mécaniquement. De même, si l'investissement dans un logiciel offre un rendement de 5 % par an (parce qu'il permet, par exemple, une plus grande efficacité et donc une réallocation des postes dans d'autres domaines), alors que son financement par l'emprunt ne coûte que 2 % par an, il est rationnel de s'endetter pour l'acquérir. En un sens, l'acquisition paye elle-même son coût.

D'autre part, lorsque la dépense réalisée a pour objectif d'améliorer la situation des générations futures (constructions d'écoles et de lycées, augmentation des dépenses dans l'éducation, etc.), il n'est pas inéquitable que les générations futures en payent le prix (en tout ou en partie selon les cas) dans la mesure où elles en sont les bénéficiaires. En Australie par exemple, le montant des frais d'inscription a été multiplié par 10 à la fin des années 1980. Pour autant, le paiement de ces derniers peut être reporté à l'entrée dans la vie active avec un salaire suffisant. Mieux encore, le montant à rembourser dépend de son salaire et en dessous d'un certain seuil, ce remboursement n'est pas exigé. Cette situation permet que les générations présentes ne payent pas pour les générations futures et les résultats sur le financement des universités sont très encourageants.

2. L'équité impose que les dépenses courantes soient payées avec les recettes courantes. Autrement dit, si les générations présentes n'ont pas à payer pour les générations futures, la réciproque est également vraie. Sans cela, le coût social réel de telle ou telle politique ne sera jamais réellement perçu par ses bénéficiaires et l'idée que ce serait « l'État » et non le contribuable qui mettrait la main au portefeuille continuera à s'épanouir. Les dépenses du ministère de l'Intérieur doivent, par exemple, être entièrement prises en charge par les générations présentes, car ce sont elles qui « bénéficient » de ses actions. De même, la

4. Sur ce point, on se reportera avec intérêt à l'ouvrage de Pierre-François Gouiffès, *L'Âge d'or des déficits*, 2013, La Documentation Française, Paris

protection sociale doit être payée par la génération qui en jouit.

Plus encore, externaliser les coûts conduit à réduire les marges de manœuvre des générations futures concernant les choix fondamentaux de société. Prisonnier d'une dette qui n'est pas la leur, le champ des futurs possibles se réduit drastiquement.

3. L'équité n'impose pas nécessairement une efficacité de la dépense. L'efficacité de la dépense est une condition pour atteindre le niveau de bien-être optimal d'une génération donnée. Lorsque la dépense est inefficace et qu'elle est transmise à la génération future, celle-ci subit une double peine : elle doit rembourser, mais elle doit rembourser plus qu'une externalisation d'une dépense efficace. Néanmoins, si les dépenses courantes sont payées avec les recettes courantes, l'inefficacité de la dépense pèse entièrement sur la génération qui accepte cet état de fait (et non par la génération future). Mieux, cette situation devrait logiquement inciter à une plus grande efficacité des dépenses publiques (y compris de sécurité sociale), car le coût réel de ces dernières est entièrement supporté par les contribuables actuels !

b. Des iniquités aujourd'hui flagrantes

Le principe d'équité intergénérationnelle est assez facile à saisir et semble raisonnable. Pour autant l'expérience française est loin de lui reconnaître la valeur qui devrait être la sienne. Notons cependant que le Conseil des prélèvements obligatoires a rendu un rapport en 2008 consacré à « la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle »⁵.

Tout d'abord, le déficit est, en France, principalement structurel. L'année 2010 est souvent donnée en exemple : sur les 149 Md de déficits, seuls 50 Md environ sont le résultat de la conjoncture. Pour Alain Lambert⁶, cet état de fait correspond « au refus de la société française de configurer son État providence à la dimension de ses ressources » (p. 120) ; autrement dit à ce que la génération actuelle vive au crédit de la génération à venir au nom des acquis sociaux dont les nouvelles générations ne pourront plus se prévaloir en raison du principe de réalité. En effet, ce déficit structurel n'est autre qu'un signe de déséquilibre chronique entre les dépenses et les recettes.

Concernant la sécurité sociale, le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires note que « les dépenses financées par endettement sont principalement le fait des générations nées entre 1920 et 1940, soit sur la période les plus de 65 ans » (p. 40). Or cette dette est financée par la CRDS (depuis 1996) qui touche l'ensemble des Français et les chiffres sont criants : la dette est

principalement payée par les jeunes générations ! Le rendement de leurs impôts (ou le rapport entre les bénéficiaires et les coûts) est donc très défavorable pour ces dernières. Le rapport notait déjà en 2008 un déséquilibre... qui n'a fait que s'accroître depuis. La CRDS, censée être un impôt temporaire, est toujours en place ; la dette portée par la CADES toujours plus importante ; et le poids de cette dette grève le budget des jeunes générations qui, sauf hypothèse de croissance exceptionnelle, ne devraient pas pouvoir bénéficier de prestations semblables à leurs aînés.

Le cas des retraites est également dramatique. Du fait du choix d'un système par répartition, les générations précédentes ont financé les retraites de leurs aînés ; lorsque la croissance était là et que les baby-boomers étaient dans la vie active, ces prélèvements étaient assez limités. Aujourd'hui, cette génération (nombreuse) atteint l'âge de la retraite et le ratio entre retraité et actifs est bien différent. Et que dire de la différence dans les niveaux de croissance ! Autrement dit les jeunes générations (celles nées après 1975 environ) vont payer des cotisations bien plus importantes que leurs aînés sans pour autant disposer d'une meilleure situation à l'âge de la retraite (et, en toute probabilité, le montant des pensions pourra être, au mieux équivalent et très certainement inférieur). Les réformes actuelles vont d'ailleurs dans ce sens. Il est vrai qu'un raisonnement focalisé uniquement sur le taux de rendement des prélèvements n'est pas toujours le bienvenu, car il conduirait, implicitement, à rejeter toute politique de redistribution entre générations. Néanmoins, il constitue un indice assez fiable pour penser l'équité intergénérationnelle.

2 Éviter l'effet boule de neige

L'équité intergénérationnelle est un principe éthique, il ne concerne qu'indirectement la question de la soutenabilité de la dette. Le besoin de juguler les déficits peut également être abordé sous cet angle. Le risque est en effet celui de l'explosion des dettes publiques (a) qui, de fait, seront davantage vulnérables aux hausses de taux d'intérêt (b).

a. Le risque d'explosion des dettes publiques

Dans une économie où le taux de croissance est supérieur au taux d'intérêt réel moyen, l'effet boule de neige ne peut pas se produire. Mieux encore, la croissance réduirait mécaniquement la dette lorsque celle-ci est exprimée en points de PIB. En l'absence de croissance et d'inflation, pour que la dette n'augmente pas, il faudrait un excédent primaire correspondant au montant de la dette multiplié par le taux d'intérêt réel. En

5. Le Conseil considère cependant (p. 36) qu'il n'existe pas de situation « manifestement anormales entre les générations » en notant cependant « Aussi si la croissance est positive, elle pourrait sous certaines conditions rendre acceptable un transfert de charge vers les générations futures » (p. 36) ; ceci signifie bien qu'il existe un problème. Plus cynique encore, il ajoute : « Au total, il apparaît bien, compte tenu de l'histoire même du système de retraites français et de sa constitution, que le taux de rendement par génération est structurellement en diminution progressive depuis sa mise en place, mais que ces différences ne produisent pas de situation manifestement inéquitable ni ne conduisent à penser que ce système ne sacrifie pas les générations les plus jeunes ou à venir à la condition que les mesures d'ajustement nécessaires soient prises. » (p. 37) Le rapport est disponible sur : [http://www.revolution-fiscale.fr/annexes-simulateur/SourcesBrutes/RapportsAdministratifs/Imp%C3%B4ts/RapportsCPO/RapportCPO2008\(Equit%C3%A9InterGen\).pdf](http://www.revolution-fiscale.fr/annexes-simulateur/SourcesBrutes/RapportsAdministratifs/Imp%C3%B4ts/RapportsCPO/RapportCPO2008(Equit%C3%A9InterGen).pdf)

6. Alain Lambert, *Déficits publics, la démocratie en danger*, 2013, Armand Colin, Paris

revanche, si le taux d'intérêt réel moyen est supérieur au taux de croissance, l'équilibre primaire ne permet pas d'éviter une dégradation de la dette publique exprimée en points de PIB. Autrement dit, dans un tel cas, la dette s'auto-entretient. Pour que le ratio dette/PIB reste le même, il est donc nécessaire de dégager un excédent primaire. Sans cela la dette s'envole et le risque est celui de l'augmentation des taux d'emprunt qui ne fait qu'aggraver le problème (puisque l'écart avec le taux de croissance augmente, toutes choses égales par ailleurs). Laisser filer la dette, c'est augmenter le service de cette dernière et grever davantage encore les marges de manœuvre budgétaire des générations futures. La solution est certes commode, mais elle est criminelle. Et se fonder sur des hypothèses de croissance systématiquement optimistes est un moyen de réaliser un tel transfert sans l'afficher directement.

Très concrètement, si le taux d'inflation est supérieur au taux de croissance, la stabilisation de la dette en points de PIB impose de jouer soit sur les recettes, soit sur les dépenses de façon à faire apparaître un excédent primaire. Le taux de prélèvement obligatoire est aujourd'hui très important en France puisqu'il dépasse les 50 % du PIB. Le risque d'une augmentation est de dépasser le point haut de la courbe de Laffer⁷ : l'augmentation du taux d'imposition ne conduit pas nécessairement à une augmentation des recettes fiscales lorsque ces niveaux sont suffisamment hauts (et cette courbe ne tient pas nécessairement compte du phénomène d'expatriation fiscale). De même, l'augmentation des prélèvements devrait avoir pour seul objet de financer le service de la dette et même le principal de cette dernière (pour réduire au maximum le montant du service de la dette)... et non les dépenses courantes. Ceci est malheureusement loin d'être le cas, ce que la loi de Wagner exprime très bien.

La seule voie semble donc être celle de la baisse des dépenses publiques à taux de prélèvement constant (ou moins décroissant en volume que le montant des baisses dans les dépenses publiques). Cette politique est évidemment impopulaire. Mieux encore, certains économistes « de gauche » considèrent que ce raisonnement n'est qu'un moyen de justifier la casse de l'État providence dans la mesure où les dépenses qui sont le plus susceptibles d'être réduites sont les dépenses sociales et les dépenses de transfert. Quoiqu'il en soit, rester sur la pente empruntée jusqu'ici ne peut que conduire à une impasse et aggraver la vulnérabilité des finances du pays.

b. La vulnérabilité de la dette à la hausse des taux

Plus le montant de la dette est conséquent, plus celle-ci est vulnérable à une hausse des taux. Cette

hausse entraîne en effet une augmentation du service de la dette qui réduit encore les marges budgétaires des États la subissant et qui peut même le contraindre à s'endetter encore davantage pour honorer ses dettes. Or, tous les États sont vulnérables à une telle hausse puisque le taux d'intérêt réel moyen varie avec chaque émission obligataire dont l'objet est à la fois de financer la dette, mais également de la refinancer. En un sens, le financement actuel de la dette repose sur un système de Ponzi : une partie des intérêts des émissions obligataires (mais également leur principal) est, à un moment ou à un autre, payée par un nouvel entrant dans le système. Des bons du Trésor sont ainsi émis pour rembourser des bons précédemment émis et arrivés à maturité. La défiance envers une dette souveraine est donc susceptible de faire « tomber » n'importe quel pays (ou de l'obliger à créer de la monnaie au risque de tomber dans l'inflation voire l'hyper inflation).

Le taux d'intérêt est censé varier en fonction d'un principe simple : il dépend de l'inflation, mais également d'une probabilité de se faire rembourser. Les notations de dettes souveraines sont censées aider les investisseurs à y voir plus clair et la théorie voudrait qu'une dégradation engendre une augmentation des taux. Dans les faits cette situation ne se produit pas à la fois, car il est nécessaire de tenir compte des anticipations (une dégradation peut ainsi pousser les États à rééquilibrer leurs comptes, ce que le *statu quo* n'incite pas nécessairement à faire, si bien que la dégradation est un « bon » signe pour les investisseurs), mais également des contraintes légales (imposant aux banques et aux institutions financières de disposer de suffisamment d'actifs dont les risques sont jugés faibles, ces actifs étant identifiés à travers les notations obtenues). Plus largement, le système repose sur une « confiance » et la confiance est volatile (ou du moins bien plus que le taux d'inflation).

Conclusion

Juguler les déficits publics semble aujourd'hui faire consensus. Il s'agit à la fois d'une nécessité éthique pour assurer un équilibre intergénérationnel et d'une nécessité financière pour réduire la vulnérabilité des États à leur dette publique.

Déterminer le moyen pour y parvenir est autrement plus complexe et il faut faire le deuil d'une solution idéale parfaitement consensuelle. La solution incitative prônée par Warren Buffett peut être considérée comme une boutade : interdire la réélection des députés et sénateurs qui ne se sont pas entendus pour assurer que le budget est à l'équilibre ou en léger déficit. Pour autant, elle a le mérite d'indiquer la nécessité de revoir le tissu incitatif dans lequel les décisions budgétaires sont prises et il s'agit certainement de la seule voie efficace. ■

7. On pourra se reporter avec intérêt à <http://www.heritage.org/research/reports/2004/06/the-laffer-curve-past-present-and-future>



Frank MORDACQ
 Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel
 auprès du ministère de la Défense

Le capitalisme au cœur de l'État

Compte rendu de lecture

Dans son ouvrage *Le capitalisme au cœur de l'État*, Corine Eyraud, sociologue, analyse la genèse du dispositif comptable issu de la LOLF et le replace dans le contexte de la nouvelle gestion publique. Selon elle, la nouvelle comptabilité, traceur des transformations de l'État, révèle une perte des spécificités publiques. L'ouverture aux financements privés et le recours au secteur d'audit et de conseil du privé sont le témoignage de la pénétration du capitalisme financier au sein de l'État.

L'ouvrage *Le capitalisme au cœur de l'État, comptabilité et action publique*, a été publié par Corine Eyraud, en octobre 2013, aux éditions du Croquant.

Corine Eyraud est sociologue à l'université de Provence et chercheur au laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST). Ses travaux croisent les champs de la sociologie économique, de la sociologie de la quantification, de la sociologie de l'État et de l'enseignement supérieur.

Dans son ouvrage publié dans la collection « Dynamiques socio-économiques », elle s'intéresse à la construction et aux effets de la comptabilité patrimoniale dont la France s'est dotée depuis la mise en place de la LOLF.

Corine Eyraud avait déjà eu l'occasion de publier un ouvrage sur l'entreprise d'État chinoise et de

réfléchir à cette occasion à l'approche sociologique de la comptabilité à partir de la réforme comptable chinoise. Elle a également pu mettre en relation dans des revues spécialisées la comptabilité et l'analyse sociologique des catégories sociales et de traiter notamment des enjeux de quantification dans la LOLF en prenant le cas de l'enseignement supérieur sur lequel elle revient dans son ouvrage.

Pour analyser la comptabilité, elle s'appuie sur la sociologie de la quantification qui « vise à décrire la façon dont les outils sont construits, négociés, standardisés, diffusés, mis en œuvre et éventuellement détournés ou manipulés à des fins non prévues ».

La comptabilité étant un type particulier de quantification économique en unité monétaire, elle est une activité formellement rationnelle. Faisant

appel aux travaux de Max Weber, elle retrouve dans la comptabilité trois notions fondamentales de monétarisation, d'entité patrimoniale et de résultats économiques.

Appliquée à l'État, Corine Eyraud examine la comptabilité « en train de se faire » puisqu'un changement important de dispositifs de quantification, telle que la transposition à l'État de la comptabilité d'entreprise, traduit un changement plus global qui éclaire la transformation actuelle de l'État français. Et l'auteure de s'interroger sur les conséquences de ces transformations en termes de perte de spécificité du secteur public par rapport au secteur privé, du degré de cette perte et du sens à y donner. Que signifie pour l'État son entrée dans l'économie monétaire ? Que vient faire en son sein le compte en capital ?

Pour répondre à ces questions, l'auteure s'appuie, pour l'essentiel, sur des entretiens avec des acteurs de la réforme comptable, en structurant sa démonstration en deux temps. La première partie de l'ouvrage analyse la genèse du nouveau dispositif comptable issu de la LOLF et la seconde examine le contexte de la nouvelle gestion publique dans lequel le nouveau dispositif comptable se déploie et ses usages.

Dans sa première partie, Corine Eyraud rappelle l'évolution de la comptabilité publique française, ses textes fondateurs jusqu'à l'adoption de la LOLF et présente les concepts de la comptabilité patrimoniale et en droits constatés et ses conséquences en matière de contrôle interne. Elle décrit les modifications du rôle des acteurs (contrôleur, comptable, CBCM) et le développement des systèmes informatiques Accord et Chorus.

L'auteure analyse les différents référentiels des normes comptables et notamment le modèle anglo-saxon dans lequel le poids de la profession comptable libérale des grands cabinets anglo-saxons est prépondérant. Elle constate que le modèle anglo-saxon de la comptabilité d'entreprise (IASB-IFRS) est devenu aujourd'hui la norme pour le secteur public qui a déteint sur le modèle continental notamment français de normalisation, pourtant sous la tutelle de l'État. Elle cite à cet effet la création du comité du secteur public de l'IFAC et son comité IPSAS BOARD, conseil de normalisation comptable international pour le secteur public, qualifié de groupe multinational anglo-saxon élaborant des normes comptables pour le gouvernement, venu chercher de nouveaux marchés. Le modèle privé qui retient notamment la prééminence de la substance sur la forme (notion de contrôle et non de patrimoine) et le choix du principe de valorisation des actifs en valeur de marché sont le témoignage, pour

elle, d'un capitalisme marqué par le rôle central des marchés financiers.

S'interrogeant sur les choix faits par la nouvelle comptabilité de l'État français, elle décrit les processus de conception et de rédaction des normes françaises préparés par le comité des normes de comptabilité publique à partir de 2012, alors rattaché à la direction de la réforme budgétaire et dotée d'une mission des normes comptables chargée de préparer les normes nouvelles.

L'auteure rappelle que 18 mois de travaux intenses ont permis d'adopter un recueil des normes comptables de l'État, validé à l'unanimité par le Conseil national de la comptabilité puis adopté par arrêté du ministre le 21 mai 2004 et décliné en instructions comptables de l'État par l'ancienne DGCP, avec un nouveau plan comptable de l'État.

L'auteure insiste sur la spécificité française du certificateur, la Cour des Comptes, qui n'est pas seulement un service d'audit, mais également une juridiction, à la grande différence du système anglo-saxon.

De façon quelque peu singulière, l'auteure se fait l'écho d'un désintérêt ou d'une opposition des directions ministérielles a priori les plus concernées : budget et comptabilité publique. Elle retrace, d'après des entretiens qu'elle a pu réaliser, des points de vue supposés divergents entre les acteurs sur l'intérêt de la réforme comptable, sur l'élaboration des normes et la prise en compte des spécificités de l'État.

Reprenant la valorisation choisie sur les actifs de l'État, l'auteure considère que les choix effectués gommant les spécificités de l'État pour s'aligner sur la comptabilité d'entreprise et de citer la notion de contrôle qui l'emporte sur la notion de propriété, par exemple pour les immobilisations corporelles.

L'auteure s'étonne également de la coexistence de plusieurs formes de valorisation monétaire selon les actifs : coût historique, valeur de marché, coût de remplacement déprécié et euro symbolique. Elle cite notamment la valorisation en valeur de marché des biens non spécifiques même si certains biens historiques ou culturels ont été valorisés à l'euro symbolique. Corine Eyraud s'étonne surtout de la façon dont ont été appréhendées les immobilisations incorporelles ; elle déplore l'absence de débat sur la valorisation du niveau d'éducation, de l'état sanitaire, des capacités de recherche qui auraient pu être des actifs incorporels et non pas des charges au compte de résultat. S'agissant des immobilisations financières, elle regrette que le langage de l'entreprise fasse son entrée dans la sphère publique pour décrire les relations entre

l'État et les établissements publics en termes de participation financière et les établissements publics comme des « filiales de l'État ».

Du côté du passif, deux débats sont retracés, celui sur la comptabilisation des obligations de service public avec le choix entre les obligations légales (dettes financières et non financières) ou bien tous les engagements de l'État, ce qui permet de tenir compte de ses spécificités. Le choix retenu sera celui d'une troisième voie, avec un recensement des passifs d'intervention de l'État dans sa mission de régulateur économique et social et leur comptabilisation au passif du bilan en tant que provisions pour charges d'intervention.

Le débat sur la question de la prise en compte de la retraite des fonctionnaires est également présenté avec une conclusion selon laquelle la non-prise en compte au bilan est due à la peur politique de ne pas gonfler le poids des passifs jugé trop anxiogène. Enfin, s'agissant des états financiers, l'auteure veut bien admettre que les spécificités de l'État sont reconnues dans la présentation des états financiers et dans les encadrés de mise en garde à défaut de l'être dans le fond des définitions de catégorie.

De l'analyse menée, Corine Eyraud en conclut que l'État a retenu les fondamentaux de l'entreprise capitaliste qui considère le capital humain comme une charge et non comme un investissement en capital. L'adoption de la juste valeur rapproche l'État des normes IFRS du privé dans une vision « apologétique » de la bonne gestion. Pour en conclure que les compromis retenus donnent « quelque chose de relativement hétérogène qui au bout du compte ne satisfait personne ». Le rapprochement du secteur public et du secteur privé constitue finalement un quasi-alignement des normes du premier sur celles du second et en particulier, de leur version IFRS.

Dans une deuxième partie, Corine Eyraud replace la nouvelle comptabilité dans le contexte de la nouvelle gestion publique issue de la crise de l'État social, de la critique bureaucratique et de l'influence de l'école du choix public (Public Choice).

Crise financière, critique bureaucratique et crise d'efficacité se combinent pour renforcer la crise de légitimité de l'État et nourrir les théories de la nouvelle gestion publique. L'auteure rappelle les déclarations des néolibéraux : « l'État n'est pas une partie de la solution, mais le problème » (Ronald Reagan), cite les travaux des théoriciens du New Public Management : les Américains Gaebler et Osborne, les ouvrages de Mönks et de Mickael Power sur « value for money » (et ses trois

« E » Economy/Efficiency/Effectiveness) ainsi que les travaux sur le lean management.

Cette grille d'analyse sert l'auteure pour resituer la LOLF et la révision générale des politiques publiques. Elle considère que la LOLF n'est pas une révolution, mais qu'elle institutionnalise les concepts et l'esprit qui correspondent au socle de base de la nouvelle gestion publique. Qualifié de « flexibilité organisationnelle », ce socle de base peut être mis au service d'une orientation vers le marché, vers l'usage client ou vers le citoyen. Analysant la notion de performance, elle regrette que la LOLF n'ait pu être l'occasion de grands débats démocratiques, mais qu'une solution technocratique l'ait emporté, les indicateurs choisis étant le fruit de discussions essentiellement entre les ministères gestionnaires et le ministère des Finances.

Prenant l'exemple du choix des objectifs et indicateurs du ministère de la Recherche, elle relève la confrontation des acteurs autour de deux visions quant au processus de définition des indicateurs fondés sur le clivage indicateur absolu vs indicateur relatif et indicateur de moyen vs indicateur de performance. Pour le ministère gestionnaire, il s'agit d'une part, vis-à-vis des établissements de concevoir des indicateurs comme des incitations à agir et, d'autre part, de donner une image positive de l'enseignement supérieur de la recherche et d'utiliser les indicateurs pour justifier une demande de moyens supplémentaires. En revanche, la direction du budget refuserait systématiquement les indicateurs absolus (nombre et volume) et leurs dérivés relatifs et prône, dans un objectif de comparabilité, les indicateurs en valeur relative (rapport/ ratio), qualifiés d'indicateurs de performance.

L'auteure considère qu'il s'agit finalement d'une conception de la performance largement « économicisée » : les États doivent être soumis aux mêmes règles de fonctionnement que les entreprises opérant sur les marchés concurrentiels. Le processus est donc jugé essentiellement technocratique et très peu démocratique.

Traitant de la RGPP, l'auteure reprend la thèse d'une monopolisation de la politique de réforme de l'État par le ministère des Finances, suivant l'expression du sociologue Philippe Bezes et l'inscription de la réforme de l'État dans une réflexion menée par les enjeux budgétaires.

La RGPP, selon elle, relève du modèle de la flexibilité organisationnelle, mâtinée de *lean management*, de réingénierie des processus et du modèle efficient d'organisation très nette vers le marché : externalisation, mutualisation, etc. « Le

secteur public est sommé d'emprunter des recettes de bonne gestion au secteur privé », affirme l'auteure. La RGPP approfondit les principes organisationnels de la LOLF (autonomie et responsabilité, management à distance, gestion par les résultats, contractualisation) et assoit le modèle de la flexibilité organisationnelle du nouveau management public. S'y ajoutent d'autres ingrédients : le lean management et les salaires et carrières au mérite et individualisés, une dimension qualitative orientée vers l'usager-client, dont les résultats sont majoritairement évalués par des enquêtes de satisfaction. Mais surtout, l'auteure insiste très fortement sur l'efficacité financière en en faisant une composante majeure de la transformation de l'État et de son action : externalisation, orientation des tarifs sur les coûts et développement de la facturation interne. « Tout ceci fait entrer de plain-pied notre système dans le nouvel esprit du capitalisme ».

La critique sur le recours aux cabinets privés d'audit et de conseil pour la mise en œuvre des mesures de la RGPP est forte : « la modernisation de l'État est la vache à lait du secteur privé de l'audit et du conseil en organisation ».

Pour illustrer ses propos sur la RGPP, Mme Eyraud prend le cas de la modification institutionnelle des universités à travers la loi LRU présentée comme un modèle de flexibilité organisationnelle. La certification des comptes des universités participe ainsi à l'œuvre d'ouverture de nouveaux marchés pour les grands cabinets d'expertise comptable. De même, la loi LRU permet une ouverture plus grande au financement privé dans le cadre des fondations, alors que le contexte de la RGPP met sous tension financière les établissements les obligeant à des coupes budgétaires en interne et à rechercher une augmentation de leurs ressources propres, non seulement en attirant des capitaux au sein de leur fondation, mais également en développant des services marchands, tels que formation continue, valorisation commerciale, immobilier.

Le grand emprunt lui-même développe cette politique de financement de projets pour constituer des sociétés de valorisation sur les grands campus. Le grand emprunt consisterait donc pour les universités à placer sur les marchés de l'argent que l'on a emprunté sur les marchés, par l'intermédiaire de banques et à en utiliser les intérêts.

“ La RGPP approfondit les principes organisationnels de la LOLF (autonomie et responsabilité, management à distance, gestion par les résultats, contractualisation) et assoit le modèle de la flexibilité organisationnelle du nouveau management public. ”

Enfin, le financement à la performance des universités fait l'objet de commentaires critiques. Le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité mis en place comporte une part performance correspondant à 20 % du budget des universités, mais la part de 80 % relative aux activités se décide néanmoins sur les critères d'activités performantes. L'auteure regrette ainsi que soit établi un lien direct entre le volume de crédits et les objectifs poursuivis contrairement à l'esprit de la LOLF. En récompensant la performance et en punissant financièrement la non-performance, on mettrait en place les principes de la théorie de l'agence ou encore la mise en œuvre d'un « effet Matthieu » (pour désigner la capacité des forts à devenir les premiers bénéficiaires des dispositifs). Cette mise en compétition des universités s'assimilerait donc à une mise en concurrence.

Pour finir, Mme Eyraud s'intéresse aux usages et potentiels effets de la nouvelle comptabilité. Même si cette nouvelle comptabilité fournit une vision économique et financière de l'État, elle ne permet pas pour autant de mesurer la richesse et l'évolution de richesse de l'État, voire même sa solvabilité. La position nette dégagée a le caractère d'un solde sans signification. Des journaux économistes, en revanche, posent explicitement l'assimilation des comptes de l'État à ceux d'une entreprise. Pour autant, les marchés et agences de notation ne reprennent pas les éléments de cette comptabilité.

La comptabilité comme aide à la bonne gestion des deniers publics est un autre effet possible. Elle peut être un outil de transparence permettant d'éviter des subventions cachées ou des abus de biens sociaux ; elle pourrait permettre de faire des arbitrages internes en gestion (notamment dans le domaine immobilier). Elle peut être également un élément de comparaison public/privé pour procéder à des choix d'externalisation. Mais la pratique rendrait ces usages aujourd'hui très limités faisant apparaître le risque d'une « comptabilité sans usage ».

L'auteure considère que si la nouvelle comptabilité participe à transformer les représentations et à asseoir les conceptions de l'État en tant qu'acteur économique au même titre qu'une entreprise, en revanche, elle n'a pas participé à

la transformation de pratiques de gestion publique. La comptabilité serait plus de l'ordre de la justification dans le discours des ministres.

Finalement, selon elle, deux grandes orientations possibles existent pour les usages de cette nouvelle comptabilité : soit servir un « bel État » grâce à une bonne gestion publique et au renforcement de la rationalité économique dans les décisions politiques, soit servir au développement du néolibéralisme par un rétrécissement de l'État, une diminution des dépenses publiques et surtout le développement de la mise en concurrence public/privé et l'ouverture pour le secteur privé de nouveaux marchés sur ressources publiques.

“ ...Soit servir un « bel État » grâce à une bonne gestion publique et au renforcement de la rationalité économique dans les décisions politiques, soit servir au développement du néolibéralisme par un rétrécissement de l'État... ”

L'auteure considère après avoir mesuré les différents niveaux de dispositifs de quantification comptable, que les décisions d'externalisation ou de réalisation de partenariats public/privé, pendant la RGPP, ont été des décisions politiques non appuyées sur des analyses usant de données comptables. Si comme l'avance Max Weber « ce qui détermine l'action économique de façon décisive, c'est la tendance

effective à comparer un résultat exprimé en argent avec un investissement évalué en argent » alors, pour Mme Eyraud, ni l'introduction de la comptabilité d'entreprise dans l'État, ni la RGPP n'ont signifié une progression de l'action économique dans l'État français. Ce qui s'est en revanche développé, pour elle, c'est la mise sur le marché (ventes immobilières), l'octroi aux marchés d'activité jusqu'alors publics (externalisation) et l'ouverture de nouveaux marchés (certification des comptes, conseil...) venant ponctionner les ressources publiques.

Une certaine rationalisation matérielle pour laquelle la valeur centrale est le marché, portée par des acteurs dominants du champ politique et certains acteurs de la « noblesse d'État » l'a emporté sur la rationalisation formelle (la bonne gestion des deniers et biens publics) appelée par d'autres acteurs de cette « noblesse d'État ».

En conclusion, Corine Eyraud affirme que la nouvelle comptabilité, traceur des transformations de l'État, révèle une perte de spécificités publiques. Ce processus de « dédifférenciation » du secteur public se caractérise par une ouverture et un appel plus grand aux financements privés, un transfert aux acteurs privés du pouvoir de

décider de l'affectation de fonds publics, des transferts financiers vers les banques, les entreprises et le secteur privé d'audit et de conseil et la pénétration d'acteurs dominants du capitalisme financier, non pas seulement dans la réorganisation de l'État, mais également dans la normalisation des activités du secteur public. Cette thèse qui revient comme un leitmotiv dans son ouvrage ne l'empêche pas de reconnaître que ces transformations profondes sont restées limitées en France par rapport aux pays anglo-saxons, Grande-Bretagne et Nouvelle-Zélande. En effet, la dimension et les contours de l'État et du secteur public n'ont pas foncièrement bougé et on n'a que peu touché à la « noblesse d'État » qui reste essentiellement en charge des réformes de l'État notamment dans la nouvelle normalisation comptable.

Si la comptabilité est restée largement sans usage au sein de l'État, ses effets potentiels ne se réduisent pas à son usage dans les décisions économiques de l'État. Elle a bouleversé la profession d'agent comptable public, modifié la division du travail entre les différents acteurs, créé un nouveau champ d'activités internes à l'État (contrôles internes) et externes (formation, certification, système d'information...).

Ce qui est finalement en jeu, ce n'est pas fondamentalement le retrait ou l'amointrissement de l'État ou du secteur public, c'est sa transformation interne en termes d'esprit, de mode d'organisation, de relations entre ses entités, du poids de ses différents acteurs et de la répartition de l'argent public entre eux. Mais c'est aussi la transformation de la configuration acteurs publics/acteurs privés.

Pour finir, Corine Eyraud n'hésite pas à décrire ce processus en termes de développement d'un État prédateur (reprenant les termes de Galbraith « nous voyons des prédateurs détourner des ressources publiques au profit de leurs amis ou protégés »). Et de conclure par la nécessité, selon elle, d'émanciper l'État et les services publics des pratiques de prédation au service d'intérêts privés ; rajoutant, avec un certain paradoxe, que la comptabilité d'entreprise pour l'État peut aussi aider à cela.

On voit bien la thèse principale de l'auteure consistant à critiquer les dérives de marché appliquées à l'État aux mains d'une technocratie administrative. Pour autant, l'auteure n'évoque pas le rôle des ministres, en charge de diriger l'administration, et surtout la responsabilité du Parlement en tant qu'acteur démocratique. La LOLF étant d'initiative parlementaire, on peut regretter qu'elle ne s'intéresse pas à la réalité du contrôle et des évaluations de la compétence des représentants du peuple. ■



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





Franck LÉVÊQUE

Directeur du pôle gestion publique à la direction régionale des finances publiques de la région Rhône-Alpes et du département du Rhône

Le 8 avril 2014, s'est tenue la Rencontre biannuelle de l'Association des administrateurs des Finances Publiques et la Conférence des directeurs des centres hospitaliers universitaires.

Les sujets abordés, étant particulièrement intéressants, la Revue a souhaité les faire partager à ses lecteurs.

L'article ci-dessous reprend l'un des exposés de la Rencontre.

Les crises de trésorerie en milieu hospitalier : existe-t-il un antidote ?

Les difficultés de trésorerie rencontrées par les établissements publics de santé se sont accrues au cours des dernières années, notamment sous l'effet de la rareté de la ressource. Compte tenu des implications économiques, sociales et de crédibilité de l'action des pouvoirs publics, les directions générales en charge de la gestion de ces processus ont décidé de mettre en place un dispositif spécifique de détection et de traitement au bénéfice des hôpitaux pour ce type de situation. L'article, ci-après, définit les modalités de mise en place des comités régionaux de suivi de la situation de trésorerie des établissements de santé et analyse, plus particulièrement, le fonctionnement de celui installé au profit de la région Rhône-Alpes.

Les années 2011 et 2012, au moins pour le premier semestre, ont été marquées par une recrudescence des alertes de ruptures de trésoreries des établissements publics de santé, entraînant des messages alarmistes forts, évoquant ici l'impossibilité d'assurer les versements des salaires, là des retards chroniques de paiements des fournisseurs, bien au-delà des normes requises.

Ces constats, dont les différents médias se sont emparés, ont reflété les importantes difficultés rencontrées par les établissements de santé pour accéder aux liquidités bancaires affectant tant leur gestion courante, via les lignes de trésorerie, que leur capacité à financer à moyen et long terme des investissements. Ces difficultés d'accès au financement bancaire ont affecté un grand nombre d'établissements – indépendamment de

leur taille ou de leur situation financière –, à l'époque était avancé le chiffre de 300 hôpitaux, ce qui démontre l'acuité du problème.

Si cette situation trouve son origine dans la raréfaction du crédit bancaire qui a sévi à partir de la crise de 2008, elle a été aggravée par la disparition de la banque Dexia, opérateur principal du crédit du secteur hospitalier dont la part de marché avoisinait à l'époque 40 %. Ces deux facteurs, conjugués à l'application des règles financières issues des accords de Bâle III ont fini de pénaliser lourdement tous les acteurs publics locaux, car les banques devant augmenter leurs fonds propres pour couvrir leurs risques, ont limité leurs capacités de crédit.

À ces problèmes de pénurie de crédit, s'est surajouté celui des emprunts toxiques souscrits par ces mêmes établissements avec un encours national particulièrement significatif sur le secteur sanitaire puisqu'évalué par la Fédération hospitalière de France autour de 10 à 20 % des encours. Ces emprunts ont entraîné, et entraînent encore actuellement, une charge financière élevée pour les établissements qui y sont confrontés.

Cette situation a amené une batterie de réponses passant par le renforcement de l'offre de crédit, la création d'une nouvelle banque de financement du secteur public local, la modification des dates d'échéances des versements des ressources, mais également la mise en place d'un dispositif *ad hoc* original dans sa conception et relativement souple : le comité régional de veille active sur la situation de trésorerie des établissements publics de santé.

1 Les modalités de constitution du comité pour la région Rhône-Alpes

A. La composition

Outre le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) et le directeur régional des finances publiques (DRFiP), le comité régional a également accueilli deux autres représentants d'instances publiques : le directeur de la Banque de France et le directeur régional de la Caisse des dépôts et consignations.

Le choix retenu d'inviter systématiquement ces deux membres est apparu judicieux à l'aune des travaux conduits ultérieurement, notamment par la connaissance fine des mécanismes bancaires.

En effet, pour permettre d'anticiper les futures situations de tension sur la trésorerie des établissements de santé, le ministère des Affaires sociales et de la Santé et le ministère de l'Économie et des Finances ont demandé à la direction générale de l'offre de soins et à la direction générale des finances publiques d'instaurer conjointement un dispositif régional de veille. Coordinné au niveau national, ce dispositif vise à détecter préventivement les tensions, à leur apporter un traitement local, et le cas échéant, à alerter les administrations centrales sur les difficultés les plus sérieuses.

Dans ce cadre, la circulaire interministérielle du 14 septembre 2012¹ précise les modalités de mise en place des comités régionaux de suivi de la situation de trésorerie des établissements publics de santé.

Cet exposé, à partir de la pratique observée au sein de la région Rhône-Alpes, traitera des modalités de la constitution de ce comité régional (I) et dressera, à l'issue de 18 mois d'existence, la réalité de son fonctionnement et de ses apports (II).

Le choix de la région Rhône-Alpes se caractérise par son importance démographique et son poids économique, pour laquelle il est traditionnellement admis une part de l'ordre de 10 % de la richesse nationale. La quantification du secteur hospitalier ne fait pas défaut à cette règle d'approximation². C'est ainsi que forte de 104 établissements publics de santé qui se répartissent au sein de l'ensemble de toutes les catégories d'hôpitaux, la région apparaît comme un observatoire représentatif.

1. Circulaire interministérielle no DGOS/PF1/DGFIP/2012/225 du 14 septembre 2012.

2. Les dépenses de santé de la région se sont élevées à 17,2 Md€ en 2012, soit 9,3 % des dépenses nationales.

exorbitantes des conditions habituellement rencontrées sur les marchés. L'apport de la Banque de France dans cet exercice a été déterminant.

En second lieu, le comité a eu également à connaître les nouvelles offres bancaires, notamment sur l'ouverture des fonds d'épargne avec des crédits spécifiquement affectés aux établissements de santé. Ces crédits sont gérés par les directions régionales de la Caisse des dépôts et consignations et l'association de son représentant a permis de connaître les différentes modalités d'intervention de la Caisse et de comprendre les mécanismes des enveloppes ouvertes en 2012 et 2013.

La diversité des parcours administratifs permet également d'évoquer des sujets à la confluence de l'ensemble des compétences des membres du comité. L'exemple récent de la gestion des emprunts structurés, dont les effets seront évoqués *infra*, a amené à s'interroger sur les dernières conséquences judiciaires des contentieux. Certains établissements ont manifesté leur intention de saisir la justice en application du jugement du tribunal de grande instance de Nanterre du 8 février 2013 sur l'affichage du taux effectif global. Dans ce même ordre d'idée, les avis de la Chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes³ sur la qualification ou non en dépenses obligatoires des remboursements contestés d'intérêts d'emprunts structurés ont été évoqués.

B. L'élaboration de la liste des établissements présentant des risques de rupture de trésorerie

La réunion institutive a été l'occasion de déterminer le « portefeuille initial ». La constitution de cette liste a repris les enseignements donnés par trois méthodes de scoring existantes, en faisant ainsi abstraction de toute subjectivité.

1. Les établissements figurant dans le dispositif automatisé de détection⁴ communément appelé « réseau d'alerte ». On rappellera à ce titre que ce dispositif permet de mesurer, à partir de quatre critères, le niveau de la situation financière de chaque établissement en examinant successivement, le niveau d'exploitation, le niveau de la capacité d'autofinancement brute, le niveau de la couverture des remboursements en capital de la dette et enfin le niveau de l'encours de la dette rapporté aux produits d'exploitation. La combinaison mathématique de ces critères, reconduite chaque année, permet d'affecter à chaque établissement une cotation,

ce qui facilite l'appréciation synthétique de sa situation financière. Cette cotation théorique est retraitée à l'issue d'une analyse du comptable sur la pertinence des données intégrant, le cas échéant, les hypothèses des retraitements comptables nécessaires ; et d'une analyse de la part de l'ARS notamment lorsque l'établissement a bénéficié de dotations complémentaires spécifiques afin de neutraliser leur impact favorable sur les comptes examinés.

2. Les établissements figurant dans le dispositif d'accord préalable des emprunts, prévu par décret⁵.

De manière générale, ce texte vise à limiter voire interdire la possibilité pour tous les établissements de recourir à certains types d'emprunts ou de produits dérivés. Mais surtout, ce décret pose le principe selon lequel les établissements dont la santé financière est dégradée doivent solliciter l'autorisation du directeur général de l'ARS pour pouvoir recourir à l'emprunt. C'est ainsi qu'au travers d'au moins deux critères sur trois, expressément définis par une circulaire⁶ interministérielle, le seuil de déclenchement de l'accord préalable est activé. Les valeurs de ces trois ratios, mis à disposition par les services de la DRFIP, sont normalement calculées par l'ordonnateur sur la base du compte financier du dernier exercice clos et recouvrent les notions d'indépendance financière (encours de la dette à long terme par rapport aux capitaux permanents supérieur à 50 %) ; de durée apparente de la dette supérieure à 10 ans ; d'endettement (encours de la dette/total des produits supérieur à 30 %).

3. Enfin, troisième source retenue, les établissements relevant d'une démarche contractuelle leur permettant de recevoir des aides spécifiques de la part de l'ARS dans le cadre des conventions de retour à l'équilibre financier. Ces conventions sont assorties d'engagements de la part des bénéficiaires.

Ces listes, qui se recoupaient forcément entre elles, ont permis dans un premier temps de sélectionner les établissements en retenant prioritairement ceux qui figuraient dans au moins deux listes, soit pour la première session du comité neuf hôpitaux.

Inversement, des établissements, qui après avoir traversé une période difficile, ont présenté des ratios plus solides, ont été sortis de la liste. Par parallélisme des formes, ces établissements ont été prévenus et par voie de conséquence, les formalités de suivi allégées.

3. Voir en ce sens, avis budgétaire sur les communes de Sassenage no 2012-115 du 31 mai 2012 et de Vienne no 2013-009 du 24 janvier 2013.

4. Dispositif prévu par la circulaire DGOS DGFIP no 62 du 10 février 2010.

5. Décret no 2011-1872 du 14 décembre 2011.

6. Circulaire interministérielle du 9 mai 2012 DGOS/DB/DGFIP.

L'optique recherchée par les membres du comité est d'avoir une liste actualisée en permanence, se calant au plus près des établissements en difficulté.

C'est pourquoi, dans quelques cas, le comité régional a également introduit la notion de « sas d'entrée » pour des établissements qui, bien que ne répondant pas strictement à la grille d'analyse locale, présentent néanmoins des signes précurseurs de crise à venir. Ces hôpitaux font alors l'objet d'une surveillance allégée, organisée sur la base de leur besoin de financement et de leur besoin en fonds de roulement.

Le rythme actuel de croisière fait que le comité examine ou réexamine environ une douzaine de situations à chaque réunion.

C. Les modalités de fonctionnement

Les directeurs d'établissements, ainsi que les comptables concernés, ont été systématiquement informés de l'inscription de leurs établissements par le comité régional de suivi. Cette même lettre leur a explicité l'obligation de servir et d'actualiser chaque début de mois un plan prévisionnel de

trésorerie sur six mois glissants, via l'utilisation d'une plateforme informatique dédiée.

La même information a été portée pour information aux responsables des territoires de santé et des directeurs départementaux des finances publiques.

Chaque mois, les plans déposés sont étudiés par la DRFiP et l'ARS. Ce travail donne lieu à des échanges avec les trésoriers, et les responsables hospitaliers. Une fois par trimestre, lors de la réunion du comité, les référents présentent une synthèse de la situation de chaque établissement suivi. La discussion entre les membres du comité permet ensuite de déterminer si le suivi de l'hôpital doit être maintenu, allégé ou suspendu.

À l'issue de situations particulières détectées, ou de demandes de directeur d'établissement, le comité a reçu en séance l'équipe de direction pour une présentation détaillée de la situation rencontrée et des propositions de correction envisagées. Cette possibilité a été activée à trois reprises pour des établissements présentant d'importantes difficultés. Ces échanges ont été conduits dans un esprit constructif et non moralisateur.

2 Les premiers enseignements du comité pour la région Rhône-Alpes

Sur la base de 18 mois de travaux, des tendances récurrentes apparaissent. Il est possible de les regrouper en trois grandes catégories, afin d'être plus didactique, même si certaines situations rencontrées présentent indéniablement des difficultés relevant d'une conjonction de caractéristiques. En effet, certaines situations très complexes ont couvert quasiment tout le champ du possible, cumulant des difficultés de trésorerie assorties d'investissements mal dimensionnés pour un établissement ne présentant pas de bons fondamentaux financiers.

A. Établissements présentant majoritairement une insuffisance de trésorerie

1. Pour certains hôpitaux, la ligne de trésorerie est un outil indispensable pour honorer leurs dépenses et stabiliser leur situation financière. Le comité a constaté que des établissements bancaires ont volontairement limité le renouvellement de lignes de trésorerie préalable-

ment ouvertes. Un établissement bancaire de la région a indiqué, de manière ostensible, sa volonté de se désengager d'ici trois années et donc de diminuer les encours de l'ordre de 30 % par année. Les recommandations du comité ont ainsi porté sur la nécessité d'anticiper, dans la renégociation, ces renouvellements, de veiller à l'exacte quantification des besoins utiles notamment au regard des tirages effectués antérieurement et enfin d'essayer, dans la mesure du possible compte tenu d'une offre limitée, de diversifier les établissements bancaires apporteurs.

2. Le comité a également proposé des actions correctrices pour améliorer le besoin en fonds de roulement (BFR) et donc l'optimisation du décalage dans le temps, entre les encaissements de recettes et le paiement des dépenses. En effet, une diminution du besoin en fonds de roulement permet, mécaniquement, une amélioration de la trésorerie. Une série de recommandations a été émise en direction des établissements présentant un BFR insuffisant.

En premier lieu, plusieurs recommandations ont porté sur le volet de l'encaissement des recettes. C'est ainsi, qu'en présence d'un taux de recouvrement nettement inférieur aux moyennes d'établissements de même catégorie, une sensibilisation du comptable et de sa direction départementale a été menée afin que les actions en recouvrement soient intensifiées. Dans le même ordre d'idée, certains établissements ont été incités à réduire les délais de facturation et à transmettre les titres de recettes à leur comptable plus rapidement, permettant ainsi d'accroître considérablement les chances de recouvrement spontané.

Parallèlement, la vigilance de certains établissements a été rappelée sur le codage des actes médicaux, afin de s'assurer d'un encodage pertinent, gage d'une plus grande qualité de facturation et d'un meilleur encaissement des recettes. Pour ces derniers et compte tenu des justifications avancées, la procédure assez lourde de rectification d'erreurs a été expressément autorisée par l'ARS.

En second lieu, plusieurs recommandations ont porté sur les délais de paiement des factures aux fournisseurs. Même si cette solution va à l'encontre des préconisations ministérielles, devant l'urgence de certaines situations, il a été proposé de moduler le délai global de paiement afin de « gagner » quelques jours de trésorerie en veillant autant que possible à ne pas dépasser le délai global réglementaire⁷ de 50 jours. Ce décalage, souvent contraint, a été négocié par certains établissements avec leurs fournisseurs habituels. Certaines situations d'urgence ont même entraîné le blocage complet du paiement des factures fournisseurs afin que l'établissement préserve les ressources nécessaires au paiement des salaires.

Le décalage des paiements peut également concerner des rémunérations et plus particulièrement la prime de service. Cette solution, mise en œuvre une fois, n'est envisagée que dans des cas extrêmes qui permettent notamment une prise de conscience interne et collective de la situation financière dégradée de l'établissement.

Dans ce type de figure, il est nécessaire d'observer une gestion active de la trésorerie au travers d'un véritable plan de trésorerie permettant d'avoir une vision claire de l'ensemble des décaissements et des encaissements sur l'exercice budgétaire. Ces recommandations figurent également dans les rapports⁸ des autorités de contrôles.

3. Dans les situations extrêmes, le comité recommande d'agir directement sur le niveau de la trésorerie de l'établissement. L'ARS est ainsi intervenu, en rééquilibrant des dotations (notamment les dotations annuelles de financement – DAF – et les fonds versés pour les missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation – MIGAC), principalement en fin d'année. Selon les constats observés, des tensions de trésorerie plus importantes ont été relevées, imputables au paiement de la prime de service, mais également au remboursement exigé par les établissements bancaires des lignes de trésorerie précédemment ouvertes.

Ce mécanisme de rééquilibrage des dotations en fin d'année impose un pilotage fin au risque de générer, en début d'année suivante, des trop-perçus.

B. Établissements présentant une problématique de trésorerie consécutive à leur situation budgétaire

Ce paragraphe regroupe les établissements qui connaissent une situation de déficit structurel liée à une insuffisance d'activité par rapport aux moyens mis en œuvre. L'excédent brut d'exploitation constitue le véritable résultat de l'exploitation secrété par l'activité principale de l'établissement en mesurant ainsi l'efficacité des moyens mis en œuvre par l'établissement. Il sert de base de calcul au taux de marge brute qui donne des indications sur le dynamisme de l'activité de l'établissement.

1. La dégradation de la marge brute peut provenir de postes de charges trop élevés par rapport aux moyennes habituellement constatées, voire d'une insuffisance de mutualisation. Les analyses financières conduites par les experts en la matière, complétées des différents tableaux de bord, permettent d'avoir une connaissance précise des difficultés structurelles rencontrées par certains hôpitaux. Pour ces derniers, la solution consiste à contractualiser, avec l'ARS, un retour à l'équilibre financier, ce qui suppose une politique volontariste de maîtrise des charges. L'expertise technique et, souvent, l'appui de consultants extérieurs permettent de soutenir ces démarches ambitieuses.

Comme indiqué précédemment, le comité a eu à recevoir certaines équipes de direction dont les établissements présentaient un fort déséquilibre entre l'activité et les moyens, obérant toute

7. Délai global de 50 jours fixé par le décret no 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

8. Cf. rapport no 2012-M072-02 de l'Inspection générale des finances sur les conditions de financement des établissements publics de santé auprès du secteur bancaire.

marge de manœuvre et générant à répétition des crises de trésoreries. Dans ce genre de situation, les mécanismes correcteurs sont longs à produire leurs effets. Dans un cas, la situation présentait de telles incohérences, notamment sur le volume de restes à réaliser en investissement, qu'une expertise conduite par la DRFiP dans le cadre de la mission économique et financière a été nécessaire. Cette mission s'est rendue sur place afin de mesurer l'exactitude des informations communiquées à l'autorité de tutelle.

À ce stade, deux dossiers ont été transmis au comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins (COPERMO⁹) portant sur une situation financière particulièrement difficile et ont conduit à l'adoption de contrat de retour à l'équilibre financier.

2. Lors de certaines situations, l'insuffisance de l'activité a pu résulter d'un manque d'attractivité de l'établissement en raison d'équipements vétustes ou peu performants. Le taux de renouvellement des équipements, qui est un critère d'analyse financière, permet de situer l'établissement par rapport à des hôpitaux de taille comparable. Dans ces cas, l'ARS travaille avec l'établissement concerné sur des projets de reconstruction et de réhabilitation des sites afin de les rendre plus performants et d'assurer leurs mises aux normes. Une aide spécifique est alors accordée pour mener à bien ces projets, dès lors qu'ils s'inscrivent dans le schéma régional d'organisation des soins.

Plusieurs cas rencontrés par le comité ont porté sur les conséquences d'un manque de praticiens disponibles dans l'établissement, entraînant par voie de conséquence une diminution de l'activité et, dans certains cas, l'augmentation de la dépense liée au recrutement d'intérimaires. Dans ces hypothèses, la solution réside souvent dans la mise en place d'un partenariat avec d'autres établissements prenant alors la forme de la création d'une communauté hospitalière de territoire dont les contours ont été précisés par la loi « hôpital, patients, santé et territoires »¹⁰.

Enfin, pour certains établissements, il a été demandé expressément de procéder à la vente de biens immobiliers du fait d'une situation patrimoniale solide. Sur ce point, l'attention du lecteur est appelée sur la récente communication à la commission des finances du Sénat du rapport¹¹ de la Cour des comptes sur la gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires affecté aux soins.

3. L'importance de la dette structurée des établissements est patente. Au niveau régional, l'encours des dettes structurées représente 27 % de l'encours total avec une part d'emprunts classés en catégorie 6F – catégorie la plus dangereuse — de près de 175 millions d'euros, soit 24 %. Les risques inhérents à ce type d'emprunt sont manifestes et provoquent une augmentation de la charge de la dette difficilement maîtrisable dans le contexte actuel.

Or, le cercle vertueux de la maximisation de la capacité d'autofinancement — à savoir que la diminution du volume des emprunts entraîne la réduction des frais financiers, ce qui permet à due concurrence une augmentation des dotations aux amortissements et *in fine* un recours moindre aux emprunts — a été mis à mal par ces financements « exotiques ». Certains hôpitaux ont entrepris une « désensibilisation » de leur encours de dette, mais ont été contraints de verser une indemnité de renégociation importante.

Le comité a été attentif à ces opérations de renégociation en veillant à ce que la capacité de financement ne soit pas annihilée et que l'opération projetée reste équilibrée entre les parties.

4. L'importance, déjà ancienne, du changement de financement des établissements privilégiant la tarification à l'activité a certainement été à l'origine de certaines difficultés rencontrées par des hôpitaux de petite taille, soit par manque d'anticipation, soit par insuffisance réactionnelle. Le prochain changement majeur, avec la mise en place de FIDES, va imposer une anticipation plus grande des responsables d'établissements.

C. Établissements présentant une problématique de trésorerie consécutive aux investissements en cours

Ces cas sont toujours délicats à traiter, car les investissements sont en cours et ne peuvent être que difficilement remis en cause.

1. La première problématique concerne les établissements qui s'engagent dans des projets d'investissements importants qui se révèlent être par la suite inadaptés ou démesurés par rapport aux besoins de soins et d'équipements d'un territoire donné. La solution, si elle est possible techniquement, consiste alors à revoir le plan d'investissement à la baisse. Cela se traduit parfois par un arrêt pur et simple des investissements non encore commencés dans un ensemble de travaux ou par une renégociation, par l'ARS, du plan global de financement pluriannuel.

9. Circulaire interministérielle no DGOS/PF1/DSS/DGFIP/2013/271 du 5 juin 2013.

10. La loi no 2009-879 du 21 juillet 2009 dite loi HPST a prévu la possibilité de constituer des communautés hospitalières de territoire, structure n'ayant pas la personnalité juridique.

11. Rapport de juin 2013 présenté le 2 octobre 2013 devant le Sénat.

12. Voir en ce sens le rapport IGF-IGAS de mars 2013 sur l'évaluation du financement et du pilotage de l'investissement hospitalier.

2. La seconde problématique concerne l'estimation d'un surplus de recettes liée à une croissance exponentielle de l'activité. Or, la limitation des dépenses de santé, consacrée chaque année dans l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), devrait imposer aux établissements de ne pas anticiper sur des croissances exponentielles d'activité au risque d'avoir un plan de financement totalement déséquilibré et ainsi de se retrouver en situation de tension. Avec la mise en place de la tarification à l'activité, les incertitudes sur le résultat d'exploitation sont plus importantes qu'à l'époque des budgets en dotation globale de financement. C'est pourquoi, plusieurs rapports¹² récents d'autorité de contrôle appellent à la modération, mais le comité a dû constater de nombreux « coups partis ».

3. La troisième problématique concerne certains établissements qui se sont engagés sur des investissements en plusieurs années sans anticiper formellement leur plan de financement sur le long terme. Aujourd'hui, avec la raréfaction du crédit, les établissements ont de plus en plus de difficultés à mobiliser des ressources extérieures et se retrouvent donc « au milieu du gué » avec des investissements à payer sans financement disponible. Le comité envoie des messages récurrents aux établissements sur la nécessité d'anticiper et de sécuriser leurs plans de financement. C'est pourquoi, dans les cas les plus tendus, le comité a bien voulu intermédiaire auprès des banques en vue de l'octroi d'un emprunt pour honorer les fournisseurs d'immobilisations. Pour un autre établissement, devant l'impossibilité de souscrire un emprunt couvrant intégralement les travaux restant dus, le Conseil général a été sollicité et a versé une avance sur l'allocation personnalisée d'autonomie assortie d'un remboursement sur plusieurs années et sans intérêt. Enfin, il est également signalé, pour les plus importants centres hospitaliers universitaires de la région, le succès en 2013 d'un emprunt obligataire consécutif avec d'autres établissements extérieurs à

la région, ce qui a permis d'obtenir des conditions de financement particulièrement intéressantes.

4. La quatrième problématique concerne enfin la dérive intrinsèque du coût de l'investissement pour lequel les dépenses engagées sont largement supérieures aux estimations initiales ou pour lequel des litiges avec des entreprises conduisent au paiement d'intérêts moratoires ou à des procédures contentieuses. Ces dérapages, malheureusement souvent inhérents à la construction, ont conduit à des versements d'aide en capital par l'ARS dans certaines situations.

* *
*

En conclusion, au travers d'une expérience de quelques mois, il apparaît que le comité régional de veille active en Rhône-Alpes a pleinement rempli son double rôle de vigilance et d'accompagnement des hôpitaux en difficulté de trésorerie.

Ce comité a joué son rôle primordial qui était d'anticiper les difficultés et de trouver les réponses les plus adaptées, en demandant des efforts supplémentaires aux établissements, notamment pour éviter une politique de guichet coûteuse et injuste envers la communauté des autres établissements.

Grâce à sa connaissance fine des problématiques spécifiques à chaque hôpital, il a ainsi pu apporter son expertise et, lors de certaines situations, des solutions aux insuffisances de trésorerie. Ses orientations ou recommandations ont indéniablement renforcé le développement du partenariat entre l'ordonnateur et le comptable sur les forces et les faiblesses de l'établissement et sur la tenue irréprochable des comptes.

L'implication de l'ARS, le professionnalisme des acteurs du comité et particulièrement des référents, sont un gage d'efficacité du dispositif.

C'est pourquoi, en réponse à l'interpellation du titre, on peut légitimement penser que ce mécanisme représente bien un antidote et donc ne répondre que positivement à la question posée. ■



MUTUELLE D'ASSURANCES

L'expert de vos risques



- ▶ La Mutuelle des Comptables Publics,
- ▶ Assureur de référence du risque professionnel des Comptables et des Régisseurs,
- ▶ 75 ans d'expérience à votre service,
- ▶ Partenaire de l'ACP et de l'AFCM.

**Contactez-nous au 0972 67 27 70
ou rendez-vous sur notre site
www.amf-assurances.fr**

Deuxième partie

(Première partie parue dans le numéro de Mars-Avril 2014, page 86)



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.

Janvier 1986 – « Pour les paiements, depuis déjà longtemps, le service régional des pensions a pris la relève, adressant les retraites par virements, d'où plus de fiches à tenir et à mettre à jour, plus de calcul à chaque changement d'indice. En ce qui concerne les titres d'emprunt, plus de coupons à détacher, le système a été rénové. La mécanisation s'applique aux communes, aux hôpitaux et même à la comptabilité. Finies, les longues files d'attente aux guichets, le prélèvement mensuel de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation allègent le service des chèques postaux et bancaires. Blanche se demande s'ils ne s'ennuient pas... »

Blanche PY, *Mémoires d'une employée du Trésor public*, 1995

2 1990-2012. Des dématérialisations à l'ère du numérique

La dématérialisation des données et des moyens de paiement, qui peut se définir comme le remplacement de ce document sous forme papier par son équivalent électronique, s'est développée en France lorsque les différents acteurs publics

concernés ont pu mettre en œuvre des procédures informatisées destinées à améliorer sur tous les plans les procédures de dépenses et de recettes publiques¹. Le processus a été long et progressif. Dans les transactions ordinaires, le tournant structurel en France entre le paiement par chèque et par carte bancaire, par exemple, ne s'opère qu'à partir de l'an 2000, le chèque ne connaissant véritablement une inflexion qu'à partir de cette date².

1. François Tanguy, Jean-Georges Lefebvre, Sonia Louis-Marie, « La dématérialisation des données et des moyens de paiement dans le secteur des établissements publics locaux », *La Revue du Trésor*, n° 1, janvier 1999, p. 11.

2. Cf. le graphique extrait du rapport *L'avenir des moyens de paiement en France*, mars 2012.-

Rétrospectivement, cette évolution nuance les premières hypothèses des années 1980 qui envisageaient une évolution significative à partir de 1990.³

La sphère publique régaliennne est restée à l'écart de cette révolution monétique. Pourtant, depuis plusieurs années, le Trésor public menait une politique active de développement des moyens de paiement, avec la double préoccupation de simplifier le paiement et les démarches de l'usager et d'accélérer l'encaissement de l'impôt : « d'ici 1997, tous les contribuables disposeront d'au moins trois moyens alternatifs au chèque pour régler leurs impôts : la mensualisation, le TIP et le prélèvement à la date limite de paiement »⁴. Écartelé entre le coût du commissionnement carte bancaire et un certain conservatisme législatif peu contraignant pour l'usager, ce choix alternatif largement pragmatique et efficace à long terme explique les constantes d'aujourd'hui. Avec la multiplication de moyens de paiement laissés au libre choix des usagers⁵, il a donc fallu assumer un traitement massif des chèques (1), développer des actions de promotion forte en matière de paiements de masse dématérialisés (2) et inciter, au mieux, à la périphérie, au développement de la carte bancaire (3). Les activités bancaires du Trésor public ont également facilité ces modernisations (4).

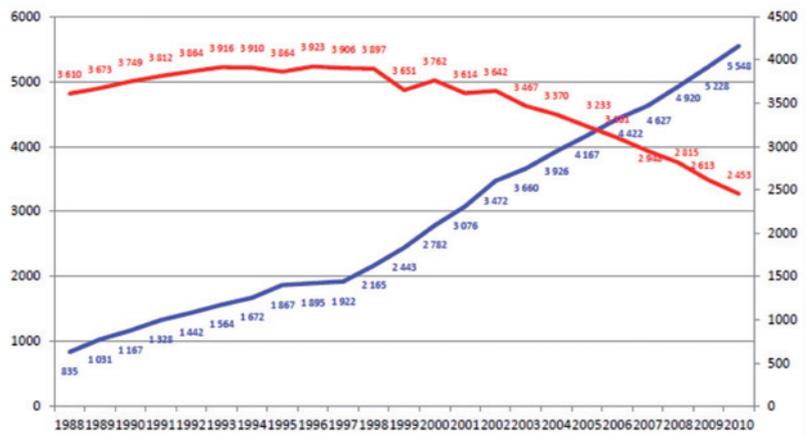
1. L'épineuse question du traitement des chèques

Véritable *serpent de mer*, s'imposant comme l'un des sujets récurrents des modernisations successives, le traitement des chèques n'a véritablement pris un tournant qu'en 2002, 60 ans après sa généralisation comme moyen d'encaissement. Sa présence, encore trop importante aujourd'hui dans les services territoriaux⁶, reste emblématique d'une époque appelée normalement à disparaître.

1989. Faciliter le paiement des amendes par chèque pour lutter contre le timbre-amende

À la fin des années 1980, la volonté de lutter contre le timbre-amende allait aboutir à la création, au Trésor public, d'un poste comptable spécifique à compétence nationale pour faciliter le paiement par chèque et éloigner aussi les usagers des guichets.⁷ Un décret du 18 septembre 1986 prévoit ainsi le paiement des amendes forfaitaires par l'envoi au comptable du Trésor d'un chèque joint à la carte de paiement. Le volume journalier à traiter (à l'époque de 8 000 amendes) impose alors un traitement semi-industriel. Le 31 octobre 1989, un arrêté ministériel consacre ainsi la

Évolution du nombre de paiements, par chèques et par cartes



Source : Chambres de Compensation (jusqu'à fin juin 2002) et GSIT (Groupement pour un système interbancaire de télécompensation)

création à Rennes d'un centre d'encaissement des amendes. Initialement limitée à Paris puis à la petite couronne en 1994, sa compétence a été étendue depuis, principalement aux amendes de circulation automatisées. Le succès ne s'est jamais démenti : 1,5 million d'amendes étaient encaissées en 1990⁸ et 6,6 millions en 2012 (dont 53,43 % de chèques).⁹ Il faudra néanmoins à la DGCP, tributaire de ses banquiers¹⁰ et des choix techniques antérieurs (lecture optique en poste comptable des chèques en paiement de l'impôt direct et concentration du traitement des TIP dans ses départements informatiques) encore une décennie avant d'envisager une centralisation plus poussée sur le modèle du CEA.

2001. Échange d'image chèques et recherche de performance

Après l'échec en 1989 d'un premier projet de système national d'échange d'images-chèques (SNEIC), une révolution majeure dans l'histoire du chèque en France et du système interbancaire de

3. Alain Deniel, in *La monnaie électronique. Le vrai départ ? op. cit.* « Le remplacement d'une partie des chèques par des règlements-carte semble en fait inéluctable. Cependant, il ne faut exagérer ni l'importance de ce transfert, ni penser qu'il se réalisera rapidement. En effet, si le taux de progression des transactions-carte est de l'ordre de 30 % par an, alors que celui des chèques est d'environ 8 %, il s'applique à un volume beaucoup plus réduit d'opérations (130 M contre 4 Md en 1984. On peut donc considérer que les volumes des règlements par carte à mémoire ne deviendront pas vraiment significatifs avant quatre ans. »

4. Rapport d'activité du Trésor public 1996, p. 15.

5. Le constat est largement plus nuancé à l'égard des professionnels pour la DGI et la DGDDI (obligation de paiement par virement ou télé règlement).

6. À partir de 2007, le traitement des derniers volumes de chèques du réseau douanier dans les centres d'encaissement a, au contraire, permis d'accélérer la réforme territoriale de la DGDDI.

7. Michel Guillou. « Le paiement des amendes par chèques », *La Revue du Trésor*, n° 11, novembre 1991, p. 700.

8. Pierre André, « Le centre d'encaissement des amendes de Rennes », *La Revue du Trésor*, n° 2, février 1997, p. 98, « Le centre d'encaissement des amendes de Rennes ou vos PV en image ! », *Trésor Public informatique*, n° 65, janvier 1995.

9. DGFiP, Bureau CL1C, *Rapport d'activité des centres d'encaissement*, 2012.

10. Jusqu'à leur clôture en 2001, les comptables non centralisateurs disposent d'un compte CCP (lettre circulaire no 35128 du 20 juin 2000). Le recours ultérieur à un seul banquier en métropole (la Banque de France) et dans les DOM (IEOM) facilitera l'homogénéisation des circuits financiers publics.

télécompensation (SIT), qui affecte, en premier lieu, les grands facturiers publics comme le Trésor public, a lieu à partir du 18 juin 2001 lorsque les principaux établissements bancaires commencent à s'échanger entre eux l'image des chèques, c'est-à-dire leur identification sous forme électronique. L'EIC (échange d'images chèques) est née. À compter du 30 juin 2002, elle devient obligatoire. Les chambres de compensation, encore caractérisées à la fin des années 1990 par un mode de gestion brassant énormément de papier malgré la mise en place d'outils micro-informatiques et bureautiques facilitant la compensation physique, disparaissent au profit d'une compensation très largement informatisée¹¹. Cette réforme d'ampleur, orchestrée pour le Trésor public par la Banque de France et l'IEDOM, ne constitue pas un changement direct et immédiat perceptible pour les comptables publics et les régisseurs qui doivent continuer à remettre leurs chèques à leurs banquiers. Des rodages sont nécessaires du fait de l'industrialisation de la dématérialisation à la Banque de France et chez ses sous-traitants et de la recrudescence de la perte de chèques.¹²

Loin de se tarir, le chèque constitue alors un frein dans l'efficacité des processus de gestion publique¹³.

Rien qu'à la DGCP, un volume stable de plus de 180 millions de chèques (activité fiscale et non fiscale et Trésor public banquier) constitue un défi majeur nécessitant des décisions stratégiques et des investissements coûteux¹⁴. La réforme de l'EIC coïncide alors avec le succès d'une expérimentation menée depuis 2000 dans le Val-de-

Marne dans le cadre de la rénovation de la gestion publique, encouragée par son trésorier-payeur général, Claude Charpentier, et consistant en l'encaissement semi-industriel des TIP et des chèques d'impôts reçus dans le Val-de-Marne et la Seine-et-Marne sur des lecteurs performants¹⁵. Fort de ce succès¹⁶, le directeur général de la comptabilité publique, Jean Bassères, étend le projet dans le cadre du projet « Bercy ensemble » fédérant des réformes d'ampleur au ministère pour des structures administratives rationalisées et resserrées¹⁷.

2002-2012. Le défi des centres d'encaissement

Il est alors décidé de créer la plus grande plateforme d'encaissement de TIP et de chèques en Europe à la trésorerie générale du Nord¹⁸. En dépit d'une certaine hostilité syndicale, le CTPM du 18 octobre 2001 présidé par Laurent Fabius entérine le projet, le ministre d'État donnant des garanties quant à sa dimension humaine¹⁹. En fin d'année 2003, le centre d'encaissement de Lille (CEL) ouvre ses portes. Un second centre, le CER, ouvre à Rennes en 2004. La suppression du service de la redevance audiovisuelle en 2005 et le redéploiement de matériels facilitent à partir de 2006 la couverture progressive et complète de la France entière par un renforcement du CEL et du CER et le rééquipement complet du CE de Créteil. En 2007, le dernier centre TIP à Grenoble ferme ses portes. Sous l'impulsion du trésorier-payeur général du Nord, la démarche qualité entreprise à Lille porte ses fruits. Bien accueillie par les agents, coordonnée au plan central et pilotée localement, elle est généralisée progressivement de sorte qu'à ce jour les centres d'encaissement sont certifiés en ISO 9001-2008²⁰.

Conçus essentiellement à l'origine pour l'encaissement des impôts directs, les trois centres d'encaissement auxquels s'ajoute le CEA ont vu progressivement leur champ d'action s'élargir²¹ aux produits locaux, aux amendes – *notamment les amendes radars du fait d'une forte progression à partir de 2004* – et, plus marginalement aux produits divers et douaniers. Ils ont reçu en 2012, 67,3 millions de courriers représentant 68 millions d'encaissements (dont 62,6 % de chèques), soit un total de 41,3 milliards d'euros. Pendant la même décennie, la DGI n'a pas pu conduire un tel exercice de centralisation en raison de la nature essentiellement spontanée de la perception des taxes sur le chiffre d'affaires qui ne permet pas le traitement de talons optiques ; la DGI préférera donc des stratégies alternatives d'encoura-

11. À l'exception des chèques hors normes ou non compensables par le SIT.

12. Voir par exemple lettre-circulaire DGCP 7C 029942 du 12 juin 2002.

13. L'endos sur lecteurs-trieurs s'est largement développé dans les trois décennies passées à la DGCP dans les Département Informatiques du Trésor (DIT) et les recettes de la DGI chargées du recouvrement sur la base d'équipements de plus en plus modernes fournis par des sociétés comme VIPS, NCR ou Unisys.

14. Christian Taillefer, *Rapport sur le projet de rénovation du traitement des chèques à la DGCP*, août 2004.

15. Les loyers HLM d'un grand office francilien sont également encaissés.

16. Gérard Descamps, *Rénovation de la gestion publique, étudier la généralisation des centres d'encaissement, D.G.C.P., 1re sous-direction*, 2001. Ce rapport préconise l'implantation de plusieurs centres similaires à celui de Créteil sur toute la France et sera déterminant dans les choix opérés ultérieurement. Toutefois, quatre ans plus tard, la concentration sur trois centres seulement sera jugée suffisante du fait des progrès des paiements dématérialisés en matière fiscale (mensualisation, téléversement).

17. Sur le contexte de modernisation de l'époque, « Bercy ensemble », *La revue du Trésor*, n° 5, mai 2005, p. 215.

18. Un groupement d'entreprises emporte le marché (NCR, OPEX et IRIS). Les équipements les plus modernes sont installés.

19. Gestion par des personnels titulaires. Par suite, la DGCP s'attachera par des études d'ergonomie, des conditions de travail facilitées par un régime de rémunération et de temps de travail spécifique et une démarche qualité en ISO 9001 à insuffler cette dimension s'agissant de structures industrielles nouvelles apparaissant dans le paysage administratif de la comptabilité publique.

20. Cette référence s'ajoute au trophée des services publics pour le CEL en 2007 dans la catégorie « améliorer la qualité des prestations ».

21. Danièle Lajouard, Thierry Walrafen et Philippe Dole, *Rapport sur l'extension du champ des compétences des centres d'encaissement du Trésor public IGF 2006-M-022-02*, avril 2006.

gement au paiement dématérialisé de la TVA (virement, téléversement).

En 2008, la DGFIP hérite d'une situation duale où la majorité des chèques demeure ainsi encaissée dans les services territoriaux : au 31 décembre 2012, ont été encaissés localement 12,7 millions de chèques au titre de la fiscalité indirecte et des droits d'enregistrement par les services des impôts des entreprises (SIE) et les services de la publicité foncière (SPF), 10,4 millions au titre de la fiscalité des particuliers, des amendes, des produits divers et du domaine et, surtout, 58,3 millions au titre du secteur public local. Avec la centralisation en CE d'environ 50 millions de chèques relatifs à l'activité CDC-DFT, l'année 2014 constitue un tournant. Le modèle organisationnel et social des CE devra alors sans doute s'adapter à l'avenir aux défis posés par le numérique et à son environnement, car si des modes de paiement dématérialisés sont encouragés, l'alternative offrant au citoyen de se libérer par chèque – à défaut d'interdiction législative – en particulier des produits locaux au stade amiable ne peut s'appuyer, dans les CE, que sur une éditique centralisée ou, à tout le moins homogène, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui et est un frein à la productivité²².

1967-2012. La lettre-chèque sur le Trésor ou le paradoxe de la modernité

Le chèque sur le Trésor est appelé à se moderniser grandement à partir de 1968 lorsque le chèque bancaire magnétique est homologué : ce procédé est immédiatement expérimenté dans les centres électroniques du Trésor pour le paiement des traitements sans ordonnancement préalable²³. À partir de 1972, les modalités de paiement des chèques sur le Trésor font l'objet d'une vague de simplifications. Ainsi, la norme magnétique devenant obligatoire à compter du 9 août 1971, un nouveau modèle de chèque sur le Trésor normalisé est mis en place²⁴. De même, l'avis d'émission, désormais filigrané, devient peu à peu « lettre-chèque ». Avec l'inflation, le seuil de barrement est relevé plusieurs fois afin de faciliter le paiement en espèces au guichet²⁵ ; en vue d'améliorer le service du public, le paiement aux guichets des P.T.T. est également autorisé dans les mêmes conditions qu'au Trésor²⁶. En 1974, avec la réforme de la certification des chèques introduite par le décret du 14 mars 1973, le chèque sur le Trésor devient chèque de banque pour l'activité *Dépôt de fonds au Trésor*²⁷. En 1974, le chèque sur le Trésor est autorisé pour le paiement des dépenses des régions instituées par la loi du 5 juillet 1972²⁸. Le visa des chèques émis dans les DOM est supprimé le 1^{er} septembre 1976, autorisant ainsi leur

paiement en métropole²⁹. À partir de 1979, la loi conduit à interdire le paiement en espèces des chèques sur le Trésor barrés au guichet, lequel était autorisé depuis 1948.³⁰ En 1983, le chèque en paiement des bourses nationales d'études au guichet est libellé au nom des deux époux.³¹

Avec la décentralisation, l'année 1982 constitue une rupture. La possibilité d'émettre des chèques sur le Trésor en règlement des dépenses départementales et régionales est confirmée. Au dispositif bilatéral « préfet, TPG » est alors transposé « président de l'exécutif – payeur régional ou départemental ». Les nouvelles formules sont personnalisées et l'apposition du timbre sec est supprimée pour ces collectivités, ce qui permettra sa suppression définitive pour les dépenses de l'État en 1986. Une nouvelle simplification de 1988 supprime le visa des comptables si le chèque sur le Trésor est déposé à un compte de dépôt ou sur un livret de caisse d'épargne, y compris aux P.T.T. Le visa, pour les chèques émis depuis plus de six mois, demeura quant à lui jusqu'en 2003³². Le Trésor public généralisa également le remboursement par lettre-chèque des excédents fiscaux (1991) et des amendes (1994).

Les années 2000 seront alors marquées par de nouveaux cas de fraude³³ tenant à l'évolution des techniques d'impression laser, au détournement de l'image du Trésor français par des réseaux de criminalité commettant des escroqueries (revente de voitures volées) et, plus malheureusement, à l'occasion du versement des aides sociales et de la prime pour l'emploi³⁴ (PPE). En 2010, la campagne de déclaration d'impôt est marquée

22. La possibilité d'offrir aux ordonnateurs l'édition des ASAP (avis des sommes à payer) dans un cadre partenarial circonstancié « gagnant-gagnant » constitue sur ce point une solution adaptée pour la prochaine décennie.

23. Arrêté du 26 décembre 1967 (norme française NF-K-11010) et instruction DCP n° 68-49-K1-P3 du 2 avril 1968.

24. Arrêté du 5 août 1970 (JORF du 8 août) et instruction DCP n° 72-3-B du 7 janvier 1972.

25. 3 000 F en 1972 (arrêté du 8 août) soit 2 800 € de 2012 ; 4 000 F en 1976 soit 2 400 € de 2012 (arrêté du 24 mars, instruction n° 76-70-B-M du 28 avril 1976) et 4 000 F en 1979 (arrêté du 23 juillet) soit 1 863 € de 2012. Ce qui invite à penser qu'en dépit de l'inflation, le gouvernement a souhaité aussi abaisser continuellement le seuil du barrement.

26. Instruction DCP n° 73-133-B-P3 du 2 octobre 1973.

27. Instruction DCP n° 74-17-K1-R du 1^{er} février 1974.

28. Instruction DCP E1 n° 74-27-B8-R1 du 15 février 1974.

29. Instruction DCP n° 76-11 B-P3 du 3 août 1976.

30. Loi de Finances pour 1979 et instruction n° 79-118-B-P3 du 21 août 1979.

31. Dans la pratique, les mères de famille assurent le plus fréquemment la gestion du budget familial et devaient, jusqu'à présent, lorsqu'elles se déplaçaient aux guichets pour percevoir ces bourses, présenter une procuration signée de leur conjoint (note de service Educ. Nat. n° 83-260 du 6 juillet 1983, instruction DCP n° 83-168-B du 2 septembre 1983).

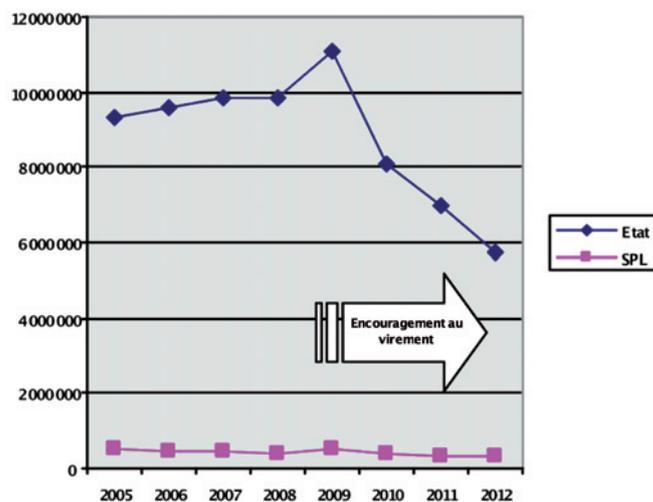
32. Instruction n° 82-103-B-M-P3 du 3 juin 1982, instruction n° 86-69-B-P3 du 4 juin 1986, instruction n° 88-27-B-P3 du 8 mars 1988, instruction n° 03-020-B du 10 mars 2003.

33. L'informatisation via l'application KHQ (arrêté du 9 avril 2002, JORF du 3 mai 2002, p 8 068) fiabilise désormais les contrôles.

34. Instruction sur la PPE n° 01-071-A1 du 2 août 2001.

par une promotion du remboursement par virement afin de limiter le chèque³⁵. En 2012, la DGFIP tire les conséquences du décret GBCP pour étendre, sous de strictes conditions, le chèque sur le Trésor à certaines dépenses communales et hospitalières, notamment lorsque la situation sociale du créancier l'exige. En effet, le paiement à vue de chèques sur le Trésor implique encore aujourd'hui un maniement important d'espèces, en particulier aux guichets des comptables publics payeurs de ces différentes aides alors qu'une politique raisonnable à l'égard de ces publics bénéficiaires devrait plutôt conduire à imposer le virement lorsqu'ils sont bancarisés.

Volume des émissions de chèque sur le Trésor



Outil conscient des politiques s'adressant à l'inconscient d'un citoyen avide de prébendes – et dont l'exemple le plus humoristique et peu écologique aurait pu voir le jour en 2010 avec la taxe carbone³⁶ – le chèque sur le Trésor reste le marqueur d'une certaine conception de l'État providence. Il apparaît surtout comme un moyen de paiement à contre-courant de la modernité souhaitée. Il s'ensuit que son succès, qui ne s'est pas démenti depuis 1948, connaît aujourd'hui une inflexion : en 2012, 4 millions de chèques en moins ont été émis, par rapport à 2008 (-42 %) à raison d'une moindre émission notable en matière fiscale ; 285 000 chèques ont été payés en espèces au guichet, ce qui représente 5 % des 5,6 millions de chèques émis pour un montant total de 3,7 Md€, ce qui est encore notable.

2. Le développement des moyens de paiement dématérialisés

Les années 1990. L'expérience du modèle de dématérialisation à la française au Trésor public

Au terme d'une réflexion engagée dès 1986 à l'initiative du comité interministériel pour l'information et la bureautique dans l'administration

35. Le taux de remboursement par virement a ainsi augmenté de 15 points en 2010 pour atteindre 36,9 % (rapport d'activité de la DGFIP, 2010 p. 9).

36. Le chèque sur le Trésor est imprimé sur papier vert. On rappellera qu'en 2009, 3,3 milliards de chèques émis en France représentaient des milliers de tonnes de papier à laquelle il faut ajouter l'inconvénient du difficile recyclage des encres (encre d'impression, encre magnétique et encre de l'endosseur).

(C.I.I.B.A.), la dématérialisation s'appuie dans les années 1990 sur les progrès apportés par l'échange de données informatisé (EDI)³⁷ et le développement de la télégestion en remplacement de la micro-informatique³⁸. Dans le domaine particulier des moyens de paiement, la diffusion de normes comme ETEBAC et la mise en œuvre du logiciel TEDECO³⁹ adossé à un service de messagerie de fichiers, favorisent sur le plan technique un dialogue enrichi entre l'ordonnateur⁴⁰ et le comptable. Elles entraînent l'harmonisation des supports (bandes ou disquettes) et ouvrent ainsi la voie à leur suppression progressive⁴¹. Elles deviennent aussi un facteur d'optimisation des délais de règlement et des pratiques administratives.

Les années 1990. Une dématérialisation volontariste à la Direction générale des impôts

Si la gestion des moyens de paiement apparaît comme une préoccupation constante au Trésor public du fait de la dépense, du recouvrement de l'impôt direct et de son activité d'épargne, elle ne l'est pas moins à la Direction générale des impôts. Une instruction de 1990⁴², à la fois synthétique, complète et alors appelée à durer, rappelle les préoccupations majeures qui sont les siennes : « le traitement des moyens de paiement est une tâche essentielle pour les comptables des impôts. Par leur nature et leur volume, ces travaux représentent une mission fondamentale dont dépendent très largement les autres tâches du réseau : gestion des débiteurs, traitement du contentieux, surveillance des redevables. Leur réalisation dans les délais les plus brefs emporte des consé-

37. À la DGCP dans la gestion des recettes et des dépenses publiques (EDI Rafale, paye), à la DGI dans la collecte de fichiers déclaratifs (TVA, taxe professionnelle, comptes bancaires), à la DGDDI pour les déclarations en Douane, à l'INSEE pour la gestion des répertoires, etc.

38. L'application RAR (restes à recouvrer) dédiée au recouvrement contentieux des impôts directs est ainsi expérimentée sous son mode télé-gérée en 1986, mais n'est généralisée progressivement qu'à partir de 1990. Cécile Adnin, « RAR ou l'informatisation du recouvrement contentieux de l'impôt », *La Revue du Trésor*, novembre 1990, p. 693.

39. TEDECO (transferts électroniques de données entre le ministère de l'Économie et ses correspondants) est officiellement approuvé le 16 mai 1989 par les ministres Pierre Bérégovoy et Michel Charasse. Il s'appuie sur le réseau X25 de TRANSPAC et est développé par SERES, un groupement de société fondé par Bull et Sesa. Le service est lancé le 20 juin 1990, expérimenté à partir de cette date et développé à l'issue. La norme X25 sera quant à elle définitivement abandonnée en juin 2012. Christian Fournand, « Les échanges de données informatisées entre les ordonnateurs locaux et les comptables du Trésor », *La Revue du Trésor*, février 1990, p. 119. Christian Fournand, « Le service TEDECO : le transfert des données des années 1990 », *La Revue du Trésor*, no 7, juillet 1991, p. 445.

40. Notamment par le service vidéotex accessible par minitel.

41. La disparition sera progressive et tardive malgré l'arrivée du web : les années 2000 se caractériseront encore par des systèmes s'appuyant sur des disquettes (par exemple au Trésor public avec les applications CLARA pour le secteur local, TPGROUPE pour le regroupement des virements et prélèvements des correspondants du Trésor).

42. Bulletin officiel des impôts DGI-SLF no 211 du 7 novembre 1990 12A-2-90.

quences majeures dans divers domaines : la gestion de la trésorerie de l'État (tout retard représentant une charge financière pour la dette publique) ; dans les relations avec les entreprises et les assujettis, le respect de leurs obligations déclaratives dépendant pour partie de la diligence apportée à remettre leurs chèques, la tenue des délais étant perçue comme le témoignage des performances de l'administration et fiabilisant la mesure des restes à recouvrer ; dans le fonctionnement des postes comptables, les retards désorganisant les services auxquels ils imposent un perpétuel rattrapage et des tâches de gestion nuisibles à l'action en recouvrement, ce qui contribue ainsi à dégrader le climat des services et peut être à l'origine de problèmes de sécurité ».

Dans les esprits, il faut rapidement trouver une alternative au chèque. La lecture des rapports d'activité de la DGI depuis 1979 enseigne, alors, que cette préoccupation apparaît aux yeux du grand public à partir de 1991 avec une obligation législative nouvelle à l'égard de certains professionnels tenus d'effectuer un virement sur le compte Banque de France des receveurs des impôts. Mise en place à compter de 1992⁴³, cette obligation vise la TVA et les taxes liquidées par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 MF hors taxes par année civile ainsi que les prélèvements et retenues à la source sur les revenus de capitaux mobiliers et les taxes sur les conventions d'assurance lorsque leur montant est supérieur à 10 000 F par échéance.

Le succès sera rapide : en 1995, le paiement par virement représente 50 % du montant des encaissements au titre de la TVA et près de 45 % des encaissements totaux de la DGI. En allégeant la tâche des services, il contribue à réduire le délai de comptabilisation des chèques qui passe de quatre à trois jours entre 1993 et 1995. En 1997, le paiement par virement de la TVA représente 50 % du montant des encaissements de cet impôt⁴⁴. À compter de 1999, l'abaissement du seuil précité à 10 MF, élargissant ainsi le nombre des entreprises concernées de 15 000 à 128 000, permet d'améliorer significativement la trésorerie de l'État. La même année, la DGI généralise l'automatisation du traitement dématérialisé des vire-

ments entre la Banque de France et les recettes des impôts expérimentée depuis avril 1998.

1990-2010. Le titre interbancaire de paiement ou la promotion d'un produit de niche à succès

Afin de réduire le nombre de chèques et d'abaisser ainsi les coûts de gestion bancaire, le Comité français d'organisation et de normalisation bancaire décide de promouvoir, dès 1987, un nouveau moyen de paiement : le titre interbancaire de paiement (TIP) en remplacement du titre universel de paiement (TUP)⁴⁵. Conçue pour les règlements à distance, cette forme de prélèvement bancaire laisse au créancier l'initiative du recouvrement et au débiteur le soin de formuler expressément son accord à chaque règlement. Très vite reconnu comme un moyen de paiement facile d'utilisation, le TIP proposé par les grands fac-

turiers publics (EDF-GDF, France Télécom) sera accepté par le Trésor public dès 1988 dans le cadre de son activité bancaire⁴⁶. Il sera ensuite étendu progressivement au recouvrement amiable des impôts directs à partir de la campagne de 1994⁴⁷, dans des centres TIP dédiés au sein de chaque département informatique du Trésor (DIT) et dans les cinq centres régionaux de la redevance de l'audiovisuel⁴⁸.

Au même titre que les moyens de paiement dématérialisés, son développement sera encouragé dans les années 2000, y compris pour les produits locaux, le TIP constituant une alternative au chèque pour les contribuables réticents à se mensualiser. La dématérialisation des TIP⁴⁹ est désormais centralisée dans les trois centres d'encaissement de la DGFiP lesquels en ont traité 22,4 millions en 2012. Ce moyen de paiement est, à ce jour, amené à évoluer dans le cadre du prélèvement SEPA, car

“ La lecture des rapports d'activité de la DGI depuis 1979 enseigne, alors, que cette préoccupation apparaît aux yeux du grand public à partir de 1991 avec une obligation législative nouvelle à l'égard de certains professionnels tenus d'effectuer un virement sur le compte Banque de France des receveurs des impôts ”

43. Rapports d'activité de la DGI 1991 et 1992. Article 15 de la loi du 26 juillet 1991 et article 33 de la loi du 30 décembre 1991.

44. Rapport d'activité de la DGI 1995 p. 10, 1997 p. 21 et 1998 p. 52.

45. Réservé aux titulaires d'un compte CCP et pouvant servir de talon optique pour la présentation des chèques et comme moyen de règlement en espèces dans les bureaux de poste, le TUP n'arrivait pas à s'imposer comme ordre de virement direct.

46. Instruction CP-E2 n° 88-47-K1 du 11 avril 1988.

47. Dans trois régions expérimentatrices Franche-Comté, Limousin, Poitou-Charentes pour l'impôt sur le revenu.

48. Régine Alfonsi, « Redevance de l'audiovisuel : mise en œuvre du TIP », *La Revue du Trésor*, n° 12, décembre 1995, p. 12.

49. Des fichiers sont remis à la Banque de France. Des règles précises encadrent la destruction des TIP par le créancier.

la France n'a pas souhaité le remettre en cause (dispositif transitoire jusqu'au 1^{er} février 2016).

Les années 2000. Le succès du prélèvement dématérialisé des impôts des particuliers

Le taux d'adhésion au prélèvement mensuel de l'impôt sur le revenu ne cesse de progresser dans la décennie 1990 et fait l'objet d'une mesure attentive constante par le Trésor public confronté à une évolution du nombre d'assujettis et au besoin de lutter contre le chèque. La promotion du TIP « à la main du contribuable » concurrence aussi le prélèvement, ce qui constituera un choix discutable dans la durée, le succès de la mensualisation apparaissant relatif, *a posteriori*, puisqu'il aura fallu 30 ans pour convaincre un peu plus de la moitié des contribuables. S'agissant de la fiscalité directe locale, la mensualisation sera donc aussi perçue tardivement comme une possibilité d'améliorer la trésorerie de l'État, car les montants émis sont moins significatifs. La mensualisation de la taxe d'habitation, pourtant offerte aux contribuables de la région Centre depuis 1982⁵⁰, ne sera expérimentée à grande échelle dans 51 départements qu'en 1990 (6,16 %) puis très vite généralisée (20 % en 1992).

À ce titre, à l'automne 1993 a lieu une expérimentation de demandes de mensualisation par minitel (3616 TRESOR) pour l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation. Sans avoir fait l'objet d'aucune publicité et limitée aux régions Limousin et Poitou-Charentes, elle enregistre près de 2 000 demandes concernant essentiellement la taxe

d'habitation. La loi de finances pour 1991 l'étend aux taxes foncières (10,21 % en 1994)⁵¹. Dans un contexte durable de difficulté financière dans les ménages ou de pression fiscale accrue avec la décentralisation, le prélèvement mensuel constituera néanmoins une solution adaptée et, par suite, encouragée. En 1995, le minitel enregistrera 193 000 adhésions au prélèvement et à la mensualisation. La même année, le Trésor public généralise également le prélèvement à la date limite de paiement en métropole pour l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et la taxe foncière⁵².

À partir de 1999, le ministère de l'Économie et des Finances affiche une stratégie volontariste en matière d'utilisation d'internet dans le cadre du programme gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI). Le Trésor public et la DGI s'engagent ainsi dans une nouvelle démarche innovante en matière de téléprocédures⁵³. Avec l'essor d'internet, au tournant des années 2000, la création de nouveaux services de paiement en ligne en matière fiscale constitue l'un des piliers de la nouvelle informatique fiscale portée par le programme Copernic⁵⁴ – *commun à la DGI et à la DGCP* – à la suite des expérimentations décidées en 1997 pour le minitel⁵⁵ et à partir d'août 1998 pour internet dans le cadre du « paiement à domicile des impôts »⁵⁶. Fin avril 1999, plus de 26 000 contribuables s'étaient ainsi inscrits au télépaiement des impôts en ligne⁵⁷. L'expérimentation est donc généralisée.

À l'égard des particuliers, le nouveau service de paiement en ligne des impôts du Trésor public SATELIT⁵⁸ est mis en service le 12 avril 2001. En 2003, 614 000 adhésions/modifications sont enregistrées. Cette politique d'adhésion activement encouragée à travers le site internet impots.gouv.fr s'accompagne bientôt de la création de centres prélèvements services (CPS) dédiés au traitement intégral des demandes reçues par téléphone, courriel et courrier des usagers qui ont opté pour le paiement par prélèvement automatique mensuel ou à l'échéance de leurs impôts⁵⁹. Trois CPS sont installés en septembre 2005 à Lille, Lyon et Strasbourg afin de reconverter les agents des centres de la redevance audiovisuelle supprimés⁶⁰ ; un quatrième est créé en 2006 à Montpellier. S'y ajoutent désormais huit CPS relais⁶¹. En 2012, ces CPS géraient 33,4 millions de contrats ; ils ont saisi 1,3 million d'adhésions nouvelles au prélèvement⁶². La couverture de la France entière intervient en 2013. Dans une société où les foyers fiscaux se recomposent et où le changement d'établissement bancaire devient fréquent, la généralisation du prélèvement SEPA assigne désormais à la DGFIP le défi du « tout

50. Le taux de 2,92 % en 1988 est décevant et M. Vincent formule les hypothèses suivantes : gestion séparée des contrats IR-TH, promotion difficile pour un paiement normal en une fois, taxe foncière non concernée. Il faudra la généralisation de l'identifiant fiscal national SPI pour résoudre ces difficultés.

51. Rapport annuel d'activité du Trésor public 1993, p. 16.

52. Rapport annuel d'activité du Trésor public 1995, p. 13. Prévu à l'origine pour les contribuables dispensés d'acompte, et expérimenté dans huit départements en 1993, il se révèle pratique pour tous ceux qui hésitent à se mensualiser, mais souhaitent abandonner le chèque ou le TIP.

53. Jean-Luc Brenner, « Les téléprocédures développées par le Trésor public en matière fiscale », *La Revue du Trésor*, no 8-9, août-septembre 1999, p. 504.

54. Arrêté du 12 novembre 2001.

55. Jean-Luc Brenner, « 3616 Trésor – La migration de services minitel vers internet », in « Les téléprocédures développées par le Trésor public en matière fiscale », *op. cit.*, p. 511.

56. « Le service de paiement en ligne des impôts du Trésor public : retour d'expérience sur les trois années de SATELIT », *La Revue du Trésor*, no 8-9, août-septembre 2004, p. 519.

57. A cette époque, un quart des ménages seulement est équipé d'un ordinateur, la France comptant plus de 4 millions d'internautes. Le cap des 10 millions d'utilisateurs est alors attendu pour la fin de l'an 2000.

58. Système d'adhésion aux prélèvements automatiques et au télépaiement des impôts au Trésor public.

59. Soit, en 2013 : impôt sur le revenu, taxe d'habitation-contribution à l'audiovisuel public, taxes foncières et contribution foncière des entreprises.

60. Un centre amendes services (CAS) est également créé auprès de la trésorerie générale de la Haute-Garonne afin d'assister les redevables d'amendes dans leurs démarches et opérer des paiements à distance par carte bancaire.

61. À Lille, Bordeaux, Arras, Toulouse, Tours, Montpellier et Brest (x2).

62. DGFIP-CPS : rapport d'activité 2012 et perspectives 2013-2014.

numérique » pour sortir d'une logique de saisie des autorisations de prélèvement papier et convaincre le maximum d'usagers de l'intérêt d'effectuer toutes ces démarches en ligne.

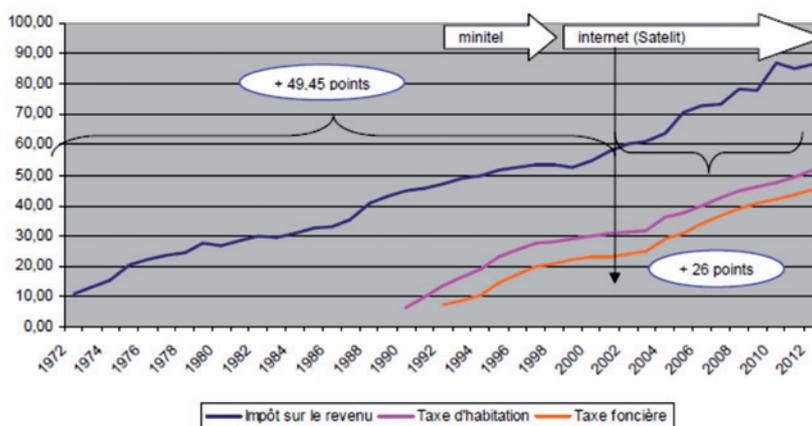
En 2013, le prélèvement des impôts des particuliers apparaît comme un succès au regard de l'accélération qu'il prend à partir de 2001 avec internet ; le prélèvement à l'échéance et le paiement en ligne complètent l'offre de la traditionnelle mensualisation en s'adressant à des contribuables réticents. Une analyse rétrospective (cf. le graphique ci-contre) confirme que pour le seul impôt sur le revenu, cette dématérialisation gagne 49,45 points en 30 ans entre 1972 et 2002. Mais, en une décennie seulement, de 2002 et 2012, elle progresse de 26,20 points. D'importantes marges de progrès apparaissent désormais demeurer dans le paiement par prélèvement, ou téléversement, des produits locaux en remplacement du TIP et du chèque.

Les années 2000 ou le progrès majeur du téléversement par les professionnels

À l'égard des professionnels, la Direction de la comptabilité publique généralise la mensualisation de la taxe professionnelle en 1997⁶³. S'agissant des taxes sur le chiffre d'affaires, la Direction générale des impôts expérimente dès la fin de l'année 1999 la télédéclaration et le télépaiement de la TVA, instaurée par la loi de finances pour 1999⁶⁴ qui entrera en vigueur le 23 avril 2001 (TéléTVA). En liaison avec les organisations professionnelles concernées, la DGI prépare donc en 2000 l'adaptation des entreprises visées par cette obligation nouvelle : 17 000 entreprises sont ainsi destinataires d'un dépliant détaillant les modalités pratiques de téléprocédures.

TéléTVA est conçu avec le souci de faire bénéficier les entreprises de toute la simplicité possible avec un niveau de sécurité alors conforme à l'état de l'art puisqu'il introduit la signature électronique. S'y ajoute la volonté de créer un environnement pratique grâce notamment à la mise en place de services associés aux téléprocédures : assistance téléphonique, autocontrôles informatisés, restitutions d'accusés de réception des déclarations et paiements, consultation en ligne, accès à la documentation fiscale... Ce service n'est cependant obligatoire que pour les redevables déclarant un CA HT supérieur à 100 MF (15 M€ en 2002). Les entreprises⁶⁵ déjà concernées par l'obligation du virement⁶⁶ peuvent aussi opter pour le téléversement.

Taux de prélèvement dématérialisé des impôts des particuliers
mensualisation, prélèvement à l'échéance, paiement en ligne



Source : auteur - exploitation des rapports annuels d'activité DGCP puis DGFiP

Afin de rendre la procédure davantage efficace, le seuil du chiffre d'affaires hors taxe de l'exercice précédant, rendant obligatoire le téléversement, sera abaissé successivement.⁶⁷ Dans le même temps, la mise à disposition gratuite d'un certificat fiscal pro par la DGI facilitera les démarches des entreprises.⁶⁸ Ce seuil est alors de 760 000 € en 2007⁶⁹. Au 31 décembre 2009, TéléTVA compte 763 000 adhérents : en l'absence de nouvel abaissement du seuil, la progression avec l'essor d'internet (+14 % en un an) traduit ainsi l'intérêt grandissant des usagers professionnels pour ce service⁷⁰. À compter du 1^{er} octobre 2010, le seuil est de nouveau abaissé à 500 000 €⁷¹, puis à 230 000 € à compter du 1^{er} octobre 2011 et 80 000 € en 2012⁷². En matière d'impôt sur les sociétés et de taxe sur les salaires, la même logique d'abaissement du seuil s'impose. Enfin, le non-respect de l'obligation de téléversement entraîne l'application d'une majoration de 0,2 % du montant des sommes dont le versement a été effectué selon un autre mode de paiement. Au

63. L'obligation pour les entreprises d'acquitter leur CFE (cotisation foncière des entreprises) et leur IFR (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) par un moyen de paiement dématérialisé (téléversement, prélèvement mensuel ou à l'échéance) a été étendue par l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2012.

64. Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 (art. 41).

65. Bulletin officiel des Impôts 13K-11-01 n° 171 du 25 septembre 2001 p. 107.

66. Chiffre d'affaires HT entre 5 et 100 MF (762 245 € - 15,2 M€), *ibid.*

67. Article 1695 quater du CGI.

68. Calqué sur celui des particuliers, ce certificat sera néanmoins critiqué à ses débuts. Stéphanie Renault, « Le paiement en ligne de la TVA devient gratuit », *01net*, 13 septembre 2007.

69. Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 - art. 116 (V) *JORF*, 31 décembre 2005 en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

70. Alain Loueuy et Jean-Marc Valès, « Situation au 31 décembre 2009 et perspectives pour les téléprocédures offertes par la Direction générale des finances publiques », *Gestion & Finances publiques*, n° 11, novembre 2010.

71. Loi de finances rectificative du 30 décembre 2009.

72. Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 (art. 53-VI). Depuis le 1^{er} octobre 2013, lorsque l'entreprise est soumise à l'impôt sur les sociétés, quel que soit le montant de son chiffre d'affaires.

total, l'ensemble de ces dispositifs participe d'un objectif sans précédent d'une dématérialisation poussée des relations entre l'entreprise et l'administration fiscale dans le cadre d'une ambition numérique assumée. Celle-ci se traduit en particulier localement par des communications ciblées auprès des centres de formalité des entreprises et de comités locaux d'usagers professionnels⁷³. Les résultats sont, de fait, à la hauteur : en 2009, 82 % de la TVA est télépayée (48 % de l'impôt société). En 2010, ces impôts sont recouverts à 75 % par téléversement (85 % en 2011, 90 % en 2012).

3. L'incitation au développement de la carte bancaire

1970-1990. De la monétique bancaire à la monétique publique

La carte bancaire apparaît en France en 1967, le premier distributeur automatique en 1971. Deux réseaux concurrents peinent alors à se coordonner, ce qui implique des investissements coûteux pour tous les acteurs concernés, banquiers et commerçants. Aux premières technologies fondées sur la simple utilisation d'une piste magnétique insuffisamment sécurisée, succède alors la carte à mémoire ou microprocesseur⁷⁴, dite « carte à puce ». Le 31 juillet 1984, les principaux établissements bancaires se regroupent au sein d'un GIE⁷⁵ afin de promouvoir l'interopérabilité des systèmes et l'unification des procédures et généraliser la carte à puce à tout le territoire d'ici le 1^{er} janvier 1991⁷⁶. Dans la sphère publique, la carte bancaire se démocratise surtout à la faveur d'un plan de déploiement progressif et ambitieux mené par un

grand service public, la SNCF⁷⁷. À partir de 1997, les paiements par carte sont échangés et compensés en totalité dans le SIT.

À la même époque, au sein de l'État, la carte bancaire qui se banalise est perçue comme occupant une place significative parmi les autres moyens de paiement, mouvement auquel le Trésor s'associe au titre de ses activités bancaires ou régaliennes⁷⁸. La généralisation de la monétique bancaire apparaît alors comme la dernière étape de l'automatisation de la monnaie scripturale dans le domaine des transactions courantes. Elle s'immisce ainsi progressivement dans les processus de recette publique⁷⁹. En effet, « l'essor de la monétique a légitimement attiré des interlocuteurs traditionnels du Trésor public qui ont manifesté le désir d'adopter la carte bancaire comme moyen de règlement des recettes publiques. L'expérience acquise au titre de la collecte de l'épargne a permis de répondre rapidement à ces sollicitations dans la mesure où le paiement par carte se justifiait et s'intégrait dans un environnement favorable. En effet, toutes les recettes publiques ne sont pas valablement concernées par le dispositif administratif et technique d'encaissement par carte »⁸⁰. En réalité, s'agissant précisément de l'encaissement, le constat d'un certain retard s'imposera au tournant du millénaire. En dépit des avantages du système (service à l'utilisateur, limitation des espèces), celui-ci se heurte à un obstacle économique majeur : le coût des commissions à prendre en charge par l'organisme public lorsque les paiements sont d'un montant élevé.

Les années 2000. Internet : un contexte propice au déploiement de la monétique publique

En 1997, le ministre des Finances, Dominique Strauss-Kahn, demande à Francis Lorentz de mener un travail collectif de réflexion sur les enjeux du commerce électronique en France pour définir un cadre propice à son développement. Si le rapport de 1998⁸¹ préconisait notamment le développement de la carte bancaire dans la sphère publique, les inconvénients sont déjà pointés : impossibilité d'imposer le paiement à distance à l'utilisateur, traitement budgétaire des impayés et des commissions interbancaires.

L'encaissement ou le paiement par carte bancaire apparaissent, à l'origine, comme consubstantiels aux activités de gestion de dépôts des fonds publics⁸². Aux dérogations initiales à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor permettant la domiciliation de recettes dans des établissements bancaires, succède l'expérimentation d'une

73. Sur un témoignage en Alsace, rapport annuel de la DGFiP 2012, p.

74. La carte à mémoire est inventée par le Français Roland Moreno qui reprend le support plastique de la carte classique pour y monter un microcircuit.

75. Le Trésor public adhère au GIE carte bleue le 1^{er} décembre 1984. Le Crédit Lyonnais en est le chef de file depuis cette date.

76. Alain Deniel, « La monnaie électronique. Le vrai départ ? », *La Revue du Trésor*, 1985, p. 7.

77. Jean Winkler et Bruno Baufine-Ducrocq, « Une application monétique : l'automatisation des moyens de paiement en trafic voyageurs S.N.C.F », *La Revue des chemins de fer*, 1987, no 2, p. 33-39.

78. Le Trésor public compte 26 000 porteurs en 1989 au titre des particuliers. A cette date, elle n'est encore pas proposée aux titulaires d'un compte de DFT et CDC. Jean-Paul Brocheton et Alain Caumeil, « La monétique et le Trésor public », *La Revue du Trésor*, août-septembre 1989, p. 479, et octobre 1989 p. 563.

79. Au plan organisationnel, le bureau E2 de la DCP se structure en 1988 pour instruire les demandes d'encaissement par carte bancaire (note DGCP n° 84644 du 9 septembre 1988). Cette fonction est encore dévolue au bureau CL1C de la DGFiP pour les montages complexes (expérimentations nouvelles liées, par exemple, au paiement sans contact). Il assure également les fonctions de back office carte bancaire jusqu'à leur déconcentration à la PGT puis à la RGF (DRFiP Paris).

80. Jean-Paul Brocheton et Alain Caumeil, *ibidem*.

81. *Commerce électronique : une nouvelle donne pour les consommateurs, les entreprises, les citoyens et les pouvoirs publics*, rapport du groupe de travail présidé par Francis Lorentz, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, janvier 1998.

82. Dans les TOM à l'Office des postes (aquarium de Nouméa ou Agence pour le développement de la culture kanak).

domiciliation des flux sur le compte d'opération du TPG ouvert à la Banque de France, bientôt suivie d'une domiciliation directe sur les comptes de DFT. À ce titre, l'introduction de la carte bancaire dans le recouvrement des recettes des établissements publics nationaux, dès la fin des années 1980, est perçue comme un facteur déterminant dans la modernisation de la chaîne de recettes⁸³. Dans ces EPN, les différents dispositifs de la monétique en dépense (carte d'affaires, carte logée, carte d'achat⁸⁴) constituent aussi un dispositif complet pour répondre aux besoins de la gestion des déplacements des personnels et le paiement de menues dépenses.

Dans le domaine régalién, la DGCP et la DGI se montrent davantage frileuses. Des expériences sont menées à la fin des années 1980 dans une trésorerie de Paris chargée des amendes puis dans des postes fiscaux. Le règlement des achats de vignettes et de timbres par carte bancaire expérimenté en 1996 est toutefois étendu à dix départements en 1997 et généralisé en deux ans.⁸⁵ À titre symbolique, la trésorerie auprès de l'ambassade de France à Washington expérimente l'encaissement des droits de chancellerie en 1998.⁸⁶ L'encaissement par carte bancaire ne s'impose, en réalité, que pour les amendes – *en complément du timbre et du chèque* – au guichet puis par internet, notamment pour les amendes de circulations automatisées à partir de 2007 avec la généralisation du paiement des amendes par internet (PAI) accessible sur le site amendes@gouv.fr.

Les avancées récentes dans la sphère des paiements régaliens et du secteur public local

En matière fiscale, Bercy défend comme un élément de sécurité pendant plus d'une décennie l'impossibilité sur le plan budgétaire – *mais aussi, au départ, sur le plan juridique et technique*⁸⁷ – d'afficher une stratégie de paiement des impôts par carte bancaire, au guichet ou par internet, car le produit en serait amputé par de fortes commissions interbancaires. La DGFIP propose finalement en 2013 d'offrir – *sans publicité outre mesure*⁸⁸ – le paiement des impôts par carte bancaire au guichet afin d'offrir à l'utilisateur une alternative simple au paiement en espèces dont le coût de gestion a explosé dans la décennie avec les contraintes de sécurité tenant au transport de fonds.

Dans le secteur local, la dématérialisation des moyens de paiement apparaît aussi, à la fin des années 1990, comme devoir se banaliser avec

l'essor du commerce électronique et le paiement en ligne par carte bancaire favorisé par la révolution internet importée des États-Unis⁸⁹. Les premières expériences sont menées avec succès dans le secteur public local au début des années 1990 : le CHRU de Toulouse est ainsi précurseur dans l'usage de bornes de paiement⁹⁰. Des systèmes monétiques (porte-monnaie, cartes multiservices⁹¹) se mettent également en place. Cette monétique privative suscite un intérêt grandissant dans le secteur local et dans les établissements publics justifiant que la direction de la comptabilité publique tente alors de dresser un cadre juridique, comptable et technique pour ces applications⁹². Le concept de monnaie électronique, en plein essor aux États-Unis⁹³, se développe aussi en France⁹⁴. Un cap est franchi après 2005 avec l'acceptation du porte-monnaie électronique Moneo, créé en 1999, lequel est plus particulièrement adapté aux régies de recettes, en particulier dans le domaine du stationnement public.

Une vision plus ambitieuse du processus d'encaissement par carte bancaire pour le secteur public local se développe après 2006 avec d'une part la création d'un pôle national de promotion des moyens de paiement à la recette générale des finances de Paris prenant appui sur un réseau de *correspondants monétiques* et, d'autre part, la

83. Claudie Bourrier, « L'introduction de la carte bancaire dans le recouvrement des recettes des établissements publics nationaux ou les ingrédients d'une modernisation réussie », *La Revue du Trésor*, no 1, janvier 1991, p. 20.

84. Sur ces concepts, cf. l'exemple de l'INRA. Jean-Jacques Petitdidier, « Le déploiement de la monétique à l'Institut national de la recherche agronomique », *Gestion & Finances Publiques*, no 3-4, mars-avril 2009.

85. Côte-d'Or, Moselle et région Île-de-France : fin 1997, 530 bureaux de tabac et 187 recettes des impôts sont équipés d'un terminal de paiement électronique. Le taux de recours à ce moyen de paiement est de l'ordre de 10 à 14 % suivant les lieux de vente (rapport de la DGI, 1997, p. 21). En 1998, 700 recettes et 3 600 débiteurs effectuent 950 000 transactions pour un montant de 490 MF (rapport de la DGI, 1998, p. 52). En 1999, l'ensemble des recettes des impôts et 6 000 débiteurs réalisent 1 600 000 transactions pour un montant de 850 MF (rapport de la DGI, 1999, p. 61).

86. *A contrario*, les espèces dominent à la trésorerie de Pékin nouvellement créée.

87. Sur ce point, Jean-Luc Brenner, « Les téléprocédures développées par le Trésor public », *op. cit.* p. 510.

88. Il s'agit notamment de ne pas susciter des comportements déviants (comme le paiement à débit différé qui présente un intérêt pour le client mais pas pour son établissement bancaire).

89. François Tanguy, Jean-Georges Lefebvre, Sonia Louis-Marie « Dans le secteur public local, ces transactions pourraient intervenir aussi bien en recettes qu'en dépenses. Actuellement, ce dispositif est à l'étude mais n'a pas encore été expérimenté », *op. cit.* p. 11.

90. Claude Blement, « Encaissement automatique des recettes hospitalières par borne de paiement », *La Revue du Trésor*, no 12, décembre 1991, p. 820.

91. Initiative de la ville de Blagnac, par exemple, pour la restauration scolaire, les centres de loisirs et les crèches.

92. Alain Caumeil, « Un défi sous forme de puce : la monétique privative », *La Revue du Trésor*, no 8-9, août-septembre 1991, p. 525.

93. MINEFI, *Etude des agences financières de Washington et de New York du 11 juillet 1997 relative à la monnaie électronique aux États-Unis* : « le développement de la monnaie électronique est aujourd'hui l'un des thèmes les plus étudiés, à la fois par l'industrie bancaire américaine et par les autorités de régulation ».

94. Pour une définition : loi no 2013-100 du 28 janvier 2013 de transposition de la deuxième directive monnaie électronique 2009/110/CE du 16 septembre 2009.

conduite d'un projet de réingénierie du recouvrement des produits locaux. Au même titre que le prélèvement bancaire ou le TIP, la carte bancaire se conçoit désormais comme un élément central de la modernisation des processus d'encaissement des produits locaux⁹⁵. Des protocoles d'engagement réciproques sont signés le 30 janvier 2006 avec l'Association des Maires de France et l'Assemblée des Départements de France⁹⁶. Les actions concrètes sont encouragées par une forme de promotion commerciale entretenue par les correspondants monétique et des conventions de services comptables et financiers signées entre les ordonnateurs et les comptables⁹⁷.

En 2010, le Conseil de modernisation des politiques publiques confirme le cadre d'une large dématérialisation des échanges avec le secteur public local et vise expressément « le règlement des produits locaux par carte bancaire notamment sur internet ». La charte des bonnes pratiques élaborée en 2011 par la DGFIP avec le concours des élus locaux retient le principe d'offrir aux débiteurs une palette de moyens de paiement suffisamment large pour favoriser le paiement spontané. Parallèlement, depuis 2009, le besoin d'un encaissement davantage canalisé par internet et exprimé par des collectivités pionnières, comme les villes de Dijon et Amiens, trouve un écho à la DGFIP. En 2010, elle propose sa solution de paiement des titres du secteur public local par carte bancaire sur internet (TIPI)⁹⁸. Evolutif et adaptable aux choix d'encaissement en ligne de chaque organisme local, ce service éprouvé pour les recettes d'un budget ou d'une régie est amené à se développer : environ 5 500 « clients TIPI » sont déjà référencés pour un potentiel d'environ 100 000 budgets locaux. En 2013, un projet d'extension est également lancé pour les EPLE ; cette démarche a vocation à s'inscrire plus largement dans le cadre de l'ambition numérique de la DGFIP.

95. Dans le cadre de son contrat annuel de performance (CCP) signé en 2006, la DGCP introduit un indicateur de progression des paiements automatisés.

96. Jean-Luc Brenner, « La réingénierie des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales », *La Revue du Trésor*, novembre 2007, p. 997

97. La DGFIP poursuit, à partir de 2008, cette contractualisation à travers l'engagement partenarial.

98. Jérôme Burckel, « Les titres payables par Internet : TIPI, un pas de plus vers l'e-administration », *Gestion & Finances publiques*, no 10, octobre 2011.

99. *La Revue du Trésor*, no 4, mars-avril 1979, p. 173.

100. Il est d'ailleurs notable que la contestation par la concurrence de la gestion de la dette et de la trésorerie publique soit mise en avant, à l'attention du lectorat de la revue DGI, dans un article consacré à une présentation des missions de la direction de la comptabilité publique, (DFI, no 47, avril 1979, p. 8).

101. André Girault, « Fonds particuliers : la fin d'un héritage des receveurs généraux », *La Revue du Trésor*, no 12, décembre 2001, p. 759. Jean Bassères et Fabienne Dufay, « L'arrêt de l'activité d'épargne du Trésor public au profit des particuliers », in *Revue française de finances publiques* no 89, mars 2005, LGDJ.

4. Les activités bancaires au cœur de la modernisation des processus financiers publics

Les années 1980-1990. Concurrence, collecte et culture de l'épargne publique

« La collecte de l'épargne constitue l'un des moyens qui permet de nous mettre en concurrence, de tester notre modernité ». Tel est le propos tenu par Michel Prada, directeur de la comptabilité publique, à l'occasion de son déplacement dans le Nord en octobre 1978⁹⁹. À l'aube du second choc pétrolier et de deux décennies qui déboucheront, sur le plan économique et financier mondial, à une dérégulation des activités bancaires – cette « attribution fondamentale des services extérieurs du Trésor » n'est pas *a priori* menacée. Pourtant, à l'occasion de ses déplacements dans le réseau, le directeur répond régulièrement à l'inquiétude d'agents des services affectés par la perception d'une activité d'intérêt général qui doit se professionnaliser ou s'institutionnaliser autrement. De même, le développement de la concurrence bancaire et l'internalisation à la direction de la comptabilité publique des missions exercées par l'ancienne sous-direction de la dette publique, amènent son directeur, Michel Prada, à une modernisation de la gestion et à une diversification des produits susceptibles d'être présentés à la clientèle¹⁰⁰. Par la suite, la dématérialisation des emprunts et la professionnalisation de la gestion de la dette publique, l'autonomisation de la CDC et la privatisation des grandes banques publiques, la déréglementation du secteur de l'assurance conduiront à faire disparaître des guichets et des caisses du Trésor et de la Poste la clientèle des français ordinaires accoutumés à une gestion de leur épargne en bon père de famille.

Le fait est que, jusqu'à son abandon au 31 décembre 2001¹⁰¹, l'activité de fonds particuliers exercée par le Trésor public aura également incarné, de par l'exercice d'une mission bancaire de détail, l'un des vecteurs majeurs, dans les années 1990 de la modernisation des moyens de paiement au service d'une activité exercée à chaque guichet par les comptables publics. Plus largement, « les moyens de paiement et de recouvrement constituent sans conteste le domaine de l'activité bancaire qui a connu les transformations les plus profondes et les plus spectaculaires dans les années

1980 » grâce à l'informatique et la télématique¹⁰². Cette activité s'inscrit encore dans le cadre plus global de collecte de l'épargne publique poursuivie par les pouvoirs publics, avec l'activité de gestion des dépôts de fonds au Trésor (DFT), l'activité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations et des ramifications encore importantes au sein d'une sphère bancaire semi-publique (caisses d'épargne¹⁰³, Crédit municipal, Crédit Foncier...). Elle prend également tout son sens, à l'égard des publics fragiles, à travers le droit au compte instauré par la loi du 24 janvier 1984¹⁰⁴.

À partir de 1989, les services Épargne en trésorerie générale sont réorganisés selon une triple dynamique, la gestion de compte, l'activité de placements et l'animation du réseau¹⁰⁵. CEP¹⁰⁶, une application informatique nouvelle tournée vers la collecte de l'épargne, est mise en service. Ne se limitant pas à la tenue de compte et à la délivrance de chèques, l'activité bancaire est aussi en pointe pour l'édition en masse de relevés de compte, les premières consultations des opérations par minitel et la monétique. Ainsi, après avoir proposé des cartes aux titulaires de comptes-chèques, le Trésor public est parmi les premières banques à émettre des cartes dotées d'une puce qui permet le contrôle du code confidentiel chez les commerçants¹⁰⁷. Le réseau du Trésor public exerce également une activité importante d'épargne proposant la distribution traditionnelle de bons du Trésor sur formules¹⁰⁸, mais aussi une « palette de placement adaptée aux épargnants »¹⁰⁹ (comptes à terme, OPCVM¹¹⁰, etc.), et la fourniture de services associés (SICAV et comptes titres¹¹¹, change, produits d'assurance de la CNP¹¹²...). À la fin de l'année 2000, le solde des comptes de dépôts s'élève ainsi à près de 2,6 Md€ et les comptes titres à plus de 4,9 Md.

La culture de la collecte de l'épargne est alors tellement ancrée dans les esprits que des voix affirment les liens ténus, sinon le rôle social, qu'elle entretient à l'égard des contribuables : « c'est parce que le percepteur a la double réputation, souvent justifiée, de connaître la fiscalité et de manier habituellement les produits d'épargne (banque et assurance) qu'il peut intervenir utilement et au moment psychologiquement le plus favorable auprès d'un contribuable ou d'une famille qu'il a suivis. Il ne proposera donc à l'évidence que des produits d'épargne adaptés au « client » dans le présent et pour l'avenir, d'abord pour la paix de sa conscience, mais aussi pour maintenir la bonne image de

marque de son poste et de son administration »¹¹³. Arguant encore des évolutions récentes faisant apparaître le recouvrement comme une activité de service tendant de plus en plus à concilier les dates et les modes de paiement de l'impôt avec les possibilités ou les choix des contribuables, une proposition très audacieuse – *sinon utopiste* – envisage même d'aller plus loin pour, le moment venu, reprendre l'idée d'un compte courant du contribuable¹¹⁴. Dans le contexte de dérégulation bancaire, en France comme en Europe, ces idées à contre-courant allaient plutôt subir, au tournant du siècle, le choc d'une évolution inverse.

Les années 2000. Le recentrage de l'activité bancaire

Avec la désimbrication progressive des liens comptables et financiers avec l'État, l'activité de préposé de la Caisse des dépôts est alors à un tournant. À partir de 1999, l'autonomie informatique de la CDC, consacrée par la mise en place de son nouvel outil bancaire GEODE, rend plus difficile une modernisation majeure des outils de la DGCP. Cette tendance est alors peu perceptible avec le recentrage¹¹⁵ du Trésor public sur ses activités bancaires non concurrentielles, à la fin de

102. Alain Hillard, « Dix ans d'évolution des moyens de paiement », *Revue Banque*, no 508, septembre 1990 p. 778.

103. À tout le moins, jusqu'à leur changement de statut. René Barbery, « Pourquoi une nouvelle réforme des Caisses d'Épargne », *La Revue du Trésor*, no 11, novembre 1999.

104. Instruction DCP E2 no 84-142-K1 du 10 octobre 1984.

105. Lettre DGCP au réseau CD-2340 E2-SE1-A2-B2 du 11 mai 1989.

106. Collecte de l'épargne. Elle l'est toujours aujourd'hui.

107. Elisabeth Thomas, « Un distributeur, une carte, des billets... », *La Revue du Trésor*, no 6, juin 1993, p. 349.

108. Au début des années 1950, les P.T.T. plaçaient 36,6 % des bons du Trésor sur formules, le Trésor et les caisses d'Épargne, 20,77 %, le réseau Banque de France 12 % et les correspondants directs (banques ou établissements approvisionnés directement en formules), 30,7 % (données 1952, 1953 et 1954). Dans les années 1990, les comptables du Trésor et des Postes plaçaient l'essentiel des bons du Trésor (97 % en 1991). (« Les bons du Trésor 1914-1991 : des bons de la Défense nationale aux bons du Trésor négociables », Jean-Paul Métois, *La Revue du Trésor*, no 10, octobre 1992, p. 620.

109. Claude Perdriau, « Placements : une palette adaptée aux épargnants ». *La Revue du Trésor*, août-septembre 1990, p. 517.

110. Claudine Offermans et Denis Teillaud, « La participation du Trésor public au placement des organismes de placement collectif en valeurs mobilières », *La Revue du Trésor*, no 6, juin 1991.

111. A partir des années 1970 avec la diffusion de la SICAV « Bourse-Investissements ».

112. « Le plan de développement Trésor public – CNP 1991-1993 », *La Revue du Trésor*, no 3-4, mars-avril 1991.

113. Michel Maffi et Claude Perdriau, « La vraie place du percepteur dans la société civile », *La Revue du Trésor*, octobre 1989, p. 572.

114. Vieille idée visant à enregistrer informatiquement des paiements afin de rémunérer les sommes payées d'avance par le contribuable et application de pénalités proportionnelles au retard. Lucien de Pena, « Entre décentralisation et projet de service : l'avenir du Trésor public ». *La Revue du Trésor*, no 2, février 1992.

115. Lettre DGCP au réseau CD-0423 du 25 février 2002 relative à l'organisation départementale de la mission « Dépôts et services financiers ».

l'année 2001 : « la mission des services déconcentrés du Trésor public dans le domaine des dépôts et services financiers, a connu, au cours de ces derniers mois, des évolutions profondes avec notamment, l'arrêt de l'activité de dépôts de fonds des particuliers et le recentrage de l'activité autour des dépôts obligatoires au Trésor, des fonctions de préposé de la CDC et de distribution de produits d'assurances CNP. Le nouveau périmètre de la mission « dépôts et services financiers » s'inscrit résolument dans l'action de la DGCP en faveur de la rénovation de la gestion publique et notamment, la volonté d'offrir aux déposants d'intérêt général des services qui répondent au mieux à leurs besoins ». ¹¹⁶

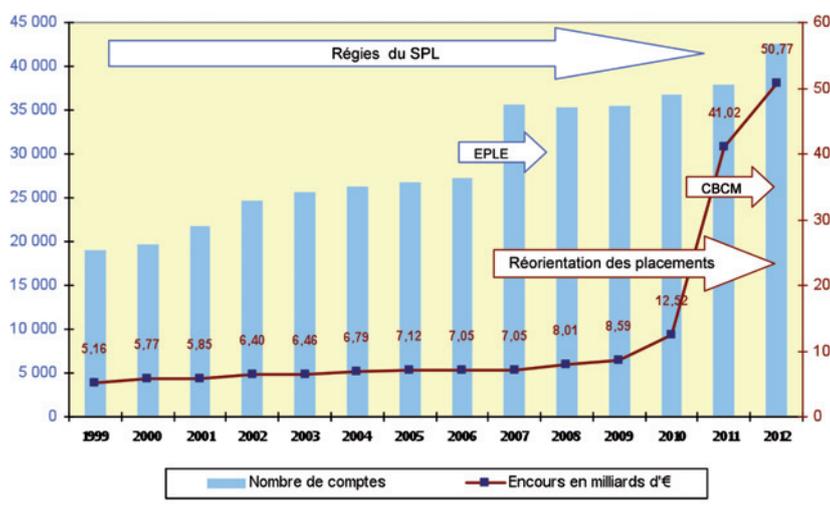
La DGCP et, à son tour, la DGFIP fera alors porter ses efforts sur des avancées très progressives retirées de la dématérialisation. Les années 2002 à 2004 sont marquées par un effort de développement des outils de télétransmission (ETEBAC3) et la promotion de deux outils de dématérialisation des virements et prélèvements domestiques (DVP) et internationaux (DEVINT). Une petite banque en ligne, DFTNET, expérimentée fin 2005, est généralisée à partir de 2006 pour de simples opérations de consultation et permettre des virements internes entre déposants¹¹⁷. En 2007, ECHO, une application de suivi clientèle, est mise en place et est accompagnée d'une politique de mesure de satisfaction de la clientèle. En 2009, la télétransmission des fichiers de virements des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) est généralisée.

En 2011, DFTNET offre le téléchargement des relevés de compte dématérialisés. Le portail internet de la gestion publique (PIGP) offre désormais aux clientèles des facilités de téléchargement de leurs fichiers d'opérations (virements et prélèvements) reliés à des systèmes informatiques anciens adaptés au SEPA.

Sur le plan de l'évolution des enjeux, l'activité DFT est caractérisée ces 15 dernières années par une dynamique des ouvertures de comptes (individualisation des comptes des EPLE et des régies du secteur public local) et sur le plan financier par une évolution des encours de 5 à 12 Md€ avec une politique décisive, à partir de 2009, visant à réorienter les placements consolidant de la dette publique au sens du traité de Maastricht¹¹⁸. De plus, à partir de 2010, les fonds des organismes gérés par le CBCM Finances sont gérés en comptes DFT (22,44 Md€).

Avec le choc de la crise financière l'État redécouvre donc l'intérêt majeur de son activité de dépôt laquelle, avec 140 milliards d'encours et des gains de trésorerie évalués à 3,5 Md€ en 2012, lui permet de limiter drastiquement le recours à l'endettement. L'activité bancaire de la DGFIP reste donc « au cœur des missions de la direction générale des finances publiques »¹¹⁹. Forte d'un partenariat ancien noué avec la Caisse des dépôts et renouvelé par convention en 2011¹²⁰, la DGFIP s'appuie sur son savoir-faire pour optimiser la gestion des moyens de paiement, réaliser à partir de 2013 l'encaissement industriel des chèques, structurer professionnellement l'activité de back office bancaire¹²¹ et envisager l'unification des outils informatiques.

Évolution des comptes de dépôts de fonds au Trésor (hors grand emprunt pour les dépenses d'avenir)



116. Lettre DGCP CD-0423 du 25 février 2002.

117. Lettre no 09140 du 6 mars 2006 relative aux objectifs de la clientèle « déposants » pour 2006.

118. Vente des OPCVM et placement obligatoire en compte de dépôt de fonds rémunéré ou pas.

119. « L'activité bancaire au cœur des missions de la Direction générale des finances publiques », Jean-Luc Brenner, *Gestion & Finances publiques*, n° 11, novembre 2010, p. 802.

120. « Le réseau CDC », Albert Péry, *Gestion & Finances publiques*, no 7, juillet 2011, p. 475.

121. Le Document d'orientation stratégique indique que la DGFIP « souhaite renforcer les synergies entre ces différentes missions afin d'améliorer la qualité du service rendu et de conforter ces activités qui représentent des enjeux majeurs pour la trésorerie de l'État comme pour la certification de ses comptes. Nous appuyons cette stratégie sur l'unification des outils informatiques et la concentration des fonctions de back office, tout en assurant la qualité de la relation de proximité avec la clientèle. A la faveur du renouvellement de notre système d'information bancaire, nous offrons de nouveaux services aux organismes locaux et hospitaliers, en les dotant d'un compte de dépôts de fonds au Trésor individualisé ».

2001-2012. La question de la gestion des fonds des organismes locaux dans un cadre bancaire public

La question du dépôt des fonds des collectivités territoriales au Trésor est ancienne et n'est pas dissociable du processus historique de centralisation des fonds libres en compte unique au Trésor amorcé en 1811 avec les communes¹²². Elle est donc récurrente et « s'imisce dans l'interstice des clivages traditionnels "circuit Trésor ou circuit bancaire" (public/privé), "finances locales et finances de l'État" (centre/périphérie) et déborde du système politico-administratif local pour s'insinuer dans les circuits qui structurent l'appareil d'État »¹²³.

En effet, avec la décentralisation, les collectivités territoriales ont participé, en profitant du mouvement de dérégulation bancaire, à la dynamique de la dette : l'apprentissage d'une certaine liberté et de l'ouverture au marché financier¹²⁴ – dont le revers de la médaille s'est depuis illustré à travers la crise des emprunts toxiques – étaient porteurs, sur le plan macroéconomique, du déséquilibre à attendre de la totale dichotomie entre le régime de l'emprunt (entre les mains des banquiers) et le régime des dépôts (entre les mains de l'État)¹²⁵. Cette critique de l'absence d'autonomie bancaire des collectivités territoriales et d'une obligation de dépôt non rémunérée s'ajoutait à celle de l'absence d'incitation à une gestion optimale de la trésorerie et à une troisième critique d'ordre juridique¹²⁶. Cette dernière est apparue à l'occasion de la directive communautaire du 24 juin 1988 relative à la suppression des restrictions aux mouvements de capitaux à partir de 1990. Le débat n'avait toutefois plus lieu d'être après le traité de Maastricht¹²⁷ qui ignore finalement la question de l'obligation de dépôt au Trésor. Un règlement du Conseil de 1993 écarte d'ailleurs formellement des sanctions à l'accès privilégié aux institutions financières des États membres, les obligations de centralisation de fonds auprès d'institutions financières publiques¹²⁸.

L'obligation de dépôt au Trésor de ces organismes a d'ailleurs été réaffirmée en 2001 par la LOLF et semble reposer sur un fonctionnement équilibré des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales¹²⁹, l'obligation de dépôt non rémunérée constituant la contrepartie des avances sur impositions d'État. Il convient aussi de ne pas mésestimer un certain consensus propre au modèle de l'État unitaire en France, lequel serait certainement appelé à répondre – à

l'inverse des États-Unis par exemple – du risque d'un défaut majeur de ces collectivités dans la gestion de leur dette. Les timides dérogations autorisées en 2004¹³⁰ combinées à l'assouplissement du régime des placements¹³¹ – avec la mise à l'écart de la circulaire Doumer-Chautemps du 5 mars 1926 –, avaient pourtant laissé craindre une plus large bancarisation des dépôts dans les banques. Mais, en dépit de tentatives esquissées d'une externalisation de l'activité au moment de la revue générale des politiques publiques (RGPP), le principe s'est trouvé renforcé à partir de 2007 avec la crise bancaire.

Pendant ces vingt dernières années, l'autonomie des collectivités locales et les priorités assignées ont rendu, à l'évidence, délicate une approche plus globale par la DGCP puis par la DGFIP des moyens de paiement des organismes locaux dans un cadre bancaire adapté au sein de l'État. Avec le recul, il est possible d'envisager une hypothèse pouvant expliquer plus généralement le retard de l'État dans sa capacité à offrir, lui-même, un service de dépôt de type bancaire aux organismes publics locaux. Ainsi, les fonds des organismes publics locaux ne figurent plus depuis 1936 dans la comptabilité des comptables à des comptes de dépôts de fonds.¹³² De plus, l'impossibilité d'exercer une activité de banque au sens large (avec la gestion de crédits) conduisait, sur le plan pratique, à s'accommoder de cette vision essentiellement comptable¹³³ s'abritant derrière une logique de monopole et ignorant deux réformes d'importance : la création du RIB en 1970¹³⁴ et la décentralisation à partir de 1982 alors que celle-ci aurait pu s'accompagner, dès le départ, sur le

122. Laurence Tartour, « L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français », *LGDJ*, 2012, p. 247.

123. Henri Rodier, *L'administration du Trésor public à l'épreuve de la décentralisation 1982-1997*, doctorat de sciences politiques, IEP de Bordeaux 1998.

124. Jean Cluzel, *Les finances locales décentralisées*, LGDJ 1989, p. 64 ; Michel Klopfer, « La gestion de dette et de trésorerie des collectivités locales », *La Revue du Trésor*, no 7, juillet 1998, p. 7.

125. Dominique Deporcq, « La trésorerie des collectivités locales et l'espace financier européen », colloque de Lyon, 27 juin 1989.

126. Rodier, *op. cit.*

127. Michel Bouvier, *Les finances locales*, 14e édition, LGDJ 2011, p. 260.

128. Règlement (CE) no 3604/93 du Conseil du 13 décembre 1993 (JO L332 du 31 décembre 1993).

129. Sur ce thème, cf. « Les relations de trésorerie-État-collectivités locales », Ollivier Gloux, *Gestion & Finances publiques*, no 11, novembre 2009.

130. Loi de Finances pour 2004 (pour les régies).

131. Sur cette réforme, cf. Malo Dupont, « Le dépôt des fonds des collectivités territoriales », *La Revue du Trésor*, no 7, juillet 2005, p. 370.

132. Leblay, « Dépôts de fonds au Trésor », *La Revue du Trésor*, juin 1959, p. 194.

133. Sur la mécanique comptable, Xavier Cabannes, *Le principe de l'unité de trésorerie en droit public financier*, LJDJ, 2000, p. 68.

134. Les enjeux de la gestion financière des collectivités locales étant fortement imbriqués avec ceux de l'État.

plan de la tenue de compte auprès de l'État, d'une vision d'une offre de service renouvelée. Ainsi, en dépit d'une application nouvelle livrée en 1989, la décennie suivante ne donne pas lieu à plus ample débat sur ce point. Les comptables continuent ainsi de traiter la trésorerie de plus de 100 000 organismes à travers moins de 3 000 comptes ouverts à la Banque de France.

Ce n'est qu'en 2002 qu'un projet d'ouverture de comptes de DFT aux organismes locaux est expertisé et recueille l'assentiment du directeur général de la comptabilité publique¹³⁵. Lancé en 2005 avec la Banque de France et abandonné en 2008 pour des raisons techniques, ce projet reste encore d'actualité et figure, à ce titre, dans la démarche stratégique de la DGFIP. En effet, sans un compte de dépôt individualisé ouvert à chaque organisme, la vision « *comptable* » des dépôts, qui prédomine encore aujourd'hui, oblige au mieux à la multiplication des régies avec comptes de DFT sans adhérence bancaire avec le budget principal. Cette vision limite, à tout le moins fortement, une vision aboutie d'une offre de services de paiement numérique aux usagers pour l'encaissement des produits locaux (TIPI, prélèvement voire téléversement) accessible

depuis un espace de facturation en ligne à associer, pour une meilleure efficacité, à des comptes de dépôt individualisés. Sur le plan de la gestion de la trésorerie offerte aux ordonnateurs, elle est également un frein aux progrès de la technique bancaire, le cash pooling ou les conventions de compensation par exemple¹³⁶.

* * *

L'avenir des moyens de paiement utilisés par les comptables publics est étroitement dépendant des choix qui seront formulés dans les prochaines années par les pouvoirs publics au regard des avancées que connaîtra la sphère bancaire dans la lutte contre les espèces, la réforme du droit du chèque¹³⁷ et la concrétisation de mesures visant à virtualiser¹³⁸ ou à limiter drastiquement son usage¹³⁹, essor des technologies adossées aux cartes de paiement, devenir du TIP lié au SEPA... Le rapport commandé par la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie sur l'avenir des moyens de paiement de mars 2012 pointe de nombreuses difficultés pour une réforme d'ampleur¹⁴⁰ mais propose de nombreux axes de réformes à explorer. ■

135. Question de M. Etienne Mourut, député, JOAN du 22 septembre 2003, p. 7 278.

136. Cette technique permet d'appréhender globalement la trésorerie de tous les comptes d'un client : pour un organisme local aux multiples régies excédentaires mais aux recettes non encore reversées, cette technique permettrait ainsi d'éviter à l'ordonnateur de tirer des lignes de trésorerie sur son budget principal.

137. Jean-Louis Dalbera, « Il faut réformer le chèque », *Revue Banque*, no 696, novembre 2007, p. 60.

138. Sur l'expérience américaine du dépôt de chèque par iPhone, Eric KUHN, « La nouvelle ?check-nologie?, venue des États-Unis », in « Que devient le chèque ? », *La Revue du financier*, novembre-décembre 2009, p. 35.

139. Gersende Bousquet, « Une disparition annoncée du chèque : concrétisation et appréciation du processus », *Revue de droit bancaire et financier*, janvier-février 2013, p. 14.

140. « Synthèse du rapport *L'avenir des moyens de paiement en France, mars 2012* », Régis Lanneau, *Gestion & et Finances publiques* no 11, novembre 2012, p. 64.

2012 - Opérations d'encaissement par le Trésor

En millions d'opérations	Paiements automatisés					Paiements dématérialisables			Total
	Prélèvement	Télé règlements	Carte bancaire	Virements domestiques	Virements internationaux	TIP	Chèques	Effets de commerce	
Impôt direct-Amende-Pdt. div.-Domaine	322,84	5,98		5,09	0,02	18,95	43,60	0,00	425
Impôts indirects, enregistrement, timbre		9,65		5,24	0,01		12,73		
Direction des grandes entreprises		0,30		0,01	0,00		0,01		
Douane et droits indirects		0,01		0,30	0,00		0,32		
Dépôt: secteur public local	17,89			19,58	0,02	3,28	66,08	0,03	153
Dépôt: dépôts de fonds au Trésor (DFT)	8,11			4,35	0,03	0,18	33,06		
CBCM - Caisse des Dépôts				0,00					
CBCM - Dette publique, trésorerie				0,00	0,00				
Total	348,8	15,9	60,5	34,6	0,08	22,4	155,8	0,03	638
En %	54,7%	2,5%	9,5%	5,4%	0,0%	3,5%	24,4%	0,0%	

En milliards d'euros	Prélèvement	Télé règlements	Carte bancaire	Virements domestiques	Virements internationaux	TIP	Chèques	Effets de commerce	Total
Impôt direct-Amende-Pdt. div.-Domaine	70,52	15,99	0,58	18,44	0,46	17,46	32,75	0,00	481
Impôts indirects, enregistrement, timbre		121,20	0,02	37,06	1,59		37,18		
Direction des grandes entreprises		117,20		10,28	0,02		0,60		
Douane et droits indirects	0,59	2,28	0,00	62,56	0,02		0,38		
Dépôt: secteur public local	3,25		0,47	135,42	2,81	0,67	24,68	0,12	272
Dépôt: dépôts de fonds au Trésor (DFT)	1,62		1,47	88,09	6,46	0,03	6,94		
CBCM - Caisse des Dépôts				48,78					49
CBCM - Dette publique, trésorerie				1269,94	977,89				
Total	76,0	256,7	2,6	1670,6	989,3	18,2	102,5	0,12	3116

Montant moyen en euro	Prélèvement	Télé règlements	Carte bancaire	Virements domestiques	Virements internationaux	TIP	Chèques	Effets de commerce
Impôts directs	218	2 675	43	3 622	26 937	922	751	4 522
Impôts indirects, enregistrement		12 565		7 069	157 092		2 921	
Direction des grandes entreprises		391 970		1 034 617	420 778		62 068	
Douane et droits indirects		377 970					1 177	
Dépôt: secteur public local	182			6 918	146 750	206	373	4 376
Dépôt: dépôts de fonds au Trésor (DFT)	200		20 245	203 001	188	210		

Source: bureau CL1C et BDF: statistiques 2012 (métropole) hors espèces et opérations internationales en devises.

Dynamique des opérations d'encaissement sur 5 ans par moyen de paiement à la DGFIP (2008-2012)

Evolution du nombre d'opérations (en %)	Paiements automatisés					Paiements dématérialisables		
	Prélèvement	Télé règlements	Carte bancaire	Virements domestiques	Virements internationaux	TIP	Chèques	Effets de commerce
Impôt direct, amende, pdts. div. Domaine	14%	119%		4%	11%	-10%	-6%	-99%
Impôts indirects, enregistrement, timbre		217%		31%	-38%		-32%	
Direction des grandes entreprises		23%		21%	-74%		-31%	
Secteur Local	46%			26%	5%	37%	-9%	-12%
Dépôts de Fonds au Trésor	92%			20%	13%	286%	-7%	
Total	16%	165%	-100%	22%	0,06%	-5%	-10%	-46%

Evolution de l'enjeu financier (en %)	Prélèvement	Télé règlements	CB	Virements domestiques	Virements internationaux	TIP	Chèques	Effets de commerce
Impôt direct, amende, pdts. div. Domaine	24%	179%	251%	-29%	-67%	-12%	-5%	-99%
Impôts indirects, enregistrement, timbre		68%	35%	-28%	-29%		-38%	
Direction des grandes entreprises		5%		56%	-91%		38%	
Dépôt: secteur public local	40%		52%	-8%	-4%	66%	-4%	-20%
Dépôt: dépôts de fonds au Trésor (DFT)	151%		77%	18%	6%	286%	-26%	
Total	26%	34%	92%	-5%	-12%	-11%	-22%	-37%

Source: bureau CL1C et BDF: statistiques 2008 et 2012 (métropole) hors espèces et opérations internationales en devises.

Moyens de paiement et finances publiques... mais encore ?

Le mandat-carte postal (1948-1965)

Généralisé par l'administration des postes en 1895 pour favoriser le transfert de fonds, il a été autorisé comme moyen de dépense publique entre 1948 et 1965 comme substitut au numéraire.

Abandonné par La Poste en 2001 il a été remplacé par la lettre-chèque postale qui n'est pas un moyen de paiement autorisé pour les comptables publics.

La dation en paiement (1968)

Créée pour favoriser le maintien des œuvres d'art en France, elle permet au contribuable de s'acquitter en nature de certains impôts (essentiellement droits de succession).

Des biens pour une valeur totale de plus de 800 M€ ont ainsi été reçus par l'État en 40 ans.

En savoir plus : La Revue du Trésor n° 5, mai 2008.

Le mandat télégraphique (1975)

Utilisée comme mode de transmission, la voie électrique (télégraphe et téléphone puis télex et aussi fax) permet l'envoi rapide de fonds dès 1879.

Il a été autorisé à partir de 1975 pour accélérer le paiement des marchés publics et est tombé en désuétude avec la modernisation des systèmes d'échanges (virements de gros montants) et des mandats postaux à partir de 1994.

Les mandats cash (1995)

Mis en place par La Poste pour l'envoi de fonds par transfert télématique à partir de 1994, différents types de mandats sont admis, sous certaines conditions, pour l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses publiques : mandat cash, mandat cash urgent et mandat cash international.

Ils se caractérisent par le dépôt d'espèces dans un bureau de poste et l'envoi du mandat au bénéficiaire lequel se charge de son encaissement.

Lettre de change relevé et billet à ordre

Les effets de commerce sont des instruments de paiement admis de longue date par les comptables publics (notamment dans le cadre des adjudications de coupes de bois) et obéissant à des règles particulières.

Les comptables publics remettent LCR et BOR de manière dématérialisée avec la place.

La traite n'est plus autorisée depuis 2009.

Le titre électronique de paiement (1997)

Le TEP est un moyen de télépaiement qui permet le règlement à distance (par des moyens télématiques tels que le minitel ou le téléphone) de biens ou de service. Dans son traitement interbancaire, le TEP s'apparente à l'avis de prélèvement.

Dans la sphère publique, lui a succédé le paiement en ligne par internet qui obéit aux mêmes modalités.

La carte d'achat (2004)

Couplant commande publique et paiement, cet instrument fourni par un établissement financier émetteur référencé, permet le règlement rapide et immédiat des dépenses de petit montant, pour les administrations de l'État et du secteur public local.

En savoir plus : Gestion & Finances Publiques n° 5, mai 2009

Le CESU (2005)

Le chèque emploi service universel a été créé pour faciliter les services à la personne, notamment pour les centres communaux d'action sociale (CCAS).

En qualité de titre spécial de paiement il est admis en règlement de recettes publiques, en régie et par les comptables, si l'organisme public l'autorise expressément.

Le timbre électronique (2005)

Substitut au timbre papier, il est expérimenté en 2006 par la DGCP pour les amendes. En 2007, le réseau des bureaux de poste s'étendait déjà à 250 implantations.

Depuis 2012, le ministère de la justice offre la possibilité d'acheter en ligne le timbre fiscal de 35 € nécessaire avant d'introduire une procédure devant une juridiction.

<https://www.timbre.justice.gouv.fr>
En 2013, le timbre électronique est étendu aux droits de passeport.

	Timbre	Chèque	Virement	Prélèvement	TIP	Monétique	Espèces
1989	Création du centre d'encaissement des amendes (CEA) de Rennes						
	Mise en service de l'application CEP (Collecte de l'épargne)						
1990			Prélèvement automatique mensuel de la taxe d'habitation				
1991	Dépénalisation des chèques impayés						
	Mise en service du SIT						
	Obligation légale de virement pour certaines recettes de la DGI (dont la TVA)						
1992					Généralisation de la carte à puces		
1994			Recouvrement de la redevance TV et des impôts directs par TIP				
1995			Prélèvement à la date limite de paiement (IR-TH-TF)				
1997			Paiement des impôts directs par Minitel				
1998			Paiement des impôts directs par Internet				
1999	Mise en service de GEODE, le nouvel outil de tenue de compte de la CDC						
	Expérimentation de la télédéclaration et du télépaiement de la TVA						
2000		Expérimentation d'un centre d'encaissement à Créteil					
					Paiement des amendes par Internet (PAI)		
2001	Création de l'Agence France Trésor						
2001	Réaffirmation du principe de l'obligation de dépôt par la LOLF pour les organismes locaux						
	Arrêt de l'activité de fonds particuliers exercée par les trésoriers-payeurs généraux						
				SATELIT			
	Échange Image Chèque						
2002	Lancement d'un projet d'ouverture de comptes de DFT aux organismes locaux						
				Télé-TVA			
2003		Création du Centre prélèvement service (CPS) de Lyon					
	Création du centre d'encaissement de Lille						
2004		Création du centre d'encaissement de Rennes					
	Réforme des placements des collectivités locales						
					Généralisation de la carte d'achat		
	Extension du CPS de Lyon et création de 2 CPS à Lille et Strasbourg - Création du Centre amendes service de Toulouse						
					Acceptation de Moneo		
2006	Généralisation de DFT-NET						
	Expérimentation du timbre-amende électronique						
2007		Extension du centre d'encaissement de Créteil (CEC)					
2010					Paiement des produits locaux par internet (TIPI)		
2012	Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et arrêté d'application						
2013		Extension du CEL et du CEC au traitement des chèques DFT-CDC					
					Paiement de l'impôt par TPE aux guichets de la		

Agenda 2015

GFP
GESTION & FINANCES PUBLIQUES
La Revue

édite trois modèles d'agenda



> **Agenda de Bureau**

Format 210 X 270 mm

Couverture bicolore chocolat et mer du sud

> **Agendas de Poche**

Format 85 X 160 mm

Modèle luxe : Couverture bicolore chocolat et mer du sud. Crayon bois naturel. 2 fentes cartes en 2^e de couverture.

Modèle Standard : couverture monocolore atoll tranche naturelle.

Réservations

Modèles d'agendas	Quantité	Métropole		DOM-DROM-COM Etranger	
		Prix TTC	Total	Prix TTC	Total
Agenda de bureau piqûre sellier		17,00 €		18,00 €	
Agenda de poche piqûre sellier luxe		10,00 €		11,00 €	
Agenda de poche standard		4,00 €		5,00 €	

Pour toute commande inférieure à 10 exemplaires, 3 € de frais de port seront facturés.



Adresse de livraison : _____

Adresse de facturation : _____

Affaire suivie par : _____

Téléphone : _____

Courriel : _____

À renvoyer impérativement **avant le 30 juin 2014** à
Gestion et Finances Publiques 16 rue Berthollet - Arcueil 3 - 94110 Arcueil
E-mail : info@gestionfipu.com

Chronique de jurisprudence financière



Jean-Luc GIRARDI

Président de section à la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur



Pierre ROCCA

Conseiller maître à la Cour des comptes
Président de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin

Les Chambres régionales des comptes

Clefs proposées (base Jade) : 18-01-04-07-01-01 (gestion de fait - déclaration) ■ 18-01-04-07-02 (ingérence dans le recouvrement des recettes) ■ 18-01-04-07-03 (mandat fictif).

CRC de la Martinique, jugement n° 2013-0005 du 26 mars 2013 (audience du 12 mars 2013), Lycée Bellevue à Fort-de-France.

CRC d'Aquitaine, Poitou-Charentes, jugement n° 2013-0007 du 22 août 2013 (audience du 21 juin 2013), Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole de Bazas (Gironde)

Résumé : Dans les deux cas, les opérations présumées constitutives de gestion de fait avaient été réalisées par des associations agissant au sein ou en périphérie d'établissements d'enseignement. Une chambre déclare la gestion de fait ; l'autre prononce un non-lieu.

Références jurisprudentielles :

• **financières** : C. comptes, 12 février 1998, Collège Le Saussay, à Ballancourt, *Recueil* p. 32 ■ C. comptes, 17 octobre 2003, lycée La Fayette à Champagne-sur-Seine, *Recueil* p. 81.

Doctrines : Les foyers socio-éducatifs (FSE) auprès des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) en Alsace, *Rapport public annuel de la Cour des comptes* 1997 p. 537-544 ■ Comptabilisation des opérations relatives aux voyages des élèves dans les établissements publics locaux d'enseignement, 23 mai 2000, note du parquet, *Recueil* p. 181.

Textes de référence : Articles L.131-11, L.131-12, L.231-3, L.241-2-1 et R.231-15 du Code des juridictions financières (CJF) ■ Article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963.

Commentaires

Les présents jugements concernent la gestion d'associations scolaires ou périscolaires que le ministère de l'éducation nationale tolère au sein des établissements, tout en tentant de les encadrer comme le rappellent les conclusions du représentant du Ministère public près la Chambre d'Aquitaine, Poitou-Charentes.

Certaines associations sont considérées par le ministère de l'éducation nationale comme des « partenaires éducatifs à part entière » et sont même agréées au plan national ou académique. D'autres ont

tendance à sortir de leur objet statutaire. Les dérives en la matière sont bien connues et elles sont souvent dénoncées par les juridictions financières lors de l'examen de la gestion des établissements ou des associations : adhésion obligatoire, absence de vie sociale réelle, mainmise par la direction des établissements, lacunes dans la comptabilité et la gestion, etc. La question posée au juge des comptes est alors de savoir jusqu'à quel point les associations en cause n'ont pas réalisé des opérations qui incombaient, en fait, aux établissements qui les abritaient.

En l'occurrence, la réponse de la Chambre d'Aquitaine, Poitou-Charentes est clairement que tel n'a pas été le cas s'agissant d'opérations réalisées par une coopérative scolaire, « nonobstant les critiques qui pourraient être formulées sur le fonctionnement du lycée et sur ses rapports avec les associations ». Alors que la Chambre de Guadeloupe-Guyane-Martinique considère que les conditions sont réunies pour qu'elle déclare qu'il y a bien eu gestion de fait lors de l'organisation de deux voyages linguistiques décidés par le conseil d'administration du lycée.

Ces positions différentes ne sont, bien entendu, pas contradictoires car chaque cas est un cas d'espèce. En effet, seule l'analyse détaillée des opérations présumées irrégulières permet de savoir si les recettes encaissées étaient ou non des recettes publiques et si les dépenses prises en charge incombaient ou non à l'établissement support. Car, il ne suffit pas que l'association soit sortie de son objet social pour qu'il y ait gestion de fait. Encore faut-il que les opérations réalisées auraient dû l'être par l'ordonnateur et le comptable public, ce qu'il n'est pas toujours aisé de déterminer dans le cas des associations gravitant autour des établissements d'enseignement.

En outre, aux termes des dispositions de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, il n'y a que deux formes de gestion de fait : l'une par encaissement sans y être habilité de recettes publiques (gestion de fait dite en recettes), l'autre par manquement de fonds extraits irrégulièrement de la caisse publique (gestion de fait dite en dépenses). En dehors de ces deux cas, il peut y avoir irrespect de certaines règles de la comptabilité publique, mais il n'y a pas gestion de fait.

CRC Martinique Jugement du 26 mars 2013 Lycée Bellevue

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA MARTINIQUE,

Siégeant en audience publique

VU les réquisitoires n° 2011-0024 du 10 octobre 2011 et n° 2012-0008-0133 du 23 août 2012 par lesquels le représentant du ministère public l'a saisie d'opérations qu'il présume constitutives d'une gestion de fait de fonds du lycée Bellevue à Fort de France ;

VU le code des juridictions financières ;
VU le code général des collectivités territoriales ;

VU l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 modifiée ;

VU les lois et règlements relatifs à la comptabilité des établissements publics locaux d'enseignement ;

VU le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment son article 11 ;

VU la décision n°23-2011 du 25 octobre 2011 désignant M. Bernard LESOT, rapporteur chargé d'instruire l'affaire ;

VU les pièces produites ou recueillies au cours de l'instruction ;

VU la lettre du président de la juridiction informant les parties de la date de l'audience publique notifiée à Mmes D..., L..., N... et S..., présidente de l'association B-E..., le 18 février et à M. O... le 26 février ;
VU les conclusions du procureur financier ;
Après avoir entendu M. Bernard LESOT, président de section, en son rapport, et M. Xavier PELAT, procureur financier, en ses observations ;

Les parties n'étant pas présentes ou représentées ;

Le Ministère public et le rapporteur s'étant retirés ;

ORDONNE CE QUI SUIT :

Attendu qu'aux termes de l'article 60-XI de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963 : « Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur. »

Attendu qu'aux termes de l'article L. 231-3 du code des juridictions financières : « La chambre régionale des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait.

Les personnes que la chambre régionale des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit.

L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la chambre régionale des comptes en est saisie. »

1 - Sur les faits ayant conduit à la saisine de la chambre :

Attendu que lors de ses réunions du 11 février 2010 et 1^{er} juillet 2010, le conseil

d'administration du lycée Bellevue a donné son accord pour l'organisation de deux voyages linguistiques aux États-Unis, le premier du 18 au 28 mars 2010 pour 40 élèves et 4 professeurs, le second du 14 au 26 avril 2011, pour 56 élèves et 4 professeurs et décidé que la participation du lycée était fixée respectivement à 3 180 € et 3 450 € et celle des familles à 622 € par élève dans les deux cas ;

Attendu que s'agissant du premier voyage, dont le budget présenté au conseil d'administration s'élevait à 78 935 €, la comptabilité du lycée ne retrace en tout et pour tout que 2 373,39 € de dépenses correspondant aux billets d'avion de trois professeurs et un titre de recettes, émis pour un montant identique (procédure des ressources affectées) correspondant à la participation du budget général du lycée pour ce voyage ;

Attendu que pour le second voyage, dont le budget s'élevait à 86 686 €, la comptabilité du lycée ne retrace que 17 490 € en dépenses (15 000 € pour une facture de l'agence de voyage intitulée « participation voyage Boston, groupe Bel-langues » et 2 490 € pour les billets d'avion de trois professeurs) et une somme équivalente en recettes, composé de deux titres, l'un de 15 000 € correspondant au versement de la subvention de la région et l'autre de 2 490 € égal à la participation du lycée pour ce voyage ;

Attendu que ces voyages ont bien été effectués avec les groupes initialement prévus ; qu'il résulte de ces constatations qu'une partie substantielle des recettes et des dépenses a été réalisée en dehors de la comptabilité du lycée ; qu'ainsi le comptable, alors en fonction, a alerté le 24 mai 2011 le directeur régional des finances publiques sur cette situation ;

Attendu que dans les faits, les participations des familles étaient perçues par l'association B-E... créée le 19 juin 2008 (déclarée le 8 juillet), dont la présidente et la trésorière sont professeures du lycée et que les sommes demandées aux familles étaient bien supérieures au montant fixé par le conseil d'administration, à savoir 1 497 € en 2010 et 1 600 € en 2011 au lieu de 622 € ;

Attendu que les montants encaissés à ce titre, qui constituent les seules recettes afférentes aux voyages, ont permis de payer les dépenses afférentes à la réalisation de ces derniers, en sus de celles retracées dans la comptabilité du lycée ;

2 - Sur la qualification des faits :

Attendu que les voyages étaient organisés par le lycée ; que le montant de la participation des familles était fixé par le conseil d'administration ; qu'ainsi les sommes versées par les familles (même au-delà du montant arrêté par le conseil d'administration) sont des deniers publics qui devaient transiter par la caisse de l'agent comptable du lycée ;

Attendu que selon les dispositions de l'article 11 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 alors en vigueur, le comptable est seul chargé du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses publiques ; que, selon le Conseil d'État dans son avis du 13 février 2007, « le principe de l'exclusivité de compétence du comptable public pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques doit être regardé comme un principe général des finances publiques applicable à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics » ;

Attendu que ce même avis précise que « dans le cas où la loi n'autorise pas l'intervention d'un mandataire, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable public ; qu'ainsi le conseil d'administration ne pouvait déléguer à l'association B-E..., formellement ou tacitement, le recouvrement des participations des familles ;

Attendu par ailleurs que la circulaire n° 88-079 du 28 mars 1988 modifiée portant sur l'organisation économique et financière des établissements publics locaux d'enseignement énonce clairement que les opérations relatives aux voyages doivent être suivies dans la comptabilité de l'établissement au chapitre N3 selon la technique des ressources affectées, pour la totalité des recettes et des dépenses ;

Attendu qu'il résulte de tout ce qui précède que la gestion de fait est caractérisée ;

3 - Sur les auteurs de la gestion de fait :

3.1. L'implication de l'association et la responsabilité de la présidente et de la trésorière dans le maniement des deniers publics

Attendu que l'association B-E..., qui a pour objet « de développer et faciliter les échanges scolaires au sein du lycée Bellevue » constitue le support juridique des opérations irrégulières, que le compte

bancaire de l'association a permis l'encaissement des participations des familles et le paiement des dépenses ayant trait aux voyages, qu'en conséquence l'association, personne morale, est partie prenante aux opérations constitutives de la gestion de fait ;

Attendu toutefois que l'association n'a pas de vie propre en dehors de l'activité de sa présidente, Mme Geneviève S... et de sa trésorière, Mme Karine N... ; qu' hormis la séance constitutive du 19 juin 2008, il n'y a jamais eu d'assemblée générale, ni d'autres réunions concernant la vie associative, à l'exclusion de celles, avec les élèves et leurs parents qui ne sont pas membres de l'association, consacrées à l'organisation des voyages ;

Attendu que les opérations constitutives de la gestion de fait résultent donc de façon indissociable de celles réalisées par la présidente et la trésorière, dans le cadre de l'association, support juridique ; qu'ainsi l'association et à titre personnel, Mme S... et Mme N..., sont solidairement co-auteurs des opérations irrégulières ;

3-2. La connaissance du dispositif par le chef d'établissement

Attendu que la proviseure du lycée, Mme Chantal D..., chargée de l'exécution des délibérations du conseil d'administration n'ignorait pas l'existence de l'association et le recouvrement par celle-ci des participations des familles comme elle le précise dans sa réponse du 12 novembre 2012 ; que le dispositif lui a été présenté comme un outil facilitateur de la gestion des voyages internationaux, en permettant « une fluidité et une souplesse des encaissements, tout particulièrement des contributions financières des familles, ce qui était de nature à alléger le travail du service gestionnaire placé sous la responsabilité de M. O..., agent-comptable/gestionnaire » ;

Attendu qu'en s'abstenant d'émettre les titres de recettes correspondant aux participations des familles décidées par le conseil d'administration du lycée, la proviseure a facilité l'ingérence de l'association B-E... dans le recouvrement et le maniement des deniers publics ; qu'ainsi, elle doit être considérée comme co-auteur solidaire des opérations irrégulières ;

3-3. La connaissance du dispositif par l'agent comptable

Attendu que M. Pierre O..., alors agent comptable du lycée, a alerté, par lettre du 24 mai 2011, le directeur régional des finances publiques sur des faits éventuellement constitutifs d'une gestion de fait

concernant les voyages de mars 2010 et d'avril 2011 ; qu'il précisait que « dans les deux cas, les auteurs ont effectué des dépenses, sans avoir reçu mandat à cet effet [et] pour les régler, ils se sont fait verser à mon insu par les familles, leurs participations telles qu'elles avaient été fixées par le conseil d'administration »

Attendu cependant que l'agent comptable qui contresignait les tableaux récapitulatifs des budgets des voyages scolaires présentés au conseil d'administration n'ignorait pas que leur financement devait être assuré par une participation demandée aux familles dont le montant était fixé par le conseil ; que dès le voyage de mars 2010, le très faible montant des dépenses payées sur le budget du lycée et l'absence totale de recettes concernant ces participations démontraient à l'évidence que la majeure partie du financement du voyage ne transitait pas par sa caisse ; qu'ainsi cette situation aurait dû être dénoncée dès 2010 et ne pas se reproduire en 2011 ; que M. O... a justifié son absence de réactivité par la surcharge de travail des services de l'intendance ;

Attendu néanmoins que l'instruction a mis en évidence qu'un voyage scolaire effectué à Boston du 16 au 26 octobre 2008 n'avait déjà été retracé que de manière très partielle dans la comptabilité du lycée puisqu'en dépenses ne figuraient que la prise en charge des billets de quatre professeurs, alors que le groupe comportait 46 lycéens, et le paiement « d'une partie des frais de séjour », comme indiqué sur la facture de l'agence de voyage ;

Attendu qu'à l'évidence les dépenses payées par le lycée pour ce voyage ne correspondaient pas au total des dépenses effectuées ; que de ce constat, il était aisé pour M. O..., qui était également gestionnaire de l'établissement, donc chargé de la préparation des mandats et des titres de recettes pour le compte de l'ordonnateur, de déduire qu'une partie des recettes et des dépenses était effectuée hors la caisse de l'agent-comptable ; que ces pratiques devaient être dénoncées dès cette date ;

Attendu également que M. O... ne pouvait ignorer l'existence de l'association B-E... puisque le 10 septembre 2008 ses services étaient destinataires d'une attribution de subvention au profit de celle-ci, qui fera, in fine, l'objet d'un titre de recette au profit du lycée ; que, de surcroît, le budget prévisionnel présenté au conseil d'administration pour le voyage de 2010, contresigné par M. O..., indique très clairement qu'une partie du financement des voyages est constituée par des dons versés à l'association B-E ;

Attendu, en conséquence, qu'en dépit de ce qu'affirme l'agent comptable, le dispositif ne pouvait lui être étranger et qu'en n'alertant pas le chef d'établissement, il a participé au maintien de ces pratiques de 2008 jusqu'au 24 mai 2011, date de sa déclaration tardive auprès du directeur régional des finances publiques ; qu'en conséquence, il doit être considéré comme co-auteur solidaire des opérations irrégulières ;

4 - Sur le périmètre de la gestion de fait et les montants en cause :

Attendu, que le périmètre de la gestion de fait est constitué par les opérations irrégulières en recettes et en dépenses réalisées dans le cadre des deux voyages aux États-Unis effectués du 18 au 28 mars 2010 et du 14 au 26 avril 2011 ;

PAR CES MOTIFS,

1) Déclare l'association B-E..., Mme D..., proviseure du lycée Bellevue, à titre personnel Mme S... et Mme N..., présidente et trésorière de l'association, M. O... ancien agent-comptable dudit lycée, comptables de fait solidaires du lycée Bellevue à Fort de France ;

2) Fixe le périmètre de la gestion de fait aux opérations irrégulières en recettes et en dépenses réalisées dans le cadre des deux voyages aux États-Unis effectués du 18 au 28 mars 2010 et du 14 au 26 avril 2011 ;

3) Enjoint aux intéressés de produire à la chambre, dans un délai de deux mois à compter du présent jugement :

- un compte unique, dûment daté, signé et certifié sincère et véritable de ses opérations en recettes et en dépenses, ce par chacun des comptables de fait,

- toutes pièces justificatives exigées par les règles de la comptabilité publique en soutien des recettes et des dépenses dont il sera fait état,

- une délibération exécutoire du conseil d'administration du lycée Bellevue statuant au vu de ce compte sur l'intérêt public des dépenses correspondantes.

CRC Aquitaine, Poitou-Charentes Jugement du 22 août 2013 EPLFPA de Bazas

La chambre régionale des comptes d'AQUITAINE, POITOU-CHARENTES

VU le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 211-1, L. 212-1, L. 242-1, R. 212-19, R. 242-3 à R. 242-13 ; VU le décret n° 2012-255 en date du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes ;

VU l'arrêté du Premier président de la Cour des comptes en date du 21 mars 2012 portant délégation des procédures mentionnées à l'article L. 212-1 du code des juridictions financières ;

VU le code général des collectivités territoriales ;

VU le code rural ;

VU le code de l'éducation ;

VU l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée ;

VU le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

VU l'arrêté du n° 2009-08 en date du 16 décembre 2009 du président de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine portant distribution des affaires inscrites au programme de travaux de contrôle de la chambre pour l'année 2010 ;

VU le rapport n° 2011-0020 de Mme Eliette GERME-TELLEZ, premier conseiller, revêtu du soit-communiqué du président de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, enregistré au greffe de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine le 16 mars 2011 ;

VU le réquisitoire n° 2011-0020 du 12 décembre 2011 à fin d'instruction de déclaration et de jugement de gestion de fait ;

VU la décision du 12 mars 2012 du président de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine désignant Mme Eliette GERME-TELLEZ pour instruire le réquisitoire susvisé ;

VU la réponse de M. Jean-Claude D... au réquisitoire n°2011-0020 du 12 décembre 2011, enregistrée au greffe de la juridiction le 6 juin 2012 ;

VU les arrêtés du président de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes n° 2012-30 et 2012-31 en date du 18 décembre 2012 portant organisation et détermination de la compétence des formations de délibéré de la juridiction ;

VU le rapport n° 2013-0116 du 11 avril 2013 d'instruction de gestion de fait des deniers publics de l'EPLFPA de Bazas, enregistré au greffe le même jour, communiqué au ministère public le 11 avril 2013 et aux parties le 24 avril 2013, par le président de la chambre ;

VU les lettres en date du 21 mai 2013 adressées par la chambre à MM. Jean-Claude D..., Nicolas L..., Adrien M..., Pascal M..., Thibaud J..., Bruno G..., Etienne P... et Mme Marine P..., les informant que l'audience publique au cours de laquelle il serait statué sur les opérations présumées constitutives de gestion de fait sur les derniers du lycée agricole de Bazas,

avait été fixée au 21 juin 2013 ; ensemble les accusés de réception desdites lettres ; VU l'ensemble des pièces à l'appui ;

VU la feuille de présence à l'audience publique qui s'est tenue le 21 juin 2013, attestant que Monsieur Bruno G..., proviseur de l'EPLFPA de Bazas, Monsieur Jean-Claude D..., ancien proviseur de cet établissement, et Monsieur Nicolas L..., trésorier de l'association sportive et culturelle du lycée de Bazas, étaient présents ;

VU les conclusions du Procureur financier en date du 14 juin 2013 ;

Après avoir ENTENDU Mme Eliette Germe-Tellez, conseiller, en son rapport, M. Benoît Boutin, procureur financier, en ses observations orales, et les parties présentes à l'audience publique ;

Après en avoir délibéré, hors la présence du rapporteur et du procureur financier ;

Sur la compétence

Attendu que l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole de Bazas (Gironde) est un établissement public du ressort de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine, que le contrôle de cet établissement était inscrit au programme de travail de l'année 2010 ; qu'il a fait l'objet d'un examen juridictionnel, ouvert le 15 juillet 2010 et d'un examen de gestion, ouvert le 29 juillet ; que, suite à ces contrôles, la présente instance a été ouverte par un réquisitoire du 12 décembre 2011 ;

Attendu que par arrêté du Premier président de la Cour des comptes du 21 mars 2012, l'ensemble des procédures en cours au 2 avril 2012 devant les Chambres régionales des comptes de Poitou-Charentes et d'Aquitaine ont été transférées à la nouvelle Chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes ;

Attendu qu'en application des dispositions de l'article L. 211-1 du code des juridictions financières, la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes est compétente pour juger les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait ;

Sur la procédure

Attendu que le réquisitoire n° 2011-0020 du 12 décembre 2011 ainsi que le nom du rapporteur chargé de l'instruction ont été notifiés aux personnes mises en cause, à l'ordonnateur et au comptable en fonction, en application des dispositions de l'article R. 241-34 du code des juridictions financières ;

Attendu que le rapporteur a déposé son rapport n° 2013-0116 au greffe de la Chambre le 11 avril 2013 ; que ce rapport clôt l'instruction en vertu de l'article

R. 242-5 dudit code et que les parties et autres personnes concernées ont été informées de ce dépôt ;

Attendu que les parties concernées, Monsieur D... et Monsieur L..., accompagnés de Monsieur G..., ont assisté à l'audience publique du 21 juin 2013 et qu'ils y ont formulé des observations orales ;

Sur la nature des opérations présumées constitutives de gestion de fait

Sur les associations périphériques au lycée agricole de Bazas

Attendu que l'association sportive et culturelle, créée en 1970, avait pour objet de développer des actions d'animation et d'amélioration de la vie scolaire, de favoriser le sport et les activités de plein air des élèves de l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole de Bazas, dénommé ci-dessous lycée agricole de Bazas, et de leur procurer des fournitures scolaires ;

Attendu que cette association était financée par une cotisation globale demandée aux élèves du lycée et à leurs familles regroupant la cotisation à l'association, la cotisation à l'union nationale du sport scolaire (UNSS) et une avance pour les activités coopératives de l'association ; que les fonds versés au titre de la coopérative donnaient lieu à ouverture d'un compte au nom de chaque élève et que ce compte relatait les opérations faites ; qu'en cas d'insuffisance de fonds, des appels complémentaires étaient opérés et, à l'inverse, en cas de trop-versé, les sommes étaient restituées à l'élève en fonction de ses achats ;

Attendu que, de décembre 2001 à septembre 2003, cette association a été gérée et administrée par Monsieur Jean-Paul D..., proviseur du lycée agricole de Bazas et Monsieur Nicolas L..., professeur d'informatique et technicien chargé de la maintenance des matériels au même lycée ;

Attendu qu'à compter du mois de septembre 2003 et jusqu'à la fin de l'année 2006, l'association sportive et culturelle a été scindée en deux entités ; que la première association, dénommée ASC-UNSS, a repris les activités socioculturelles et sportives ; que les fonds y afférents ont été enregistrés au compte détenu au crédit agricole ; qu'elle a été gérée et administrée par les élèves et que ses ressources étaient constituées d'une cotisation exigée des élèves du lycée ;

Attendu que la seconde association dénommée ASC-Coop, a poursuivi les activités de la coopérative et qu'elle a été gérée et administrée par Monsieur Jean-

Paul D..., proviseur du lycée agricole de Bazas, et Monsieur Nicolas L..., professeur d'informatique et technicien chargé de la maintenance des matériels au même lycée ;

Attendu que les ressources de cette association étaient constituées des contributions des élèves et des remboursements d'avances que l'association avait consenties aux employés du lycée ; que les contributions étaient versées sous forme d'avances donnant lieu à ajustements en fonction des achats effectués par les élèves ;

Sur la nature des recettes perçues par les associations

Attendu que les sommes exigées des élèves par les associations, présentées comme ayant un caractère obligatoire, n'ont pas été versées par tous les élèves et qu'en réalité, leur versement n'avait pas un caractère obligatoire ;

Attendu que les documents exigeant les participations des élèves comportent des mentions accréditant une certaine confusion entre le lycée et les associations mais qu'il n'est pas établi que ces sommes (ou une partie de ces sommes) étaient destinées au lycée et qu'en tout état de cause, le lycée n'avait pas réglementairement la possibilité de percevoir ces sommes auprès des élèves ;

Attendu que, dans ces conditions, les recettes perçues (en totalité ou en partie) par les associations ne sont pas affectées ou destinées au lycée agricole de Bazas ;

Attendu que, par ailleurs, contrairement à ce qu'a soutenu le ministère public, les associations ont pris en charge des dépenses qui n'incombaient pas au lycée et qu'il s'ensuit que les contributions versées aux associations par les élèves ne constituaient pas des recettes affectées ou destinées au lycée agricole de Bazas ; qu'il n'est pas établi que les frais de voyage pris en charge par les associations incombaient au lycée ; que la qualification de voyages pédagogiques n'exclut pas la possibilité de faire prendre en charge certaines dépenses par les associations ; que les avances sur salaires faites aux agents du lycée par les associations n'auraient pu réglementairement être consenties par le lycée et son agence comptable ; que les remboursements de ces avances ont été faits par les agents eux-mêmes et non par le lycée et l'agence comptable lors du paiement de la rémunération des agents concernés ; qu'il ressort clairement de l'instruction que le programme du lycée ne comprend pas de formation

à l'équitation et qu'il s'ensuit que les licences d'équitation ne pouvaient être prises en charge que par les associations ; qu'il est constant que le contrat de crédit-bail d'un photocopieur et le contrat de sa maintenance ont été passés par les associations qui en ont réglé les factures ; que ce photocopieur a pu être utilisé accessoirement par les services du lycée, mais qu'il était principalement destiné à l'usage des élèves et que, dès lors, la prise en charge de son acquisition et de sa maintenance incombait bien aux associations ;

Attendu qu'aux termes du premier alinéa du paragraphe XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 modifiée portant loi de finances pour 1963 toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds et valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés ;

Attendu que, nonobstant les critiques qui pourraient être formulées sur le fonctionnement du lycée et sur ses rapports avec les associations, il ressort du dossier que les recettes perçues par les associations ne peuvent pas être considérées comme affectées ou destinées au lycée agricole de Bazas ;

Sur l'absence d'extraction irrégulière de fonds ou valeurs

Attendu qu'il ressort des comptes du lycée que ce dernier n'a procédé à aucun paiement au bénéfice des associations, ni sous la forme de remboursements de frais, ni sous la forme de subventions, ni sous une autre forme ;

Attendu qu'aux termes du deuxième alinéa du paragraphe XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 portant loi de finances pour 1963 toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds et valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés ; qu'il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie direc-

tement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ;

Attendu qu'en l'absence d'extraction de fonds, Monsieur D... et Monsieur L... n'ont pas reçu ou manié des fonds et valeurs en provenance du lycée ;

Sur l'absence d'opérations constitutives d'une gestion de fait

Attendu que, de décembre 2001 à décembre 2006, Monsieur Jean-Paul D... et Monsieur Nicolas L... ne se sont pas ingérés dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées au lycée agricole de Bazas ; qu'ils n'ont pas plus reçu ou manié directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse du lycée agricole de Bazas et qu'ils ne peuvent pas être déclarés comptables de fait des opérations évoquées ci-dessus ;

Par ces motifs

ORDONNE :

Article premier : la chambre est compétente pour examiner les faits susceptibles de recouvrir une gestion de fait ;

Article second : il n'y pas lieu à déclaration de gestion de fait au titre des présomptions de charges dont la chambre a été saisie par le réquisitoire n° 2011-0020 du 12 décembre 2011.

Conclusions du Ministère public n° 2013-0116 du 14 juin 2013

(...)

I - SUR LA COMPÉTENCE

La présente instance a été ouverte par notre réquisitoire du 12 décembre 2011 suite au dépôt d'un premier rapport d'instruction à fin juridictionnelle des comptes de l'établissement public d'enseignement de formation professionnelle agricoles de Bazas (EPLEFPA de Bazas ou Lycée agricole de Bazas) relatif à une présomption de gestion de fait, le 16 mars 2011.

(...)

Il peut être relevé que l'EPLEFPA de Bazas est un établissement public local particulier puisque son fonctionnement est régi par le code de l'éducation, le code rural et le code général des collectivités territoriales. En matière comptable, il est soumis de par ces textes au contrôle de la chambre régionale des comptes.

(...)

III-4 La position du ministère public

III-4-1 Sur les faits, la nature de fonds publics et les dates

Ainsi que repris dans le réquisitoire, reconnu et assumé par l'ancien directeur de l'établissement et selon le rapport, reconnu également par l'ancien trésorier de l'ASC, cette association prenait bien en charge des dépenses étrangères à son objet et qui relevaient du lycée d'une part. D'autre part, cette association a encaissé directement de recettes auprès de redevables de ses services en échange de la prestation fournie ou potentielle au cours de l'année. Elle a ensuite détenu un compte bancaire spécifique auprès de la Caisse d'épargne, lequel servait à la prise en charge de toutes les dépenses qui ne relevaient pas directement de l'activité sportive et culturelle du lycée.

La réponse de l'ancien directeur permet de comprendre le contexte de la commission des faits. Son entretien avec le rapporteur permet aussi d'éclairer le déroulement des procédures. Si ces éléments de contexte peuvent être repris dans le jugement que la chambre devra rendre, ils ne sont pas de nature en revanche, aux yeux du ministère public de nature à exonérer les auteurs des faits de leurs responsabilités.

Le réquisitoire reprenait une liste de dépenses et de recettes établie en fonctions des intitulés des pièces saisies et communiquées à la chambre. Il en ressortait qu'au-delà des activités sportives et culturelles l'association semblait fonctionner ainsi :

- Au début de chaque année, chaque élève devait verser une cotisation obligatoire pour bénéficier de l'ensemble des prestations de l'association. En fonction des services utilisés, celui-ci devait aussi verser d'autres sommes à l'association. En fin d'année scolaire, si un reliquat restait au bénéfice de l'élève, celui-ci lui était remboursé.

- L'association a pris en charge des voyages scolaires, lesquels étaient réglés par les familles,

- L'association a contracté plusieurs contrats de crédit-bail pour des photocopieurs dont l'usage revenait au lycée, lequel remboursait les sommes payées à ce titre.

- L'association assurait le rôle de coopérative de fournitures scolaires, mais aussi elle achetait et revendait du matériel forestier.

- L'association prenait en charge des dépenses pédagogiques, mais aussi administratives pour le compte du lycée.

- L'association assurait le versement d'avances sur salaires à certains employés de l'établissement qui remboursaient

ensuite les sommes en cause une fois leur traitement perçu.

- L'association prenait en charge des dépenses d'équitation relevant en principe du fonctionnement du lycée.

- Les ressources de l'association étaient constituées soit des cotisations ci-dessus, soit de versement ad hoc, de remboursements et d'utilisation d'épargne (Livret A et Sicav).

Le directeur reconnaît dans son courrier du 6 juin 2012 que ce fonctionnement enfreignait les règles, qu'il aurait voulu y mettre de l'ordre plus rapidement et qu'il assume la position de gestionnaire de fait.

Pour le rapporteur, les informations recueillies devraient conduire à éliminer une partie des sommes relevées comme potentiellement dans le champ de la gestion de fait, à avoir celles relevant de la coopérative.

À ce sujet le ministère public rappelle que les coopératives scolaires sont des associations gérées selon les règles issues de la loi de 1901. Elles ont vocation à permettre d'aider à un meilleur fonctionnement de l'établissement sans être amenées à prendre en charge des dépenses relevant de l'établissement ou des collectivités territoriales. Leur existence n'est pas codifiée au Code de l'éducation mais résulte seulement des circulaires. La dernière en date remonte au 23 juillet 2008 (CIRCULAIRE N° 2008-095 DU 23-7-2008, (NOR : MENE0800615C) :

« Les coopératives scolaires occupent une place spécifique dans l'histoire de l'école. Nées au lendemain de la Première guerre mondiale, elles ont contribué à son évolution.

Aujourd'hui, la plupart des écoles primaires et un grand nombre d'établissements du second degré, d'établissements spécialisés ou d'IUFM, peuvent s'appuyer sur une coopérative scolaire pour développer leur action éducative.

La présente circulaire, en clarifiant les règles de fonctionnement de ces structures associatives et en rappelant les principaux objectifs des activités organisées en leur sein, doit permettre à l'ensemble des partenaires concernés, en premier lieu les enseignants, de mieux appréhender le rôle des coopératives scolaires, dans la perspective d'une éducation des élèves à la citoyenneté.

I - La réglementation et le fonctionnement des coopératives scolaires

A. Le cadre juridique **La coopérative scolaire est un regroupement d'adultes et d'élèves qui décident de mettre en œuvre un projet éducatif s'appuyant sur la pratique de la vie associative et coopérative. La création d'une association indé-**

pendante ou d'une section locale affiliée à l'OCCE relève du choix de ses membres.

Les coopératives scolaires revêtent deux formes juridiques distinctes :

- la coopérative scolaire constituée en association autonome, personne morale distincte de l'école ou de l'établissement scolaire, dispose de la capacité juridique, et doit se conformer aux dispositions de l'article 5 de la loi 1901 (déclarations à la Préfecture, tenue des registres légaux, assemblée générale...) et à toute autre disposition légale concernant les associations de droit privé (dispositions fiscales notamment). **Ayant son siège dans l'école ou l'établissement et agissant durant le temps scolaire, dans le cadre d'une convention établie avec l'inspection académique ou l'établissement, elle doit se conformer aux principes qui régissent le fonctionnement du service public, notamment aux principes de laïcité et de neutralité. Les dirigeants de la coopérative scolaire "loi 1901" assument l'entière responsabilité civile et/ou pénale des fautes commises dans son fonctionnement.**

- la coopérative scolaire affiliée à l'Office Central de la Coopération à l'École (OCCE) est une section locale de l'association départementale OCCE. La coopérative bénéficie du soutien de l'OCCE en matières éducative, pédagogique, juridique et comptable. L'OCCE assume la responsabilité du fonctionnement des coopératives scolaires qui lui sont affiliées, en dehors des fautes lourdes et intentionnelles ou des infractions dont se seraient rendus responsables les mandataires (représentants adultes) des coopératives scolaires. En contrepartie, elle exige du mandataire, de respecter les obligations que lui impose la délégation de pouvoirs qu'il reçoit de l'association départementale : respect des statuts, versement de la cotisation, transmission du compte rendu d'activités, du bilan financier de la coopérative...

B. Les principes qui doivent régir le fonctionnement des coopératives scolaires
1. Participation et adhésion

Compte tenu des objectifs éducatifs poursuivis par la coopérative scolaire, et du principe de solidarité qui anime son fonctionnement, la participation aux activités de la coopérative scolaire est ouverte à tous les élèves de l'école ou de l'établissement, qu'ils soient ou non adhérents. Par ailleurs, les statuts de l'association définissent les conditions d'adhésion à l'association.

2. Financement des coopératives scolaires

La coopérative scolaire est dotée d'un budget propre destiné à financer princi-

palement des projets éducatifs coopératifs ou des actions de solidarité. Ses ressources proviennent notamment du produit de ses activités (fête d'école, kermesse, spectacle...) de don et subventions, ainsi que de la cotisation de ses membres.

La coopérative scolaire ne doit en aucun cas se substituer aux obligations des collectivités territoriales concernant les charges d'entretien et de fonctionnement des écoles et des établissements publics, de même qu'elle ne peut gérer, pour le compte de la commune, du département ou de la région des crédits qui lui seraient délégués pour financer des dépenses de fonctionnement.

3. Gestion, transparence et information
Que la coopérative scolaire soit autonome ou affiliée à l'OCCE, il est souhaitable que les parents d'élèves soient associés aux décisions la concernant et à la mise en œuvre de ses activités. Les comptes rendus d'activités et financiers seront communiqués lors des conseils d'école ou des conseils d'administration. Les coopératives scolaires autonomes, se doivent, conformément à la loi de 1901 sur les associations, de tenir une assemblée générale annuelle. (...) »

La précédente circulaire du 10 février 1948 (BOEN no 8 du 19 février 1948.) exposait ainsi :

« Au lendemain de la Première Guerre mondiale est née, en France, sous l'impulsion d'éducateurs conscients de l'esprit de solidarité des enfants, une méthode nouvelle d'éducation : la coopération scolaire. Elle est pratiquée maintenant dans un grand nombre d'établissements des divers ordres d'enseignement.

Dans toutes les classes où fonctionne vraiment une coopérative scolaire, le travail est plus joyeux et plus profitable, la camaraderie plus cordiale, l'idéal plus élevé. Les enfants se rendent compte, par leur action même, des devoirs qu'impose la vie en société, des initiatives qu'elle exige, des responsabilités qu'elle engendre, des disciplines qu'elle impose.

La coopérative peut leur apparaître d'abord comme un jeu. Rapidement ils découvrent le sérieux de ses activités ; c'est ainsi qu'ils élèvent leur esprit et leur cœur et prennent conscience de la haute valeur du travail bien fait.

Nous souhaitons vivement que professeurs et instituteurs créent, avec leurs élèves, une coopérative scolaire. Nous vous demandons d'insister sur ce point, auprès d'eux, et de prier MM. les Inspecteurs primaires et les chefs d'établissement de seconder efficacement notre action.

La formule à préconiser est celle des coopératives de classe ou d'établisse-

ment. Elles ont une valeur vraiment éducative, car elles permettent à tous les enfants de participer à l'action avec les moyens de leur âge. Elles contribuent à éviter la déviation possible du mouvement coopératif scolaire vers des buts plus matériels qu'éducatifs.

L'Office central de la coopération à l'école, 101 bis, rue du Ranelagh, Paris (XVIe), auquel collaborent la Ligue française de l'Enseignement et le Syndicat national des instituteurs, a édité, avec notre approbation, un projet de statuts. Leur diffusion, par l'intermédiaire du bulletin départemental, serait souhaitable ; en cas d'impossibilité, l'Office central vous fera parvenir tous les exemplaires demandés.

Nous vous engageons naturellement à favoriser le groupement des coopératives scolaires de votre département en une section départementale, filiale de l'Office central de la coopération à l'école.

Elle constituera un organisme de propagande, de liaison, d'échanges.

Les délégués du conseil d'administration de l'Office central de la coopération à l'école se mettront toujours à votre disposition, soit à l'occasion des réunions constitutives, ou des assemblées générales, soit pour toutes les manifestations qui intéressent le fonctionnement des coopératives scolaires, soit pour des conférences aux élèves-maîtres ou au personnel enseignant. »

Le texte de cette circulaire, encore « en vigueur » à l'époque des faits, recommande donc aux directeurs d'établissement de développer les coopératives au sein des établissements et des classes mais dans un but pédagogique et non dans un but qui dévierait vers le matériel.

Cette circulaire n'a pas plus que celle de 2008 de caractère normatif. Mais elle éclaire la mission qui doit normalement être assignée aux coopératives. En aucun cas, elles n'ont pour but de prendre en charge des recettes et des dépenses relevant des missions normales de l'établissement.

Il ne ressort ni du CGCT, ni du code de l'éducation que l'établissement doive prendre en charge les fournitures scolaires. Dès lors, les opérations relatives au fonctionnement de la coopérative pourront être exclues du périmètre de la gestion de fait à partir du moment où elles respectent les règles rappelées par les circulaires ci-dessus et que ce fonctionnement s'est cantonné aux seules fournitures scolaires. A ce sujet, l'importance des factures de livres et d'abonnements peut laisser penser que ces dépenses se rapportaient plutôt au fonctionnement du

centre de documentation de l'établissement ou à des besoins pédagogiques.

Comme le reconnaissent M. D... dans son courrier du 6 juin 2012 et M. L..., dans les échanges oraux qu'il a eus avec le rapporteur, une part importante des dépenses prises en charge et des fonds gérés relevaient directement du fonctionnement normal du lycée. L'association a encaissé par exemple l'ensemble des participations des familles aux voyages scolaires et réglé les dépenses correspondantes. Elle a également perçu des subventions liées à des projets éducatifs... Côté dépenses, l'association a procédé à des avances sur salaires, à la prise à bail de photocopieurs, à l'acquisition de licences équestres etc. en lieu et place du lycée. Le président et le trésorier ont ainsi contribué au fonctionnement d'un système irrégulier qui a abouti à l'encaissement de recettes publiques et à la prise en charge de dépenses publiques. La nature des dépenses et des recettes concernées et l'origine des fonds doit conduire à notre sens la chambre à qualifier ces sommes de fonds publics.

Comme le précise M. D..., le système a surtout concerné le début de la période visée par le réquisitoire, puisqu'à compter de 2003, la scission de l'ASC en deux nouvelles associations devaient permettre une nette diminution du nombre de mouvements. Les derniers mouvements sont intervenus en 2006. Cependant concernant les dates auxquelles, il devrait être demandé que soit rendu compte à la chambre, le ministère public ne partage pas l'opinion du rapporteur d'arrêter à ce stade cette date à janvier 2006. En effet, les opérations de préalables à la clôture du compte n'ont eu lieu qu'entre octobre et novembre 2006. Une dernière acquisition auprès de la Sarl Meyran Motoculture d'un montant de 3 062,66 € a été fait le 21 décembre 2006. C'est donc à cette date que la chambre pourrait constater la fin de la gestion de fait. Aucun autre mouvement n'étant plus intervenu par la suite.

Le rapporteur propose de considérer que le compte qui doit être justifié s'élèverait à 60 767,72 € en recettes et 60 747,36 € en dépenses. Le ministère public ne partage pas complètement cette approche. En effet, à ce stade, la chambre n'a pas à arrêter une ligne de compte. En fonction des éléments pour l'instant en sa possession, le rapporteur a pu estimer le niveau minimal de dépenses reconnues comme constituant la gestion de fait. Il en a été déduit que certains virements en recettes s'y rapportaient en partie.

Pour le ministère public, font à ce stade partie de la gestion de fait les éléments suivants :

- Le paiement au début de chaque année par chaque élève d'une cotisation obligatoire pour bénéficier de l'ensemble des prestations de l'association. En fonction des services utilisés, celui-ci devait aussi verser d'autres sommes à l'association. En fin d'année scolaire, si un reliquat restait au bénéfice de l'élève, celui-ci lui était remboursé.

- L'association a pris en charge des voyages scolaires, lesquels étaient réglés par les familles,

- L'association a contracté plusieurs contrats de crédit-bail pour des photocopieurs dont l'usage revenait au lycée, lequel remboursait les sommes payées à ce titre.

- L'association assurait le rôle de coopérative de fournitures scolaires, mais aussi elle achetait et revendait du matériel forestier. Si les petites fournitures et le matériel forestier peuvent être exclus, les autres dépenses (livres, abonnements) apparaissent pouvoir relever plutôt du fonctionnement normal du lycée (documentation, dotation en livres des élèves...)

- L'association prenait en charge des dépenses pédagogiques, mais aussi administratives pour le compte du lycée.

- L'association assurait le versement d'avances sur salaires à certains employés de l'établissement qui remboursaient ensuite les sommes en cause une fois leur traitement perçu.

- L'association prenait en charge des dépenses d'équitation relevant en principe du fonctionnement du lycée.

- Les ressources de l'association étaient constituées soit des cotisations ci-dessus, soit de versement ad hoc, de remboursements de la part des bénéficiaires d'avance, de versements du lycée et d'utilisation d'épargne (Livret A et Sicav).

La chambre devra apprécier au stade ultérieur, la consistance exacte du compte en recettes et en dépenses, chaque ligne devra être justifiée par des éléments permettant par rapport au périmètre du réquisitoire initial de le réduire, pour le limiter éventuellement en durée et en montant. Le jugement à intervenir pourrait donc plutôt reprendre dans deux « considérant » les montants visés par le réquisitoire et la nature des recettes et dépenses correspondantes, puis ceux estimés au vu des informations complémentaires par le rapporteur et indiquer que le compte déposé devra mettre la chambre en état de fixer le montant des recettes et des dépenses relevant

de la gestion normale du lycée et qu'à défaut de justification pour l'exclure le montant repris dans l'annexe du réquisitoire devra être considéré comme faisant

Au vu des éléments ci-dessus, le ministère public conclut donc à l'existence d'une gestion de fait dont le périmètre temporel est borné par la date du réquisitoire (12 décembre 2011) et la date de la dernière opération sur le compte en cause (20 décembre 2006), au caractère de deniers publics des fonds ayant transité par ce compte et pour leur emploi conformément au réquisitoire à l'exclusion des sommes que les personnes déclarés comptables de fait devront identifier comme relevant seulement du fonctionnement de la coopérative scolaire ou du fonctionnement ordinaire de l'association au titre de ses activités sportives et culturelles.

(...)

IV SUITES

Si la chambre suivait ces conclusions, elle déclarerait donc MM. D... et L... comptables de fait, conjoints et solidaires, du lycée agricole de Bazas, pour les opérations intervenues entre le 12 décembre 2001 et le 21 décembre 2006 au titre de l'encaissement de recettes publiques et de la réalisation de dépenses publiques et étrangères au fonctionnement normal de l'association. La chambre constaterait que les intéressés n'ayant pas la qualité de comptables publics, il devrait lui rendre compte de leur gestion dans un délai de 3 mois après notification du jugement. Elle devrait être destinataire d'une délibération quant à la reconnaissance d'utilité publique des dépenses en cause.

Enfin, la chambre devrait dans un autre jugement à intervenir se prononcer après instruction sur la consistance du compte produit, les éventuels manquants en deniers et valeurs, sur la situation des comptables de fait et statuer également sur l'infraction d'une amende pour immixtion dans le rôle de comptable public sans en avoir le titre.

Si la chambre ne suivait pas ces conclusions, elle déclarerait un non lieu à gestion de fait et clôturerait par son jugement la procédure initiée par le réquisitoire du 12 décembre 2011.

Benoit BOUTIN

Clefs proposées (base Jade) : 18-01-03-01 (responsabilité du comptable) ■ 18-05-01 (dettes des collectivités publiques - règles de liquidation) ■ 18-05-06 (dettes des collectivités publiques - pièces justificatives) ■ 36-07-01-03 (dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) ■ 36-08-03 (rémunération - indemnités et avantages divers).

CRC de Midi-Pyrénées, jugement n° 2013-0016 du 14 novembre 2013 (audience du 1er octobre 2013), Commune de Lavaur (Tarn).

Résumé : Deux comptables étaient mis en cause pour avoir accepté de payer une « prime de fin d'année » d'un montant différent de celui fixé par une délibération de 1986 modifiée en 1991. La Chambre prononce un non-lieu.

Références jurisprudentielles :

- **administratives :** CE n° 118653, 12 avril 1991, Préfet du Val-d'Oise ■ CE n° 135402, 14 juin 1995, Préfet de la Seine-Maritime ■ CE n° 142444, 8 juillet 1998, Commune d'Hyères, *Recueil (JF)* p. 147 ■ CE n° 212718, 8 décembre 2000, Commune de Villers-lès-Nancy ■ CE n° 276135, 13 juillet 2006, Commune de Dompierre-sur-Besbre, *Recueil* 2006, p. 126, *La Revue du Trésor* n° 7/2007, p. 730.
- **financières :** C. comptes, 30 octobre 2008, Commune de Champagnole, *Recueil* p. 64, *Gestion & Finances publiques* n° 10-2009, p. 789 ■ CRC Haute-Normandie, du 29 avril 2010, Département de Seine-Maritime, *Gestion & Finances publiques* n° 3-4/2011, p. 172.

Doctrine : Instruction codificatrice n° 07-024-M0 du 30 mars 2007 sur les pièces justificatives des dépenses du secteur local.

Textes de référence : Article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, modifié par l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 ■ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ■ Article 70 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire ■ Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment articles 7, 12 B et 13.

Commentaires

1 – La revalorisation des avantages collectivement acquis :

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui a subi de nombreuses modifications depuis sa création, dit, depuis 1996, que les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération « mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement ». Cette rédaction, issue d'un amendement parlementaire lors du vote de loi du 16 décembre 1996, visait à préciser que les compléments de rémunération collectivement acquis payés par l'intermédiaire d'organismes tiers pouvaient continuer à être valablement maintenus, à condition toutefois que les collectivités et les établissements les réintègrent dans leur budget.

Comme nous le rappelions dans nos commentaires sous le jugement de la CRC de Haute-Normandie du 29 avril 2010 concernant le département de Seine-Maritime (V. en références), la jurisprudence administrative a clairement établi, avant même la loi du 16 décembre 1996, que les indemnités correspondant à un avantage acquis au sens de l'article 111 ne peuvent pas être revalorisées, sauf à avoir été indexées avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984. Les délibérations réintégrant les primes dans le budget des collectivités ne pouvaient

donc pas introduire une revalorisation qui n'avait pas été prévue initialement.

Le paiement d'indemnités revalorisées illégalement est sans conteste irrégulier. Pour autant, le présent jugement de la chambre de Midi-Pyrénées vient rappeler que la contribution des comptables publics à l'État de droit est toute relative, car un comptable ne peut être rendu responsable d'un paiement irrégulier que s'il avait une raison de s'y opposer. Or, ce n'est pas le cas lorsqu'on lui produit une délibération, peut-être illégale mais exécutoire, lui permettant, comme au cas présent, de vérifier l'exactitude de la liquidation de la dépense¹.

À cet égard, le cas précité du département de la Seine-Maritime était tout à fait particulier puisqu'il concernait des paiements intervenus après que le Conseil d'État ait annulé la délibération prévoyant la revalorisation de l'indemnité, ce qui renvoyait à la jurisprudence « Commune d'Hyères » qui veut que les paiements intervenus après l'annulation de l'acte censé les justifier engagent la responsabilité du comptable.

2 – Le cas d'espèce :

2.1 – Le manquement :

En l'occurrence, le réquisitoire du ministère public n'était pas fondé sur l'illégalité des délibérations fixant le montant de la prime ou leur annulation, mais sur une contradiction entre la délibération initiale de 1986 instituant la prime² qui fixait un montant uniforme et une délibération de 1991 qui aurait introduit le principe de la revalorisation de ladite prime, versée à

l'origine par l'intermédiaire d'une « amicale des personnels ». En effet, dans un cas identique, la Cour des comptes avait effectivement confirmé un débet prononcé par la CRC de Franche-Comté, s'agissant d'une « prime d'assiduité » instituée en 1984 et revalorisée illégalement également en 1991, au motif que les délibérations en question étaient contradictoires, y compris pour justifier des paiements effectués de 2002 à 2004 (arrêt « Commune de Champagnole »).

Les comptables estimaient pour leur part que la délibération de 1991 étant exécutoire, ils ne pouvaient pas en contester la légalité.

La Chambre écarte ces deux raisonnements, en relevant que des délibérations de 2008 et 2009, qui sont bien devenues exécutoires, fixent le montant de la « prime de fin d'année » pour ces années, sans faire référence « ni à la délibération du 7 septembre 1986 définissant les modalités de liquidation de la prime annuelle ni à celle du 8 octobre 1991 relative à l'indexation de cette prime sur l'évolution de l'indice 100 de la fonction publique ».

Elle considère donc que, dans ces conditions, les comptables ne pouvaient relever aucune contradiction qui leur aurait permis de justifier la suspension des paiements.

¹ V. l'arrêt « Commune de Dompierre-sur-Besbre ».

² Laquelle est bien l'une des pièces justificatives du mandatement d'une indemnité, d'après la nomenclature des pièces justificatives.

2.2 - Le préjudice financier :

La Chambre admettant que les comptables n'avaient pas manqué à leurs obligations, n'était pas tenue de se prononcer sur l'absence ou l'existence d'un préjudice financier pour la commune. Elle tient pourtant, dans un paragraphe spécifiquement consacré au préjudice, à préciser que les délibérations justifiant les paiements confirmaient « la volonté du conseil municipal de LAVAUUR de verser une prime annuelle au personnel communal pour les années 2008 et 2009 ».

Cette particularité du jugement confirme que, depuis la modification du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics par la loi du 28 décembre 2011, les chambres régionales des comptes accordent une attention toute particulière aux « volontés » des assemblées délibérantes, même si leurs délibérations sont illégales.

CRC Midi-Pyrénées Jugement du 14 novembre 2013 Commune de Lavour

La Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées

Vu les comptes rendus en qualité de comptables de la commune de LAVAUUR pour les exercices 2008 et 2009 par M. Denis X..., du 1^{er} janvier 2008 au 1^{er} février 2009 et par Mme Agnès Y..., du 2 mars 2009 au 31 décembre 2009, ensemble les comptes et budgets annexes ;
Vu le code des juridictions financières, notamment son article L. 242-1 ;

Vu l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificatives pour 2011 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu les lois et règlements relatifs à la comptabilité des communes ;

Vu le réquisitoire du procureur financier n° 2013-0012 du 13 mars 2013, notifié à l'ordonnateur et aux comptables, M. Denis X... et Mme Agnès Y..., le 28 mars 2013;

Vu le courrier du rapporteur à M. X... et à Mme Y..., en date du 8 avril 2013 ;

Vu la réponse commune de M. X... et de Mme Y... du 5 avril 2013, enregistrée au greffe de la chambre le 15 avril 2013 ;

Vu le rapport n° 2013-0142 de M. Claude BEAUFILS, premier conseiller, communiqué au procureur financier le 21 juin 2013 ;

Vu les lettres du 24 juin 2013 informant les parties de la clôture de l'instruction ;

Vu les lettres du 16 septembre 2013 informant les parties de l'inscription de l'affaire à l'audience ;

Vu les conclusions n° 2013-0142 du 20 septembre 2013 de M. Christian BUZET, procureur financier ;

Entendus à l'audience publique, M. Claude BEAUFILS, premier conseiller, en son rapport, et M. Christian BUZET, procureur financier, en ses conclusions orales, M. X... et Mme Y... s'étant exprimés en dernier ;

Ayant délibéré hors la présence du rapporteur et du procureur financier ;

Sur les présomptions de charges à l'encontre de M. X... au titre de l'exercice 2008 pour un montant total de 25 271,47 € et de Mme Y... au titre de l'année 2009 pour un montant total de 26 216,89 €.

1. - Sur le réquisitoire du procureur financier

Considérant qu'aux termes de l'article 60-I de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de dépenses dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique ; que leur responsabilité est engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée ;

Considérant que, par réquisitoire susvisé du 13 mars 2013, le procureur financier près la juridiction a saisi la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées d'opérations susceptibles de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... et Mme Y... sur le paiement de la prime de fin d'année de 2008 et 2009 ;

Considérant que, par mandat global n° 3936 du 19 novembre 2008, M. Denis X... a payé aux agents titulaires municipaux la « prime de fin d'année » de 2008 pour un total de 57 895,56 € ; que par mandat global n° 3682 du 18 novembre 2009, Mme Agnès Y... a payé cette même prime au titre de 2009 pour un montant total de 59 494,38 € ;

Considérant que la prime en question a été instaurée pour les agents municipaux depuis 1977 ; qu'elle était à l'origine versée par « l'amicale du personnel » ; qu'en application des dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 25 février 1984 relative, notamment, au maintien des avantages collectivement acquis par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale, la commune, par délibération du 7 septembre 1986, a fixé le montant de cette prime au «... montant uniforme de 2000 F pour un agent à temps complet pour 2028 heures par an... », se substituant, par ailleurs à compter de 1986, à « l'amicale du personnel » pour le versement de cette prime ;

Considérant que le principe de la revalorisation n'était pas inclus dans la délibération de 1986, mais a été introduite par la délibération du 18 octobre 1991 ;

Considérant qu'il ne ressort pas des éléments du dossier que cette indexation de la prime sur la valeur du point d'indice de la fonction publique aurait été déjà intégrée dans le mécanisme mis en place par l'amicale du personnel avant l'entrée en vigueur de la loi 1984-53 ; que cette indexation ne peut dès lors être considérée comme un avantage collectivement acquis avant ladite loi ;

Considérant que l'article D. 1617-19 du CGCT relatif aux pièces justificatives de dépenses que le comptable est tenu de demander à l'appui des mandats de paiement, prévoit, s'agissant du versement des primes et indemnités, que soit notamment produite la décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ; que le comptable doit s'assurer du caractère complet des pièces justificatives, mais également que celles-ci sont « cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée... » (Conseil d'État, 8 février 2012, CCAS de Polaincourt) ;

Considérant que les comptables se sont trouvés en présence de deux délibérations non concordantes, l'une actant le maintien d'un avantage collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de la loi 1984-53, mais limitant cet avantage à 2000 francs annuel par agent, l'autre instaurant une indexation qui ne pouvait être considérée comme un avantage collectivement acquis avant 1984 ; que, face à la contradiction des pièces, les comptables auraient dû suspendre le paiement des mandats en cause ;

Considérant qu'en ne suspendant pas les mandats n° 3936 de 2008, et n° 3682 de 2009, M. Denis X... et Mme Agnès Y... semblent avoir engagé leur responsabilité ;

2. - Sur la réponse des comptables

Considérant que les deux comptables ont produit une réponse commune ;

Considérant qu'ils contestent le principe du manquement relevé dans le réquisitoire ; qu'ils considèrent, en effet, avoir payé à juste titre ces indemnités, le principe de leur réévaluation ayant été arrêté par une délibération exécutoire ; que, selon eux, une décision de suspension des mandats en cause les aurait conduits à se faire juge de la légalité de cet acte administratif à l'origine de la créance ; qu'ils rappellent diverses jurisprudences

du Conseil d'État confirmant que le comptable n'est pas juge de la légalité interne des actes administratifs ; qu'ils précisent à l'audience que la volonté de la municipalité de verser les primes telles que fixées par les deux délibérations est manifeste, les crédits étant ouverts à cet effet ; qu'aucun appauvrissement de la commune n'en est résulté ; que les pièces produites sont cohérentes au regard de la catégorie de dépenses ;

3 - Sur les suites à donner

3.1- L'existence d'un manquement des comptables

Considérant que les délibérations du 29 avril 2008 et du 1^{er} avril 2009 fixant le montant de la prime de fin d'année pour les années 2008 et 2009 constituent les pièces justificatives prévues à l'article 20 de la loi 83-634 du 13 janvier 1983 ;

Considérant que lesdites délibérations ne font référence ni à la délibération du 7 septembre 1986 définissant les modalités de liquidation de la prime annuelle ni à celle du 8 octobre 1991 relative à l'indexation de cette prime sur l'évolution de l'indice 100 de la fonction publique ;

Considérant le caractère exécutoire de ces deux délibérations, dont il n'appartenait pas aux comptables d'apprécier la légalité ;

Considérant qu'il n'y avait pas dans ces deux pièces justificatives d'incohérence de nature à justifier la suspension par les comptables des paiements en cause ;

Considérant qu'ainsi, il ne saurait être fait grief de ne pas avoir suspendu le paiement des mandats 3936 du 19 novembre 2008 et 3682 du 18 novembre 2009 ;

Considérant, dès lors, contrairement aux propositions du rapporteur et aux conclusions du procureur financier, qu'il n'y a pas lieu de constater un manquement des comptables, et qu'il revient à la chambre de lever la présomption de charges à l'encontre de M.X..., au titre de l'exercice 2008, d'un montant de 25271,47 €, et de Mme Y..., au titre de l'exercice 2009, pour un montant de 26216,89 € ;

3.2- L'existence d'un préjudice du fait du comptable

Considérant qu'aux termes des dispositions du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, « ...lorsque le manquement du comptable...n'a pas causé de préjudice à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le

montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'État en fonction du niveau des garanties mentionnées au I. »

Considérant que ces délibérations du 29 avril 2008 et du 1^{er} avril 2009 confirment la volonté du conseil municipal de LAVAUUR de verser une prime annuelle au personnel communal pour les années 2008 et 2009 ;

Considérant que ces délibérations fixent le montant des primes, ainsi que les modalités de leur versement ; que les crédits étaient inscrits au budget de la ville de LAVAUUR pour les exercices 2008 et 2009 ;

Considérant qu'en l'absence de manquement des comptables, il n'y a pas lieu de constater de préjudice financier pour la commune de LAVAUUR ;

PAR CES MOTIFS

ORDONNE ce qui suit :

Article 1 : La présomption de charges à l'encontre de M. X..., au titre de l'exercice 2008, envers la commune de LAVAUUR de la somme de vingt-cinq mille deux cent soixante et onze euros et quarante-sept centimes (25 271,47 €), est levée ;

Article 2 : La présomption de charges à l'encontre de Mme Y..., au titre de l'exercice 2009, envers la commune de LAVAUUR de la somme de vingt-six mille deux cent seize euros et quatre-vingt-neuf centimes (26 216,89 €), est levée ;

Article 3 : M. Denis X... est déchargé et déclaré quitte de sa gestion terminée le 1^{er} février 2009 ;

Article 4 : Mme Agnès Y..., est déchargée de sa gestion au titre de l'exercice 2009 ;

Conclusions du Ministère public n° 2013-0142 du 20 septembre 2013

(...)

2. SUR LE FOND

Sur les présomptions de charge, relative au versement de « primes de fin d'année », à l'encontre de M. X... au titre de l'exercice 2008, et à l'encontre de Mme Y... au titre de l'exercice 2009 :

2.1 Rappel du réquisitoire

CONSIDÉRANT que, par mandat global n° 3936 du 19 novembre 2008, M. X... a payé aux agents titulaires municipaux la « prime de fin d'année » de 2008 pour un total de 57 895,56 € ; que par mandat global n° 3682 du 18 novembre 2009, Mme Y... a payé cette même prime au titre de 2009 pour un montant total de 59 494,38 € ;

CONSIDÉRANT que la prime en question a été instaurée pour les agents municipaux depuis 1977 ; qu'elle était à l'origine versée par « l'amicale du personnel » ; qu'en application des dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 25 février 1984 relatives, notamment, au maintien des avantages collectivement acquis par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale, la commune a fixé le montant de cette prime au «... montant uniforme de 2000 F pour un agent à temps complet pour 2028 heures par an... » dans une délibération du 7 septembre 1986, la commune se substituant par ailleurs à compter de 1986 à « l'amicale du personnel » pour le versement de cette prime ;

CONSIDÉRANT que, par délibération du 18 octobre 1991, la commune a arrêté le principe de la revalorisation annuelle du montant de la prime en fonction de la variation de l'indice du point fonction publique ; qu'en ce qui concerne le maintien des avantages collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de la loi 84-53, la jurisprudence (Conseil d'État, 12 avril 1991, préfet Val d'Oise) considère que « ...si aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que soit revalorisée annuellement la prime constituant un avantage indemnitaire collectivement acquis par le personnel communal...une telle revalorisation ne peut résulter que de l'application d'une disposition qui, comme la prime elle-même, constitue un avantage acquis maintenu au profit de ses bénéficiaires... » ;

CONSIDÉRANT que le principe de la revalorisation n'était pas inclus dans la délibération de 1986, mais a été introduite par la délibération du 18 octobre 1991 ; qu'il ne ressort pas non plus des éléments du dossier que cette indexation de la prime sur la valeur du point d'indice de la fonction publique aurait été déjà intégrée dans le mécanisme mis en place par l'amicale du personnel avant l'entrée en vigueur de la loi 84-53 ; que cette indexation ne peut dès lors être considérée comme un avantage collectivement acquis avant ladite loi ;

CONSIDÉRANT que l'article D. 1617-19 du CGCT relatif aux pièces justificatives de dépense que le comptable est tenu de demander à l'appui des mandats de paiement, prévoit, s'agissant du versement des primes et indemnités, que soit notamment produite la décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ; que le comptable doit s'assurer du caractère complet des pièces justificatives, mais également que celles-ci sont « cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans le nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a

été ordonnancée...» (Conseil d'État 8 février 2012 CCAS de Polaincourt) ;

CONSIDÉRANT que les comptables se sont trouvés en présence de deux délibérations non concordantes, l'une actant le maintien d'un avantage collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de la loi 84-53, mais limitant cet avantage à 2000 francs annuel par agent, l'autre instaurant une indexation qui ne pouvait être considérée comme un avantage collectivement acquis avant 1984 ; que, face à la contradiction des pièces, les comptables auraient dû suspendre le paiement des mandats en cause ; que la Cour des comptes, dans un arrêt « Commune de Champagnole » du 30 octobre 2008, en a d'ailleurs ainsi jugé dans une situation identique ;

CONSIDÉRANT qu'en ne suspendant pas, respectivement, les mandats n° 3936 de 2008, et n° 3682 de 2009, M. X... et Mme Y... semblent avoir engagé leur responsabilité ;

2.2 Réponse des comptables

Les deux comptables ont produit une réponse commune.

Ils contestent le principe du manquement relevé dans le réquisitoire. Ils considèrent en effet qu'ils ont payé à juste titre ces indemnités, le principe de leur réévaluation ayant été arrêté par une délibération exécutoire. Selon eux, une décision de suspension des mandats en cause les aurait conduits à se faire juge de la légalité de cet acte administratif à l'origine de la créance. Ils rappellent diverses jurisprudences du Conseil d'État confirmant que le comptable n'est pas juge de la légalité interne des actes administratifs.

2.3 Proposition du rapporteur

Le rapporteur propose de constater le manquement des comptables qui, constatant la non concordance des pièces justificatives fournies, auraient dû suspendre les paiements en cause.

Le rapporteur considère que ces manquements ont causé un préjudice financier à la collectivité, ce préjudice étant évalué à 25 271,47 € pour 2008 (mandat payé par M. Ténégal) et à 26 216,89 € pour 2009 (mandat payé par Mme Khazeni-Charoy).

Il est dès lors proposé de prononcer, à l'encontre de ces deux comptables, respectivement des débits pour les sommes indiquées ci-avant.

2.4 Conclusion du ministère public :

2.4.1 Quant aux manquements des comptables :

Rappelons que, si aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à

ce que soit revalorisée annuellement une prime constituant un avantage indemnitaire collectivement acquis par le personnel et qui est maintenu à ce dernier en application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, une telle revalorisation ne peut résulter que de l'application d'une disposition qui, comme la prime elle-même, constitue un avantage acquis maintenu au profit des bénéficiaires (Conseil d'État, 6 février 1998, District de l'agglomération nantaise). En conséquence, la prime annuelle servie aux agents de la commune de Lavour ne pouvait être revalorisée que dès lors que les critères de revalorisation avaient été définis avant l'entrée en vigueur de la loi précitée.

En l'espèce, le conseil municipal de Lavour n'a, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, défini aucun mécanisme de revalorisation de ladite prime annuelle.

Certes, le comptable n'est pas juge de la légalité des actes administratifs qui lui sont soumis, mais au cas particulier il a été amené à appliquer des délibérations contradictoires :

- Une délibération du 7 septembre 1986 qui a défini les modalités de la prime annuelle, antérieurement versée par l'intermédiaire de l'Amicale du personnel de Lavour, à savoir une prime annuelle fixe et uniforme de 2000 francs (304,90 €), pour un agent à temps complet ; la délibération précisant que la prime de 1986 sera identique à celle de 1985 ;

- Une délibération du 8 octobre 1991, rappelant que cette prime est reconduite chaque année, et qu'« elle est basée sur l'évolution de l'indice 100 de la fonction publique territoriale de janvier à janvier... » et décidant « ...d'augmenter cette prime annuelle du personnel selon les propositions ci-dessus... et cette prime sera reconduite et indexée annuellement selon l'évolution de l'indice 100 de la fonction publique de janvier à janvier... ». La délibération en cause ne précise cependant pas le montant de la prime pour 1991 ;

- Une délibération du 29 avril 2008 rappelant que cette prime est revalorisée chaque année dans les limites de l'évolution des salaires de la fonction publique, et décidant, pour 2008, « de porter le montant de la prime annuelle à 541,08 € » en fonction de l'évolution du point d'indice entre janvier 2007 (5397,95) et janvier 2008 (5441,13) ;

- Une délibération du 1^{er} avril 2009 décidant, suivant les mêmes critères de porter le montant de la prime annuelle à 545,42 € en 2009 ;

Considérant que la délibération du 8 octobre 1991, fixant un mécanisme de revalorisation de la prime, contredisait la délibération du 7 septembre 1986 qui transférait sur le budget communal la prime

antérieurement versée par l'Amicale du personnel et fixait les modalités de calcul de celle-ci, modalités n'incluant pas de mécanisme de revalorisation ;

Considérant que, dans un arrêt commune de Champagnole (30 octobre 2008), la Cour des comptes a confirmé un jugement de la Chambre régionale des comptes de Franche-Comté qui avait mis en jeu la responsabilité du comptable communal pour le paiement de primes constituant également un avantage antérieurement acquis, et pour lesquelles la commune avait également institué, postérieurement à la parution de la loi de 1984, un mécanisme de revalorisation ; que la situation relevée pour les comptables de Lavour est similaire ;

Considérant que les délibérations du 29 avril 2008 et 1^{er} avril 2009, fixant un montant de prime différent de celui prévu par la délibération institutive du 7 septembre 1986, les comptables devaient relever cette contradiction et suspendre les mandats en cause ;

Considérant au demeurant que, quand bien même le mécanisme de revalorisation mis en place par le conseil municipal de Lavour en 1991, eût été opposable aux comptables communaux, ceux-ci devaient effectuer un contrôle de la liquidation de la dépense ; qu'il apparaît que les montants unitaires de prime retenus par la collectivité pour 2008 et 2009, ne respectent pas le mécanisme de revalorisation qu'elle avait elle-même instituée ; Qu'en effet, la valeur du point d'indice de la fonction publique s'établissait à 40,2892 € au 1^{er} janvier 2006, à 54,4113 € au 1^{er} janvier 2008 et à 54,8475 € au 1^{er} janvier 2009 ; qu'il en résulte une variation de cette valeur, depuis janvier 1986, de 35,05 % en janvier 2008, et de 36,13 % en janvier 2009 ; qu'en fixant la prime, pour un agent à temps complet, à 541,08 € en 2008 et à 545,42 € en 2009, la commune a fait varier celle-ci, par rapport au montant initial (304,90 €), dans des proportions sensiblement supérieures à celle de la variation du point d'indice : 77,46 % en 2008 et 78,9 % en 2009 ; que dès lors la liquidation de ces dépenses n'étaient pas conforme aux règles que la collectivité avait elle-même fixées ;

Considérons en conséquence qu'il appartenait bien aux comptables successifs de suspendre les mandats en cause ; qu'en ne le faisant pas, ils ont commis un manquement susceptible d'engager leur responsabilité ;

Considérons que ces manquements ne sont pas imputables à des circonstances relevant de la force majeure ;

(...)

Christian BUZET

Clefs proposées (base Jade) : 18-03-05 (restes à recouvrer)

CRC de Bourgogne, Franche-Comté, jugement n° 2013-0018 du 7 novembre 2013 (audience du 26 septembre 2013), Commune de Le Frasnois (Jura)

Résumé : La chambre rejette toutes les charges proposées par l'autorité chargée de l'apurement administratif et retenues initialement par le ministère public.

Références jurisprudentielles :

- **administratives :** CE, 5 avril 2013, Agence nationale de la recherche, n° 349755, *Gestion & Finances publiques* n° 1/2-2014 p. 54.
- **financières :** CRC de Corse, 3 mai 2007, Commune de Castifao, *La Revue du Trésor* n° 1-2008 p. 74.

Doctrine : Instruction codificatrice n° 11-022-M0 du 16 décembre 2011 sur le recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

Textes de référence : Article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 ■ Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la cour des comptes et aux chambres régionales des comptes ■ Article 39 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles ■ Article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ■ Article 89 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 ■ Arrêté du 23 mars 2012 désignant les autorités compétentes de l'État en charge de l'apurement administratif des comptes publics locaux.

Commentaires

1 – L'apurement administratif

Nous avons décrit la procédure de l'apurement administratif dans nos commentaires sous le jugement de la CRC de Corse concernant la commune de Castifao.

Depuis, la procédure juridictionnelle a été révisée (loi du 28 octobre 2008), les seuils de l'apurement administratif ont été modifiés (lois du 13 décembre 2011 et du 29 décembre 2012), le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable a été réformé (loi du 28 décembre 2011), et les chefs des pôles interrégionaux ont été institués comme étant les autorités compétentes de l'État chargées de l'apurement administratif en lieu et place des comptables supérieurs (loi du 13 décembre 2011 et arrêté du 23 mars 2012).

Sur le fond, la procédure n'a cependant pas été modifiée : l'autorité chargée de l'apurement administratif peut prendre un arrêté de charge provisoire si elle estime qu'il y a une raison de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, mais seul le juge des comptes pourra prononcer un débet à l'encontre du comptable ou lui infliger une sanction financière. À l'inverse, l'autorité administrative reste seule compétente pour décharger le comptable si la chambre ne retient aucune charge ou lorsque le débet ou la sanction financière a été apuré.

La principale modification réside dans le fait que, désormais, la chambre n'est plus automatiquement saisie de l'arrêté de charge provisoire : comme pour l'apurement juridictionnel, elle doit l'être par un réquisitoire du ministère public, s'il retient la ou les charges proposées.

C'est ainsi que la CRC de Bourgogne, Franche-Comté a eu à se prononcer en

2013 sur une série d'arrêtés de charges provisoires pris en 2011 sur des comptes de l'exercice 2008.

2 – Le cas d'espèce :

Les charges proposées portaient essentiellement sur des restes à recouvrer. Elles concernaient des titres du budget principal et d'un budget annexe, émis de 2001 à 2006, non recouverts au 31 décembre 2008, ainsi qu'un solde débiteur au compte 4151 « Traités de coupe de bois (régime forestier) - Amiable ».

Le solde débiteur du compte 4151 concerne, en fait, des coupes de bois ayant fait l'objet d'un recouvrement par l'Office national des forêts (ONF) et non pas des traités restant à encaisser. Il n'y a donc ni recette non recouvrée ni déficit ou manquant en monnaie¹. La responsabilité du comptable n'a donc pas été engagée. Les sommes correspondantes figurent d'ailleurs en solde créditeur au compte 4718 « Autres recettes à régulariser ». La chambre précise que la négligence du comptable qui n'a pas rapproché les deux comptes ne peut pas être sanctionnée par le juge des comptes.

Certains titres ont été recouverts depuis que les arrêtés de charges provisoires ont été pris. La responsabilité du comptable n'est donc plus engagée.

Enfin, en l'absence d'actes interruptifs de la prescription de l'action en recouvrement, la chambre est contrainte de constater que les titres de 2001 à 2003 ont été prescrits au cours des exercices 2005 à 2007 et non pas au cours de l'exercice 2008. Or, le comptable a été déchargé par son comptable supérieur pour sa gestion de ces exercices.

La chambre, sur conclusions conformes, ne

peut donc que prononcer un non-lieu pour l'ensemble des restes à recouvrer, y compris ceux qui n'ont pas été recouverts faute de diligences.

*

Le sort réservé à ces charges conduit à relever les inconvénients qui résultent d'un apurement effectué exercice par exercice. En effet, la responsabilité du comptable en matière de recouvrement ne peut être recherchée que si les restes à recouvrer en cause sont devenus irrécouvrables au cours de la période en jugement : s'ils le sont devenus avant, il est souvent trop tard ; s'ils le sont devenus après, il est trop tôt.

En tout état de cause, par son arrêt « Agence nationale de la recherche », le Conseil d'État a jugé que le ministère public ne peut prendre un réquisitoire que sur un exercice en jugement.

CRC Bourgogne, Franche-Comté Jugement du 7 novembre 2013 Commune de Le Frasnois

LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE BOURGOGNE, FRANCHE-COMTE

(...)

VU le rapport n° 13-153 de Mme Catherine Sanchez, présidente de section, déposé au greffe de la chambre le 19 juillet 2013 ;
VU les lettres du 10 septembre 2013 informant l'ordonnateur et le comptable de la clôture de l'instruction, de la date fixée pour l'audience publique et les accusés de réception correspondants ;
VU les conclusions n° 2013-153 du procureur financier en date du 25 juillet 2013 ;
Après avoir entendu, en audience publique, Mme Catherine Sanchez en son rapport et le procureur financier en ses conclusions ; le comptable et l'ordonnateur,

informés de la tenue de l'audience publique, n'étant ni présents ni représentés ;

Après avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du procureur financier ;

ATTENDU que par réquisitoire du 30 janvier 2012 le procureur financier a saisi la chambre de plusieurs présomptions de charge imputables à M. X..., qui aurait méconnu ses obligations en matière de recouvrement des recettes et de tenue de la comptabilité de la collectivité dont il avait la charge, telles qu'elles résultaient du règlement général sur la comptabilité publique en vigueur à la date des faits ;

(...)

Créances du budget principal

ATTENDU qu'une première série de présomptions de charges soulevées par le réquisitoire du ministère public porte sur l'absence de recouvrement à la date du 31 décembre 2008 sur le budget principal de 8 titres émis en 2003 pour un total de 4 574,37 €, de 6 titres émis en 2004 pour un total de 3 172,05 €, d'un titre émis en 2005 pour un montant de 78,48 € et d'un titre émis en 2006 pour un montant de 700,60 € ; (suit un tableau non reproduit)

ATTENDU qu'il résulte des dispositions du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 que « Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes (...) » ; en vertu de ce principe, il leur incombe notamment de procéder, par des diligences rapides, complètes et adéquates, à toutes mesures conservatoires des créances des organismes dont ils ont la charge ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales « L'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes. Le délai de quatre ans mentionné à l'alinéa précédent est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription » ;

ATTENDU qu'il ressort des documents transmis par le comptable en fonction que tous les titres visés par le réquisitoire figurent sur l'état de développement du solde du compte 4151 « Traités de coupe de bois (régime forestier) » au 31 décembre 2008 ;

ATTENDU qu'il est précisé sur l'état de développement du solde du compte 4151 que les titres litigieux ont été pris en charge par le comptable l'année de leur émission ; qu'il n'y est fait mention d'aucune diligence, le comptable n'ayant pas, pour sa part, fourni de justification des démarches qu'il aurait entreprises en vue du recouvrement de ces créances ;

ATTENDU que l'action en recouvrement des titres de 2003 pris en charge par M. X... au cours du même exercice s'est trouvée prescrite au plus tard le 31 décembre 2007 ;

ATTENDU qu'un comptable ne saurait voir sa responsabilité engagée dès lors que le fait générateur de cette responsabilité se situe pendant une période pour laquelle il a obtenu décharge de sa gestion ; qu'en matière de recette, la date du fait générateur de la responsabilité du comptable est celle à laquelle la créance est devenue irrécouvrable du fait de l'inaction du comptable ;

ATTENDU que le directeur départemental des finances publiques du Jura a accordé décharge définitive de sa gestion de l'exercice 2007 à M. X... ; que dès lors, la chambre ne peut plus engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... pour les titres en cause ;

ATTENDU que les titres pris en charge en 2004, 2005 et 2006 correspondent à des ventes de bois, réalisées par l'Office national des forêts (ONF) de manière mutualisée pour le compte de plusieurs communes de l'arrondissement, dont la commune de Le Frasnois ;

ATTENDU que les recettes liées aux ventes de bois sont perçues dans un premier temps par l'agent comptable de l'ONF qui reverse ensuite les fonds au comptable de chaque commune concernée ; qu'il s'ensuit que les titres correspondants ne sont émis au compte 4151 que postérieurement à l'encaissement de la recette qui est imputée de manière transitoire au compte 4718 « Autres recettes à régulariser » ;

ATTENDU que dès lors la persistance d'un solde débiteur au compte 4151 ne signifie pas pour autant que les recettes correspondantes n'aient pas été encaissées et n'est pas de manière certaine constitutive d'un manquant en deniers dans la caisse de la commune ; que cette analyse se trouve corroborée par les rapprochements réalisés le 1^{er} juillet 2013 par le comptable en fonction, qui font apparaître qu'une somme de 7 755,38 € reste à recouvrer sur les titres de recettes de vente de bois émis entre 2003 et 2007 alors que subsiste au crédit du compte 4718, pour la même période, une somme de 10 357,01 € correspondant aux sommes encaissées et reversées par l'ONF ;

ATTENDU qu'il s'ensuit que la négligence de M. X..., qui n'a pas procédé aux rapprochements nécessaires entre les ventes constatées au compte 4151 et les recettes encaissées au compte 4718, n'est pas constitutive d'un manquant en deniers dans la caisse publique ; qu'il n'y a pas lieu d'engager la responsabilité de ce comptable ;

Créances du budget annexe eau et assainissement

ATTENDU qu'une deuxième série de présomptions de charges portent sur le défaut de recouvrement d'un titre émis en 2001 pour 204,66 €, d'un titre émis sur le budget annexe eau et assainissement en 2002 pour 299,30 €, de 2 titres émis en 2003 pour un total de 351,91 €, de 2 titres émis en 2004 pour un total de 347,05 € et de 2 titres émis en 2005 pour un total de 407,20 € ;

(suit un tableau non reproduit)

ATTENDU qu'il ressort des documents transmis par le comptable en fonction que tous les titres visés par le réquisitoire figurent sur l'état de développement du solde du compte 4111 « Redevables » du budget annexe eau et assainissement au 31 décembre 2008 ; qu'il est précisé sur l'état de développement du solde du compte 4111 que les titres litigieux ont été pris en charge par le comptable l'année de leur émission ;

ATTENDU que si l'état des restes à recouvrer au compte 4111 mentionne l'envoi de lettres de rappel, il n'est fait état d'aucune autre diligence, le comptable n'ayant pour sa part fourni aucune justification des démarches qu'il aurait entreprises en vue du recouvrement de ces créances ;

ATTENDU que l'action en recouvrement des titres de 2001, 2002 et 2003 pris en charge par M. X... s'est trouvée prescrite, pour les plus tardifs, le 31 décembre 2007 ;

ATTENDU qu'un comptable ne saurait voir sa responsabilité engagée dès lors que le fait générateur de cette responsabilité se situe pendant une période pour laquelle il a obtenu décharge de sa gestion ; qu'en matière de recette, la date du fait générateur de la responsabilité du comptable est celle à laquelle la créance est devenue irrécouvrable du fait de l'inaction du comptable ;

ATTENDU que le directeur départemental des finances publiques du Jura a accordé décharge définitive de sa gestion des exercices 2005 à 2007 à M. X... ; que dès lors, la chambre ne peut plus engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... pour les titres en cause ;

ATTENDU que les titres pris en charge en 2004 et 2005 sont émis à l'encontre la même personne physique ; que le comptable en fonction a transmis à la chambre un état de la situation du débiteur concerné (au 1^{er} juillet 2007) qui fait apparaître que les sommes dues au titre de ces exercices ont toutes été apurées ; qu'il n'y a pas lieu d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... ;

(...)

PAR CES MOTIFS :**ORDONNE CE QUI SUIT**

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... au titre des opérations dont la chambre a été saisie par le réquisitoire n° 2012-004 du 30 janvier 2012.

Article 2 : Le compte de l'exercice 2008 de la commune de Le Frasnois sera retourné à M. le directeur départemental des finances publiques du Jura.

Conclusions du Ministère public
n° 2013.153 du 25 juillet 2013

(...)

2 – Sur l'analyse juridique des faits et des réponses apportées par le comptable

2-1 Sur la responsabilité du comptable patent en matière de recouvrement de créances.

Rappelons que selon une jurisprudence constante et établie des juridictions financières, il est considéré que dans certains cas, la tenue défectueuse de la comptabilité peut déboucher sur une mise en débet : tel a été le cas à raison du solde débiteur d'un compte de tiers qui n'était que partiellement justifié à l'état des restes à recouvrer correspondant (CC, 3^{ème} chambre, 23 mars 1989, *Wullus et Dubois, comptables de l'office public municipal d'HLM de Roubaix*, et, 4^{ème} chambre, 19 janvier 1989, *Dubourg, percepteur des Matelles*);

Qu'en vertu de l'article 11 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, « *les comptables publics sont seuls chargés* »... « *de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent* », « *de la conservation des pièces justificatives des opérations* » et « *de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs* » ; qu'à cet effet, ils sont tenus de justifier ce recouvrement ou l'existence des restes à recouvrer qui doivent figurer sur une liste détaillée ; qu'à défaut, ils doivent verser la différence existante entre le solde des comptes redevables et le montant des restes qu'ils n'ont pu justifier ;

Qu'à défaut et conformément aux dispositions de l'article 60-I de la loi de finances pour 1963 n° 63-156 du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics se trouve engagée dès lors notamment « *qu'une recette n'a pas été recouvrée* » ; qu'en vertu de ce même article, le « *comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale ... au montant ... de la perte de recette subie ...* » ;

Rappelons enfin qu'une admission en non-valeur, ne saurait empêcher le juge des comptes d'apprécier la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, la Cour considère « *qu'une admission en non-valeur, même lorsqu'elle est fondée, n'a pas d'effet rétroactif et ne peut exonérer le comptable de sa responsabilité, en raison de l'absence ou de l'insuffisance des diligences auxquelles il était antérieurement tenu* » (Cour des comptes, 4^{ème} chambre, *commune d'Alfortville* - 14 septembre 1989 et 23 janvier 1990) ;

2.2. En ce qui concerne l'arrêté de charge n° 5

Observons comme votre rapporteur que le comptable en fonctions a été en mesure de produire l'état de développement des soldes du compte 4151, lequel permet d'établir avec certitude la date de prise en charge des titres ;

Partageons l'analyse de votre rapporteur la responsabilité du comptable public ne saurait être recherchée pour des titres pris en charge mais atteints par la prescription de recouvrement avant le 1^{er} janvier 2008, en effet l'ensemble des comptes du poste comptable ressortant de l'apurement administratif pour la gestion 2007 a fait l'objet d'un arrêté de décharge définitif n° 2010/06 en date du 10 janvier 2012 en conséquence de quoi la responsabilité du comptable ne saurait être recherchée pour les titres pris en charge en 2003, en effet en l'absence d'acte interruptif la prescription de recouvrement a produit ses effets au plus tard le 31 décembre 2007, or le comptable a été définitivement déchargé de cette gestion ;

Qu'en ce qui concerne les titres pris en charge en 2004 au compte 4151, partageons l'analyse de votre rapporteur et considérons que leur présence en reste à recouvrer était justifiée par au comptes 4718 de recettes au moins équivalentes ;

Partageons les propositions de votre rapporteur en ce concerne les titres pris en charge 2005 et en 2006 ; qu'en effet la chambre étant saisie par un réquisitoire faisant suite à un arrêté de charge provisoire, son office se limite à confirmer ou non les termes de cet arrêté et en conséquence à mettre en cause la responsabilité du comptable, or cet arrêté ne porte que sur l'exercice 2008, or à la date du 31 décembre 2008 il n'est pas démontré que le recouvrement des titres pris en charge en 2005 et 2006 était définitivement compromis ;

(...)

2.3. En ce qui concerne l'arrêté de charge n° 6

Observons comme votre rapporteur que le comptable en fonction a été en mesure de produire l'état de développement des

soldes du compte 4111, lequel permet d'établir avec certitude la date de prise en charge des titres ;

Partageons l'analyse de votre rapporteur la responsabilité du comptable public ne saurait être recherchée pour des titres pris en charge mais atteints par la prescription de recouvrement avant le 1^{er} janvier 2008, en effet l'ensemble des comptes du poste comptable ressortant de l'apurement administratif pour la gestion 2007 a fait l'objet d'un arrêté de décharge définitif n° 2010/06 en date du 10 janvier 2012 en conséquence de quoi la responsabilité du comptable ne saurait être recherchée pour les titres pris en charge en 2001, 2002 et 2003, en effet en l'absence d'acte interruptif la prescription de recouvrement a produit ses effets au plus tard le 31 décembre 2007, or le comptable a été définitivement déchargé de cette gestion ;

Qu'en ce qui concerne les titres pris en charge en 2004 et 2005 au compte 4111, partageons l'analyse de votre rapporteur et considérons que le recouvrement de ces sommes le 1^{er} juillet 2007 (cf. état du 10 juillet 2013 du DLR), démontre l'absence de manquants en caisse même si manifestement un certain désordre régnait dans le poste comptable ;

Concluons dès lors que la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... ne saurait être recherchée pour l'ensemble des charges soulevées par l'arrêté de charge n°06 ;

3 – Sur le jugement à rendre

Observons qu'en application des dispositions des articles R. 241-37 et R. 241-41 le jugement, rendu en audience publique, devra statuer sur les propositions du rapporteur, les conclusions du ministère public et les observations des autres parties ;

Rappelons par ailleurs que la chambre, intervenant dans le cadre d'un arrêté de charge provisoire, doit limiter son office aux seuls faits relevés par cet arrêté de charge ;

Que l'article 60-VIII de la loi n° 63-156, modifiée, portant loi de finances pour l'année 1963 dispose que : « *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 ce premier acte est constitué par la notification de notre réquisitoire en date du 30 janvier 2012 ;

Considérons dès lors que l'hypothèse où la chambre devrait engager la responsabilité de M. X... le point de départ des intérêts du débet devrait être fixé au 24 février 2012.

Thierry FARENC

Clefs proposées (base Jade) : 01-02-05-01 (validité des actes administratifs - compétence - délégation de pouvoirs) ■ 01-02-05-02 (validité des actes administratifs - compétence - délégation de signature) 18-01-04-06 (gestion patente) ■ 18-05-06 (pièces justificatives) ■ 135-01-015 (contrôle de la légalité des actes des autorités locales) ■ 135-02-01-02-02-03-03 (pouvoirs exercés sur délégation du conseil municipal) ■ 135-02-01-02-02-03-04 (délégation des pouvoirs du maire).

CRC de Champagne-Ardenne, Lorraine, jugement n° 2013-0001 du 25 avril 2013 (audience du 4 avril 2013), Commune de Gandrange (Moselle)

Résumé : Le comptable avait accepté de payer un mandat d'un montant de 495 167,92 € TTC concernant des travaux, justifié uniquement par une offre de prix et un bon de commande. La chambre prononce un débet motivé essentiellement par le fait que le bon de commande a été signé par une personne incompétente et n'a pas été transmis au contrôle de légalité. Au surplus, « de manière surabondante », elle relève également l'absence de production de la fiche de recensement des marchés.

Références jurisprudentielles :

- **administratives :** CE, 8 février 2012, CCAS de Polaincourt, n° 340698, *Recueil-JF* p. 203 ■ CE, 8 février 2012, Port autonome de Bordeaux, n° 342825, *Recueil-JF* p. 209.
- **financières :** C. comptes, 11 septembre 2003, Syndicat intercommunal des collectivités électrifiées de la Côte d'Or (SICECO), *La Revue du Trésor* n° 11-2004 p. 692 ■ CRC Rhône-Alpes, 10 mars 2005, Département de la Loire, *La Revue du Trésor* n° 5-2006 p. 291 ■ C. comptes, 3 février 2011, Commune de Monistrol-sur-Loire, *Recueil* p. 15 ■ CRC Pays-de-la-Loire, 28 novembre 2012, CHU de Nantes, *Gestion & Finances publiques* n° 9-2013 p. 85 ■ CRC Auvergne, Rhône-Alpes, 6 novembre 2012, Commune de Rumilly, *Gestion & Finances publiques* n° 11-2013 p. 78 ■ C. comptes, 19 décembre 2013, Port autonome de Bordeaux, n° 38434.

Doctrine : Instruction codificatrice n° 07-024-M0 du 30 mars 2007 relative aux pièces justificatives des dépenses du secteur local publique Circulaire n° IOCB1202426C du 25 janvier 2012 sur la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité.

Textes de référence : Article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 ■ Articles L.2122-19, L.2122-21, L.2122-21-1, L.2122-22, L.2131-2, D.1617-23 et D.2131-5-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ■ Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment articles 12 B et 13 ■ Code des marchés publics (versions 2001, 2004 et 2006 modifiée) ■ Décret n° 2006-1071 du 28 août 2006 relatif au recensement des marchés publics et de certains contrats soumis à des obligations de mise en concurrence ■ Décret n° 2008-171 du 22 février 2008 relatif au seuil prévu par le code général des collectivités territoriales concernant certaines dispositions applicables aux marchés publics et accords-cadres ■ Arrêté du 25 juillet 2013 fixant les modalités d'accréditation des ordonnateurs auprès des comptables publics assignataires en application de l'article 10 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable.

Commentaires

Comme nous l'indiquions dans nos commentaires sous le jugement de la CRC d'Auvergne, Rhône-Alpes concernant la commune de Rumilly, la question du contrôle du comptable sur les marchés qui devraient être passés sous une forme écrite et sont, en fait, payés sur factures a trouvé un regain d'intérêt depuis l'arrêt « CCAS de Polaincourt ».

Le présent jugement démontre que les chambres régionales des comptes ne se satisfont pas d'une absence totale de contrôles du comptable sur ce type de marchés au seul motif que le choix du mode de passation incombe à l'ordonnateur.

1 - Le bon de commande comme forme écrite d'un marché :

Le réquisitoire ne contestait pas qu'une offre de prix suivie d'un bon de commande puisse constituer une forme écrite de marché et le jugement le confirme pour tenir compte d'un moyen invoqué par le comptable.

De fait, la doctrine administrative considère qu'un bon de commande peut suffire, du moins si le montant du marché

n'exige pas le recours à une procédure formalisée qui nécessite au moins un acte d'engagement (CMP, art. 11). D'ailleurs, dans son arrêt « Port autonome de Bordeaux », rendu le même jour que celui concernant le CCAS de Polaincourt, le Conseil d'État a même considéré que la Cour des comptes avait commis une erreur de droit en estimant que des bons de commande tous émis à des dates postérieures à celles des factures auraient dû être rejetés par le comptable comme ne pouvant être des pièces justificatives valides. En définitive, la Cour des comptes a prononcé un non-lieu à charge, estimant ne pas pouvoir s'appuyer sur les griefs invoqués par les deux réquisitoires à l'origine de cette affaire. Cette conclusion paraissait, en tout état de cause, inévitable dès lors que le Conseil d'État avait estimé que le comptable ne pouvait pas mettre en doute la validité juridique des bons de commande qui lui avaient été produits, sans procéder à un contrôle de légalité qui ne lui appartenait pas¹.

¹ S'agissant des collectivités locales, l'article L.1617-2 du CGCT prévoit que le comptable ne peut soumettre les actes qui lui sont produits « qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire ».

En fait, dans la présente affaire, le réquisitoire était fondé sur d'autres motifs et, en premier lieu, sur l'absence de contrôle de la validité de la créance s'agissant de la compétence de la personne ayant conclu le marché.

2 - Les délégations en matière de marchés :

D'après l'article L.2122-21 du CGCT, le maire est notamment chargé « 6° De souscrire les marchés ». Mais il le fait « sous le contrôle du conseil municipal » dont il est chargé, « d'une manière générale » dit ce texte, d'exécuter les décisions. En application de l'article L.2122-22 modifié du CGCT, le conseil municipal peut - sans seuil fixé par décret depuis le 12 décembre 2009 - charger le maire : « 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ». En principe pour les marchés qui restent néanmoins exclus de cette délégation, les dispositions de l'article L.2122-21-1 du CGCT peuvent trouver à s'appliquer : « la délibération du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passa-

tion de ce marché. Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché. »

En l'occurrence, le comptable s'appuyait sur cette dernière disposition pour émettre l'opinion que la délibération prise en début de mandature en application de l'article L.2122-22 du CGCT n'était pas applicable au cas particulier. La chambre rejette ce moyen et se livre à l'examen détaillé du contenu d'ailleurs très ambigu de cette délibération qui évoquait bien l'éventualité d'une délégation au premier adjoint.

La présente espèce est donc moins évidente que celles concernant non pas une délégation de pouvoir à un adjoint mais une délégation de signature à un fonctionnaire, comme l'arrêt d'appel « Monistrol-sur-Loire » qui concernait des bons de commande signés par le directeur des services techniques de la commune qui n'était titulaire d'aucune délégation de signature accordée par le maire, ce qui aurait été possible en vertu de l'article L.2122-19 du CGCT.

On rappellera que les deux catégories de délégations doivent être notifiées au comptable public, dans les formes prévues actuellement par l'arrêté du 25 juillet 2013 (V. textes de référence), pour lui permettre d'effectuer les contrôles qui lui incombent.

3 – Le contrôle de légalité des marchés :

Conformément aux dispositions de l'article L.2131-2 modifié du CGCT, doivent être transmis au contrôle de légalité « 4° Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ». Cette disposition a été introduite par la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit : auparavant, tous les marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant étaient exclus du contrôle de légalité. Le seuil de transmission a ainsi été fixé à 206 000 € HT par un décret du 22 février 2008².

Il ne fait donc pas de doute que, au cas présent, le marché, ou ce qui en tenait lieu, aurait dû être transmis au préfet pour être rendu exécutoire.

La chambre rejette le moyen consistant à soutenir que, en application des dispositions de l'article D.1617-23 du CGCT, le comptable serait supposé se contenter de vérifier la signature du bordereau de mandats, sans avoir besoin de s'assurer du caractère exécutoire des actes qui y sont

joint³. Pour ce faire, elle rejette la thèse hardie que ces dispositions ne seraient applicables qu'aux dépenses dématérialisées, mais estime que, eu égard au montant du mandat et à la forme particulière que revêtait le marché au cas particulier, le comptable aurait dû s'assurer de son caractère exécutoire.

Il est vrai que, sans rétablir le contrôle du comptable sur les modalités de passation des marchés, la nomenclature des pièces justificatives pourrait prévoir des dispositions particulières quand le seuil de transmission au contrôle de légalité – qui n'existait pas à la date de publication de la dernière version de la nomenclature (mars 2007) – est dépassé. En effet, les actes liés à la commande publique sont considérés comme prioritaires par la circulaire du 25 janvier 2012 qui définit des priorités en matière de contrôle de légalité.

4 – La fiche de recensement des marchés :

Aux termes du décret n° 2006-1071 du 28 août 2006, « le recensement économique de l'achat public a pour objet d'assurer le recueil et l'exploitation des données statistiques relatives à la passation, à la notification et à l'exécution des contrats, des marchés et accords-cadres ».

L'article 4 de l'arrêté d'application de ce décret, en date du 11 décembre 2006, précise que : « La fiche de recensement est adressée au comptable public assignataire... au plus tard au moment de la première demande de paiement ». La chambre fait droit à la position du ministère public qui rappelait que, selon plusieurs rubriques de la nomenclature, la fiche de recensement des marchés est, en conséquence, une pièce justificative qui doit être produite dès lors que le marché en cause est d'un montant supérieur à 90 000 €, seuil prévu par le même article de l'arrêté.

La chambre précise, néanmoins, que c'est « au surplus, et de manière surabondante » qu'elle admet ce motif, ce qui veut peut-être dire qu'il n'est pas certain qu'elle aurait retenu la charge si elle n'avait été fondée que sur ce seul motif.

5 – Le préjudice financier :

Le comptable émettant l'opinion que ses manquements n'avaient pas causé de préjudice à la collectivité, la chambre précise que les nouvelles dispositions en matière de responsabilité personnelle et pécuniaire introduites par l'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011 ne sont pas applicables à une affaire initiée par un réquisitoire notifié après la date de publication de la loi mais avant son entrée en vigueur (fixée au 1^{er} juillet 2012).

CRC Champagne-Ardenne, Lorraine Jugement du 25 avril 2013 Commune de Gandrange

La Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine,

Vu les comptes afférents à l'exercice 2009 produits le 10 mars 2011 par M. X..... en qualité de comptable de la commune de Gandrange ;

Vu le code général des collectivités territoriales, en sa première partie, livre sixième, titre I et sa deuxième partie, livre premier, titre II ;

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 242-1, R.212-19, R. 241-32 à R.241-43 ;

Vu le code des marchés publics, en particulier ses articles 1, 11, 26 et 28 ;

Vu l'article 60 modifié de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant la loi de finances pour 1963 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique, alors en vigueur ;

Vu l'instruction codificatrice n° 06-021-M14 du 5 avril 2006 à caractère budgétaire et comptable applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif ;

Vu l'instruction codificatrice n° 07-024-MO du 30 mars 2007 relatives aux pièces justificatives du secteur public local ;

Vu le réquisitoire n° 2011-15 pris le 1^{er} décembre 2011 par le procureur financier près la Chambre régionale des comptes de Lorraine, notifié aux parties le 7 janvier 2012 ;

Vu la décision n° 15/2011 prise le 27 décembre 2011 par le président de la chambre attribuant l'instance à M. Fabrice LANDAIS, premier conseiller, puis la décision n° 12/2012 du 5 octobre 2012 par laquelle le président de la chambre a attribué les suites du contrôle juridictionnel à M. Sébastien CECCHI, conseiller, enfin l'arrêté n° 04/2013 du 30 janvier 2013 affectant ces suites à M. Jean-Christophe JALLIFFIER-ARDENT, conseiller ;

Vu la réponse datée du 2 février 2012 produite par M. X....., mis en cause dans le réquisitoire introductif d'instance susvisé, enregistrée au greffe le 3 février 2012 ;

Vu le rapport n° 2013-0025 de M. Jean-Christophe JALLIFFIER-ARDENT, conseiller, transmis au procureur financier le 21 février 2013 ;

Vu les conclusions n° 0025/2013 de M. Christophe BERTHELOT, procureur financier, datées du 6 mars 2013 ;

Vu les lettres du 18 mars 2013 informant les parties de la clôture de l'instruction et du dépôt des conclusions du procureur financier ;

² Depuis 2010, il est fixé par l'article D.2131-5-1 du CGCT.

³ V. nos commentaires sous le jugement concernant le CHU de Nantes.

Vu les lettres du 19 mars 2013 informant les parties de l'inscription de l'affaire à l'audience du 4 avril 2013;

Ensemble les pièces à l'appui;

Entendus à l'audience publique du 4 avril 2013 M. Jean-Christophe JALLIFFIER-ARDENT, conseiller, en son rapport puis M. Christophe BERTHELOT, procureur financier, en ses conclusions, étant précisé que M. X....., comptable public mis en cause qui s'était fait communiquer le 20 mars 2013 par la voie électronique le rapport du conseiller-rapporteur accompagné des conclusions du procureur financier, n'était ni présent ni représenté mais avait fait savoir par courrier du 22 mars 2013 enregistré le 25 mars 2013 au greffe qu'il n'assistera pas à l'audience ;

ORDONNE ce qui suit :

Charge unique : exercice 2009 - paiement du mandat n° 3271 émis et rendu exécutoire le 11 décembre 2009 (bordereau n° 142) d'un montant de 495 167,92 euros, imputé à l'article 2315 "immobilisations corporelles en cours", concernant la fourniture et la pose d'un terrain de football synthétique

Considérant que sur mandat n° 3271 du 11 décembre 2009 imputé au compte 2315 (opération 169) " immobilisations corporelles en cours " du budget de la commune de Gandrange, M. X....., chef du poste de Moyeuve-Grande depuis le 1^{er} octobre 2008, a payé le 29 décembre 2009 la somme de 495 167,92 €, pour la fourniture et la pose d'un terrain de football de football synthétique ;

Considérant que ledit mandat était accompagné des pièces suivantes :

– facture du 30 novembre 2009 d'un montant de 495 167,92 €,

– bon de commande n° 09/186 établi le 6 octobre 2009 par le maire adjoint,

– offre de prix n° 1373/0901 du 20 février 2009,

– certificat de cession de créance daté du 11 décembre 2011 reçu le 16 décembre 2009 à la trésorerie de Moyeuve-Grande ;

Considérant que par le réquisitoire susvisé, le procureur financier près la chambre régionale des comptes a formulé une présomption de charge concernant le paiement du mandat n° 3271 du 11 décembre 2009 sur les manquements suivants :

– absence de contrôle de la validité de la créance s'agissant de la présence des pièces justificatives requises par la réglementation,

– absence de contrôle de la validité de la créance s'agissant du caractère exécutoire du marché public justifiant le paiement,

– absence de contrôle de la validité de la créance s'agissant de la compétence de la personne ayant conclu le marché de travaux ;

Considérant qu'aux termes de l'article 60-I de la loi n° 63-156 du 23 février 1963

susvisée, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de [...], de dépenses [...] dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique* » ;

Considérant que par application combinée des articles 12 B et 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, alors en vigueur, les comptables publics sont tenus d'exercer, en matière de dépenses, le contrôle, entre autres, de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de la validité de la créance et de la production des justifications ; qu'en outre, en application de l'article 37 du même décret : « *Lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 12 (alinéa B) ci-dessus, des irrégularités sont constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informant l'ordonnateur* » ;

En ce qui concerne les pièces dont le comptable devait exiger la production :

Considérant que dans le réquisitoire introductif d'instance, le procureur financier a estimé qu'il y avait lieu de se conformer à la rubrique 423 "Prestations fixées par contrat " de la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales annexée à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales ; qu'au nombre de ces pièces figure notamment la production d'un contrat et, le cas échéant du ou des avenants ; que, dans sa réponse, le comptable estime que, s'agissant d'un marché passé sans formalités préalables, il n'était pas dans l'obligation d'exiger la production d'un contrat écrit dès lors qu'il n'est pas tenu de s'assurer que l'ordonnateur a respecté le formalisme du code des marchés publics, la dépense étant présentée sous la seule responsabilité de l'ordonnateur en application de la note de renvoi n° 2 de la rubrique 4 de l'annexe I à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales;

Considérant, en application de l'article 1^{er} (alinéas I et III) du code des marchés publics, dans sa version issue du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006, applicable aux faits de l'espèce, que les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux entre les collectivités territoriales, notamment, et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ; que les marchés publics de travaux sont des marchés conclus avec des entrepreneurs, qui ont pour objet soit l'exécution, soit, conjointement, la conception et l'exécution d'un ouvrage ou de travaux de bâtiment ou de génie civil répondant à

des besoins précisés par le pouvoir adjudicateur qui en exerce la maîtrise d'ouvrage ; qu'à cet égard, la réalisation de travaux de réfection du terrain de football synthétique de la commune de Gandrange constitue un marché public de travaux, soumis aux dispositions du code des marchés publics ;

Considérant que la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales telle que résultant du décret n° 2007-45 du 25 mars 2007, annexée à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, en particulier sa rubrique 423 "prestations fixées par contrat ", prévoit la production d'un contrat, d'un mémoire ou d'une facture et d'une fiche de recensement des marchés ;

Considérant qu'en l'espèce, l'offre de prix et le bon de commande annexés au mandat valent contrat écrit ;

En ce qui concerne la compétence du signataire du bon de commande :

Considérant qu'une pièce ne peut justifier un paiement que si elle est elle-même régulière, le comptable devant s'assurer de sa régularité externe ; qu'il lui incombe à ce titre de s'assurer que la pièce émane de la personne compétente ou de l'organe compétent ;

Considérant que, dans le réquisitoire introductif d'instance, le procureur financier a relevé que le bon de commande a été signé par le premier adjoint au maire qui « *ne disposait pas de délégation du conseil municipal de Gandrange pour prendre toute décision concernant la passation d'un marché public de travaux d'un montant supérieur à 206 000 € hors taxes* » ;

Considérant que, dans sa réponse, le comptable fait valoir que la délibération du 8 décembre 2008 a défini l'étendue des besoins de la commune et a adopté les estimations desdits des travaux ; que néanmoins à supposer que le comptable ait entendu se prévaloir des dispositions de l'article L. 2122-21-1 du code général des collectivités territoriales autorisant le maire, avant l'engagement de la procédure de passation, à souscrire un marché déterminé, cette délibération n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet d'autoriser le maire à signer le bon de commande en cause ;

Considérant que, par délibération du 25 mars 2008, le conseil municipal de Gandrange, par référence à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, avait donné délégation au maire et, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, au premier adjoint pour, entre autres : « *prendre toute décision concernant la préparation, la passa*

tion, l'exécution et le règlement des marchés d'un montant inférieur à un seuil défini par décret ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5 %, lorsque les crédits sont inscrits au budget » ; que si le comptable n'a pas le pouvoir de se faire juge de la légalité des actes administratifs qui sont à l'origine des justifications fondant leur contrôle, il lui appartient en revanche d'interpréter ces actes conformément aux lois et règlements en vigueur ; que la mention de la délibération précitée d' « un seuil défini par décret » est imprécise ; que, toutefois, il appartenait au comptable d'interpréter cette mention, qui reprend d'ailleurs la formulation en vigueur à la date de cette délibération figurant au 4° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales régissant les délégations dont peut bénéficier le maire de la part du conseil municipal, comme renvoyant au décret n° 2008-171 du 22 février 2008 pris pour l'application de ces dispositions et qui fixe à 206 000 euros HT le montant en cause ; que si les termes du 4° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ont été modifiés à compter du 19 février 2009 pour supprimer toute référence à un seuil défini par décret, la délibération en cause n'a pas été modifiée, demeure applicable et doit ainsi être regardée comme se référant au seuil en vigueur au moment de son adoption ; que, dès lors que le montant du contrat excédait ce seuil, ni le maire ni son adjoint n'étaient compétents pour décider de passer ce contrat en application de cette délibération ; qu'en vertu des dispositions précitées de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 et du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 en son article 37, alors en vigueur, il appartenait au comptable de suspendre le paiement de cette dépense ;

En ce qui concerne le caractère exécutoire du contrat :

Considérant que, dans le réquisitoire introductif d'instance, le procureur financier a relevé que le marché n'était pas exécutoire, faute d'avoir été transmis au représentant de l'État ; qu'en effet, en vertu des articles L. 2131-1 et L. 2131-2 4° du code général des collectivités territoriales et de l'article 1^{er} du décret n° 2008-171 du 22 février 2008 pris en application de l'article L. 2131-2 4° susvisé, fixant le seuil de transmission à 206 000 € HT, ce marché devait être transmis au représentant de l'État dans le département afin de devenir exécutoire ;

Considérant que, dans sa réponse, le comptable excipe des dispositions du troisième alinéa de l'article D. 1617-23 du code général des collectivités territoriales, aux termes desquelles « La signature manuscrite ou électronique conformément aux modalités fixées par arrêté du ministre en charge du budget, du bordereau récapitulatif des mandats de dépense emporte justification du service fait des dépenses concernées et du caractère exécutoire des pièces justifiant les dépenses concernées » ; que tant le rapporteur dans son rapport que le procureur financier dans ses conclusions estiment que ces dispositions ne seraient applicables que dans le cadre d'une procédure dématérialisée, laquelle, en l'occurrence, n'a pas été mise en œuvre ; que, cependant, ni la lettre de ces dispositions, qui ne sont pas insérées dans un chapitre du code qui serait spécifiquement consacré au contrôle en environnement dématérialisé, ni l'intitulé du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007, qui ne concerne pas exclusivement le contrôle en environnement dématérialisé, ne permettent de retenir cette interprétation ; qu'en outre, rien ne saurait justifier que la certification du caractère exécutoire des actes par la signature de l'ordonnateur sur le bordereau soit réservée aux seuls documents transmis aux comptables sous forme dématérialisée ;

Considérant, toutefois, que, l'application de ces dispositions n'a pas pour effet « de supprimer tout contrôle du comptable sur la certification du caractère exécutoire de certaines pièces justificatives émises par l'ordonnateur », ainsi que le rappelle l'instruction codificatrice n° 07-024-MO du 30 mars 2007 ; qu'en conséquence, et malgré la signature du bordereau par l'ordonnateur, il appartenait au comptable, au regard à la fois de l'importance du montant du mandat qui lui était soumis et de la présentation du marché sous une forme inhabituelle, de relever que le bon de commande joint à titre de pièce justificative, qui ne comportait aucune mention d'une transmission au service du contrôle de légalité, ne correspondait pas à la "convention" qui devait être transmise à ce service en application du 4° de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales ; qu'en ne s'assurant pas du caractère exécutoire de ce contrat, le comptable n'a pas exercé le contrôle de la validité de la créance qui lui incombait ;

En ce qui concerne la fiche de recensement des marchés :

Considérant, au surplus, et de manière surabondante, que la rubrique 423 de l'annexe à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales prévoit également, outre le contrat et, le cas échéant, l'avenant, le mémoire

ou la facture, la fiche de recensement des marchés, ainsi que le rappelle le procureur financier dans son réquisitoire ; qu'en l'espèce, compte tenu du montant du contrat en cause, l'ordonnateur était tenu d'établir une telle fiche ; que ladite fiche de recensement des marchés ne figurait pas parmi les pièces détenues par le comptable au moment du paiement du mandat en cause ; que, dans le cadre de la présente procédure, le comptable n'a pas apporté la preuve qu'il aurait détenu cette pièce au moment du paiement ; qu'ainsi, ne détenant pas l'ensemble des pièces prévues par la nomenclature, il lui appartenait, pour ce motif également, de suspendre le paiement ;

En ce qui concerne l'absence de préjudice :

Considérant que si le comptable fait valoir que le prix payé est inférieur au montant défini par le conseil municipal de Gandrange lors de sa séance du 8 décembre 2008, cette circonstance est cependant sans incidence sur l'engagement de sa responsabilité, dès lors que la présente instance a été introduite avant l'entrée en vigueur des dispositions introduites à l'article 60 de la loi du 23 février 1963 par l'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011 ;

Considérant qu'en acceptant de payer le mandat mentionné ci-dessus d'un montant de 495 167,92 € sans avoir contrôlé la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, sans s'assurer du caractère exécutoire du marché et sans disposer de toutes les pièces justificatives de la dépense prévues par la nomenclature annexée à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, M. X....., comptable public, a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de l'exercice 2009 ; qu'il doit être constitué débiteur envers la commune de Gandrange du montant de ce mandat ;

Considérant qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60, de la loi visée ci-dessus du 23 février 1963, le débet porte intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ; qu'en l'occurrence, le point de départ du calcul des intérêts doit être fixé au 7 janvier 2012, date à laquelle M. X..... a accusé réception du réquisitoire introductif d'instance pris par le procureur financier ;

ORDONNE ce qui suit :

M. X..... est constitué débiteur envers la commune de Gandrange de la somme de quatre cent quatre-vingt-quinze mille cent soixante-sept euros et quatre-vingt-douze centimes (495 167,92 euros), somme augmentée des intérêts légaux à compter du 7 janvier 2012 ; la décharge de M. X..... ne pourra intervenir qu'après apurement de ce débet ;

Conclusions du Ministère public n° 0025/2013 du 6 mars 2013

(...)

II – SUR LE FOND

1°) Indiquons, au préalable, que les réponses du comptable mis en cause et leur prise en compte par le rapporteur n'appellent pas, selon le ministère public, de remarque au plan général.

Il reviendra dans ces conditions à la Chambre de se déterminer sur les présomptions de charges initialement retenues au regard des arguments présentés à décharge par les comptables, de l'analyse et des propositions du magistrat-rapporteur et de la position retenue par le ministère public.

2°) Rappelons à cet égard que la présomption de charge énoncée dans le réquisitoire et qui portait sur l'irrégularité du paiement des travaux de réfection d'un terrain de football synthétique (mandat n° 3271 du 11/12/2009) était fondée, au regard des contrôles incombant au comptable fixés par les articles 12 et 13 du RGCP du 29 décembre 1962, sur les manquements suivants :

- L'absence de contrôle de la validité de la créance s'agissant de la compétence de la personne ayant conclu le marché de travaux ;
- L'absence de contrôle de la validité de la créance s'agissant du caractère exécutoire du marché public justifiant le paiement ;
- L'absence de contrôle de la validité de la créance s'agissant de la présence des pièces justificatives requises par la réglementation (article D. 1617-19 du CGCT).

Dans son courrier du 2 février 2012 en réponse à la notification du réquisitoire, M. X... face à ces griefs fait valoir – en substance – les arguments suivants pour considérer que le paiement du mandat n°3271 du 11 décembre 2009 était régulier :

- Le comptable n'étant pas chargé de contrôler le respect du formalisme exigé en matière de marchés publics qui sont présentés sous la responsabilité des seuls ordonnateurs, il n'est pas tenu d'exiger un contrat écrit dès lors que la dépense est justifiée par d'autres pièces ;
- La signature manuscrite du bordereau de mandats par l'ordonnateur emporte justification du service fait et attestation du caractère exécutoire des pièces justificatives de la dépense le prévoit l'article D. 1617-23 du CGCT ;
- Le conseil municipal a, par délibération du 8 décembre 2008, clairement défini l'étendue des besoins de la commune, en décidant de procéder à la réalisation de ces

travaux et en retenant pour ces travaux une estimation de coût supérieure aux montants effectivement réglés par la commune.

3°) Sur le premier argument, étant observé que le réquisitoire ne faisait pas grief au comptable de n'avoir pas exigé la production d'un contrat mais qu'il considérait que l'offre de prix transmise par l'entreprise à la commune et le bon de commande signé par le premier adjoint constituaient formellement au regard de l'article 1^{er} du code des marchés publics un marché public de travaux, partageons l'analyse du rapporteur sur le fait qu'en application de la rubrique 423 de l'annexe I de l'article D. 1617-19 du CGCT, le paiement de ce marché devait être justifié par la production du contrat, du mémoire ou de la facture et enfin de la fiche de recensement des marchés, que s'il a été satisfait aux deux premières exigences, aucune fiche de recensement de ce marché n'a été produite à l'appui du mandat.

Rappelons sur ce point, puisque la Chambre a été amenée à l'examiner dans le cadre de précédentes instances⁴, que la note de renvoi n°3 figurant en préambule de la rubrique 4 « marchés publics » de la nomenclature des pièces justificatives précise qu'« en vertu de l'article 84 du code des marchés et du décret n°2006-1071, l'ordonnateur établit une fiche de recensement, conforme au modèle et dans les conditions fixées par arrêté ministériel, qu'il adresse au comptable public en plus des pièces décrites dans la présente rubrique n°4, justifiant le premier versement effectué au titre d'un marché public » et que les dispositions du décret précité n°2006-1071 du 28 août 2006 relatif au recensement des marchés publics et de certains contrats soumis à des obligations de mise en concurrence, s'appliquaient au marché public conclu par la commune de Gandrange pour les travaux de réfection de ce terrain de football synthétique dans la mesure où il ressort de l'arrêté d'application du 11 décembre 2006 de ce décret (arrêté relatif au recensement économique de l'achat public), que la fiche de recensement doit être établie pour chaque contrat d'un montant supérieur à 90 000 € HT par le représentant légal de l'organisme qui passe le contrat, le marché ou l'accord-cadre.

Notons enfin, si besoin était, que l'on se réfère à la rubrique 423 « prestations fixées par contrat » ou à la rubrique 425 « autres prestations » de la nomenclature des pièces justificatives, l'exigence de production de la fiche de recensement des marchés pour les marchés publics d'un montant supérieur à 90 000 € HT se pose dans les mêmes termes.

⁴ Jugement n°2012-09 du 6 novembre 2012 « EPCC L'Autre Canal »

4°) Sur le second argument, partageons également l'analyse du rapporteur sur le constat que les dispositions du 2nd alinéa de l'article D. 1617-23 du CGCT ne dispensent nullement le comptable de procéder aux contrôles auxquels il est réglementairement tenu en application des articles 12 et 13 du RGCP du 29 décembre 1962.

En effet, ces dispositions invoquées par le comptable doivent être lues en cohérence avec celles du premier alinéa de cet article D. 1617-23 :

« (premier alinéa) Les ordonnateurs des organismes publics, visés à l'article D. 1617-19, lorsqu'ils choisissent de transmettre aux comptables publics, par voie ou sur support électronique, les pièces nécessaires à l'exécution de leurs dépenses ou de leurs recettes, recourent à une procédure de transmission de données et de documents électroniques, dans les conditions fixées par un arrêté du ministre en charge du budget pris après avis de la Cour des comptes, garantissant la fiabilité de l'identification de l'ordonnateur émetteur, l'intégrité des flux de données et de documents relatifs aux actes mentionnés en annexe I du présent code et aux deux alinéas suivants du présent article, la sécurité et la confidentialité des échanges ainsi que la justification des transmissions opérées.

(second alinéa) La signature manuscrite, ou électronique conformément aux modalités fixées par arrêté du ministre en charge du budget, du bordereau récapitulatif des mandats de dépense emportant justification du service fait des dépenses concernées et attestation du caractère exécutoire des pièces justifiant les dépenses concernées. (...) »

Les pièces justificatives de la dépense dont il est question dans la présente affaire ayant été transmises au comptable, non pas sous une forme numérique ou dématérialisée, mais de façon « traditionnelle », sous format « papier », les dispositions du 2^{ème} alinéa de cet article D. 1617-23 qui prévoient des adaptations destinées à éviter en pratique la production en double des pièces justificatives (pièces matérialisées et pièces dématérialisées) ne sont pas opposables au juge des comptes dans le cas d'espèce.

En conséquence, le comptable de la commune de Gandrange ne pouvait se fonder sur la seule signature du bordereau des mandats pour considérer que le caractère exécutoire des pièces qui lui étaient remises à l'appui du mandat n°3271 du 11 décembre 2009 était spontanément établi. Il lui appartenait, conformément à ce que prévoit au demeurant l'article 37

du RGCP⁵, de s'assurer auprès de l'ordonnateur de la validité des pièces justificatives qui lui étaient remises.

À cet égard, la présentation au comptable d'un mandat portant sur le règlement d'un marché public de travaux au prix total de 414 020 € HT (495 167,92 € TTC) et présenté sous la forme inhabituelle pour un marché d'un tel montant d'une simple offre de prix et d'un bon de commande, aurait dû normalement susciter de sa part, au titre du contrôle de la validité de la créance, une vérification auprès de l'ordonnateur du caractère exécutoire de ce marché. La jurisprudence à de nombreuses reprises⁶ a rappelé cette obligation de contrôle actif des justifications incombant au comptable. En outre, elle est constante au sujet de l'obligation pour le comptable de s'assurer du caractère exécutoire des marchés publics devant être transmis à l'autorité chargée du contrôle de légalité (CC 25 octobre 2000, département de l'Ardèche n°30629, CC 23 septembre 2004, commune de Honfleur n°40408).

Bien évidemment – et même si cet argument n'est pas explicitement développé par le comptable mis en cause – les dispositions de l'article D. 1617-23 du CGCT ne dispensent pas non plus le comptable du contrôle de la compétence du signataire du marché public pour s'assurer de la validité de ce contrat (CC 23 septembre 2004, commune de Honfleur n°40408). Précisons à ce sujet que nous partageons l'analyse du rapporteur sur l'incompétence du premier adjoint à pouvoir engager valablement les dépenses relatives à ce marché en signant le bon de commande correspondant à ces travaux, conformément à la délibération du conseil municipal du 25 mars 2008 qui fixait à 206 000 € le seuil en deçà duquel le maire de la commune et, par délégation, son premier adjoint étaient autorisés dans le cadre de l'article L 2122-22 (4°) du CGCT, par délégation du conseil municipal, à conclure directement et à exécuter des marchés publics.

5°) Le dernier argument exposé par le comptable, à savoir que le conseil municipal avait par délibération du 8 décembre 2008 clairement défini l'étendue des besoins de la commune, en décidant de procéder à la réalisation de ces travaux de réalisation du terrain de football synthétique et en retenant pour ces travaux une estimation de coût supérieure aux montants effectivement réglés par la commune, se réfère implicitement aux dispositions de l'article L 2122-21-1 du CGCT créé par

l'ordonnance n°2005-645 du 6 juin 2005 et dont la rédaction à la date où cette délibération est intervenue était la suivante :

« La délibération du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché. Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché.

Le conseil municipal peut, à tout moment, décider que la signature du marché ne pourra intervenir qu'après une nouvelle délibération, une fois connus l'identité de l'attributaire et le montant du marché.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent aux marchés visés à l'article L. 2122-22 que lorsque le maire n'a pas reçu la délégation prévue à cet article. »

En d'autres termes, le comptable estime que la délibération précitée, en vertu de cet article L. 2122-21-1, chargeait le maire de souscrire un marché en vue de la réalisation de ce terrain de football car elle déterminait la nature des travaux en cause et une estimation des coûts correspondants ; l'existence de cette délibération ayant incidemment pour conséquence de régler le problème d'incompétence du signataire du bon de commande de ces travaux.

Nous ne partageons pas ce point de vue. En effet, cette délibération ne se réfère pas à l'article L 2122-21-1 du CGCT et il ne ressort de son dispositif aucune décision du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché public en vue de la réalisation d'un terrain de football synthétique. La délibération en question se limite à une décision de principe sur la réalisation de travaux de réfection du terrain de football synthétique, à l'adoption des coûts estimatifs correspondants, à l'adoption du plan de financement prévisionnel de ces travaux (autofinancement, subventions) et à un accord pour que la commune sollicite des subventions auprès du Centre national pour le développement du sport et de la Ligue de football amateur. Sur la base de son contenu, il semble plutôt s'agir d'une délibération prise en application de l'article L 2311-2 du CGCT :

« Le budget communal comprend les ressources nécessaires à la couverture des dépenses d'investissement à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté.

Le conseil municipal détermine l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité.

La délibération intervenue comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par

exercice si la durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face. »

Enfin l'argument implicite selon laquelle le prix payé par la commune pour ces travaux s'est avéré inférieur à celui qui avait été initialement retenu dans l'estimation figurant dans la délibération du 8 décembre 2008 et qu'en conséquence la commune n'aurait subi aucun préjudice financier dans le cadre de l'exécution de ce marché, n'est pas opérant dans le cadre de la présente instance.

En effet, le réquisitoire ayant introduit cette instance est intervenu, rappelons-le, le 1^{er} décembre 2011, soit antérieurement à la date de mise en œuvre de la réforme des modalités de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics résultant de l'article 90 de la LFR pour 2011 (soit le 1^{er} juillet 2012).

6°) Au final et si l'on se réfère strictement aux pièces dont disposait le comptable pour prendre en charge le mandat réglant la totalité de ce marché, l'incompétence apparente du signataire du bon de commande du 6 octobre 2009 établi sur la base de l'offre de prix remise par l'entreprise, l'absence de toute indication sur ces pièces d'une transmission de ce marché au représentant de l'État et l'absence parmi les pièces justificatives de cette dépense de la fiche de recensement des marchés exigée par la réglementation auraient dû logiquement conduire le comptable en charge de cette opération à suspendre le paiement de ce mandat et à demander à l'ordonnateur de la commune la production des justifications nécessaires conformément à l'article 37 du RGCP du 29 décembre 1962.

En conséquence, la Chambre sera fondée à prononcer la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de ce comptable pour un montant de 495 167,92 €, somme correspondant au montant du mandat n°3271 du 11 décembre 2009.

Si la Chambre retient cette analyse et prononce dans son jugement à l'encontre de M. X... le débet correspondant, le point de départ des intérêts légaux est à fixer au 7 janvier 2012, date de notification au comptable du réquisitoire n° 2011-15, conformément aux dispositions du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susmentionnée.

Christophe Berthelot

⁵ Et ce qu'a rappelé en outre l'instruction codificatrice n°07-024-M0 du 30 mars 2007 relative aux pièces justificatives de la dépense publique locale

⁶ CE 21 mars 2001, Morel receveur de la commune de Corps n°195508, CC 19 mai 1994 département du Finistère n°7896, CC 23 juin 1999, crédit municipal de Nice n°23807, CC 27 janvier 2000 commune de Dax n°24862,

Clefs proposées (base Jade) : 18-01-04-07-01-01 (gestion de fait - déclaration).

CRC de Nord-Pas-de-Calais, Picardie, jugement n° 2013-0028 du 18 septembre 2013 (audience du 3 septembre 2013), Région Picardie

Résumé : Le conseil régional de Picardie avait confié à la chambre régionale de métiers et de l'artisanat, la gestion d'un fonds d'avances remboursables destinées aux artisans, que la chambre consulaire faisait elle-même gérer par une banque. A la suite du réquisitoire du ministère public - qui voyait dans ce dispositif une gestion de fait des deniers de la région -, les opérations ont cessé et le conseil régional a repris la gestion financière des avances. Les fonds encore détenus par la chambre de métiers ou son banquier ont été reversés au payeur régional, ou devraient l'être à brève échéance lorsque toutes les avances auront été remboursées. La chambre régionale des comptes estime qu'il n'y a pas lieu à déclaration d'une gestion de fait.

Références jurisprudentielles :

- **administratives :** CE, 23 février 2000, Association des conseillers régionaux de Provence-Alpes-Côte d'Azur, n° 192852
- **financières :** C. comptes, 2 octobre 1997, Association du personnel de la région du Centre, *Recueil* p. 126 ■ CRC Poitou-Charentes, 16 janvier 2003, Syndicat mixte de l'École supérieure de commerce de la Vienne - Association pour le développement des relations internationales (IDERI), *La Revue du Trésor* n° 12-2003, p. 762 ■ CRC Ile-de-France, 27 juin 2005, Département de l'Essonne, *La Revue du Trésor* n° 12-2005, p. 680 ■ CRC Auvergne, Rhône-Alpes, 24 septembre 2013, Commune de Margencel *Gestion & Finances publiques* n° 1/2-2014, p. 109.

Doctrine : C. Descheemaeker, *JurisClasseur adm.* fasc. 1265 ■ « Les conséquences du reversement intégral des sommes irrégulièrement extraites », M. Lascombe et X. Vandendriessche, note sous C. comptes, 29 novembre 2001, Association de gestion des œuvres sociales du personnel de la région Picardie, *La Revue du Trésor* n° 11-2002, p. 704 ■ CE, ass., avis n° 373.788 du 13 février 2007.

Textes de référence : Articles L.131-11, L.131-12, L.231-3, L.241-2-1 et R.231-15 du Code des juridictions financières (CJF) ■ Article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963.

Commentaires

Le présent jugement, qui conclut qu'il n'y a pas lieu à déclarer une gestion de fait des deniers de la région Picardie, semble hésiter entre le non-lieu pur et simple et le non-lieu pour défaut d'intérêt pratique demandé par le représentant du Ministère public¹. Il ne s'agit pourtant pas de la même décision : dans le premier cas, la Chambre estimerait que les faits qui lui ont été dénoncés n'étaient pas constitutifs d'une gestion de fait ; dans l'autre, elle conviendrait qu'il y a bien eu gestion de fait mais émettrait l'opinion qu'il n'y a pas d'intérêt pratique à la déclarer et, donc, à poursuivre la procédure initiée par le réquisitoire du Ministère public : production d'un compte et d'une déclaration d'utilité publique, jugement du compte, amende, décharge et quitus.

Quand les opérations sont bien constitutives d'une gestion de fait, on peut cependant effectivement hésiter entre un non-lieu pour défaut d'intérêt pratique et un non-lieu pour régularisation pleine et entière, même si ces deux décisions sont critiquées par la doctrine qui estime que le juge des comptes devrait se considérer comme tenu de déclarer les gestions de

fait dont il a connaissance, en raison du caractère d'ordre public de l'obligation de rendre compte.

Nous rappellerons ces deux possibilités avant d'examiner le cas d'espèce.

1 – Le non-lieu pour défaut d'intérêt pratique :

On sait que ce type de non-lieu, qui est effectivement juridiquement ambigu, n'est un tant soit peu justifié que lorsque trois conditions sont remplies : 1° Les opérations irrégulières (qui existaient bien) ont cessé ; 2° Elles ont été au moins partiellement régularisées ; 3° Il n'y a pas lieu à amende.

Malgré l'ambiguïté de certains jugements, la première condition, sans la deuxième, est insuffisante à elle seule pour justifier l'abandon de la procédure, puisque les opérations irrégulières échappent aux contrôles de l'assemblée délibérante et du juge des comptes.

C'est donc la deuxième condition qui est la plus importante : elle implique que le juge des comptes se soit assuré qu'aucun fonds ne doit réintégrer la caisse publique. Cela suppose que les opérations irrégulières sont parfaitement connues et qu'il n'y a donc pas besoin d'un compte de la gestion de fait en bonne et due forme. La régularisation en question peut être plus ou moins complète. Au minimum, il faut

que, si les recettes de la gestion de fait ont excédé les dépenses, l'excédent (ou reliquat) ait été reversé au comptable public.

La troisième condition peut apparaître comme étant subjective. Très souvent, elle se déduit des deux autres conditions, car il suffit que les auteurs de la gestion de fait aient coopéré à la cessation des opérations irrégulières et à leur régularisation pour que, en quelque sorte, on leur en sache gré...

2 – Le non-lieu pour régularisation pleine et entière :

Une « vraie » régularisation d'opérations constitutives d'une gestion de fait suppose que le comptable patent accepte de réintégrer dans ses écritures la totalité des opérations de recettes et de dépenses et non pas seulement le reliquat, ce qu'il ne peut faire qu'avec l'accord de l'ordonnateur.

Ce n'est qu'à cette condition que la procédure de gestion de fait peut être abandonnée purement et simplement car elle n'a plus lieu d'être, l'assemblée délibérante et le juge des comptes pouvant contrôler les opérations en examinant le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable patent.

Ce cas est cependant rare et il n'intervient, en pratique, que lorsqu'aucune dépense n'est invoquée. Ainsi, dans son arrêt « Association des conseillers régionaux de

¹ V. notamment le dernier attendu du jugement avant le dispositif.

Provence-Alpes-Côte d'Azur », cité en l'occurrence par le représentant du Ministère public, le Conseil d'État a pu juger que : « dans le cas où il y a reversement de la totalité des sommes extraites irrégulièrement avant que n'intervienne la déclaration définitive de la gestion de fait, il y a non-lieu à déclaration de gestion de fait en raison de la régularisation ainsi intervenue »². Dans ce cas, pour déclarer un non-lieu, il n'y aurait donc même pas besoin de se référer à un « défaut d'intérêt pratique ».

Cette position ne fait cependant pas l'unanimité et l'arrêt d'appel de la Cour des comptes confirmé par le Conseil d'État avait d'ailleurs été rendu sur conclusions contraires du Procureur général. En définitive, pour certains, si le non-lieu est juridiquement possible, il ne constitue pas un droit dont pourraient se prévaloir les comptables de fait : il resterait donc loisible au juge des comptes de poursuivre la procédure s'il considère que les faits sont de nature à justifier le prononcé d'une amende³.

3 – Le cas d'espèce :

En l'occurrence, dans le montage critiqué par le Ministère public, et qui existait depuis 1991, il était non seulement prévu que l'attribution des avances était confiée à la chambre consulaire - sans doute plus à même de détecter les artisans en ayant besoin -, mais aussi que celle-ci s'engageait « à confier par convention la gestion des avances remboursables à un organisme bancaire de son choix qui aura en charge le versement des avances remboursables, la gestion des remboursements et les procédures contentieuses ».

Ce dispositif semblait donc contraire à plusieurs règles de la comptabilité publique mais aussi à l'avis n° 373.788 du 13 février 2007, par lequel le Conseil d'État a rappelé que : « les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne sont pas fondés à disposer de leur compétence, en matière de recettes et de dépenses publiques, par une convention de mandat, sauf dans le cas où la loi autorise spécifiquement la conclusion d'une telle convention ».

La Chambre estime, cependant, que : « les subventions accordées par la région à la chambre régionale de métiers et de l'artisanat ne présentent pas un caractère fictif », ce qui veut dire qu'elle considère

qu'il n'y avait pas gestion de fait par extraction irrégulière de deniers publics dont l'emploi serait resté sous le contrôle de la région. Elle considère également que : « l'intervention de la banque s'est limitée aux obligations d'un dépositaire des fonds ». Elle note, toutefois, que la totalité des intérêts, soit 219 347 €, « a été reversée dans la caisse du comptable public ».

Il semble donc bien que la Chambre ait considéré qu'il n'y avait pas gestion de fait et que ce ne soit que par souci de précision qu'elle évoque les différentes mesures prises pour « régulariser » une situation qui n'était pas irrégulière, selon elle.

Il ne s'agirait donc ni d'un non-lieu pour défaut d'intérêt pratique ni d'un non-lieu pour régularisation pleine et entière mais bien d'un non-lieu en raison du fait que : « les irrégularités présumées constitutives de gestion de fait ne sont pas établies », comme l'indique le dernier attendu du jugement qui évoque également, mais dès lors de manière quelque peu ambiguë, le défaut d'intérêt pratique.

CRC Nord-Pas-de-Calais, Picardie Jugement du 18 septembre 2013 Région Picardie

LA CHAMBRE,

Vu l'arrêt du 21 mars 2012 portant délégitimation des procédures mentionnées à l'article L. 212-1 du code des juridictions financières par lequel le Premier président de la Cour des comptes a transféré en l'état les procédures en cours devant les chambres régionales des comptes (CRC) du Nord – Pas-de-Calais et de Picardie à la CRC de Nord – Pas-de-Calais, Picardie ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 modifié ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié, portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu les lois et règlements relatifs à la comptabilité des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;

Vu le réquisitoire n° RGF 2009-01 en date du 14 août 2009, par lequel le procureur financier a saisi la chambre afin de statuer sur des opérations présumées constitutives de gestion de fait des deniers publics de la région Picardie ;

Vu la décision du président en date du 1^{er} septembre 2009 qui désigne un rappor-

teur et l'arrêt du président du 14 février 2013, qui nomme M. Patrice Ros, président de section, rapporteur de l'instance ouverte par le réquisitoire ;

Vu les notifications du réquisitoire adressées aux ordonnateurs successifs et directeurs ou responsables du conseil régional de Picardie, aux présidents et directeurs successifs de la chambre régionale des métiers et de l'artisanat de Picardie, à la Caisse régionale de Crédit agricole de la Somme puis au Crédit agricole Brie Picardie ainsi qu'à leurs directeurs successifs ;

Vu les accusés de réception des notifications du réquisitoire ;

Vu les lettres des 19 octobre 2009, 15 janvier 2010 et 3 juin 2010 enregistrées respectivement au greffe les 22 octobre 2009, 18 janvier 2010 et 4 juin 2010, des présidents successifs de la chambre régionale des métiers et de l'artisanat de Picardie ;

Vu la lettre du 8 mars 2010 du représentant de la chambre régionale des métiers et de l'artisanat de Picardie, enregistrée au greffe le 9 mars 2010 ;

Vu le rapport n° 2013-0172 de M. Patrice Ros, magistrat instructeur, en date du 28 juin 2013, et les conclusions du procureur financier du 22 août 2013 ;

Vu les lettres du 2 juillet 2013 informant les parties de la clôture de l'instruction ;

Vu les pièces communiquées par les conseils des parties, enregistrées au greffe de la chambre le 1^{er} juillet 2013 ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu à l'audience publique le magistrat-rapporteur, M. Patrice Ros et le procureur financier ;

Entendu les conseils des parties à l'instance ;

Vu ensemble les pièces à l'appui ;

I - SUR LA PROCEDURE

Attendu que par réquisitoire susvisé, le représentant du ministère public a saisi la chambre d'opérations présumées constitutives de gestion de fait en ce qui concerne les deniers de la région Picardie ;

Attendu qu'en application de l'article 11 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les comptables publics sont seuls chargés de l'encaissement des recettes, du paiement des dépenses et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ainsi que du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;

² V. « Commune de Margencel », dans le cas d'une régularisation intervenant après la déclaration et avant le jugement du compte.

³ V. la note des professeurs Lascombe et Vandendriesche citée en références de doctrine.

Attendu que l'article 60-XI de la loi de finances du 23 février 1963 dispose que « Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés. Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur. Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites. Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi » ;

Attendu qu'en application de l'article L. 231-3 du code des juridictions financières, « la chambre régionale des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait (...) l'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la chambre régionale des comptes en est saisie » ; que l'article R. 231-1 du même code précise « qu'elle déclare et apure les gestions de fait des collectivités et établissements publics de son ressort et prononce les condamnations à l'amende » ;

Attendu qu'il appartient, en conséquence, à la chambre de se prononcer sur l'existence d'irrégularités présumées constitutives de gestion de fait ;

II - SUR L'EXISTENCE D'UNE GESTION DE FAIT

Le dispositif mis en place par la région Picardie

Attendu que la région Picardie a mis en place auprès de la chambre régionale des métiers et de l'artisanat de Picardie un fonds d'avances remboursables au profit des artisans qui créent ou reprennent une entreprise ;

Attendu que la délégation de ce fonds a fait l'objet d'une convention en date du 11 décembre 1987, reconduite annuellement par 16 avenants ; que ce dispositif a été étendu par convention signée le 13 mai 2002 puis par 7 avenants ;

Attendu que, par délibération en date du 18 décembre 2009, le conseil régional a mis fin à la délégation de gestion des avances remboursables confiée à la chambre régionale des métiers et de l'artisanat par dénonciation de la convention en vigueur ;

L'attribution des avances

Attendu qu'en vertu des dispositions conventionnelles, la région n'a fixé que les conditions générales d'octroi des avances s'imposant à tous les demandeurs ; que la chambre régionale des métiers et de l'artisanat s'est vue confier le soin d'instruire les demandes et de participer à la décision finale d'attribution et de la notifier ;

Attendu que peuvent être constitutives d'extraction irrégulière de fonds publics les pratiques par lesquelles les tiers, à partir des subventions qui leur sont allouées, ne font qu'exécuter des décisions qui demeurent prises par la collectivité ;

Attendu que la décision d'attribution des avances relève d'un comité ad hoc dans lequel sont représentées, notamment, la région et la chambre des métiers et de l'artisanat qui disposent, à ce titre, du même nombre de voix ;

Attendu que s'il peut être discuté du point de savoir si, au sein du comité d'attribution, la chambre régionale de métiers et de l'artisanat dispose d'un pouvoir autonome et souverain pour sélectionner les entreprises bénéficiaires et décider du montant et des modalités d'attribution, il n'est pas établi que la région dispose des pouvoirs pleins et entiers en la matière ;

Attendu que, dans ces conditions, les subventions accordées par la région à la chambre régionale de métiers et de l'artisanat ne présentent pas un caractère fictif ;

Attendu que, depuis la délibération en date du 18 décembre 2009, le conseil régional décide de l'attribution des aides ; qu'il en assure également leur suivi financier ;

Attendu que, depuis 2010, le rôle de la chambre régionale des métiers et de l'artisanat est essentiellement d'ordre consultatif ; qu'il se borne à donner des avis techniques sur les dossiers de demande d'avances des artisans ;

La gestion des fonds dédiés aux avances remboursables

Attendu que la chambre régionale des métiers a, depuis 1991, confié le paiement des avances et leur remboursement à un établissement bancaire, le Crédit agricole Brie Picardie ; que les comptes ouverts auprès de cette banque ont été dédiés au dispositif régional ;

Attendu que l'intervention de la banque s'est limitée aux obligations d'un dépositaire des fonds ; qu'elle procède ainsi au versement des aides sur la base des décisions du comité d'attribution ;

Attendu que les remboursements effectués par les artisans ainsi que les dotations de la région non consommées ont été reversés dans la caisse du payeur régional ; que quatre titres ont été ainsi émis et recouverts par la région pour un montant total de 4 701 745,96 euros :

- titre n° 1781 du 1^{er} septembre 2011 d'un montant de 1 071 169,23 euros ;
- titre n° 3167 du 31 décembre 2011 d'un montant de 2 049 580,67 euros ;
- titre n° 208 du 16 février 2012 d'un montant de 715 731,49 euros ;
- titre n° 48 du 5 février 2013 d'un montant de 865 264,57 euros ;

Attendu que le montant des dossiers en cours de remboursement s'élève à 338 427,75 euros ;

Attendu que la prochaine émission de titre interviendra en septembre 2013 ; que le solde du compte de la chambre des métiers et de l'artisanat ouvert auprès du Crédit agricole Brie Picardie sera aussi intégralement reversé ; que les dernières échéances des remboursements des avances interviendront en 2016 et feront l'objet de la même procédure ;

Attendu que, pour les avances accordées depuis 2010, les remboursements des artisans sont directement enregistrés par le comptable public ;

Sur le placement des fonds

Attendu qu'en application de la convention qui lie la chambre des métiers et de l'artisanat au Crédit agricole Brie Picardie,

les dépôts des fonds régionaux faisaient l'objet de placements au-dessus d'un solde moyen ;

Attendu que les placements, constitués de valeurs d'État et de comptes à terme, sont conformes à la réglementation applicable aux collectivités locales en vertu des dispositions de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales ;

Attendu que la totalité des intérêts s'élèvent à 219 347 euros ; que cette somme a été reversée dans la caisse du comptable public lors de l'émission du titre en date du 1^{er} septembre 2011 ; que, depuis cette date, aucun placement n'a été effectué en raison d'un solde du compte de la chambre des métiers et de l'artisanat insuffisant ;

Attendu que des mesures de régularisation ont été engagées par les parties à l'instance ; que la convention portant délégation de la gestion des avances à la chambre des métiers et de l'artisanat a été dénoncée en décembre 2009 ; que des versements ont été effectués par ladite chambre dans la caisse du comptable public à partir de 2011 ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède que les irrégularités présumées constitutives de gestion de fait ne sont pas établies ; qu'en conséquence il n'y a pas d'intérêt pratique à déclarer une gestion de fait.

ORDONNE ce qui suit : STATUAN DEFINITIVEMENT

DIT n'y avoir lieu à déclaration de gestion de fait des deniers de la région Picardie, en ce qui concerne les faits évoqués ci-dessus.

Conclusions du Ministère public du 22 août 2013

(...)

Sur le rappel des faits dont la Chambre a été saisie

5- Dans son réquisitoire, le Ministère public avait constaté que le conseil régional de Picardie avait mis en place en 1987, par signature d'une convention avec la chambre régionale des métiers et de l'artisanat de Picardie (CRMAP), un fonds d'avances remboursables pour les artisans.

En son article 4, cette convention (pièces n°1 à 4) stipulait que la CRMAP assumait les fonctions de secrétariat du comité d'attribution et qu'elle s'engage

En son article 4, cette convention (pièces n°1 à 4) stipulait que la CRMAP assumait les fonctions de secrétariat du comité d'attribution et qu'elle « s'engage à confier par convention la gestion des avances remboursables à un organisme bancaire de son choix qui aura en charge le versement des avances remboursables, la gestion des remboursements et les procédures contentieuses ».

L'annexe technique à cette convention (pièces n°5 à 9) définissait les bénéficiaires, les montants maximaux qui pouvaient être attribués, les modalités d'élaboration et de contrôle des dossiers qui seraient présentés au comité d'attribution dont la composition était précisée à l'article 5.

Cette convention a fait l'objet de seize avenants (pièces n°17 à 48) permettant d'abonder le fonds et de la reconduire jusqu'à la fin de l'année 2001.

6- En 2002, une seconde convention a été signée, renouvelant le dispositif jusqu'au 31 décembre 2006 (pièces n°58 à 63) et précisant le montant du fonds au 31 décembre 2001, soit 4039898,96€. La CRMAP s'engageait à fournir un compte-rendu d'activités au conseil régional, notamment pour justifier, vis-à-vis de ce dernier, des versements de trésorerie.

Cette convention a fait l'objet de sept avenants (pièces n°68 à 84) dont l'un prolongeait le dispositif jusqu'au 31 décembre 2013. Cette convention a été dénoncée à la suite de la délibération du conseil régional en date du 18 décembre 2009.

7- Pour le Ministère public, dans le dispositif mis en place, le conseil régional versait des avances à la CRMAP. Celles-ci étaient ensuite attribuées à des artisans par un comité constitué, à partir de 2002, de deux représentants de la Région, deux autres de la CRMAP, un de la banque choisie et le délégué régional au commerce et à l'artisanat.

L'ensemble du processus d'attribution des aides n'était pas retracé dans les comptes de la CRMAP alors que celle-ci était chargée de la mise en œuvre de ces

aides. De plus, la CRMAP paraissait ne disposer d'aucun pouvoir de décision en matière d'attribution des aides et les décisions de poursuite ou d'abandon des créances relevaient du comité d'attribution et de la banque partenaire.

Le plein contentieux était géré par la CRMAP avec l'appui des chambres de métiers départementales.

Les conventions mises en place ne paraissent pas constituer des délégations de

gestion des aides économiques régionales, jusqu'à la parution de la loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie. De plus, ce n'est qu'à partir de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat que ces délégations ont été autorisées à l'ensemble des établissements publics sans les limiter, comme auparavant, aux seuls établissements locaux.

Ainsi, il apparaissait pour le Ministère public que la mise à disposition de fonds par le conseil régional à la CRMAP avait permis d'échapper aux règles de la comptabilité publique.

Les faits présumés de gestion de fait paraissent s'être déroulés sur la période 1999-2008, ceux-ci n'étant pas prescrits au sens des dispositions de l'article L.231-3 du CJF.

La Chambre est donc aujourd'hui sollicitée pour se prononcer sur la première phase de la procédure, à savoir la reconnaissance ou non d'une gestion de fait et la détermination des personnes susceptibles d'être déclarées comptable de fait.

Sur l'existence d'une gestion de fait

Sur le dispositif mis en place

8- L'examen dans le détail de la procédure mise en œuvre par le conseil régional pour aider certains artisans a été réalisé par le rapporteur. Cette analyse a permis de constater un certain nombre de faits.

Les fonds versés par le conseil régional étaient bien destinés à aider des artisans.

Le conseil régional a délégué à la CRMAP l'octroi de ces aides. Cette dernière examinait les demandes des entreprises artisanales dont la recevabilité était confirmée par le comité d'attribution. Dans ce comité, et notamment à compter de 2002 d'après la convention, le conseil régional n'avait pas un pouvoir prépondérant et ainsi ne pouvait imposer ses décisions. Celles-ci faisaient l'objet d'un consensus entre les membres de ce comité (pièce n°1426).

Le fonctionnement du dispositif a perdu jusqu'à la dénonciation de la convention de 2002 par l'assemblée délibérante du conseil régional le 18 décembre 2009.

À partir de 2010, le processus d'attribution a été ré-internalisé au sein du conseil régional. Sa commission permanente est devenue l'instance de décision, le président du conseil régional étant habilité à signer les conventions relatives à l'attribution des avances. Le suivi financier des dossiers est désormais assuré en lien avec la paie.

De son côté, la CRMAP est chargé uniquement de réceptionner les demandes des artisans et de donner un avis sur leur dossier.

Ainsi, à la suite des constats du Ministère public, le conseil régional a repris son pouvoir d'attribution des avances avec l'appui technique de la CRMAP et financier de son comptable.

Sur la gestion des fonds dédiés aux avances

9- Depuis 1991, la gestion des fonds avait été confiée à la caisse régionale de crédit agricole mutuel de la Somme (CRCAMS). Cet établissement bancaire était chargé de verser les avances, de gérer leur remboursement et les procédures de pré-contentieux (pièce n°93). Un compte bancaire spécifique avait été ouvert. La rémunération de la CRCAMS était assurée par le maintien d'un solde moyen sur ce compte dédié (pièce n°95).

La CRMAP autorisait le déblocage des fonds (pièce n°95), à la fois les virements correspondant aux aides attribuées aux artisans vers leurs comptes bancaires et ceux pour réaliser les placements des excédents du fonds (pièce n°612). Le conseil régional n'intervenait pas dans ce processus. Conformément aux dispositions de la convention, la CRMAP devait faciliter le contrôle, par le conseil régional, des opérations initiées. Il était ainsi prévu que la CRMAP « *produira un compte-rendu d'activités accompagné d'un état récapitulatif de la consommation des crédits* » à la clôture de l'exercice (pièce n°60). L'éventuel excédent de trésorerie constaté était à reverser au conseil régional.

Le dispositif présenté dans les conventions et analysé par le rapporteur démontre que le rôle de CRCAMS n'allait pas au-delà de celui d'un établissement bancaire (exécution des ordres de versement ou de reversement, gestion de la trésorerie, information sur les défaillances des artisans).

De son côté, la CRMAP avait délégué une activité « *Gestion des avances* » qui n'entrait pas dans ses attributions.

À la suite de l'ouverture de la présente instance, le conseil régional a repris la gestion financière des avances avec son comptable public.

Sur le bilan financier du dispositif

10- Dans le cadre de l'instruction de ce dossier, le rapporteur a pu recueillir le bilan financier du dispositif. Celui-ci a permis de s'assurer que chacun des acteurs disposait de l'information financière

permettant de clôturer le dispositif de manière satisfaisante. Le solde des sommes à reverser par la CRMAP au conseil régional est clairement identifié et détaillé. Celles-ci ont été ou seront reversées dans la caisse du comptable public. Le système antérieur à 2010 est donc en voie d'extinction et, depuis cette même année, les opérations financières relatives aux avances sont désormais directement réalisées par le payeur régional.

La rémunération des fonds déposés à la CRCAMS, au-delà d'un minimum de solde moyen, était prévue dans la convention signée entre la CRMAP et la CRCAMS (pièce n° 95).

Le placement de leurs fonds par les collectivités territoriales est encadré comme le rappelle le rapporteur. Dans un courrier de réponse, la CRCAMS a décrit les supports qu'elle a utilisés pour rémunérer les dépôts de la CRMAP (pièce n° 1691 et s.).

Ces supports étaient des valeurs d'État, des OPCVM ou des comptes à terme (pièces n°1668 et 1669). Ainsi, la rémunération des dépôts a été faite dans le respect de la réglementation applicable aux collectivités territoriales.

La CRCAMS a transmis les éléments permettant de reconstituer l'historique des placements, de s'assurer des conditions de leur rémunération et de vérifier le montant des intérêts qui ont été reversés au conseil régional (pièces 1662 et s.). Les montants des intérêts reportés dans cette réponse correspondent, après analyse par sondage, à ceux constatés sur les extraits de comptes bancaires détenus par la Chambre.

Au cours des années 2011, 2012 et 2013, les fonds ont été reversés dans la caisse du comptable et l'ancien dispositif sera définitivement clos dans les prochains mois, une fois intervenus les derniers remboursements des artisans.

Sur les suites à Notre réquisitoire

11- Aux termes des dispositions de l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, « *Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.*

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indi-

rectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi ».

Rappelons qu'une procédure de gestion de fait a pour objet le rétablissement des formes budgétaires et comptables.

Le rapporteur a donné une description précise et argumentée, tant en droit qu'en fait, des opérations présumées constitutives de la gestion de fait et ce, sur la base des éléments matériels versés au dossier de l'instruction.

Constatons, d'après les réponses des intéressés et le rapport du magistrat, que l'ensemble des opérations a été justifié, qu'il y a eu reversement de la totalité des sommes relatives aux avances ainsi qu'aux intérêts acquis avant que n'intervienne une déclaration définitive de gestion de fait. La juridiction peut s'estimer suffisamment informé sur le périmètre des opérations et sur leur régularisation.

Dans ces conditions, vu les circonstances de l'espèce et la jurisprudence du Conseil d'État (Association des conseillers régionaux de Provence-Alpes-Côte d'Azur - 31 janvier 2000), la Chambre devrait décider qu'il n'y a pas lieu de déclarer une gestion de fait des deniers de la région Picardie pour défaut d'intérêt pratique.

Le rapport susvisé n'appelle pas d'autres remarques.

Fabrice NAVEZ

Clefs proposées (base Jade) : 135-05-01-03-06 (établissements publics de coopération intercommunale - questions générales - dissolution)

CRC d'Alsace, avis n° 2012-009 du 31 juillet 2012, Communauté de communes de la Vallée Noble (Haut-Rhin)

CRC d'Aquitaine, Poitou-Charentes, avis n° 2012-0416 du 9 janvier 2013, Syndicat intercommunal d'études d'aménagement hydraulique du Mâble (Vienne)

Résumé : Les présents avis traitent d'un nouveau cas de saisines budgétaires introduit par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales à l'article L.5211-26 du CGCT, afin de permettre au préfet, après avoir consulté la chambre régionale des comptes, d'arrêter les comptes d'un établissement public de coopération intercommunale en cours de dissolution en vue de sa liquidation. La chambre d'Alsace fait droit à la saisine du préfet du Haut-Rhin ; la chambre d'Aquitaine, Poitou-Charentes déclare la saisine du préfet de la Vienne irrecevable.

Références jurisprudentielles :

- **administratives :** CE, 13 juillet 2007, Communauté de communes des Monts Auréliens-Sainte-Victoire, n° 270500 ■ CE, 16 mai 2011, Communauté de communes du bassin potassique, n° 319619.
- **financières :** CRC Haute-Normandie, 21 janvier 2012, Syndicat intercommunal pour le développement économique et l'emploi de la région d'Offranville, *Recueil* p. 221.

Doctrine : Circulaire n° IOCB1132783C du 12 janvier 2012, relative à la méthodologie de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale de façon coordonnée entre les préfets et les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques.

Textes de référence : Articles L.5211-26 et R.5211-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ■ Article 59 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Commentaires

1 – Un nouveau cas de saisine budgétaire :

En dehors des cas traditionnels de saisines budgétaires prévus aux articles L.1612-2 à L.1612-18 du CGCT¹ d'autres dispositions de ce code ou du code des juridictions financières prévoient d'autres cas de saisines, auxquels il est moins souvent fait recours.

Ainsi, l'article L.5211-26 du CGCT – qui concerne la liquidation d'un établissement de coopération intercommunale (EPCI) dont la dissolution est demandée ou requise – prévoit que, en cas d'absence d'adoption du compte administratif d'un EPCI avant sa dissolution, le préfet est autorisé à arrêter les comptes de liquidation en se basant sur le compte de gestion du comptable public. Depuis 2010, il doit le faire, en cas d'absence d'adoption du compte administratif au 30 juin de l'année suivant celle où la fin de l'exercice des compétences a été prononcée, « après avis rendu dans un délai d'un mois par la chambre régionale des comptes ». Un liquidateur peut ensuite être nommé si nécessaire dans les conditions prévues par l'article R.5211-9 du CGCT, afin d'apurer les dettes et les créances de l'établissement et de céder ses actifs.

¹ Budget non voté, budget voté en déséquilibre, compte administratif non voté ou rejeté, compte administratif faisant apparaître un déficit important, dépense obligatoire non inscrite au budget.

Ce cas de saisine est, bien entendu, à distinguer des cas prévus par les articles L.1612-12 et L.1612-13 du CGCT, c'est-à-dire l'absence de vote du compte administratif ou son rejet, car il ne concerne que les comptes permettant la liquidation d'un EPCI en cours de dissolution.

L'article L.5211-26 du CGCT précise que les dispositions des articles L.1612-1 à L.1612-20 sont applicables, ce qui permet à la chambre saisie d'appliquer les mêmes règles de procédure que pour une saisine « traditionnelle ».

2 – Les cas d'espèce :

2.1 – La saisine est déclarée recevable :

La CRC d'Alsace déclare que la saisine étant appuyée à la fois du compte de gestion et du projet de compte administratif est recevable. Elle rejette un argument du président de la communauté selon lequel le compte administratif aurait été implicitement adopté puisque le rapport d'activités avait été lui-même approuvé.

Elle procède ensuite à l'examen de la conformité des comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes avec les projets de comptes administratifs qui avaient été, en fait, explicitement rejetés. De cet examen, elle conclut que le préfet du Haut-Rhin est en mesure d'arrêter les comptes à l'appui des comptes de gestion.

Enfin, elle mentionne que le solde consolidé des neuf comptes administratifs est positif, bien que deux budgets annexes soient déficitaires.

2.2 – La saisine est déclarée irrecevable :

La CRC d'Aquitaine, Poitou-Charentes déclare, en revanche, la saisine irrecevable car celle-ci est trop tardive. Elle constate, en effet, qu'elle a été saisie « plus d'un an après la prise d'effet de l'arrêté de dissolution du SIVU » et que le préfet n'invoque aucun obstacle à la liquidation.

De fait, le II de l'article L.5211-26 du CGCT prévoit que la saisine intervient en cas « d'obstacle à la liquidation » qui nécessite de surseoir à la dissolution. Dans ce cas, « la dissolution... est prononcée dans un second décret ou arrêté selon le cas ».

Dans le cadre de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, la circulaire du 12 janvier 2012 rappelait d'ailleurs la nécessité de prévoir une période de liquidation et engageait les préfets à la fixer en concertation avec les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques. Son annexe recommandait ainsi la prise de deux arrêtés : un premier « prononçant la fin du transfert de compétences » et un second, « qui seul doit entraîner la suppression de la personnalité morale de l'EPCI dissous », prononçant la dissolution « dès que les conditions de la liquidation de l'EPCI sont réunies ».

Il convient, néanmoins, de préciser que la jurisprudence administrative considèrerait que les dispositions de l'article L.5211-26 du CGCT ne faisaient pas obstacle à ce

que les représentants des communes membres d'un EPCI dissous, devenues membres d'un nouvel EPCI, délibèrent sur le compte administratif de celui auquel elles appartenaient l'année précédente et sur le transfert aux communes membres de l'actif et du passif de celui-ci².

CRC Alsace **Avis n° 2012-009 du 31 juillet 2012** **CC de la Vallée Noble**

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'ALSACE

VU le code général des collectivités territoriales (CGCT) et notamment son article L. 5211-26 ;

VU le code des juridictions financières ;

VU les deux lettres en date du 11 juillet 2012, enregistrées au greffe de la chambre le 17 juillet 2012, par lesquelles le préfet du Haut-Rhin a saisi la chambre au titre du défaut d'adoption des comptes administratifs 2011 (budget principal et huit budgets annexes) de la Communauté de communes de la Vallée Noble (CCVN) ;

VU l'arrêté du préfet du Haut-Rhin du 29 décembre 2011 indiquant que, suite au retrait de la CCVN des communes de Gundolsheim, Osenbach et Westhalten, seule la commune de Soultzmatt-Wintzfelden restant membre de cette communauté, la dissolution d'office de cette dernière s'impose ;

VU l'arrêté précité du préfet du Haut-Rhin du 29 décembre 2011 portant fin de l'exercice des compétences de la CCVN à la date du 31 décembre 2011 et indiquant que l'arrêté préfectoral prononçant la dissolution d'office de cette communauté de communes interviendra dès le vote du compte administratif 2011 par le conseil de communauté, avant le 30 juin 2012, la CCVN conservant sa personnalité morale pour les seuls besoins de sa dissolution ;

VU les pièces jointes à l'appui de la saisine du préfet ;

VU la lettre du 17 juillet 2012 par laquelle le président de la chambre a invité le président de la CCVN à présenter ses éventuelles observations avant le 27 juillet 2012 et le courrier de réponse de celui-ci en date du 24 juillet 2012 enregistré au greffe le 26 juillet 2012 ;

² V. l'arrêté « Communauté de communes des Monts Auréliens-Sainte-Victoire »

VU les informations recueillies au cours de l'instruction ;

Après avoir entendu M. Marcel-Gérard Hauswirth, premier conseiller, en son rapport ;

REND L'AVIS SUIVANT **SUR LA RECEVABILITE DE LA SAISINE**

Considérant qu'aux termes de l'article L. 5211-26 du CGCT « II. Les budgets et les comptes administratifs de l'établissement public en cours de liquidation sont soumis aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20. En cas d'absence d'adoption du compte administratif au 30 juin de l'année suivant celle où la fin de l'exercice des compétences a été prononcée, le représentant de l'État dans le département arrête les comptes à l'appui du compte de gestion, après avis rendu dans un délai d'un mois par la chambre régionale des comptes (...). Au plus tard au 30 juin de l'année suivant celle où elle a prononcé la fin de l'exercice des compétences, l'autorité administrative compétente nomme, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, un liquidateur chargé, sous réserve du droit des tiers, d'apurer les dettes et les créances et de céder les actifs. La mission du liquidateur, d'une durée initiale d'une année, peut être prolongée pour une même période jusqu'au terme de la liquidation. Dès sa nomination, le liquidateur a la qualité d'ordonnateur accrédité auprès du comptable de l'établissement public de coopération intercommunale en lieu et place du président de ce dernier. Après l'arrêt des comptes par le représentant de l'État dans le département dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent II, le liquidateur détermine la répartition de l'actif et du passif dans le respect des dispositions de l'article L. 5211-25-1 ;

III. - L'autorité administrative compétente prononce la dissolution de l'établissement public de coopération intercommunale par arrêté ou décret et constate, sous réserve des droits des tiers, la répartition entre les membres de l'ensemble de l'actif et du passif figurant au dernier compte administratif de l'établissement public de coopération intercommunale dissous » ;

Considérant que l'article 2 de l'arrêté du préfet du Haut-Rhin du 29 décembre 2011 dispose « qu'à la date du 31 décembre 2011, il est constaté la fin de l'exercice des compétences de la Communauté de communes de la Vallée Noble, réduite à un seul membre. L'arrêté préfectoral prononçant la dissolution d'office de cette communauté de communes interviendra dès le vote du compte administratif 2011 par le conseil de communauté, avant le 30 juin 2012 » ;

Considérant que la CCVN n'a pas voté le compte administratif 2011 avant le 30 juin 2012, projet de compte administratif 2011 présenté au conseil de communauté du 21 juin 2012 mais non adopté, une majorité ayant fait part de son opposition pour des raisons découlant de la dissolution de la communauté (reprise de la déchetterie, répartition du personnel, création d'un syndicat intercommunal pour l'assainissement) ;

Considérant que devaient notamment être produits à l'appui de la requête du représentant de l'État à la fois les comptes de gestion et les projets de comptes administratifs de l'établissement public pour 2011 ; que ces pièces ont bien été fournies par le préfet ;

Considérant que, sur le fondement des dispositions précitées, le représentant de l'État a saisi à bon droit la chambre régionale des comptes et que la saisine est complète à la date du 17 juillet 2012 ;

SUR LE FOND

Considérant que le président de la CCVN, dans sa lettre de réponse précitée, enregistrée au greffe le 26 juillet 2012, indique que les comptes administratifs susvisés ont été adoptés implicitement dans le cadre du rapport d'activités 2011 qui a été approuvé à l'unanimité par le conseil communautaire du 21 juin 2012 ; que la chambre ne fait pas sienne cette analyse, les comptes administratifs 2011 ayant été explicitement et préalablement rejetés lors de cette séance et que, s'il s'était agi d'adopter les comptes administratifs lors du vote du rapport d'activités 2011, la participation au vote de l'ordonnateur aurait été prohibée par l'article L. 2121-14 du CGCT ;

Considérant, sur le fondement de l'article L. 5211-26 du CGCT, que le préfet « arrête les comptes à l'appui du compte de gestion, après avis rendu dans un délai d'un mois par la chambre régionale des comptes » ; qu'en conséquence la mission de la chambre est de procéder à l'examen de la conformité des projets de comptes administratifs aux comptes de gestion établis par le comptable public ;

Considérant les rapprochements effectués entre les projets de comptes administratifs et les comptes de gestion pour le budget principal de la CCVN et pour les huit budgets annexes « Activités d'été », « Halte-garderie », « Relais assistantes maternelles », « Ordures ménagères et déchetterie », « Eau », « Assainissement », « Eau Gundolsheim » et « Assainissement Gundolsheim » ;

Considérant que les neuf projets de comptes administratifs préparés par l'ordonnateur sont conformes aux neuf comptes de gestion établis par le comptable, y compris en matière de soldes intermédiaires ; qu'ainsi le préfet du Haut-Rhin est en mesure d'arrêter lesdits comptes à l'appui des comptes de gestion, tels que ressortant des soldes concordants figurant dans le tableau annexé ;

Considérant que le budget annexe « Ordures ménagères et déchetteries » dégage un solde 2011 négatif qui devrait, selon la CCVN, être couvert par le versement, en 2012, d'une subvention grosso modo équivalente d'un organisme extérieur (Eco-emballages) ;

Considérant que le budget annexe « Assainissement » dégage un solde 2011 négatif et d'un volume très conséquent alors qu'il s'agit d'un service public industriel et commercial qui devrait s'équilibrer en dépenses et en recettes ; que les soldes consolidés des neuf comptes administratifs dégagent toutefois un solde 2011 positif ;

PAR CES MOTIFS

DECLARE recevable la saisine du préfet du Haut-Rhin, au titre de l'article L. 5211-26 du CGCT ;

DIT que le préfet du Haut-Rhin peut arrêter les comptes 2011 de la Communauté de communes de la Vallée Noble à l'appui des comptes de gestion dudit établissement public ;

INVITE, conformément à l'article R. 1612-11 du CGCT, le préfet du Haut-Rhin à lui adresser, dans un délai de vingt jours à compter de la notification du présent avis, la décision par laquelle il arrête les comptes 2011 de la CCVN ;

DEMANDE au président de la CCVN d'informer du présent avis le conseil communautaire dès sa plus proche réunion, en application de l'article L. 1612-19 du CGCT, ainsi que d'en assurer la publication soit par affichage soit par insertion dans un bulletin officiel, en application de l'article

R. 1612-18 du CGCT ;

DIT que le présent avis sera notifié :

- au préfet du Haut-Rhin ;
- au président de la Communauté de communes de la Vallée Noble ;
- copie en sera adressée au directeur départemental des finances publiques du Haut-Rhin et au comptable de la CCVN.

ANNEXE - Solde des comptes administratifs et des comptes de gestion 2011

BUDGET PRINCIPAL	
Solde fonctionnement	205 975,58 €
Solde investissement	-12 899,35 €
SOLDE TOTAL	193 076,23 €

Budget annexe « Activités d'été »

Solde fonctionnement	-
Solde investissement	-
SOLDE TOTAL	-

Budget annexe « Halte-garderie »

Solde fonctionnement	10 076,70 €
Solde investissement	-10 076,70 €
SOLDE TOTAL	-

Budget annexe « Relais assistantes maternelles »

Solde fonctionnement	399,28 €
Solde investissement	-399,28 €
SOLDE TOTAL	-

Budget annexe « Ordures ménagères et déchetterie »

Solde fonctionnement	-18 879,85 €
Solde investissement	-1 295,50 €
SOLDE TOTAL	-20 175,35 €

Budget annexe « Eau »

Solde fonctionnement	15 640,01 €
Solde investissement	139 702,21 €
SOLDE TOTAL	155 342,22 €

Budget annexe « Assainissement »

Solde fonctionnement	56 672,70 €
Solde investissement	-468 486,70 €
SOLDE TOTAL	-411 814 €

Budget annexe « Eau Gundolsheim »

Solde fonctionnement	21 131,01 €
Solde investissement	29 305,43 €
SOLDE TOTAL	50 436,44 €

Budget annexe « Assainissement Gundolsheim »

Solde fonctionnement	-1 967,43 €
Solde investissement	119 875,92 €
SOLDE TOTAL	117 908,49 €

CRC Aquitaine, Poitou-Charentes Avis n° 2012-0416 du 9 janvier 2013 SIVU du Mâble

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'AQUITAINE, POITOU-CHARENTES,

VU le code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment ses articles L. 5211-26, L. 5212, et L. 1612-12 ;

VU le code des juridictions financières, notamment son article R. 242-2 ;

VU la lettre en date du 7 décembre 2012, enregistrée au greffe de la chambre le 11 décembre 2012, par laquelle le préfet de la Vienne a saisi la chambre régionale

des comptes au titre du défaut d'adoption du compte administratif 2011 du syndicat intercommunal d'études d'aménagement hydraulique du Mâble (SIVU), sur le fondement de l'article L. 5211-26, II du CGCT ;

VU l'arrêté n°2011.SPC 107 du 26 octobre 2011 par lequel le préfet de la Vienne a constaté la dissolution du SIVU à compter du 31 décembre 2011 ;

VU le compte de gestion 2011 et le projet de compte administratif du SIVU communiqués par le préfet de la Vienne ;

VU la lettre du CB n°1095 du 17 décembre 2012 par laquelle le président de la chambre régionale des comptes a invité Monsieur Serge PEAN, dernier président du SIVU, à présenter ses éventuelles observations sur cette affaire avant le 25 décembre 2011 ;

VU les conclusions du procureur financier ;

Après avoir entendu M. Laurent ROULAUD, conseiller, en son rapport ;

Sur l'application de l'article L. 5211-26, II du CGCT

CONSIDERANT que la saisine préfectorale enregistrée le 11 décembre 2012 concerne le défaut d'adoption du compte administratif 2011 du SIVU ; que cette saisine est fondée sur l'article L. 5211-26, II du CGCT, issu des dispositions de l'article 59 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, publiées au journal officiel le 17 décembre 2010 et entrées en vigueur le 18 décembre 2010 ;

CONSIDERANT qu'en conséquence, les dispositions de l'article L. 5211-26, II sont applicables aux situations dans lesquelles le compte administratif des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en cours de liquidation n'a pas été voté après leur entrée en vigueur ; qu'il est constant que le SIVU a été liquidé avec effet au 31 décembre 2011 ; qu'ainsi les dispositions de l'article L. 5211-26, II sont applicables au défaut d'adoption du compte administratif de cet établissement.

Sur la compétence de la chambre

CONSIDERANT que la saisine préfectorale concerne le défaut d'adoption du compte administratif du SIVU ; que le SIVU est un EPCI conformément à l'article L. 5212 du CGCT ; que le SIVU avait son siège dans le département de la Vienne ; qu'ainsi, la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes est compétente pour connaître de cette saisine.

Sur le délai de traitement

CONSIDERANT qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires précisant les modalités de saisine de la chambre, il y a lieu de considérer que devaient être produits à l'appui de la saisine du préfet de la Vienne à la fois le compte de gestion et le projet de compte administratif du SIVU ; que ces pièces ont bien été fournies par le préfet à l'appui d'une demande motivée ; que, sur le fondement de l'article L. 5216, II précité, la saisine est complète à la date de son enregistrement par la chambre, soit le 11 décembre 2012 ; qu'ainsi, la chambre doit rendre son avis au plus tard le 11 janvier 2013.

Sur l'irrecevabilité de la saisine

CONSIDERANT que l'article L. 5211-26 du CGCT dispose que :

« I.- Un décret ou, selon le cas, un arrêté met fin à l'exercice des compétences de l'établissement public de coopération intercommunale dont la dissolution est demandée ou requise et, le cas échéant, au régime fiscal de cet établissement et à ses droits à percevoir les dotations de l'État. Ce décret ou, selon le cas, cet arrêté entraîne la mise en œuvre consécutive de l'article L. 5211-25-1. Lorsque les conditions de la liquidation sont réunies, la dissolution de l'établissement public de coopération intercommunale peut être prononcée, par le même décret ou arrêté selon le cas, dans les conditions prévues au III du présent article.

II.- En cas d'obstacle à la liquidation de l'établissement public, l'autorité administrative compétente sursoit à la dissolution, qui est prononcée dans un second décret ou arrêté selon le cas. L'établissement public conserve alors sa personnalité morale pour les seuls besoins de sa dissolution. Le président de l'établissement public rend compte, tous les trois mois, de l'état d'avancement des opéra-

tions de liquidation à l'autorité administrative compétente.

Les budgets et les comptes administratifs de l'établissement public en cours de liquidation sont soumis aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20. En cas d'absence d'adoption du compte administratif au 30 juin de l'année suivant celle où la fin de l'exercice des compétences a été prononcée, le représentant de l'État dans le département arrête les comptes à l'appui du compte de gestion, après avis rendu dans un délai d'un mois par la chambre régionale des comptes.

Lorsque la trésorerie disponible de l'établissement public est insuffisante pour couvrir l'ensemble des charges liées à la dissolution, son assemblée délibérante prévoit, par délibération, la répartition entre les membres des contributions budgétaires. Ces contributions constituent des dépenses obligatoires.

À la demande du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou s'il constate, au vu des comptes rendus d'avancement prévus au premier alinéa du présent II, que les conditions de la liquidation sont réunies, l'autorité administrative compétente prononce la dissolution de l'établissement public dans les conditions prévues au III.

Au plus tard au 30 juin de l'année suivant celle où elle a prononcé la fin de l'exercice des compétences, l'autorité administrative compétente nomme, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, un liquidateur chargé, sous réserve du droit des tiers, d'apurer les dettes et les créances et de céder les actifs. La mission du liquidateur, d'une durée initiale d'une année, peut être prolongée pour une même période jusqu'au terme de la liquidation. Dès sa nomination, le liquidateur a la qualité d'ordonnateur accrédité auprès du comptable de l'établissement public de coopération intercommunale en lieu et place du président de ce dernier. Après l'arrêt des

comptes par le représentant de l'État dans le département dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent II, le liquidateur détermine la répartition de l'actif et du passif dans le respect des dispositions de l'article L. 5211-25-1.

III.- L'autorité administrative compétente prononce la dissolution de l'établissement public de coopération intercommunale par arrêté ou décret et constate, sous réserve des droits des tiers, la répartition entre les membres de l'ensemble de l'actif et du passif figurant au dernier compte administratif de l'établissement public de coopération intercommunale dissous.

Les membres de l'établissement public de coopération intercommunale dissous corrigent leurs résultats de la reprise des résultats de l'établissement dissous, par délibération budgétaire, conformément à l'arrêté ou au décret de dissolution » ;

CONSIDERANT qu'il résulte de cette disposition législative que le préfet de la Vienne ne peut saisir pour avis la chambre en cas de défaut d'adoption du compte administratif que s'il existe un obstacle à la liquidation de l'EPCI et avant le prononcé de l'arrêté de dissolution dudit établissement ;

CONSIDERANT qu'en l'espèce la chambre a été saisie plus d'un an après la prise d'effet de l'arrêté de dissolution du SIVU ; qu'en outre, aucun obstacle à la liquidation n'est avancé par les services préfectoraux ;

CONSIDERANT en conséquence que la saisine du préfet de la Vienne est irrecevable.

PAR CES MOTIFS

- DECLARE que la saisine du préfet de la Vienne est irrecevable ;

Le présent avis sera notifié au requérant, à l'ancien président du SIVU et au directeur régional des finances publiques.

Séminaire

23 mai 2014

LES PRIX DE TRANSFERT

14h au Conseil Supérieur du Notariat
60 boulevard de la Tour Maubourg, 75007 Paris

Coordination : **Laurence Vapaille**, MCF HDR à l'Université d'Evry-Val-d'Essonne, membre du centre de recherche Léon Duguit et de 2isf.

Direction scientifique : **Christian LOPEZ**, MCF HDR, Université de Cergy Pontoise, membre du LEJEP et de 2ISF.

Interventions :

- **L'obligation de transparence en matière de prix de transfert :** **Christian LOPEZ**, MCF HDR, Université de Cergy Pontoise, membre du LEJEP et de 2ISF;
- **Le contrôle des prix de transfert : thèmes et enjeux :** **Olivier SIVIEUDE**, DGFIP, Chef de service du contrôle fiscal;
- **L'article 1 AStG : les prix de transfert en droit allemand :** **Michael PREISSER**, Professeur, Université de Lunenburg, Membre de 2ISF;
- **L'action 13 du Plan d'action BEPS (Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéficiaires) de l'OCDE : la documentation relative aux prix de transfert et le reporting pays par pays :** **Samia ABDELGHANI**, Conseillère prix de transfert, OCDE;
- **La notion de groupe : dépendance économique et juridique :** **Karim SID AHMED**, MCF à l'université de Cergy-Pontoise;
- **La pertinence des critères de pleine concurrence :** **Jean-Claude DRIE**, Docteur en droit, Avocat à la Cour d'appel de Paris;
- **Le regard de l'entreprise sur les prix de transfert :** **Guillaume PAQUIER**, Responsable prix de transfert, ALSTOM;
- **Comptabilité et prix de transfert :** **Philippe BAILLY**, Ancien commissaire aux comptes, Conseil aux entreprises.

Centre de Recherche
Léon Duguit

2isf Institut international
des sciences fiscales



Bulletin d'inscription - COUPON REPONSE - A retourner avant le 15 mai 2014

SÉMINAIRE « LES PRIX DE TRANSFERT »

A renvoyer à :

- Nadine BONNET, Université d'Evry-Val-d'Essonne, bât. IDF, 23 boulevard F. Mitterrand – 91025 EVRY CEDEX

- ou par courriel : prixtransfert.23mai2014@univ-evry.fr

Nom :

Prénom :

Fonction :

Courriel :

Adresse professionnelle :

Ce séminaire a été validé au titre de la **formation professionnelle des avocats** (attestation remise en fin de séminaire). Chèque à l'ordre de 2 ISF (à adresser par courrier à Nadine BONNET)

Séminaire à partir de 14h : 80€ TTC

Inscription obligatoire et gratuite pour les enseignants et les étudiants.

AU PROCHAIN NUMÉRO

La RPP des comptables publics locaux

La fiscalité écologique

La certification des comptes
des entités publiques