

POLITIQUES &  
MANAGEMENT  
PUBLIC

## Politiques et management public

Vol 30/3 | 2013

Les transformations publiques au prisme des réformes comptables et financières

---

### La coordination des politiques et des comptabilités publiques dans le cadre des engagements européens de la France

*Coordination of public policies and accounting standards under European commitments of France*

François Ecalte

---



#### Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/6795>  
ISSN: 2119-4831

#### Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

#### Printed version

Date of publication: 15 September 2013  
Number of pages: 339-349  
ISBN: 978-2-7430-1544-2  
ISSN: 0758-1726

#### Electronic reference

François Ecalte, « La coordination des politiques et des comptabilités publiques dans le cadre des engagements européens de la France », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/3 | 2013, mis en ligne le 01 avril 2016, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/6795>

---

## La coordination des politiques et des comptabilités publiques dans le cadre des engagements européens de la France<sup>1</sup>

05

➤ **François Ecalle**

*Conseiller maître à la Cour des comptes*

### Résumé

Les engagements européens pris par l'État en matière de finances publiques concernent l'ensemble des administrations publiques et portent sur leur déficit et leur dette mesurés dans le cadre des comptes nationaux. Or, d'une part, l'autonomie dont bénéficient certaines administrations publiques peut les conduire à mener des politiques allant à l'encontre des objectifs nationaux et, d'autre part, les systèmes comptables de ces administrations sont différents de la comptabilité nationale. Les politiques et les systèmes comptables des diverses administrations publiques doivent donc être coordonnés pour que les engagements européens de la France soient respectés.

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Mots clés :** comptabilité publique, finances publiques, dette publique, déficit public, consolidation, comptabilité nationale.

### Abstract

**Coordination of public policies and accounting standards under European commitments of France.** European commitments taken by French government on public finances concern the whole of public administration and its debt and deficit as measured by national accounting. In this context, autonomy left to some public entities may enable policies that contradict national objectives, while accounting systems of those entities may differ from national accounting regime. Policies and accounting standards of various entities belonging to the whole public administration should therefore be coordinated to comply with and fulfill European commitments of France.

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Keywords:** public sector accounting, public finances, public debt, public deficit, consolidation, national accounting.

<sup>1</sup> Cet article n'engage que son auteur et en aucun cas la Cour des comptes.

\*Auteur correspondant : [fecalle@ccomptes.fr](mailto:fecalle@ccomptes.fr)

doi :10.3166/pmp.30.339-349 © 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

## Introduction

Le traité de Maastricht, signé en 1992, fixe une limite au déficit (3,0 % du PIB) et à la dette (60 % du PIB) des administrations publiques. Celles-ci comprennent l'État, les administrations de sécurité sociale (ASSO), les administrations publiques locales (APUL) et les organismes divers d'administration centrale (ODAC). Ces derniers rassemblent environ 800 organismes de statut varié, même si ce sont souvent des établissements publics administratifs, qui exercent des activités principalement non marchandes et contrôlés par l'État.

Le déficit public, au sens de ce traité, correspond au besoin de financement, au sens de la comptabilité nationale, de l'ensemble de ces administrations publiques. Il résulte de la différence entre les recettes de fonctionnement et subventions d'investissement reçues, d'une part, et les dépenses de fonctionnement, les acquisitions d'actifs non financiers et les subventions d'investissement versées, d'autre part.

La dette publique est la dette brute consolidée en valeur nominale des administrations publiques<sup>2</sup>. Elle ne comprend pas les engagements de retraite.

Conformément au pacte de stabilité et de croissance adopté en 1997 dans le prolongement du traité de Maastricht, les États membres de l'Union européenne transmettent chaque année à la Commission un programme de stabilité qui décrit l'évolution du compte des administrations publiques pour les prochaines années. Sur la base d'un avis de la Commission sur ce programme, le Conseil de l'Union européenne formule des recommandations, notamment si le pays concerné est en situation de « *déficit excessif* », c'est-à-dire s'il dépasse les limites de déficit et d'endettement fixées par le traité. En novembre 2009, le Conseil a ainsi recommandé à la France de ramener son déficit public à 3,0 % du PIB en 2013 et de réduire son déficit structurel (c'est-à-dire corrigé de l'impact des fluctuations de la conjoncture économique) de 4 points de PIB sur la période 2010-2013.

Le traité de mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire limite le déficit structurel à 0,5 % du PIB<sup>3</sup> et, pour les pays qui sont au-delà, impose une trajectoire de convergence du déficit structurel vers cette limite. Cette trajectoire est établie dans les programmes de stabilité mais aussi, pour ce qui concerne la France, dans des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques prévues par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Ces lois de programmation traduisent donc nos engagements européens et couvrent toutes les administrations publiques, y compris celles qui bénéficient d'une autonomie financière, ce qui pose un problème de cohérence de leurs politiques avec celle de l'État pour que les objectifs de finances publiques soient atteints. En outre, le déficit public est le déficit du compte des administrations publiques de la comptabilité nationale. Or, les organismes publics utilisent des systèmes comptables spécifiques, qui diffèrent de la comptabilité nationale et ne sont pas toujours les mêmes d'un organisme à l'autre, pour établir leurs budgets, tenir leurs comptes et piloter leurs dépenses et recettes. Il y a donc un double problème de cohérence : entre les données issues de ces systèmes comptables

---

<sup>2</sup> Après déduction de certains passifs souvent plus difficiles à estimer par les comptables nationaux (produits financiers dérivés...).

<sup>3</sup> Voire moins pour certains pays, comme la France pour laquelle il s'agit de viser un solde structurel nul.

et les résultats de la comptabilité nationale, d'une part ; entre les outils de pilotage des recettes et dépenses utilisés par ces organismes et les objectifs de recettes et dépenses de l'ensemble des administrations publiques en comptabilité nationale qui fondent la trajectoire d'évolution du déficit public.

## **1. La cohérence des politiques publiques**

L'évolution du déficit public inscrite dans les lois de programmation est fondée sur des prévisions de croissance des recettes et dépenses de l'ensemble des administrations publiques. En outre, la convergence du déficit structurel vers la limite fixée par le traité de mars 2012 repose sur les « efforts structurels » réalisés chaque année qui résultent des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires et de maîtrise des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

### **1.1. Les problèmes**

Or les principes de libre administration (article 72 de la Constitution) et d'autonomie financière des collectivités territoriales (article 72-2) leur donnent une grande liberté pour déterminer leurs recettes et leurs dépenses. Le déficit qui en résulte peut être incohérent avec celui qui est inscrit dans la loi de programmation pour l'ensemble des administrations publiques. L'impact des politiques menées par les collectivités locales sur leurs dépenses et recettes peut aussi ne pas être compatible avec l'effort structurel prévu au niveau national.

L'autonomie dont l'Unedic et les régimes de retraite complémentaire, gérés par les partenaires sociaux, bénéficient par rapport à l'État pose un problème semblable. Leurs instances dirigeantes peuvent, par exemple, décider une baisse de cotisation ou une hausse des prestations qui vont à l'encontre des objectifs de réduction du déficit public, effectif ou structurel.

Les opérateurs de l'État (ensemble d'organismes publics subventionnés par l'État pour des missions de service public qui recoupe largement, mais pas totalement, le sous-secteur des ODAC) sont contrôlés par l'État qui leur apporte l'essentiel de leurs ressources. Ils disposent toutefois d'une autonomie de gestion et de ressources propres qui peuvent aussi conduire à des évolutions de leurs recettes, de leurs dépenses et de leur besoin de financement non cohérentes avec les objectifs visés pour l'ensemble des administrations publiques.

En conséquence, les prévisions de dépenses et recettes publiques des lois de programmation reposent essentiellement sur l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, qui ne couvrent que 75 % des dépenses publiques. Leurs objectifs spécifiques doivent être fixés à des niveaux plus stricts et, éventuellement, être ajustés en cours de programmation pour faire face au risque d'une évolution imprévue des dépenses et recettes des organismes autonomes.

Pour éviter de faire ainsi porter l'ajustement et les marges de sécurité nécessaires sur l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, les engagements de la France devraient s'appliquer à toutes les administrations publiques. Une directive de novembre 2011 prévoit d'ailleurs que les États membres de l'Union européenne mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs dans la programmation des finances publiques.

## 1.2. Les solutions

Des dispositions ont déjà été prises pour que la gestion des opérateurs soit cohérente avec la programmation des finances publiques. L'État passe avec eux des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens et ses représentants dans les conseils d'administration peuvent veiller à leur respect. Le produit des taxes affectées à un nombre de plus en plus grand d'entre eux est plafonné, le surplus éventuel par rapport à ce plafond étant reversé à l'État. Leurs effectifs ne peuvent pas dépasser des limites fixées dans les lois de finances. Ces règles ne s'appliquent pas totalement à tous les ODAC, dont le champ n'est d'ailleurs pas exactement le même que celui des opérateurs, mais les risques sont désormais très circonscrits.

Les décisions de l'Unedic et des régimes de retraite complémentaires relatives aux règles de calcul de leurs cotisations et prestations doivent être agréées par l'État pour être applicables à toutes les entreprises et personnes affiliées. Cet agrément peut, en théorie, être refusé si ces décisions sont contraires à la programmation des finances publiques. En pratique, il est cependant très difficile pour un gouvernement d'empêcher ainsi la mise en œuvre des accords passés par les partenaires sociaux, qui sont donc presque toujours validés.

Une solution pourrait résider dans une extension à ces organismes du champ d'application des lois de financement de la sécurité sociale. Celles-ci pourraient ainsi inclure, après une concertation adéquate, des prévisions de recettes et dépenses de l'Unedic et des régimes de retraite complémentaire, cohérentes avec la programmation des finances publiques, qui serviraient de référence à l'État pour apprécier les accords passés par les partenaires sociaux. Ils ne seraient pas agréés si les dépenses et recettes qui résultent de ces accords sont trop éloignées des prévisions de ces lois de financement de la protection sociale.

La question des collectivités territoriales est plus difficile. La Constitution prévoit qu'elles s'administrent librement « *dans les conditions prévues par la loi* ». Une « règle d'or » législative impose ainsi depuis longtemps que leurs dépenses de fonctionnement soient inférieures à leurs recettes de fonctionnement, mais elle leur permet de financer leurs investissements par l'emprunt alors que ces investissements augmentent le déficit public en comptabilité nationale. Les règles européennes sont à cet égard plus restrictives que la « règle d'or » appliquée aux collectivités locales françaises. Cette « règle d'or » pourrait être durcie par une disposition législative, par exemple en y intégrant certains investissements, mais le problème posé par les collectivités territoriales en France n'est pas vraiment celui de leur contribution, qui demeure assez faible, au déficit et à l'endettement des administrations publiques.

Il tient surtout à la forte croissance de leurs dépenses, même en la corrigeant de l'impact des transferts de compétences de l'État. Ces dépenses nouvelles ont été en effet financées par des hausses des impôts locaux qui réduisent les capacités contributives des ménages et entreprises, dans un contexte où le taux global des prélèvements obligatoires est très élevé, et qui rendent plus difficile l'augmentation des impôts affectés à l'État et à la sécurité sociale pour réduire leurs propres déficits. De 1981 à 2011, les prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques locales sont passés de 3,5 à 5,9 % du PIB et les transferts de compétences liés aux mouvements de décentralisation expliquent seulement les deux tiers environ de cette augmentation.

Comme les dépenses des collectivités locales dépendent en partie des ressources qu'elles peuvent espérer obtenir, l'État essaye depuis quelques années de les inciter à modérer leurs dépenses en ralentissant la progression des dotations qu'il leur apporte. Celles-ci représentent

près du quart de leurs recettes<sup>4</sup>. Une nouvelle étape de cette politique sera franchie à partir de 2014 avec une diminution en euros courants de ces dotations. Il serait souhaitable qu'elle s'accompagne d'une différenciation entre les catégories de collectivités : en moyenne, les communes ont encore d'importantes marges financières et peuvent supporter une réduction significative des dotations de l'État, ce qui n'est pas le cas des départements.

La France pourrait aussi s'inspirer des pays européens, comme l'Allemagne ou l'Espagne, où l'État a passé avec les collectivités locales l'équivalent de pactes de stabilité nationaux les engageant sur des objectifs communs de finances publiques conformes aux engagements européens de ces pays. Les exemples donnés par certains de ces pays, comme l'Espagne où un tel pacte interne n'a pas empêché les provinces d'enregistrer des déficits considérables et plus importants que prévu par l'État central, ne sont toutefois pas probants. La France se distingue en outre par le nombre exceptionnellement élevé de ses collectivités territoriales, ses 36 000 communes et quelques milliers d'établissements publics de coopération intercommunale, qui rend beaucoup plus difficile toute négociation de ce type.

## 2. La cohérence des systèmes comptables

Le déficit et la dette publics sont tirés du compte des administrations publiques. Celui-ci fait partie des comptes nationaux, qui sont eux-mêmes des statistiques en dépit de leur appellation et de leur présentation sous forme de comptes.

### 2.1. Les problèmes

Les comptes nationaux reposent sur des concepts et méthodes dont les grandes lignes sont établies au niveau de l'Organisation des Nations Unies, qui sont déclinés dans l'Union européenne à travers un « système européen de comptes nationaux » (actuellement le « SEC 1995 ») ayant valeur réglementaire, qui sont enfin précisés dans un manuel méthodologique et dans des décisions relatives à des traitements particuliers publiés par Eurostat, après consultation d'un comité rassemblant les représentants des instituts statistiques et des banques centrales des États membres.

En France, le compte des administrations publiques est élaboré à partir de « données amont » issues des systèmes comptables spécifiques des organismes qui composent les administrations publiques. L'Insee collecte ces données amont, les « traduit » en comptabilité nationale et les consolide en neutralisant les flux et créances réciproques entre administrations. Cette activité est en partie déléguée à la direction générale des finances publiques du ministère des finances, mais l'Insee en garde la maîtrise. Eurostat, qui est une direction générale de la Commission européenne, est responsable du contrôle de ces statistiques de finances publiques.

Les « erreurs » qui ont été découvertes dans les statistiques de la Grèce, et d'autres pays (Portugal par exemple), ne provenaient pas, pour la plupart, des traitements opérés par l'institut statistique national, mais des comptes de l'État (Grèce) ou de grandes collectivités territoriales (Portugal).

---

<sup>4</sup> Si on y ajoute les subventions non plafonnées, les impôts d'État affectées aux collectivités locales et les remboursements d'impôts locaux qu'il prend à sa charge, presque la moitié des ressources des collectivités territoriales proviennent de l'État.

Ce constat a conduit à prévoir, dans les règlements européens adoptés ces dernières années, qu'Eurostat effectue, dans les États membres, des visites dites « méthodologiques » comportant des pouvoirs d'investigations renforcés par rapport à ses visites habituelles, dites « de dialogue », y compris pour enquêter dans les organismes dont les comptes sont utilisés par les comptables nationaux (État, régimes de sécurité sociale...). Cependant, ces visites méthodologiques, potentiellement assez intrusives, sont rares et Eurostat souhaite, à juste titre, avoir une assurance permanente sur la qualité de ces comptes dans un cadre plus « normal ».

## **2.2. Les solutions**

Cette amélioration de la qualité des statistiques de finances publiques repose sur les trois orientations suivantes : à court terme, une coopération entre les institutions supérieures de contrôle (ISC) comme la Cour des comptes, les instituts nationaux de statistiques (INS) comme l'Insee et Eurostat ; à moyen terme, une généralisation des démarches de certification des comptes des organismes publics ; à long terme, une harmonisation des référentiels comptables.

### ***L'intervention des institutions supérieures de contrôle***

Dans tous les pays européens existent des ISC, qui prennent ou non la forme de « Cours des comptes » comme en France, qui examinent les comptes et la gestion des organismes publics, avec des champs de compétence et des pouvoirs très variables d'un pays à l'autre. Pour renforcer la qualité des « données amont » du compte des administrations publiques, Eurostat souhaite que les INS et ISC coopèrent sur une base permanente, alors qu'ils s'ignoraient assez largement jusqu'à présent, et entend associer les ISC à ses visites « de dialogue » dans les États membres.

Dans son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a signalé qu'elle a convenu avec l'Insee d'organiser des échanges réguliers d'informations, dans le respect de leur indépendance et de leurs prérogatives respectives. L'Insee devrait préciser ses méthodes, notamment les modalités de passage des comptabilités publiques à la comptabilité nationale, et la Cour devrait lui transmettre des informations utiles pour fiabiliser ses traitements. Ces échanges pourront aussi porter sur des opérations complexes et innovantes. Leurs modalités pratiques ont été formalisées dans un accord de coopération signé en octobre 2012.

En outre, une loi du 29 juillet 2011 impose à la Cour de rendre compte au Parlement de la qualité des comptes publics qui font l'objet d'une certification qu'elle n'assure pas elle-même. Son rapport pourra être transmis à l'Insee pour améliorer son information.

### ***La certification des comptes***

Un audit indépendant des comptes des entités publiques comprises dans le champ des administrations publiques est prévu par la directive du 8 novembre 2011 sur les cadres budgétaires des États de l'Union européenne, qui doit être transposée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

En France, la comptabilité générale de l'État, tenue en droits constatés, est certifiée par la Cour des comptes, en général avec des réserves. Toutefois, l'Insee utilise surtout les données de la comptabilité budgétaire, en encaissements et décaissements, qui n'est pas

certifiée, même s'il existe une cohérence entre ces deux comptabilités. À l'avenir, l'Insee devrait s'appuyer plus largement sur la comptabilité générale pour établir le compte de l'État en comptabilité nationale.

Les comptes des administrations de sécurité sociale sont audités et certifiés, ou non, éventuellement avec des réserves, soit par la Cour des comptes (caisses nationales du régime général...), soit par des commissaires aux comptes (régimes complémentaires de retraite...). Cependant, les comptes des hôpitaux publics, qui font partie des administrations de sécurité sociale de la comptabilité nationale, ne font pas l'objet d'une certification. Celle-ci est prévue à partir de 2015, sur les comptes de 2014, par une loi de 2009, mais ses décrets d'application restent à prendre.

Les comptes des organismes divers d'administration centrale sont de plus en plus souvent certifiés par des commissaires aux comptes, notamment dans la mesure où l'établissement de comptes consolidés et leur certification sont prévus par la loi pour ceux qui ont des filiales de taille significative.

Enfin les comptes des collectivités territoriales ne font pas l'objet d'une mission de certification de leur régularité, de leur sincérité et de leur image fidèle. Ils sont seulement examinés, avec une périodicité variable, par les chambres régionales des comptes, à l'occasion de contrôles organiques qui portent surtout sur leur gestion. Il n'est certes pas envisageable de certifier les comptes des 36 000 communes, mais la Cour des comptes considère que la certification des comptes des principales collectivités locales est souhaitable et pourrait, dans un premier temps, faire l'objet d'une expérimentation. Les hôpitaux et les collectivités locales, au moins les plus importants, doivent donc s'engager sur la voie de la certification de leurs comptes. La question du certificateur (Cour des comptes, chambres régionales des comptes ou commissaires aux comptes) n'est pas encore tranchée.

### ***Les référentiels comptables des organismes publics***

La comptabilité nationale, qui s'appuie sur des méthodes statistiques, enregistre les opérations à la date de constatation des droits<sup>5</sup>, mais les administrations publiques européennes utilisent encore souvent une comptabilité fondée sur les encaissements et décaissements pour enregistrer leurs opérations. La France fait exception, la plupart de ses administrations ayant une comptabilité en droits constatés. L'État tient lui-même deux comptabilités à la fois, une comptabilité de caisse et une comptabilité patrimoniale. L'Insee utilise surtout la première pour établir les comptes nationaux.

En France, comme dans les autres pays européens, les comptabilités en droits constatés utilisées par les différentes administrations publiques ne suivent pas les mêmes référentiels comptables. Les normes appliquées à l'État, aux collectivités territoriales, aux caisses de sécurité sociale... peuvent être assez différentes. Eurostat considère que la comptabilité nationale devrait, à l'avenir, s'appuyer dans toute l'Union européenne sur des données tirées de comptes en droits constatés établis sur la base d'un référentiel comptable harmonisé.

Cette harmonisation suppose d'abord de surmonter les réticences de pays, comme l'Allemagne, qui préfèrent la comptabilité de caisse. Il s'agira ensuite de déterminer le référentiel

---

<sup>5</sup> Ce n'est pas pour autant une comptabilité en droits constatés au sens des normes comptables appliquées aux entreprises privées car, par exemple, il n'existe pas de provisions.

commun. Or il existe déjà un système de normes dites IPSAS<sup>6</sup> applicables, en principe, aux organismes publics. Cependant, elles sont un peu trop calquées sur les normes IAS-IFRS<sup>7</sup> appliquées en Europe aux comptes consolidés des sociétés faisant appel public à l'épargne et ne sont, en réalité, pas toujours adaptées aux spécificités du secteur public. En outre, elles sont incomplètes, ne couvrant pas d'importantes catégories de dépenses publiques, et instables. Surtout, elles sont établies par un organisme privé qui n'associe pas les pouvoirs publics. Leur généralisation éventuelle supposerait d'abord une réforme majeure de leur gouvernance dans un « cadre européen » associant étroitement les États membres. Ce « cadre européen » peut prendre des formes diverses (autorité européenne, réseau de normalisateurs nationaux...) parmi lesquelles un choix reste à faire. La Commission européenne pourrait faire des propositions en 2013 ou 2014.

### 3. La cohérence des outils de pilotage

Pour atteindre un objectif de déficit public, effectif ou structurel, le Gouvernement doit, en fonction de ses prévisions de croissance de l'activité économique, se donner un objectif de progression des dépenses publiques et déterminer le montant total des mesures de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires.

#### 3.1. Les problèmes

En cours d'exercice, en fonction des données infra-annuelles disponibles sur l'évolution des recettes et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, il doit pouvoir ajuster le montant des dépenses publiques et des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires. Or, on l'a vu, certains organismes (collectivités territoriales, Unedic, régimes de retraite complémentaire...) peuvent mener des politiques autonomes dont l'impact sur les recettes et dépenses publiques est souvent difficile à prévoir. En outre, les informations infra-annuelles sur leurs comptes sont soit inexistantes (pour certains régimes sociaux et certains opérateurs), soit très difficile à exploiter (données mensuelles sur les comptes des collectivités locales agrégées par la direction générale des finances publiques) pour actualiser les prévisions annuelles du Gouvernement.

Le pilotage, annuel et infra-annuel, des finances publiques ne peut donc en réalité concerner que l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Pour ce qui est de l'État, il s'appuie principalement sur deux « normes » de croissance de ses dépenses : la première (dite « norme en volume »), qui a été instaurée en 2004, s'applique principalement aux dépenses du budget général et aux transferts en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales<sup>8</sup> dont la progression d'ensemble doit être nulle en volume. La deuxième (dite « norme en valeur »), qui date de 2011, s'applique à ces mêmes dépenses hors charges d'intérêt et contributions de l'État employeur au financement des pensions de ses agents. Sur le champ de cette deuxième norme, la croissance des dépenses doit être nulle en valeur.

---

<sup>6</sup> International Public Sector Accounting Standards.

<sup>7</sup> International Accounting Standards – International Financial Reporting Standards.

<sup>8</sup> Enregistrés en « prélèvements sur recettes » en comptabilité budgétaire.

Ces normes ne couvrent pas la totalité des dépenses de l'État (en sont, par exemple, exclues celles qui sont enregistrées sur des comptes spéciaux ou des budgets annexes). Elles s'appliquent aux dépenses enregistrées en comptabilité budgétaire. La croissance des dépenses peut ainsi être à la fois nulle sur le champ de la norme en volume, en comptabilité budgétaire, et significativement positive dans le compte de l'État en comptabilité nationale.

Il arrive aussi fréquemment qu'un Gouvernement transfère certaines dépenses de l'État, dont la croissance est particulièrement forte, à des ODAC et les sorte ainsi du champ de ces normes sans pour autant les faire sortir du périmètre des administrations publiques. L'État peut alors afficher une baisse de ses dépenses alors même que ces débudgétisations n'ont pas d'effet sur les dépenses consolidées des administrations publiques<sup>9</sup>. Du côté des recettes, les prévisions inscrites dans les lois de finances distinguent leur évolution à législation constante et l'impact des mesures nouvelles. Elles sont établies en comptabilité budgétaire et peuvent être différentes en comptabilité nationale.

Des situations budgétaires publiées chaque mois par le ministère des finances permettent de suivre l'évolution des principales recettes et dépenses de l'État ainsi que du solde budgétaire.

Pour ce qui est des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, les lois de financement fixent chaque année, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Des données mensuelles permettent le suivi de ces dépenses et un comité d'alerte donne son avis sur les risques de dépassement. Les dépenses d'assurance maladie sont comptabilisées en droits constatées par les caisses et sont reprises sans corrections significatives par les comptes nationaux.

Les autres dépenses de ces régimes (branches vieillesse et famille) font l'objet de prévisions inscrites dans les lois de financement de la sécurité sociale et d'un suivi infra-annuel. Les risques de dérive par rapport aux prévisions sont moins importants que pour l'assurance maladie. Il n'y a pas non plus d'écarts importants entre les enregistrements dans la comptabilité des caisses et dans les comptes nationaux.

Enfin, les lois de financement de la sécurité sociale prévoient l'évolution de ses recettes en distinguant leur croissance spontanée et l'impact des mesures nouvelles. Le suivi mensuel des recouvrements est assuré par l'ACOSS. Les différences entre ses modalités de comptabilisation et celles de l'INSEE sont limitées.

Le pilotage des finances publiques couvre donc un champ plus restreint que celui des administrations publiques. En outre, les instruments utilisés, notamment les normes de croissance des dépenses, s'appuient sur la compatibilité spécifique des organismes couverts, et non sur la compatibilité nationale, ce qui pose un problème surtout pour l'État dont le pilotage est assuré en utilisant la comptabilité budgétaire, en encaissements et décaissements, sur un champ plus étroit que celui des lois de finances.

### **3.2. Les solutions**

Le pilotage des finances publiques pourrait être plus efficient si les problèmes de coordination entre les politiques publiques et les systèmes comptables étaient résolus, ce qui renvoie aux développements précédents. Ses principales faiblesses tiennent en effet à

---

<sup>9</sup> En principe, ces normes s'appliquent à des dépenses sur un périmètre constant, mais les rapports de la Cour des comptes montrent que ce n'est en pratique pas toujours le cas.

l'autonomie dont bénéficient certaines administrations publiques et aux différences entre leurs systèmes comptables spécifiques et la comptabilité nationale.

Le sujet n'est pas sans importance. En septembre 2010, le Gouvernement prévoyait un déficit public de 7,7 % du PIB en 2010. Au printemps 2011, l'Insee a annoncé qu'il avait été de « seulement » 7,1 % du PIB. Selon le rapport de juin 2011 de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, l'écart résulte pour 0,3 point de PIB d'une erreur de prévision du compte des administrations publiques locales et pour 0,3 point de PIB d'une erreur de prévision relative à l'État. Cette dernière provient des comptes spéciaux de l'État et des retraitements qui permettent de passer du déficit en comptabilité budgétaire au besoin de financement en comptabilité nationale. Les résultats de 2010 ont ainsi été meilleurs que prévu, mais l'erreur aurait pu aussi bien jouer dans l'autre sens, ce qui n'aurait pas eu les mêmes conséquences sur la crédibilité de la France vis-à-vis de ses partenaires européens, des organisations internationales et des analystes financiers.

## Conclusion

Le respect de nos engagements européens en matière de finances publiques suppose un pilotage plus efficace qui lui-même passe par une meilleure coordination entre les politiques des différentes administrations publiques, une amélioration et une harmonisation de leurs systèmes comptables. Si ce diagnostic est assez facile à faire, les solutions ne sont pas simples : les organismes autonomes ne sont pas prêts à abandonner, même partiellement, cette autonomie et le rapprochement des systèmes comptables ne peuvent être envisagés qu'à très long terme. Le problème posé par les collectivités locales est particulièrement complexe.

Cette situation n'est pas spécifique à la France, comme le montre la Commission européenne dans son dernier rapport 2012 sur les finances publiques dans l'Union économique et monétaire<sup>10</sup>. La décentralisation budgétaire, qui peut être mesurée par des indicateurs tels que la part des dépenses et recettes publiques contrôlées par les collectivités locales, tend à s'accroître en Europe, en prenant des formes très diverses. Cette décentralisation ne semble pas en elle-même à l'origine de déficits publics plus élevés, mais elle peut avoir cet effet défavorable si elle est mal conçue. L'application de règles budgétaires aux collectivités territoriales, comme la règle d'or française ou le « frein à l'endettement allemand »<sup>11</sup>, peut atténuer cet effet, mais aucun pays ne semble avoir trouvé la formule idéale.

---

<sup>10</sup> « Report on public finances in EMU », Commission européenne, juillet 2012.

<sup>11</sup> Cette règle, qui a inspiré le traité de 2012, fixe une limite aux déficits structurels de l'État fédéral, d'une part, et de chaque Land, d'autre part.

## **Bibliographie**

Rapports de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2011 et juin 2012).

Rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaires de l'État (mai 2012).

Rapport du Gouvernement annexé à la loi de programmation des finances publiques de décembre 2012 pour les années 2012 à 2017.

Rapport de la Commission européenne sur les finances publiques dans l'Union économique et monétaire (juillet 2012). DOI : <http://dx.doi.org/10.2765/18911>