



Le - 6 JUIL. 2015

Le Premier président

D1503081

Cher Monsieur le Président,

Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) soumet à consultation un projet de cadre conceptuel des comptes publics qui a pour objet de fixer des principes communs aux normes comptables applicables aux différentes administrations publiques entrant dans le champ de ses attributions : Etat et ses établissements publics à caractère administratif, administrations de sécurité sociale entendues au sens large et collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs.

La Cour soutient cette avancée qui, en approfondissant l'élaboration d'une doctrine transversale des finalités et des spécificités de la comptabilité en droits constatés des administrations publiques, doit permettre de faire converger les référentiels comptables applicables aux différentes catégories d'administrations publiques par alignement sur celui (ou ceux) qui procure(nt) l'information la plus complète aux citoyens et à leurs représentants et, ainsi, assurer l'entière application des dispositions de l'article 47-2 de la Constitution.

Malgré l'action du Conseil, les référentiels applicables aux différentes catégories d'administrations publiques conservent en effet un caractère hétérogène sur certains points déterminants.

Comme la Cour n'a cessé de le souligner, cet état de fait concerne tout particulièrement les prestations sociales versées par les organismes de sécurité sociale en application des dispositions législatives et réglementaires. Alors que l'Etat mentionne dans l'annexe à ses comptes des engagements chiffrés au titre du régime par répartition des pensions civiles et militaires et des prestations sociales liquidées par des organismes de sécurité sociale dont il assure le financement (aides au logement, allocation aux adultes handicapés) et que les collectivités territoriales doivent faire de même au titre des prestations sociales qu'elles financent en application de l'avis n° 2013-01 du Conseil relatif aux dépenses d'intervention des entités à comptabilité publique, le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale n'a toujours pas été adapté sur ce point afin d'être mis en cohérence avec les référentiels applicables à l'Etat et aux collectivités territoriales.

.../...

Monsieur Michel PRADAPrésident du Conseil de normalisation des comptes publics
(CNoCP)5, place des Vins de France
75 573 Paris cedex 12

Seuls parmi les différentes catégories d'administrations publiques, les organismes de sécurité sociale délivrent ainsi aux citoyens et à leurs représentants une information comptable incomplète sur une catégorie majeure de charges publiques, alors même que les branches du principal régime de sécurité sociale, celui des salariés, sont pilotées par des établissements publics administratifs, c'est-à-dire des démembrements de l'Etat (la CNAF pour la branche famille, la CNAMTS pour les branches maladie et accidents du travail – maladies professionnelles et la CNAVTS pour la branche vieillesse), qui en établissent les états financiers. Il en va de même pour le régime des retraites des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL).

En conformité avec les objectifs poursuivis par le projet de cadre conceptuel, la Cour estime souhaitable d'en faire évoluer le contenu sur certains points.

Le premier concerne la référence à la notion de « souverain » pour désigner la « principale source des spécificités de l'action des administrations publiques » et certaines des conséquences qui en sont tirées.

Le « souverain » serait le « support de droits collectifs et du service public, inspirateur de politiques publiques et détenteur, sous diverses formes, du pouvoir politique (notamment législatif) » et aurait « en matière de droits collectifs », « des pouvoirs et des engagements » qui, une fois attribués aux administrations publiques, pourraient acquérir, au terme d'un processus formel et dans les conditions précisées *infra*, la consistance de droits et d'obligations pour les administrations publiques ». A l'appui de cette référence, le projet de cadre conceptuel indique qu'il « ne procède pas à une analyse juridique de la question de souveraineté », mais « s'appuie sur des notions de droit ou de philosophie politique pour définir un argumentaire qui lui est propre, à des fins de comptabilité ».

Le détour par la notion de « souverain » apparaît problématique au regard de la lettre de l'article 3 de la Constitution, qui dispose que le peuple, qui en est le détenteur, exerce la souveraineté nationale par ses représentants ou par la voie du référendum. Ce n'est d'ailleurs pas un « souverain » indéterminé, mais le législateur qui est à l'origine des droits et des obligations des administrations publiques que leurs états financiers ont pour objet de retracer. En effet, c'est lui qui fixe le régime juridique des administrations publiques, qui définit la nature et les modalités d'exercice de leurs missions et qui leur affecte des ressources, notamment financières, afin de les exercer. Aussi, conviendrait-il que le terme de « souverain » soit remplacé, dans le cadre conceptuel, par celui de législateur (et celui d'assemblée délibérante au cas particulier des collectivités territoriales).

Dans le même esprit, il n'apparaît pas justifié de dissocier, comme le fait le cadre conceptuel, une entité indéterminée sur un plan juridique, en l'espèce « le souverain », qui serait le porteur des engagements ayant pour origine les lois et règlements, et les administrations publiques, qui n'en seraient en quelque sorte que les mandataires. Lorsque le législateur confie des missions à des administrations publiques déterminées – et cela vaut tout particulièrement pour des démembrements de l'Etat –, il leur attribue nécessairement la détention des droits et des obligations qui leur sont liés. De ce fait, il revient aux états financiers de ces administrations publiques, et non à ceux d'un « souverain » dépourvu de toute existence juridique, de les retracer. Ainsi, les états financiers des administrations publiques doivent nécessairement retracer l'ensemble de leurs passifs, quelle qu'en soit le degré de probabilité et l'échéance, qui doivent être évalués à la clôture des comptes en fonction de la législation en vigueur.

.../...

Il convient par ailleurs que, dans la préoccupation de rassembler le plus grand nombre possible de situations existantes sous le couvert du cadre conceptuel, certaines formulations ne puissent être invoquées, le cas échéant, afin de justifier des immobilismes, voire des reculs par rapport au niveau d'information aujourd'hui atteint par les états financiers des administrations publiques les plus avancées en la matière, c'est-à-dire l'Etat et ses établissements publics administratifs (autres que de sécurité sociale). La mention selon laquelle « Les états financiers peuvent également comprendre : un tableau des flux de trésorerie et un tableau de variation de la situation nette » devrait ainsi être supprimée et son contenu être intégré à celle relative au contenu obligatoire des états financiers, quitte à faire état de l'éventualité de dérogations pour les collectivités territoriales de petite taille.

Enfin, la Cour estime que les affirmations suivant lesquelles « Les états financiers n'ont pas pour objectif de présenter des perspectives financières, mais ... peuvent faciliter à la fois leur établissement et leur lecture » et que « essentiellement fondée sur les conséquences du passé, la comptabilité n'a pas vocation à répondre à toutes les questions que peut notamment se poser un citoyen, par exemple sur ... la soutenabilité à moyen terme des retraites » doivent être précisées afin de prévenir toute interprétation qui tendrait à exclure la mention chiffrée de besoins de financement liés à des prestations sociales de l'information financière annuelle des administrations publiques.

Compte tenu de l'existence d'un principe de continuité propre aux administrations publiques, du caractère non contractuel des prestations sociales dont elles assurent le versement et de l'absence de mécanismes automatiques d'équilibrage financier de la plupart des régimes de protection sociale légalement obligatoires, le principe de pertinence de l'information financière avancé par le projet de cadre conceptuel justifie en effet de compléter dans l'annexe aux comptes des administrations publiques concernées, comme le fait celle de l'Etat, l'information chiffrée sur les engagements par une information chiffrée relative au besoin de financement des régimes de retraites au regard des prévisions de charges de prestations et de produits affectés à leur financement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée

Ce me le Bureau -



Didier Migaud