



# RAPPORT

SUR

la création d'un  
Conseil de la normalisation des comptes publics

Établi par

Michel PRADA

Inspecteur général des Finances  
Président de l'Autorité des marchés financiers  
Président du Comité des normes de comptabilité publique

avec le concours de

Nicolas COLIN  
Inspecteur des Finances

Jean-Paul MILOT  
Chef de la mission des normes comptables

– JUILLET 2008 –

MINISTÈRE DU BUDGET  
DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

## SOMMAIRE

<b><u>I. OBJECTIF ET PROBLÉMATIQUE.....</u></b>	<b><u>1</u></b>
<u>A. LA NORMALISATION COMPTABLE EST UNE FONCTION SPÉCIFIQUE, DISTINCTE DE LA TENUE DES COMPTES COMME DE LEUR CERTIFICATION.....</u>	<u>1</u>
<u>1. Normalisation comptable et tenue des comptes.....</u>	<u>2</u>
<u>2. Normalisation comptable et certification.....</u>	<u>2</u>
<u>B. LES COMPTES PUBLICS DOIVENT ÊTRE NORMALISÉS.....</u>	<u>3</u>
<u>1. La montée en puissance des normes comptables internationales.....</u>	<u>3</u>
<u>2. Le développement de la certification des comptes publics.....</u>	<u>4</u>
<u>3. L'objectif de mieux rendre des comptes sur l'ensemble du périmètre des administrations publiques.....</u>	<u>4</u>
<u>C. LA CRÉATION DE L'AUTORITÉ DES NORMES COMPTABLES, COMPÉTENTE POUR LES SEULS COMPTES DES ENTITÉS PRIVÉES, REND NÉCESSAIRE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE SOLUTION ADAPTÉE POUR LES ENTITÉS PUBLIQUES.....</u>	<u>4</u>
<u>1. La future Autorité des normes comptables ne sera compétente que sur le périmètre des entités privées.....</u>	<u>4</u>
<u>2. Les instances spécialisées sur la normalisation de comptes publics sont aujourd'hui éparpillées.....</u>	<u>5</u>
<b><u>II. PROPOSITIONS.....</u></b>	<b><u>6</u></b>
<u>A. LE FUTUR DISPOSITIF DE NORMALISATION A VOCATION À S'APPLIQUER À L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES .....</u>	<u>6</u>
<u>B. INVESTI D'UN POUVOIR CONSULTATIF, LE FUTUR CONSEIL DEVRAIT RENDRE DES AVIS PUBLICS.....</u>	<u>8</u>
<u>C. LE CNCP DEVRAIT ÊTRE ORGANISÉ AUTOUR D'UN COLLÈGE DÉLIBÉRANT RESSERRÉ, SECONDÉ PAR DES COMMISSIONS SPÉCIALISÉES.....</u>	<u>9</u>
<u>1. Organisation générale.....</u>	<u>9</u>
<u>2. Le format du collège.....</u>	<u>10</u>
<u>3. La composition du collège.....</u>	<u>11</u>
<u>4. Les commissions spécialisées.....</u>	<u>12</u>
<u>D. LE CNCP DEVRAIT S'APPUYER SUR UN SECRÉTARIAT PERMANENT RELEVANT D'UN PROGRAMME DU MINISTÈRE CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS.....</u>	<u>12</u>
<b><u>ANNEXES.....</u></b>	<b><u>15</u></b>

## INTRODUCTION

A la suite de la création, en cours, de l'Autorité des normes comptables, chargée de la normalisation des comptes des entités privées, et de la disparition consécutive du Conseil national de la comptabilité, le ministre du budget et des comptes publics a demandé, par lettre de mission jointe en annexe<sup>1</sup>, que lui soit proposé un nouveau cadre de normalisation des comptes des entités publiques.

Le présent rapport a été établi après examen des modalités en vigueur de normalisation des comptes des entités publiques, en France et dans les principaux pays étrangers, et après entretien avec un certain nombre de responsables politiques, administratifs et des autorités de contrôle concernés<sup>2</sup>. Il s'inscrit dans la continuité du processus de modernisation de la gestion publique, dont la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale encadrent désormais la mise en œuvre.

Après avoir analysé les objectifs et la problématique de la normalisation des comptes des entités publiques, la mission propose la création d'un organisme *ad hoc* dont elle suggère la composition et les modalités de fonctionnement.

### **I. OBJECTIF ET PROBLÉMATIQUE**

#### **A. La normalisation comptable est une fonction spécifique, distincte de la tenue des comptes comme de leur certification**

La tenue des comptes des entités privées et publiques est encadrée par un corpus de principes et de règles dont les sources se structurent en quatre niveaux distincts :

- la doctrine comptable énonce les grands principes comptables et définit les notions fondamentales de la comptabilité (bilan, actifs, passifs, charges, produits, résultat, *etc.*). Elle s'exprime, en général, dans un « cadre conceptuel » ;
- les normes comptables ont pour objet l'application de la doctrine aux grandes catégories d'opérations à comptabiliser et aux spécificités de certains secteurs ;
- les procédures et les instructions comptables concernent les modalités d'application des normes à chaque entité. C'est dans ce cadre que sont établis le plan de comptes de l'entité, l'organisation des inventaires et l'ensemble des règles de tenue des comptes ;
- enfin, la certification des comptes se définit comme un audit externe des comptes imposé et défini par la loi.

---

<sup>1</sup> Cf. annexe I.

<sup>2</sup> La liste des personnes rencontrées dans le cadre de la mission est jointe en annexe au présent rapport (cf. annexe VII).

### **1. Normalisation comptable et tenue des comptes**

La fonction de normalisation comptable, qui consiste à définir les objectifs et la structure des états financiers des grandes catégories d'entités (administrations, entreprises, associations, *etc.*) ainsi que les critères de valorisation et de classement des événements comptables, intègre les cadres conceptuels issus de la doctrine comptable ou y renvoie de manière implicite. Sa finalité est de fournir aux utilisateurs des comptes l'assurance que ces derniers présentent une image fidèle de la situation financière des entités concernées, dès lors que ces comptes sont établis conformément aux normes en vigueur. Elle prend en considération les besoins des différentes catégories d'utilisateurs des comptes (gestionnaires, investisseurs, clients, fournisseurs, employés, *etc.*) en leur permettant de comprendre la portée et la justification des conventions comptables retenues dans les normes.

La tradition française a longtemps confondu normalisation comptable et production de nomenclatures de comptes en conformité avec la nomenclature obligatoire présentée dans le plan comptable général (PCG). Pour autant, le PCG n'a jamais été réductible à une liste de comptes et ses évolutions successives ont introduit des développements plus conceptuels, le rapprochant ainsi d'un corpus normatif au sens actuel du terme. Mais l'apparition de normes internationales et la sophistication croissante des opérations financières ont remis en question nombre de concepts traditionnels et donné lieu à un profond « *aggiornamento* » des cadres conceptuels dans lesquels s'inscrivent des normes rénovées, plus fondées sur des principes que sur des règles précises. Au rebours des démarches anciennes, la normalisation comptable n'a plus pour finalité de régler intégralement la tenue des comptes.

Pour faire la part de la normalisation comptable et de son application, il est nécessaire de préciser la hiérarchie des textes ainsi que les attributions respectives des instances de normalisation et des comptables eux-mêmes, notamment en matière d'interprétation des normes sur des questions nouvelles. Les systèmes de normes d'origine anglo-saxonne ont ainsi progressivement imposé l'idée de réserver au producteur de comptes, sous le contrôle du commissaire aux comptes, la responsabilité d'édicter les procédures et instructions comptables applicables aux entités. A ce niveau, le développement des outils informatiques concentre les enjeux sur les questions d'organisation du système d'information plus que sur les problèmes normatifs proprement dits.

Au total, la montée en puissance de la normalisation conduit à distinguer deux niveaux : l'un, conceptuel et général, qui est celui des normes ; l'autre, plus opérationnel, qui relève de l'application et se matérialise dans des documents émanant du teneur de comptes et dans l'organisation des systèmes d'information comptable. Une séparation s'impose entre la normalisation des comptes d'une part, la tenue des comptes et l'édiction des procédures et instructions associées de l'autre. Les deux fonctions doivent être assurées par des entités distinctes et indépendantes l'une de l'autre, même si leur coopération doit être organisée.

### **2. Normalisation comptable et certification**

Quant à la certification des comptes, elle consiste à s'assurer que les procédures et instructions prises en application des normes comptables sont conformes à celles-ci à la date de la certification. En s'assurant de la conformité des états financiers aux spécifications définies par les normes, le commissaire aux comptes certifie qu'ils renvoient une image fidèle de la situation financière de l'entité.

Le commissaire aux comptes peut cependant considérer, dans des circonstances exceptionnelles, que l'application d'une norme méconnaît l'impératif de donner une image fidèle de la situation – par exemple parce que l'application serait abusive ou parce que la particularité du cas d'espèce n'aurait pas été prévue par l'instance de normalisation. Les textes reconnaissent ainsi la validité de telles hypothèses, puisqu'ils affirment que le principe de l'image fidèle prévaut, si nécessaire, sur les normes comptables applicables. Mais il ne peut s'agir que de cas exceptionnels, qui doivent impérativement être justifiés. L'application de ces dispositions est très rare dans le secteur privé.

En tout état de cause, la certification ayant pour objet la conformité des procédures et instructions aux normes comptables supérieures, elle ne saurait se confondre avec l'édiction de ces dernières. La normalisation et la certification doivent donc, elles aussi, impérativement relever d'organisations distinctes et indépendantes.

## **B. Les comptes publics doivent être normalisés**

Longtemps considérée comme essentiellement spécifique et, dès lors, soumise aux exigences de l'*imperium* plus qu'aux considérations d'efficacité de la gestion publique, la gestion des organismes publics est aujourd'hui comparée à celle des autres entités, en termes de transparence autant que d'efficacité. La globalisation s'accompagne, également, de processus de mise en comparaison des gestions nationales et d'exigences accrues d'exhaustivité et de lisibilité des comptes des entités publiques. La normalisation des comptes publics apparaît ainsi comme une obligation de conformité aux standards internationaux, comme support d'une certification indispensable à la crédibilité de la gestion et comme outil de consolidation d'une gestion publique qui peut être exercée, selon les pays, par différents types d'entités.

### ***1. La montée en puissance des normes comptables internationales***

La normalisation comptable prend une orientation nouvelle avec la montée en puissance des systèmes de normes comptables internationales : les normes dites *International Financial Reporting Standards* (IFRS), qui se sont imposées comme standard de communication financière pour les sociétés cotées, et celles dites *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) pour les entités publiques.

L'utilisation des normes comptables internationales peut être obligatoire, comme c'est le cas pour les comptes consolidés des groupes faisant appel public à l'épargne, ou être seulement une référence à prendre en compte dans l'élaboration des normes nationales, dans les cas où il n'existe pas de dispositif juridique permettant d'imposer les normes internationales aux Etats. A ce jour, les comptes publics ne sont soumis à aucune obligation internationale de normalisation. Toutefois, que leur application soit obligatoire ou facultative, les systèmes internationaux de normes comptables constituent une référence doctrinale par rapport à laquelle il est désormais nécessaire de positionner les normes nationales, d'autant que se multiplient les dispositifs d'analyse critique des gestions publiques nationales, soit par des organisations internationales, soit par des agences de notation dont les appréciations qualifient la qualité de signature des émetteurs publics.

Dans ce contexte, où les choix conceptuels et normatifs peuvent avoir des effets structurants, il est crucial que notre pays accroisse sa capacité de réflexion et d'influence en ce qui concerne les normes comptables internationales ayant vocation à s'appliquer aux entités publiques.

## ***2. Le développement de la certification des comptes publics***

Le fait que les comptes des personnes publiques sont, de plus en plus, soumis à certification est également un motif de développement de la normalisation des comptes publics. La certification s'inscrivant dans un ordre juridique déterminé, un commissaire aux comptes est tenu de se référer à des normes d'application nationale. Encore faut-il que ce référentiel existe et soit pertinent, faute de quoi le certificateur peut se trouver dans la situation de définir lui-même le référentiel qui lui paraît le plus approprié. La normalisation est donc un attribut essentiel de tout système soumis à certification. Les normes s'imposant au certificateur, il doit être éclairé sur leur statut et sur leur interprétation.

## ***3. L'objectif de mieux rendre des comptes sur l'ensemble du périmètre des administrations publiques***

En dotant les entités concernées de principes communs, la normalisation comptable est enfin un vecteur de rationalisation, de transparence et d'amélioration de la capacité à rendre des comptes, au sens premier du terme. Elle s'inscrit donc dans une triple logique d'harmonisation, de consolidation et de comparaison.

En particulier, la normalisation est facteur de rapprochement des outils et des méthodes comptables utilisés par les différentes administrations publiques, ce qui permet de réaliser des économies d'échelle et de disposer d'outils informatiques de qualité, propices à la qualité des comptes rendus par les administrations publiques.

L'objectif de consolidation mérite une attention particulière. La fourniture des services publics varie en effet selon les pays et selon les époques. La comparaison rend en conséquence nécessaire la consolidation. On peut citer, par exemple, le statut respectif de la Sécurité sociale en France et au Royaume-Uni.

## **C. La création de l'Autorité des normes comptables, compétente pour les seuls comptes des entités privées, rend nécessaire la mise en œuvre d'une solution adaptée pour les entités publiques**

### ***1. La future Autorité des normes comptables ne sera compétente que sur le périmètre des entités privées***

Les missions de normalisation pour l'ensemble des entités publiques et privées étaient remplies jusqu'à ce jour par le Conseil national de la comptabilité. Le système français de normalisation comptable a été créé en 1946 avec l'institution d'une commission de normalisation des comptabilités, devenue Conseil supérieur de la comptabilité en 1947 puis Conseil national de la comptabilité (CNC) en 1957. Depuis 1947, le périmètre de compétence de ces instances dotées d'un pouvoir consultatif comprend aussi bien la comptabilité privée que la comptabilité publique. Une réforme importante est intervenue avec la loi du 6 avril 1998 qui a créé le Comité de la réglementation comptable (CRC), dont l'objet principal était d'établir les normes comptables applicables au secteur privé en donnant une portée réglementaire aux avis correspondants du CNC, qui conservait néanmoins son périmètre de compétences antérieur.

La réforme en cours à la date du présent rapport est la conséquence des propositions émises par M. Jean-François LEPETIT, président du CNC, le 6 avril 2007, à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, qui tendaient à opérer une fusion entre le CNC et le CRC. Aux termes de la loi de modernisation de l'économie, actuellement en débat au Parlement, le CNC va ainsi être supprimé pour laisser place à une nouvelle Autorité des normes comptables (ANC), autorité administrative indépendante dotée d'un pouvoir réglementaire, mais spécialisée exclusivement sur les normes de comptabilité des entités privées. Dès lors, cette nouvelle autorité ne sera plus compétente pour donner avis sur les normes comptables applicables aux administrations publiques.

La question pouvait se poser de procéder à la création d'une Autorité des normes comptables englobant dans son champ de compétence les entités publiques. Le rapport mentionné ci-dessus concluait d'ailleurs dans ce sens, en proposant la création d'un pôle des normes comptables publiques au sein de la future ANC, sans prévoir pour autant la disparition du Comité des normes de comptabilité publique, compétent pour l'Etat et ses opérateurs (*cf. infra*). Certains interlocuteurs de la mission ont, au demeurant, exprimé le regret qu'il n'ait pas été donné suite à cette recommandation, au risque de couper la normalisation des comptes publics de celle des comptes des entités privées.

Il existe, néanmoins, des spécificités des administrations publiques qui peuvent justifier la mise en place d'un dispositif de normalisation comptable distinct de celui s'appliquant aux entreprises du secteur privé. Les administrations publiques sont d'une nature juridique différente de celle des entités privées. Leur pérennité n'est pas subordonnée au résultat de leur exploitation. Elles ne sont pas conçues dans le but de dégager un profit qui conditionne leur développement. De nature « non marchande », elles sont majoritairement financées, non par des recettes d'exploitation, mais par des prélèvements obligatoires. La plupart des pays étrangers comparables à la France ont d'ailleurs mis en place deux dispositifs distincts pour assurer la normalisation des comptes des entreprises privées d'une part, des administrations publiques de l'autre<sup>3</sup>.

En tout état de cause, le choix d'une organisation duale doit prendre en compte l'objectif de convergence, voire d'identité, qui s'impose chaque fois que la spécificité d'entités publiques ne s'y oppose pas. On doit même espérer que les entités publiques seront d'autant plus réceptives aux nouvelles normes communes que la prise en compte de leur spécificité aura été convenablement assurée.

Au total, il convient de tirer les conséquences de la création de l'ANC pour remettre à plat et en cohérence le dispositif de normalisation de l'ensemble des comptes publics.

## ***2. Les instances spécialisées sur la normalisation de comptes publics sont aujourd'hui éparpillées***

En ce qui concerne les entités publiques, plusieurs instances<sup>4</sup> sont déjà compétentes pour normaliser les comptes publics en amont du CNC, qui apparaît, dans bien des cas, comme une instance de validation plus que comme le véritable concepteur de la norme publique.

Pour l'Etat et ses établissements publics, le comité des normes de comptabilité publique et le comité d'interprétation qui lui est associé remplissent les missions générales de normalisation.

---

<sup>3</sup> Des éléments de comparaison internationale sont présentés en annexe du présent rapport (*cf.* annexe V).

<sup>4</sup> *Cf.* annexe IV.

Pour les organismes de Sécurité sociale, le Haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de Sécurité sociale (HCICOSS) cumule une fonction de normalisation comptable avec, dans les faits, une fonction d'animation comptable de l'ensemble des organismes intégrés au champ de la LFSS. En l'état actuel du droit, la compétence du Haut conseil n'est toutefois pas exclusive de celle du Conseil national de la comptabilité<sup>5</sup>. Au surplus, le champ de compétence du Haut conseil exclut certaines entités intégrées au périmètre des administrations de Sécurité sociale (ASSO) en comptabilité nationale : ainsi des régimes complémentaires obligatoires et de l'assurance chômage, ou encore des hôpitaux publics et privés à but non lucratifs.

En revanche, il n'existe pas aujourd'hui d'instance de normalisation propre aux collectivités territoriales, celles-ci relevant de l'actuel Conseil national de la comptabilité – dont les travaux en la matière sont, il est vrai, préparés par la direction générale des finances publiques et la direction générale des collectivités locales. En conséquence, la normalisation relève pour elles formellement du CNC – tandis que l'administration de l'Etat, au travers des instructions codificatrices, exerce à leur égard, pour l'essentiel, des attributions de réglementation comptable.

En outre, le Comité des finances locales est théoriquement compétent sur les questions comptables. Mais, faute de pouvoir mobiliser l'expertise technique suffisante, il se concentre, de fait, avant tout sur les enjeux budgétaires. D'une manière plus générale, la multiplicité des interlocuteurs en matière de normalisation comptable est perçue par les élus locaux comme une source de confusion et de complexité.

Au total, la création de l'ANC laisserait les administrations publiques orphelines d'une instance compétente sur l'ensemble de leur périmètre, au risque d'évolutions non harmonisées et de divergence accrue entre les différents systèmes normatifs.

## II. PROPOSITIONS

La mission propose la création d'un conseil de normalisation des comptes publics (CNCP), placé auprès du ministre chargé des comptes publics et compétent pour l'ensemble du périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.

### A. Le futur dispositif de normalisation a vocation à s'appliquer à l'ensemble des administrations publiques

La réforme proposée est l'occasion de remettre à plat la normalisation dans le secteur public en poursuivant l'objectif de convergence et dans l'optique d'une consolidation de l'ensemble du périmètre des comptes publics<sup>6</sup>.

En lien avec la comptabilité nationale, cette démarche est cohérente avec le développement du débat sur l'évolution des comptes publics au sein de la Commission nationale des finances publiques, comme elle l'est avec l'obligation de rendre des comptes chaque année à la Commission européenne sur les finances publiques nationales.

---

<sup>5</sup> Cf. par exemple l'avis n°2008-01 du 10 janvier 2008 relatif à l'actualisation du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale.

<sup>6</sup> Le périmètre des administrations publiques en comptabilité nationale est décrit plus avant en annexe du présent rapport (cf. annexe II).



Pour préparer une future consolidation des comptes sur le périmètre des administrations publiques en comptabilité nationale, il est ainsi nécessaire d'englober, dans la mesure du possible, l'ensemble de ces entités : Etat, organismes divers d'administration centrale (ODAC), administrations publiques locales et administrations de Sécurité sociale.

Pour l'Etat et ses établissements publics, les difficultés sont mineures, puisque le CNCP aurait vocation à remplacer des structures déjà existantes, le Comité des normes de comptabilité publique ainsi que le comité d'interprétation, qui disparaîtraient tous les deux.

Il existe toutefois de nombreux opérateurs de l'Etat qui n'ont pas le statut juridique d'établissements publics. Le texte fixant les attributions du CNCP devra faire en sorte qu'ils soient néanmoins inclus dans son champ de compétence, par exemple en mobilisant les critères permettant d'identifier les administrations publiques en comptabilité nationale. Issus de la norme du système européen de comptabilité (SEC), ces critères sont au nombre de trois : l'entité doit être une unité institutionnelle ; son activité doit être majoritairement non marchande ; ses ressources doivent être des prélèvements obligatoires.

Pour les administrations de Sécurité sociale incluses dans le périmètre de la LFSS, la culture de la normalisation s'est déjà développée dans le cadre du Haut conseil interministériel. Toutefois, la mission a relevé trois séries de difficultés :

- la première, mineure, concerne les entités incluses dans le champ de la LFSS et dont les normes comptables sont suivies par le Haut conseil mais qui, en comptabilité nationale, sont classées dans la catégorie des ODAC : ainsi, par exemple, du FRR ou de la CADES ;
- la deuxième, plus délicate, concerne les administrations de Sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale qui ne sont incluses ni dans le champ de compétence du Haut conseil, ni dans celui du comité des normes de comptabilité publique, mais dont le Haut conseil a connaissance du fait des enjeux de consolidation des comptes sociaux au-delà du seul champ de la LFSS : c'est en particulier le cas des régimes complémentaires des salariés du secteur privé (AGIRC-ARRCO) ;
- enfin, la troisième contrainte concerne les administrations de Sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale dont le Haut conseil n'a pas à connaître et qui aujourd'hui relèvent de fait exclusivement du CNC : c'est le cas des organismes relevant de l'assurance chômage.

Une lettre préparée par la direction de la Sécurité sociale, jointe en annexe du présent rapport, précise les contours du périmètre des administrations de Sécurité sociale et les différents critères qui pourraient y être mobilisés pour déterminer le champ de compétence du CNCP<sup>7</sup>. Comme le souligne ce document, le critère du financement par des prélèvements obligatoires recoupe largement celui de la qualité d'administration publique en comptabilité nationale et, à ce titre, semble le plus opératoire.

Pour les collectivités territoriales, il n'existe pas d'instance de normalisation. Il conviendrait donc de les inclure dans le champ de compétence du CNCP et d'articuler son intervention avec celle du Comité des finances locales, dont les attributions sont très larges et dépassent de loin les seuls enjeux comptables.

---

<sup>7</sup> Cf. en annexe la lettre du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique relative à la réforme de la normalisation comptable et aux notions de périmètre (annexe III).

L'octroi au CNCP d'une compétence étendue à l'ensemble des entités publiques suppose que soit redéfini, au regard de leur intervention dans le champ de la normalisation comptable, le rôle des organismes existants (Comité des finances locales, Haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de Sécurité sociale). La logique voudrait qu'ils n'interviennent plus directement dans le processus de normalisation, mais conservent une fonction consultative et de mise en relation des acteurs concernés pour l'application pratique des normes.

## **B. Investi d'un pouvoir consultatif, le futur Conseil devrait rendre des avis publics**

La future ANC sera investie d'un pouvoir réglementaire indépendant, sous réserve d'homologation ministérielle. Il pourrait en aller de même pour le CNCP.

Toutefois, plusieurs arguments mettent en question la faisabilité et la portée réelle de l'attribution au CNCP d'un pouvoir autre que consultatif :

- en ce qui concerne l'Etat lui-même, la sujétion au pouvoir réglementaire d'une autorité administrative indépendante appelle des objections de principe ;
- les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale pourraient être réticents à se soumettre à un pouvoir réglementaire distinct de celui du ou des ministres compétents. Cette question pourrait soulever des difficultés et retarder la mise en place du CNCP ;
- au regard de ces inconvénients, l'attribution du pouvoir réglementaire apporterait peu de garanties supplémentaires en matière d'indépendance et de caractère contraignant par rapport à un système d'avis préalable obligatoire et public.

Il est donc proposé d'attribuer au CNCP un pouvoir consultatif. Il aurait compétence pour rendre des avis au ministre chargé des comptes publics et, le cas échéant, aux ministres de tutelle concernés, qui demeureront seuls compétents pour leur donner une portée réglementaire. Ces avis pourraient être de différents ordres : propositions de normes comptables nationales, avis sur des propositions de textes émanant des ministères et ayant une portée comptable, avis relatifs aux normes élaborées par les organismes internationaux de normalisation comptable et à leur interprétation.

La force des avis du CNCP serait assurée grâce à :

- la publicité des avis ;
- l'impossibilité pour une administration de prendre un règlement ou une instruction ayant une portée normative comptable sans avoir recueilli l'avis préalable du CNCP ;
- la possibilité pour le CNCP de se saisir lui-même de toute question de sa compétence et d'émettre sur celle-ci des recommandations ;
- l'établissement d'un rapport annuel au Gouvernement et au Parlement et la possibilité d'être entendu ou de demander à être entendu par les commissions compétentes des assemblées parlementaires.

**C. Le CNCP devrait être organisé autour d'un collège délibérant resserré, secondé par des commissions spécialisées**

**1. Organisation générale**

Le CNCP pourrait se structurer autour d'un collège s'appuyant sur les travaux de commissions spécialisées ainsi que sur un conseil consultatif :

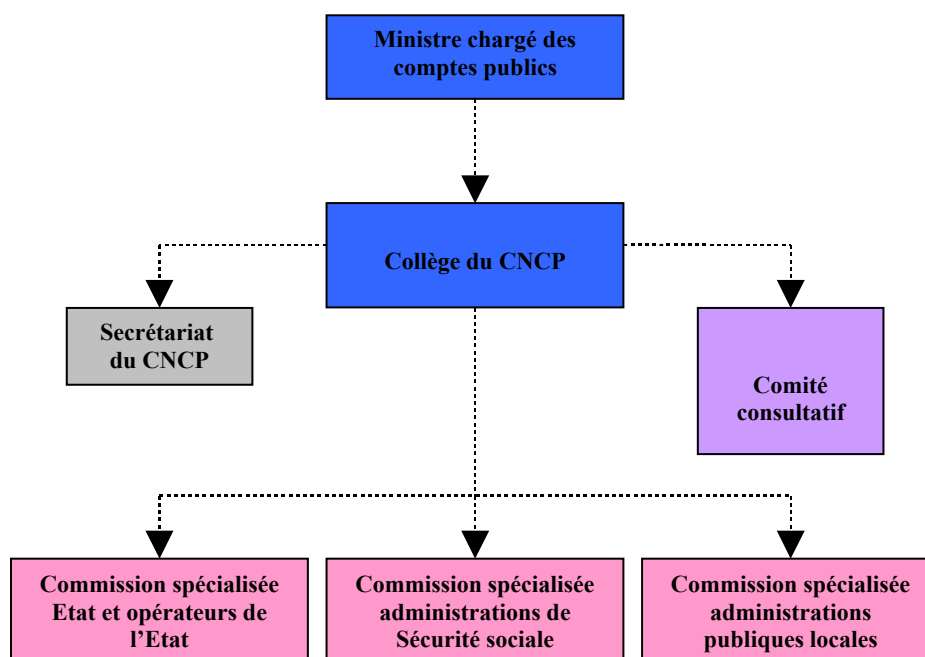
-le collège pourrait être soit la réunion plénière des commissions spécialisées, soit une formation plus restreinte. La seconde hypothèse a l'avantage de renforcer la capacité de délibération et de décision du collège. Elle n'exclurait pas que le président du collège puisse inviter en tant que de besoin des intervenants extérieurs, le cas échéant membres des commissions spécialisées, sans que ceux-ci puissent prendre part aux délibérations ;

-trois commissions permanentes spécialisées pourraient être créées au sein du CNCP, compétentes pour chacune des grandes catégories d'administrations publiques (APE-ODAC, APUL, ASSO). Ces commissions pourraient réunir des groupes de travail en tant que de besoin, afin de devenir les lieux privilégiés de la concertation et de la réflexion sur les normes comptables applicables aux différentes catégories d'administrations publiques ;

-le conseil consultatif aurait vocation à assurer une large représentation des intérêts en présence. Le conseil consultatif s'inspirerait ainsi des comités d'utilisateurs mis en place auprès des instances de normalisation anglo-saxonnes. Le président du CNCP devra présenter chaque année au comité consultatif un rapport d'activité et un programme de travail annuel, qui pourraient être débattus.

Le schéma ci-après constitue une proposition d'organisation générale du CNCP.

Schéma n°1 – Proposition d'organisation du CNCP



*Source : Mission*

## 2. *Le format du collège*

S'agissant plus précisément de la composition du collège, deux scénarios sont envisageables.

Le premier scénario privilégie la représentativité du collège du point de vue de l'ensemble des parties en présence. En assurant que tous les points de vue auront été entendus dans le cadre des délibérations du collège, ce scénario permet de renforcer la portée des avis rendus. Toutefois, il présente aussi trois séries d'inconvénients :

- il impose que les membres du collège soient très nombreux. A titre d'exemple, les collectivités territoriales auraient vocation à y être représentées, outre par la direction générale des collectivités locales, au moins par les trois principales associations d'élus, les associations des maires de France, des départements de France et des régions de France. Les organismes de Sécurité sociale devraient quant à eux avoir voix au chapitre par l'intermédiaire, outre de la direction de la sécurité sociale et de l'ACOSS, de représentants des caisses nationales voire des partenaires sociaux associés à leur gestion ;
- la qualité des délibérations pourrait être affectée par un élargissement excessif du collège. Trop nombreux, ses membres pourraient avoir tendance à n'intervenir qu'*a minima* pour défendre les intérêts de leurs mandants plutôt que de s'impliquer sur le fond des délibérations. La difficulté à nourrir des échanges suffisamment denses pourrait les conduire à se faire représenter par des collaborateurs chargés de tenir le banc sans pour autant, faute des titres suffisants, prendre part aux débats. Le collège serait progressivement empêché de se doter d'une culture de travail en commun, pourtant seule propice à la qualité des avis rendus ;
- enfin, un collège ayant une vocation représentative aurait tendance à vider de leur substance les travaux des commissions spécialisées sur les sphères, respectivement, de l'Etat, des collectivités territoriales et des administrations de Sécurité sociale. Les réunions de ces commissions seraient réduites au statut de répétition des délibérations du collège, peu propice à la prise de décision. Les conclusions des commissions spécialisées pourraient être remises en cause par les mêmes parties, mais à plus haut niveau, dans le cadre des délibérations du collège.

Pour ces raisons, la mission privilégie un second scénario, celui d'un collège resserré composé de membres institutionnels et experts. Ce scénario aurait deux avantages :

- en premier lieu, le resserrement du collège du CNCP permettrait d'assurer la qualité de ses travaux et, par conséquent, l'autorité des avis rendus à leur terme. L'appartenance à une instance resserrée est une incitation à s'impliquer dans l'étude des dossiers et à participer activement aux délibérations. Elle dissuade l'absentéisme ou la délégation de collaborateurs. Elle permet aux membres du collège de forger une culture de travail en commun, favorable à la construction du consensus indispensable au bon exercice de la mission de normalisation ;
- en second lieu, le resserrement du collège est une façon de valoriser le travail des commissions spécialisées en précisant mieux la répartition des tâches entre les uns et les autres : aux commissions spécialisées l'examen des spécificités de tel ou tel périmètre et la prise en compte de l'avis et des intérêts des parties en présence ; au collège l'intégration des conclusions des commissions spécialisées dans le corpus de normes commun à l'ensemble des entités de la compétence du

CNCP. Des membres du collège au profil d'experts institutionnels ou personnalités qualifiées seraient les mieux à même de valoriser de la sorte les travaux des commissions spécialisées.

Dans l'hypothèse où ce second scénario serait retenu, il serait toutefois crucial d'assurer au collège des relations étroites avec les commissions spécialisées et un suivi rapproché de leurs travaux. Pour cette raison, la mission recommande que chacune des commissions spécialisées soit présidée de droit par le président du collège et vice-présidée par un membre du collège. Si la disponibilité qui lui était ménagée était insuffisante, le président pourrait déléguer la présidence de telle ou telle séance de travail au vice-président de la commission, lui aussi membre du collège, sans exclure d'exercer cette présidence chaque fois qu'il le jugera nécessaire.

C'est la mise en place du conseil consultatif qui permettrait, tout en dotant le CNCP d'un collège de dimension restreinte, d'assurer une large représentation des intérêts en présence. Réuni au moins une fois par an ou à l'initiative du président, il permettrait de consulter sur des orientations plus stratégiques, voire politiques, des membres issus du Parlement, du monde universitaire, des collectivités territoriales, des organismes de Sécurité sociale. Sa mission ne recouperait pas celle des commissions spécialisées, qui auraient vocation à se concentrer sur des enjeux plus techniques.

Enfin, le président du collège, l'un de ses vice-présidents ou un membre spécialisé assureraient la représentation du CNCP dans les instances internationales de normalisation, avec, selon les cas, le concours de spécialistes des questions sous revue. A la différence de l'ANC, qui doit mettre en œuvre deux séries de normes selon la nature des entités, et, en particulier les normes européennes IFRS pour les entités cotées, ce qui la conduit à envisager la création d'une commission internationale, le CNCP aura à connaître de la normalisation internationale de manière trans-sectorielle : tous ses secteurs de compétence seront impactés, le cas échéant, par les évolutions internationales. Il importe qu'il s'organise en conséquence, pour en tenir compte autant que pour les influencer.

### **3. La composition du collège**

Les statuts ainsi que la rétribution des membres du collège et des commissions spécialisées doivent être précisés :

- les membres doivent être nommés par arrêté du ministre pour un mandat à durée déterminée, par exemple de trois ans renouvelable. Sur le modèle du CNC, la durée du mandat du président pourrait être le double de celle des membres, soit six ans ;
- une rémunération doit être envisagée afin de s'assurer de l'implication des membres du collège du CNCP. Le cas particulier du président doit être traité.

Dans l'hypothèse d'un collège resserré composé majoritairement d'experts, le collège pourrait comporter des membres de droit, mais aussi une majorité de personnalités qualifiées parmi lesquelles seraient désignés le président du CNCP et les vice-présidents des trois commissions spécialisées.

La mission propose que les membres de droit du collège soient les suivants :

- le Premier président de la Cour des comptes ou son représentant ;
- le chef du service de l'Inspection générale des Finances ou son représentant ;

- le directeur général des collectivités locales ou son représentant ;
- le directeur de la Sécurité sociale ou son représentant ;
- le directeur général du Trésor et de la politique économique ou son représentant ;
- le directeur général des finances publiques ou son représentant ;
- le directeur du budget ou son représentant ;
- le président du Comité des finances locales ou son représentant.

Les membres de droit seraient rejoints par neuf personnalités qualifiées, parmi lesquelles :

- trois membres du collège de l'ANC dont son président et deux membres désignés par ce dernier parmi les personnalités nommées à ce collège à raison de leur compétence comptable et économique ;
- deux personnalités issues du monde de la comptabilité privée ;
- quatre autres personnalités qualifiées.

Le collège devrait se doter d'un règlement intérieur traitant notamment des procédures de saisine, d'examen et de délibération.

#### *4. Les commissions spécialisées*

Quant à la composition des commissions spécialisées, elle doit garantir la compétence technique des participants aux travaux et pourrait être arrêtée par le collège du CNCP en tenant compte des principes suivants :

- les membres permanents devraient appartenir aux administrations et principaux organismes concernés ou à des représentants choisis par leurs organisations respectives ;
- les commissions spécialisées doivent pouvoir associer à leurs travaux des interlocuteurs choisis suivant les sujets inscrits à leur agenda ;
- les commissions spécialisées auraient une fonction consultative d'expertise et de proposition au collège, seul organe délibératif.

La mission ne s'est pas prononcée, à ce stade, sur l'opportunité d'établir une commission d'interprétation ou un comité d'urgence. Il n'est pas évident, en effet, que ceci soit nécessaire et qu'il ne soit pas préférable de répondre aux demandes d'interprétation au niveau du collège ou des commissions spécialisées. La pratique devrait permettre de répondre à cette question ultérieurement.

#### **D. Le CNCP devrait s'appuyer sur un secrétariat permanent relevant d'un programme du ministère chargé des comptes publics**

S'agissant de l'organisation opérationnelle, il est proposé de doter le CNCP d'un secrétariat placé sous l'autorité directe de son président et auquel seraient affectés une douzaine de collaborateurs. Un secrétaire général et un directeur technique seraient chargés d'animer cette structure sous l'autorité du président.

Le secrétariat sera chargé d'assurer le fonctionnement du CNCP et prendra notamment en charge la préparation des délibérations, rapports, comptes-rendus et publication des avis du collège, l'organisation et le suivi des réunions des commissions, les études et expertises, l'élaboration du rapport d'activité du conseil. L'organisation et les modalités de fonctionnement du secrétariat sont fixées par le président.

Afin de favoriser les synergies, faciliter les échanges et optimiser l'utilisation des moyens et des compétences, le CNCP devrait être établi à proximité de la nouvelle Autorité des normes comptables. Il est donc envisagé une implantation dans les mêmes locaux. La juxtaposition des services du CNCP et de l'ANC devrait être propice à la cohérence des travaux des uns et des autres et, à terme, dans l'esprit de la loi organique du 1er août 2001 pour ce qui est de l'Etat, à la nécessaire convergence des normes du secteur privé et de celles applicables aux administrations publiques.

Une enveloppe de moyens tant en personnels qu'en crédits devrait être clairement identifiée sur un programme *ad hoc* du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Outre les crédits nécessaires à la rémunération des agents affectés au secrétariat du CNCP (soit 12 ETPT), cette enveloppe devrait prévoir :

- une dotation indemnitaire pour le président ainsi que pour les personnalités qualifiées membres du collège ; il convient en effet de rémunérer à leur juste valeur l'implication du président et des membres du collège non désignés ès qualités. Un décret et un arrêté créeront ces indemnités et en fixeront le montant ;
- une dotation de fonctionnement courant calibrée selon les standards en vigueur au sein du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ;
- une dotation pour études et expertises extérieures ainsi que pour frais de missions.

Au total, c'est une enveloppe de près de 1,5 million d'euros qu'il conviendrait de prévoir (dont 1,3 million d'euros de dépenses de personnels et 0,2 million d'euros de dépenses de fonctionnement). Le financement devrait en être assuré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 par redéploiement interne entre les moyens alloués aux différents services et directions. Une décision du ministre (approuvée du ministre) sera nécessaire pour fixer pour 2009 le montant des moyens alloués au CNCP et le schéma de redéploiement interne associé, avec consolidation en projet de loi de finances pour 2010.

**CONCLUSION**

Les propositions de la mission devraient, idéalement, être mises en œuvre en cohérence avec l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de l'Autorité des normes comptables, afin d'éviter une période « blanche » durant laquelle la normalisation applicable au secteur public devrait être interrompue.

Il est donc souhaitable qu'une disposition législative *ad hoc* soit introduite dans le projet de loi de finances pour 2009 ou dans le projet de loi de finances rectificative pour 2008. Une annexe<sup>8</sup> au présent rapport comporte à cette fin une proposition d'article de loi de finances modifiant l'article 136 de la loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002.

Paris, le 23 juillet 2008

Michel PRADA

---

<sup>8</sup> Cf. annexe VI.



# **ANNEXES**

## **LISTE DES ANNEXES**

- ANNEXE I : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE II : LE PÉRIMÈTRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN COMPTABILITÉ NATIONALE**
- ANNEXE III : LETTRE DU MINISTRE RELATIVE AUX PÉRIMÈTRES DANS LE CHAMP DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**
- ANNEXE IV : LES INSTANCES DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS**
- ANNEXE V : LA NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS AUX ÉTATS-UNIS, AU ROYAUME-UNI, EN SUÈDE ET AU CANADA**
- ANNEXE VI : PROJET D'ARTICLE DE LOI DE FINANCES PORTANT CRÉATION DU CONSEIL DE LA NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS (CNCP)**
- ANNEXE VII : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

**ANNEXE I**

**LETTRE DE MISSION**



LE MINISTRE

Nos réf. : L.063 - Cab/NC

Paris, le

13 MAI 2008

Monsieur le Président,

La réforme du système de normalisation, consécutive au rapport remis par Monsieur J.J. Lepetit le 6 avril 2007 conduit à s'interroger sur le régime futur de la normalisation comptable applicable aux entités du secteur public. Ce rapport prévoyait la construction du pôle dédié à cette question, sans expliciter le statut et les conditions de fonctionnement de ce pôle.

Le développement de la réforme, qui a connu une première étape avec la modification des structures du Conseil national de la comptabilité (CNC) et qui devrait être parachevée prochainement pour ce qui concerne le secteur des entreprises par la création d'une Autorité des normes comptables, rend nécessaire la définition et l'adoption d'un dispositif apte à assurer la fonction de normalisation des règles comptables applicables aux entités du secteur public.

A cette fin, je souhaite vous confier une mission dont le but sera de définir les principales modalités de ce futur dispositif et notamment les caractéristiques majeures de l'organisme qui devra conduire cette tâche.

Vos propositions porteront, à la fois, sur le périmètre de compétence du futur organisme, sur son statut et sa composition.

Sur le premier point, il me paraît très souhaitable que ce périmètre coïncide le mieux possible avec celui des administrations publiques afin que les règles comptables qui leur seront applicables soient les plus cohérentes possible et facilitent une vision globale, voire consolidée, des finances publiques. La réalisation de cet objectif soulèvera la question du statut de certaines entités de droit privé classées dans le secteur des administrations publiques. Je souhaite que vous puissiez formuler des propositions pour régler ces cas au mieux, sans chercher nécessairement à les traiter tous et en privilégiant l'efficacité par rapport à l'exhaustivité.

Monsieur Michel PRADA  
Président du comité des normes  
de comptabilité publique  
Autorité des marchés financiers  
17, place de la Bourse  
75082 PARIS CEDEX 2

MINISTÈRE DU BUDGET  
DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE  
139, rue de Berçy - Téléc 146 - 75572 Paris Cedex 12

La définition du statut de l'organisme devra être dictée essentiellement par des considérations pragmatiques: il s'agit de doter cet organisme de l'indépendance de jugement et de l'autorité nécessaires à l'exercice de sa mission. A ce titre il sera nécessaire de bien définir son positionnement dans le processus réglementaire d'élaboration des normes et de s'assurer que l'impact de ces normes est bien mesuré, notamment pour les comptes de la sécurité sociale sur la base desquels le Parlement vote des objectifs prévisionnels et des mesures de redressement.

Il vous appartiendra également de mener les concertations appropriées avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment pour définir sa composition, qui devra privilégier l'efficacité et la compétence technique. Une attention particulière devra être portée aux collectivités locales et aux administrations de sécurité sociale, dont l'adhésion est une condition indispensable.

La définition d'un périmètre pertinent, la compétence technique des membres du Comité, la définition claire de ses prérogatives et la reconnaissance par les principaux acteurs me semblent constituer les meilleures garanties de la crédibilité de ce nouveau dispositif.

Je souhaite enfin que soient recherchés tous les moyens permettant de développer les réflexions et travaux communs avec l'organisme qui sera chargé de la normalisation applicable au secteur privé, notamment au niveau des équipes techniques. Il s'agit, à la fois, d'optimiser l'emploi de ressources rares et de poursuivre dans les meilleures conditions notre politique générale en matière de normalisation comptable; celle-ci a toujours été fondée sur le rapprochement entre la comptabilité privée et la comptabilité publique, même si doivent être correctement pris en compte les spécificités des différentes entités publiques par rapport à la sphère privée, notamment en termes d'engagements. Ce mouvement s'approfondit et s'amplifie au niveau international et je suis convaincu qu'il représente un facteur décisif de la modernisation de la gestion publique.

Je vous serai obligé de me remettre vos propositions pour le 15 juillet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Très cordialement*

  
Eric WOERTH

**ANNEXE II**

**LE PÉRIMÈTRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN COMPTABILITÉ  
NATIONALE**

## **L'ETAT ET SES DÉMEMBREMENTS**

En comptabilité nationale le sous-secteur des administrations publiques centrales (APUC) comprend l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC).

L'Etat est considéré comme une seule unité institutionnelle regroupant les fonctions des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Son périmètre correspond, en principe, à celui qui est repris dans le Compte général de l'Etat, prévu par la LOLF.

Les ODAC sont des organismes dotés de la personnalité morale de statut juridique varié, le plus souvent toutefois des établissements publics de type administratif, auxquels l'Etat a confié une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Ils sont contrôlés et financés majoritairement par l'Etat et exercent une activité principalement non marchande.

## **LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**

En comptabilité nationale, les administrations de sécurité sociale (ASSO) comprennent les régimes d'assurance sociale (SECU) et des organismes dépendant des assurances sociales (ODASS).

Les régimes d'assurance sociale (SECU) couvrent des risques et besoins sociaux qui ouvrent droit à des prestations sociales. Ils regroupent les organismes à comptabilité complète qui ont pour activité le versement de prestations sociales, dont les ressources principales sont des cotisations sociales obligatoires, et dont les administrations publiques fixent ou approuvent le taux. Ainsi figurent dans ce sous-secteur les caisses de sécurité sociale qui relèvent du Code de la sécurité sociale, mais aussi les régimes complémentaires de retraite à statut conventionnel ainsi que l'UNEDIC (organisme paritaire privé de gestion de l'assurance chômage).

Les régimes d'assurance sociale des administrations de sécurité sociale comprennent :

- le régime général de la sécurité sociale, structuré autour de quatre entités nationales (Caisse nationale d'assurance maladie, Caisse nationale d'allocations familiales, Caisse nationale d'assurance vieillesse et Agence centrale des organismes de Sécurité sociale) ;
- les fonds spéciaux (Fonds commun pour les accidents du travail, Fonds d'indemnisation des travailleurs de l'amiante, Service social d'allocation vieillesse, Fonds de solidarité vieillesse et Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales avant sa budgétisation en 2004) ;
- les autres régimes de base des salariés (régimes spéciaux d'entreprises et d'établissements publics, salariés agricoles etc.) ;
- les régimes des non salariés (dont la mutualité sociale agricole – régime des exploitants agricoles) ;
- le régime d'indemnisation du chômage (UNEDIC) ;
- les régimes complémentaires d'assurance vieillesse des salariés (ARRCO, AGIRC).

Les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS) comprennent :

- les hôpitaux de l'assistance publique ainsi que les hôpitaux privés financés par la dotation globale hospitalière (attribuée par les caisses de sécurité sociale, la CNAM pour l'essentiel) ;
- les œuvres sociales intégrées aux organismes de sécurité sociale (œuvres sociales de la CNAF, écoles d'infirmières).

## **LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES**

Les administrations publiques locales (APUL) comprennent les collectivités territoriales et les organismes divers d'administration locales (ODAL).

Les collectivités locales regroupent :

- les collectivités territoriales à compétence générale : communes, départements et régions (budgets principaux et budgets annexes) ;
- les syndicats intercommunaux, communautés urbaines et régies ayant une activité non marchande. L'existence de ces organismes traduit soit l'élargissement à plusieurs communes de l'assiette financière nécessaire aux travaux d'équipement (syndicats intercommunaux d'aménagement de zones industrielles), soit l'exploitation sous tutelle de certains services publics (régies de transport). Les opérations de ces organismes sont en général en étroite relation avec celles des communes et des départements. Elles sont donc, en comptabilité nationale, regroupées et consolidées.

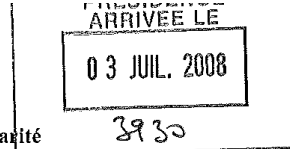
Les organismes divers d'administration locale (ODAL) regroupent différentes unités institutionnelles :

- les unités non marchandes émanant directement des communes et départements : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours ;
- les unités chargées de l'aménagement du territoire, émanant souvent de l'Etat mais dont le financement est local : sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, établissements publics d'aménagement des villes nouvelles ;
- les crèches communales et associatives ;
- les organismes consulaires : chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers, chambres d'agriculture ;
- les associations culturelles financées par les collectivités territoriales ;
- enfin, les lycées et collèges (établissements publics et privés sous contrat) sont depuis 1986 des établissements publics locaux d'enseignement, financés par les régions et départements (hors rémunération des fonctionnaires). Toutefois, les salaires des enseignants ne figurent pas dans le compte des administrations locales, mais dans celui de l'administration centrale. Les collèges et écoles privés sous contrat ont été reclassés, en base 2000, dans le secteur institutionnel des institutions sans but lucratif au service des ménages, les salaires apparaissant toujours dans le compte de l'Etat.



**ANNEXE III**

**LETTRE DU MINISTRE RELATIVE AUX PÉRIMETRES DANS LE CHAMP DES  
ADMINISTRATIONS DE SECURITÉ SOCIALE**



Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité  
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative  
Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

DSS/MCP/3<sup>ème</sup> sous direction  
Cécile VANDAMME  
Julien TIPHINE  
Téléphone : 01 40 56 73 13  
Télécopie : 01 40 56 87 64  
N° D/4106/08

Paris, le 30 JUIN 2008

*Copie J.P. Nilot  
à rendre*

Le Ministre du budget, des comptes  
publics et de la fonction publique

à

Monsieur Michel PRADA  
Président du comité des normes de  
comptabilité publique

**Objet : Réforme de la normalisation comptable – Notions de périmètre**  
**Pièce jointe : un tableau**

Dans le cadre des missions qui vous ont été confiées sur la normalisation des règles comptables applicables aux entités du secteur public, vous avez réfléchi dans un souhait de concertation des différents acteurs pour les secteurs concernés.

A ce titre, je vous transmets comme attendu un projet de périmètre de ce dispositif nouveau pour les organismes de sécurité sociale et de protection sociale, afin d'aider votre réflexion sur ce point, partie intégrante de vos futures propositions.

Le tableau ci-joint s'efforce de faire apparaître des critères de distinction entre secteur privé (dont les normes comptables relèveraient de l'ANC) et secteur public (au sens de l'entité comptable nouvelle).

Dans un souci de clarté plus que d'exhaustivité à ce stade, il n'a été mentionné que le cas des entités les plus importantes ou qui peuvent se trouver à la limite d'un des critères proposés.

Ont été ainsi distinguées les entités par catégories selon leur rôle et leur proximité par rapport à la Sécurité sociale. La classification utilisée par l'INSEE dans ses travaux suivant des critères qui lui sont propres, complète cette liste mais ne tient pas lieu de support de réflexion, ce classement notamment pour la distinction entre ODAC et SECU, étant avant tout pragmatique.

Les entités considérées ont été distribuées au regard de quatre critères évoqués dans les réunions à savoir : dans le champ de la LFSS ou non (au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel), s'il y a ou non tutelle de l'Etat (il est considéré que l'Etat n'a pas de tutelle sur l'AGIRC-ARRCO, se contentant d'étendre par arrêté les accords, sans pouvoir annuler les décisions en opportunité financière comme c'est le cas pour les caisses) et si le financement est assuré par des prélèvements obligatoires (au sens du Conseil des prélèvements obligatoires).

Il a enfin été jugé opportun d'examiner une appartenance au secteur concurrentiel au regard du droit communautaire (au sens de la jurisprudence de la CJCE).

Les normes comptables appliquées aujourd'hui sont également précisées, cette répartition entre le plan comptable général et ses dérivés (PCUOSS, ..) et les normes utilisées par l'Etat permettant de mieux situer les entités dans ce nouveau dispositif.

La dernière colonne du tableau met en évidence des critères de distinction, en particulier celui des prélèvements obligatoires, qui recoupe celui des administrations publiques de l'INSEE, et semble le plus opératoire.

Figurent également les régimes privés d'assurance sociale, en-dehors du périmètre proposé ; mais si leurs normes comptables semblent relever du secteur privé, un lien (représentation, avis, consultations...) avec l'entité comptable publique nouvelle permettrait de prendre en compte leur rôle dans la protection sociale et d'évaluer de façon homogène les risques.

Le cas des hôpitaux, et de l'UNEDIC-ANPE, est mentionné mais doit être approfondi.

Mes services se tiennent à votre disposition pour tout complément.

POUR LE MINISTRE ET PAR DÉLÉGATION

Le Directeur de la Sécurité Sociale



Dominique LIBAULT

- Annexe III, page 3 -

TABLEAU – REFORME DE LA NORMALISATION COMPTABLE – NOTIONS DE PERIMETRE

JT 25.6.8

	Entité considérée	Classification utilisée par l'INSEE (ASSO base 2000)	Champ de la LFSS	Tutelle de l'État	Financement par des PO	Secteur non concurrentiel au regard du droit communautaire	Normes comptables * = adapté du			Critère et limite entre normes publiques et privées
							PCG IFRS	PCUOSS	RNCE IPSAS	
Caisses de sécurité sociale du régime général	CNAV	SECU	x	x	x	x		x		PUBLIC
	CNAMTS	SECU	x	x	x	x		x		
	CNAF	SECU	x	x	x	x		x		
	ACOSS	SECU	x	x	x	x		x		
Organismes participant au financement de la sécurité sociale	CADES	ODAC	x	x	x	x	x*			
	FCMU	ODAC	x	x	x	x			x	
	FRR	ODAC	x	x	x	x		x*		
	FSV	SECU	x	x	x	x		-		
	CNSA	SECU	x	x	x	x		x		
Régimes spéciaux de base  (EP) : tutelle au titre du statut d'établissement public	MSA salariés	SECU	x	x	x	x		x		
	MSA exploitants	SECU	x	x	x	x		x		
	RSI	SECU	x	x	x	x		x		
	CNAVPL	SECU	x	x	x	x		x		
	CNRACL	SECU	x	x	x	x		x		
	RS gérés en caisses (ex.: vieillesse RATP)	SECU	x	x	x	x		x		
	RS gérés en interne (ex.: maladie RATP)	Privé	x	x(EP)	x	x	x	(x)		
Régimes complémentaires	ERAFP	SECU		x	x	x	x	x		
	IRCANTEC	SECU		x	x	x	-			
	Compl. RSI / CNAVPL	SECU		x	x	x		x		
	ARRCO et AGIRC	SECU			x	x		x*		
Régimes privés d'assurance sociale	Mutuelles	Privé					x*			
	Institutions de prévoyance	Privé					x*			
	Assureurs privés	Privé					x*			
Service public de l'emploi	UNEDIC ANPE	SECU ODAC		x	x	x	x*			
Hôpitaux	Hôpitaux publics	ODASS							-	
	Hôpitaux privés PSPH	ODASS					x		x*	
	Hôpitaux privés non PSPH	Privé					x			

## **ANNEXE IV**

### **LES INSTANCES DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS**

## POUR L'ETAT ET SES DÉMEMBREMENTS : LE COMITÉ DES NORMES DE COMPTABILITÉ PUBLIQUE

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose que « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » (article 27).

Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat sont posées à l'article 30 de la même loi organique, qui dispose que « *la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement et d'encaissement. Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. Elles sont arrêtées après avis d'un comité composé de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié.* »

En application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, l'article 136 de la loi de finances pour 2002 a créé un « *Comité des normes de comptabilité publique chargé d'émettre un avis préalable sur les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat* ». Compétent pour normaliser les comptes de l'Etat, ce comité « *traite de toutes questions d'ordre comptable relevant de l'Etat ou de ses établissements publics de type administratif et organismes assimilés* ». Il est secondé par un Comité d'interprétation, issu d'un arrêté en date du 21 mai 2004.

Le Comité des normes de comptabilité publique peut donner des avis sur les normes comptables applicables aux établissements publics à caractère administratif. A ce jour, cette faculté n'a pas encore été utilisée. Actuellement la normalisation comptable applicable aux établissements publics dotés d'un agent comptable repose pour l'essentiel sur les dispositions des articles 1, 52, 180, 216 et 218 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

La distinction principale s'établit entre les établissements publics de type administratif, dont le plan comptable type doit s'inspirer du plan comptable général, et ceux, de type industriel et commercial, qui doivent appliquer le PCG en suivant un plan comptable type. Le CNC est l'instance chargée de donner un avis sur le respect des ces dispositions.

Les plans comptables type actuellement en vigueur sont présentés dans le tableau ci-après.

**Tableau n°1 – Instructions codificatrices applicables aux établissements publics nationaux**

Référence de l'instruction codificatrice	Entités publiques concernées
M91	Etablissements publics nationaux à caractère administratif
M92	Chambres d'agriculture
M93	Etablissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
M94	Etablissements publics d'aménagement des villes nouvelles
M95	Etablissements publics nationaux industriels et commerciaux
M951	Etablissements publics fonciers
M99	Etablissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles
M910	Etablissements publics nationaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles
M9R	Régies des établissements publics locaux et établissements publics nationaux d'enseignement

Source : DGFIP

## **POUR LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE : LE HAUT CONSEIL INTERMINISTÉRIEL DE LA COMPTABILITÉ DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE**

La loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS), adoptée en août 2005, dispose que les comptes des organismes de Sécurité sociale « *doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Les régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement sont soumis à un plan comptable unique :

- aux termes de la LOLFSS, ce plan comptable unique est « fondé sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement »<sup>9</sup> ;
- aux termes d'un décret en date du 19 septembre 2001, ce plan comptable unique est approuvé par arrêté interministériel. Il est venu se substituer aux anciens plans comptables particuliers applicables aux différents régimes obligatoires de base (régime agricole, régimes autonomes).

La normalisation des comptes de la Sécurité sociale relève conjointement du Conseil national de la comptabilité et du Haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de Sécurité sociale (HCICOSS), issu du même décret du 19 septembre 2001.

Le HCICOSS est notamment chargé :

- de fixer des orientations et de superviser l'ensemble des travaux de la Mission comptable permanente des organismes de sécurité sociale (MCP), placée auprès du directeur de la Sécurité sociale, est destinataire des comptes annuels de l'ensemble des organismes concernés ;
- de donner un avis sur toute proposition de modification du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS) ;
- de présenter toutes recommandations nécessaires pour améliorer la lisibilité et la production des comptes des organismes de sécurité sociale ;
- d'élaborer un rapport annuel qui est communiqué au Parlement en vue d'améliorer son information sur les principes et les règles qui régissent les comptes des organismes de sécurité sociale.

Le champ de compétence du HCICOSS englobe l'ensemble des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale :

- champ d'application des LFSS, ce périmètre est aussi celui sur lequel la Cour des comptes a compétence pour certifier les comptes de la Sécurité sociale, la LOLFSS évoquant les « *comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général* » ;

---

<sup>9</sup> La Sécurité sociale rend des comptes en droits constatés depuis une réforme décidée par Simone VEIL en 1994.

- la notion de « *comptes combinés* » d'une branche de la Sécurité sociale renvoie au « *cumul des éléments d'actif et de passif, des charges et des produits, en éliminant les résultats internes, les opérations et les comptes réciproques des comptes individuels des entités combinées, établis selon des règles identiques et préalablement retraités aux normes de l'ensemble et conformes au plan comptable unique des organismes de sécurité sociale* »<sup>10</sup>. Elle permet donc de consolider les comptes des caisses nationales, établissements publics à caractère administratif, et des réseaux de caisses locales, qui sont des personnes de droit privé – néanmoins dotées d'un agent comptable investi d'une responsabilité personnelle et pécuniaire<sup>11</sup> ;
- dans la mesure où il concerne les seuls régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale, le champ de compétence du HCICOSS exclut par conséquent, d'une part, les régimes complémentaires et additionnels, même s'ils sont obligatoires (AGIRC-ARRCO ou RAFP) et, d'autre part, l'assurance-chômage, qui ne relève pas du code de la Sécurité sociale mais du code du travail.

### **POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES, LA DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LE COMITÉ DES FINANCES LOCALES**

La direction générale des finances publiques (DGFIP, ex-direction générale de la comptabilité publique) du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique a pour mission l'édiction des instructions codificatrices (*cf. infra*) et la tenue des comptes des collectivités territoriales. Le tableau ci-après dresse la liste des instructions codificatrices applicables aux administrations publiques locales.

**Tableau n°2 – Instructions codificatrices applicables aux collectivités territoriales et à leurs regroupements et démembrements**

Référence de l'instruction codificatrice	Entités publiques concernées
M14	Communes
M1-5-7	Association syndicales de propriétaires et syndicats mixtes ouverts
M21	Etablissements publics de santé
M22	Etablissements publics sociaux et médico-sociaux
M31	Offices publics HLM et OPAC à comptabilité publique
M4	Services publics locaux industriels et commerciaux
M52	Départements
M51 et M71	Régions
M61	Services départementaux d'incendie et de secours
M8-3-2	Centres de gestion de la fonction publique territoriale

*Source : DGFIP*

La direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur a quant à elle trois principales attributions :

- elle définit les règles de fonctionnement et d'organisation des collectivités locales et de leurs groupements : fonctionnement institutionnel, statuts de la fonction publique territoriale et conditions d'exercice des mandats des élus locaux, dispositions budgétaires et fiscales ;

<sup>10</sup> Cf. arrêté du 27 novembre 2006 pris en application de l'article L. 114-6 du code de la Sécurité sociale portant adoption des règles de combinaison des comptes des organismes de la Sécurité sociale

<sup>11</sup> La notion de « *comptes combinés* » fait référence au règlement n°99-02 du 29 avril 1999 modifié du CRC relatif aux comptes consolidés des sociétés commerciales et entreprises publiques.



- Annexe IV, page 4 -

- elle répartit les principaux concours financiers de l'État aux collectivités locales ;
- elle collecte et diffuse les données financières et statistiques relatives aux collectivités locales et utiles aux décideurs locaux.

Créé par la loi du 3 janvier 1979, le comité des finances locales est composé de 64 élus (assemblées parlementaires et collectivités locales), dont 32 titulaires et 32 suppléants, ainsi que de 11 représentants de l'Etat, tous élus ou désignés pour trois ans. Le secrétariat du comité des finances locales est assuré par la DGCL.

Le comité a pour objet de défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec celui de l'Etat. Son rôle est triple :

- un pouvoir de décision et de contrôle pour la répartition des principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ;
- une fonction consultative à titre obligatoire pour tous les décrets à caractère financier intéressant les collectivités locales. Le Gouvernement peut aussi recueillir son avis sur tout projet de loi ou d'amendement concernant les finances locales ;
- un rôle de concertation et de proposition.

Emanation du comité des finances locales, l'Observatoire des finances locales établit des rapports dont l'objet est d'informer le Gouvernement et le Parlement sur la situation financière des collectivités locales, notamment dans le cadre de la préparation des dispositions du projet de loi de finances relatives à ces dernières. Il réunit l'ensemble des membres du comité des finances locales, quatre universitaires, deux présidents de chambre régionale des comptes), un membre du conseil supérieur des experts comptables et un représentant de l'INSEE.

**ANNEXE V**

**LA NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS AUX ETATS-UNIS,  
AU ROYAUME-UNI, EN SUÈDE ET AU CANADA**

Les systèmes de normalisation comptable dans le secteur public étatique à l'étranger sont caractérisés par une large autonomie de l'instance chargée de produire les normes par rapport aux services en charge de l'établissement des comptes.

Parmi les pays de l'OCDE, plus de la moitié déterminent les normes comptables applicables à l'Etat en recourant à un organisme externe. Il s'agit soit du ministère des finances, qui détermine les normes en suivant les recommandations d'un organisme officiel de conseil (Canada, Finlande, Espagne, Royaume-Uni, États-Unis), soit d'une agence publique exerçant ces missions en interne (Suède), soit d'un seul organisme responsable à la fois des normes comptables des secteurs public et privé (Australie).

Une autre caractéristique partagée par la majorité de ces pays est que les autorités établissant des normes pour le secteur public s'appuient sur des organismes normalisateurs et régulateurs déjà existants en charge de l'élaboration et de l'évolution des concepts et des normes pour le secteur privé. Ces organismes disposent tous d'une autorité reconnue, tant sur le plan interne qu'au niveau international, confortée par des moyens conséquents. Les instances normatives publiques bénéficient de ce fait dans leurs échanges avec celles privées d'un soutien conceptuel puissant.

Les **États-Unis** disposent de trois organismes normalisateurs. Le FASB (*Financial Accounting Standards Board*) est dédié au secteur privé. Les deux autres traitent du secteur public, l'un au niveau fédéré ou local (le GASB, *Governmental Accounting Standards Board*), le second au niveau du gouvernement fédéral (le FASAB, *Federal Accounting Standard Advisory Board*).

Le FASAB est un comité de conseil indépendant créé en octobre 1990 sous l'égide du GAO (*Governmental Accountability Office*), du ministère des finances (*Department of the Treasury*) et de l'OMB (*Office of Management and Budget*). Ce comité a été créé afin de développer des concepts, principes et normes comptables applicables au gouvernement fédéral. Il est composé de 10 membres (un issu du GAO, un de l'OMB, un du *Treasury*, un du *Congressional Budget Office* et six membres recrutés dans les communautés financière, comptable, d'audit et universitaire).

Le FASAB publie les SFFAC (*Statements of Federal Financial Accounting Concepts*) et SFFAS (*SFFA Standards*) pour les normes, des interprétations, des bulletins techniques et des guides de procédures. L'institut américain des experts-comptables (AICPA) reconnaît le FASAB comme étant l'instance délivrant les principes comptables généralement acceptés pour les entités fédérales (GAAP).

Le processus d'élaboration des normes comprend six étapes : l'identification des questions comptables à traiter et l'agenda des décisions ; les délibérations préliminaires, la préparation des documents initiaux (notes sur les points principaux et comptes rendus des discussions) ; publications des documents, auditions et traitements des commentaires ; délibérations suivantes, exposés-sondages ; décision des membres du FASAB et soumission des documents au GAO, *Treasury*, OMB et CBO.

Le FASAB est assisté depuis 1997 par l'AAPC (*Accounting and Auditing Policy Committee*). Ce comité permanent a pour mission d'aider le gouvernement fédéral à améliorer le *reporting* financier par l'identification, l'examen et la recommandation de solutions aux questions comptables et d'audit qui émergent des textes existants.

Au **Royaume-Uni**, le pouvoir de développer des règles sur le *reporting* financier demeure du ressort du ministère des finances (*Treasury*) et du Parlement. Les états financiers des entités étatiques doivent être fondés sur les principes comptables généralement acceptés (GAAP) adaptés au contexte du secteur public.

Le *Treasury* doit obligatoirement consulter un organe de conseil sur les principes et normes de reporting financier avant de publier les instructions sur les comptes. Ce rôle revient au FRAB (*Financial Reporting Advisory Board*), mis en place en 1996 afin d'introduire un élément indépendant dans le processus d'élaboration des normes comptables de l'Etat. Le FRAB est composé de 20 membres, sept suppléants et un secrétariat permanent de quatre personnes.

Le nouveau manuel sur le *reporting* financier de l'Etat établi par le *Treasury* s'inspire des GAAP fondés sur les normes comptables FRS (*Financial Reporting Standards*). Ces dernières sont développées par l'ASB (*Accounting Standards Board*) qui est l'opérateur indépendant, composé de dix membres, en charge de la normalisation comptable du secteur privé, et dont le rôle a été légalisé par le *Companies Act* de 1985. L'ASB a d'ailleurs mis en place le Comité PSNC (*Public Sector and Non-Profit Committee*) afin d'examiner avec le FRAB les sujets concernant le secteur public.

En **Suède**, la normalisation comptable est réalisée au sein d'une agence gouvernementale : la *Swedish National Financial Management Authority* connue sous le sigle suédois ESV. L'agence développe les principes comptables généralement acceptés (GAAP) pour le gouvernement central en surveillant étroitement le développement des principes et normes destinées au secteur privé, ainsi que les normes internationales, afin d'identifier les adaptations à apporter aux normes publiques.

L'ESV dispose d'un comité consultatif chargé de discuter des sujets comptables en cours de développement. Il est composé d'une dizaine de membres regroupant des représentants du secteur privé, des collectivités locales, des agences gouvernementales, des universitaires et du NAO (*National Audit Office*).

L'ESV définit sa stratégie pour l'avenir en considérant par exemple que la réglementation doit être davantage fondée sur les règles de l'IFAC pour le secteur public, les normes destinées au secteur privé répondant de plus en plus aux besoins des investisseurs. L'ESV a établi un cadre conceptuel et douze manuels couvrant les principaux champs comptables. L'ESV déploie aussi une activité diversifiée de communication, d'information, de conseil y compris par la publication d'une revue.

Au **Canada**, c'est le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables agréés (ICCA) qui établit, de façon indépendante, les concepts et les normes et fournit les recommandations concernant l'information financière. Selon le CCSP, « *le secteur public adopte intégralement ces normes et recommandations parce qu'elles renforcent la compréhension et la confiance du public à l'égard de l'information présentée par les entités du secteur public* ».

Le CCSP est composé de 11 membres et d'un président dont 2/3 sont issus de la fonction publique en charge de l'information financière. Des groupes de travail avec une participation élargie sont constitués et le Conseil bénéficie d'un réseau de correspondants délivrant leur point de vue au cours des travaux.

Le CCSP est appuyé par une équipe de 8 membres permanents dont le directeur – Normes comptables du secteur public – 6 directeurs de projets et du personnel de soutien administratif. Ils détectent l'existence de questions à soumettre au Conseil et à inscrire au programme de travail, dans le cadre de recherches, de suivis de la situation au Canada et dans le monde et d'échanges avec les préparateurs et vérificateurs des comptes.

Le CCSP dépend de l'ICCA, entité sans but lucratif établie par la loi en 1902. Mais l'ICCA a jugé nécessaire de créer en 2000 le Conseil de surveillance de la normalisation comptable (CSNC), composé de 24 membres, qui supervise l'activité du CNC pour le secteur privé et le CCSP pour le secteur public.

Le Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public constitue un ensemble détaillé de normes de comptabilité et d'information financière, reconnu par les entités du secteur public qui préparent leurs états financiers conformément aux dispositions du Manuel, mises à jour de façon permanente par le CCSP. Ce dernier procède par l'obtention de commentaires d'un vaste éventail de répondants sur ses projets de normes traités par groupes de travail afin de répondre le mieux possible aux préoccupations du secteur public.

**ANNEXE VI**

**PROJET D'ARTICLE DE LOI DE FINANCES  
PORTANT CRÉATION DU CONSEIL DE LA NORMALISATION DES COMPTES  
PUBLICS (CNCP)**

L'article 136 de la loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002 est remplacé par l'article suivant :

« Il est créé un conseil de la normalisation des comptes publics (CNCP) chargé d'émettre un avis préalable sur les règles comptables applicables aux personnes morales de droit public relevant du secteur non marchand et dont les ressources sont tirées majoritairement de prélèvements obligatoires, ainsi qu'aux personnes morales de droit privé qui sont dans une situation similaire. Ce conseil consultatif est placé auprès du ministre chargé du budget et des comptes publics.

Le conseil de la normalisation des comptes publics exerce les missions suivantes :

- il émet un avis préalable obligatoire sur les projets de normes et de règles comptables générales et sectorielles, applicables aux entités concernées, qui lui sont présentées par les services compétents des administrations ;
- il propose toutes mesures relatives à la présentation et à l'exploitation des comptes publics visant à donner une image sincère et fidèle de la situation patrimoniale et financière des administrations publiques et à faciliter l'analyse des coûts des politiques publiques ;
- il peut être consulté sur tout projet contenant des dispositions de nature comptable élaboré par des autorités nationales, de l'Union Européenne ou par des organismes internationaux.

Les avis et recommandations du conseil sont publics. Il établit un rapport annuel déposé auprès des commissions chargées des finances des deux Assemblées.

Le conseil de la normalisation des comptes publics comprend un collège, des commissions spécialisées et un comité consultatif d'orientation. Les missions du conseil sont exercées par le collège. Outre le président du conseil, le collège est composé de représentants des administrations, de professionnels comptables et de personnalités qualifiées. La durée du mandat du président est de six ans renouvelable une fois. La durée du mandat des autres membres est de trois ans renouvelable une fois. Le président est nommé par le ministre chargé du budget et des comptes publics.

Le conseil de la normalisation des comptes publics dispose d'un secrétariat placé sous l'autorité du président. Pour l'exécution de ses missions, le collège adopte un règlement intérieur qui est approuvé par arrêté du ministre chargé du budget et des comptes publics. Le collège statue à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Un arrêté du ministre du budget et des comptes publics fixe les modalités d'application du présent article. »

**ANNEXE VII**

**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**



**Parlement :**

- M. Gilles CARREZ, député du Val-de-Marne, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, président du Comité des finances locales ;
- M. Yves BUR, député du Bas-Rhin, rapporteur du projet de loi de financement de la Sécurité sociale à l'Assemblée nationale ;
- M. Jean ARTHUIS, ancien ministre, sénateur de la Mayenne, président de la commission des finances du Sénat ;
- M. Alain VASSELE, sénateur de l'Oise, rapporteur du projet de loi de financement de la Sécurité sociale au Sénat.

**Cour des comptes :**

- M. Philippe SÉGUIN, premier président ;
- M. Christian BABUSIAUX, président de la première chambre ;
- Mme Catherine MAYENOBE, secrétaire générale ;
- M. Philippe ADHÉMAR, conseiller maître, membre du collège de l'Autorité des marchés financiers, ancien président de l'IPSAS Board ;
- M. Jean DE GAULLE, conseiller maître, membre du Comité des normes de comptabilité publique ;
- M. Daniel HOURI, conseiller maître, membre du Conseil national de la comptabilité.

**Inspection générale des Finances :**

- M<sup>me</sup> Danièle LAJOURD, inspectrice générale des finances ;
- M. Alain DORISON, inspecteur général des finances.

**Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales – Direction générale des collectivités locales :**

- M. Edward JOSSA, directeur général ;
- M. Jean-Christophe MORAUD, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Frédéric VISEUR, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière.

**Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports – Direction de la Sécurité sociale :**

- M. Dominique LIBAULT, directeur ;
- M. Jean-Louis REY, chef de service ;
- M<sup>me</sup> Cécile VANDAMME, chef de la mission comptable permanente des organismes de Sécurité sociale.

**Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique – Direction générale des finances publiques :**

- M. Philippe PARINI, directeur général.

**Etablissements publics de l'Etat :**

- M. Bernard ADANS, agent comptable du Centre national de la recherche scientifique ;
- M. Joël DESSAINT, agent comptable de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés ;
- M. Christian THALAMY, agent comptable de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale.

**Autres :**

- M. François DELAFOSSE, président du Haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de Sécurité sociale ;
- M. Michel GIORDANO, représentant du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables auprès de l'Observatoire des finances locales.