

# Colloque ACN 2017

## Session 5

### Finances publiques, comptabilités et comptabilité nationale

Jean-Paul Milot

#### Résumé

Le périmètre des finances publiques semble faire l'objet d'un large consensus. Ainsi la dette et le déficit publics sont considérés comme étant la dette et le déficit du secteur des administrations publiques défini par la comptabilité nationale. Mais les mesures de ces notions dépendent du système comptable qui est utilisé. Les finances publiques sont retracées par trois systèmes différents : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale ou d'exercice (accrual accounting) et la comptabilité nationale. Chaque système a sa logique et ses finalités propres. Ils peuvent être articulés entre eux de manière plus ou moins stricte. La première partie du papier expose les caractéristiques principales de ces trois systèmes et les difficultés, voire les malentendus, que provoquent les tentatives de les utiliser sans tenir compte de leurs contraintes et de leurs limites. La seconde partie tente de montrer comment chacun de ces systèmes produit des données dont la portée et les limites sont déterminées par leurs objectifs. Cette tentative s'appuie spécialement sur le cas des engagements de retraite au regard de la notion de passif.

#### Summary

The scope of public finance seems to be widely agreed on. Accordingly, debt and public deficit are debt and public deficit of the general government sector as defined by the system of national accounts. Still, how those aggregates are measured depends on the accounting system used. Public finance is described by three different systems: budgetary accounting, accrual accounting and national accounting. Each system has its own logic and its own purpose. It is possible to combine them with more or less flexibility. The first part of the paper presents the main characteristics of those systems and the difficulties, if not the misunderstandings, that arise when they are used regardless of their constraints and their limits. The second part tries to show how each system delivers financial data, the scope of which is determined by their objectives. This attempt is based more specifically on the example of old-age pension commitments and how they relate to the definition of a liability.

#### Introduction

##### *Périmètre*

Le périmètre des finances publiques semble faire l'objet d'un large consensus. Du moins est-ce l'impression que donnent les débats sur la mesure des indicateurs les plus utilisés. Pour l'ensemble des observateurs la dette et le déficit publics sont la dette et le déficit du secteur des administrations publiques (APU) défini par la comptabilité nationale. Que le classement d'une entité en APU soit parfois âprement discuté ne remet pas en cause la définition des APU, mais ne fait que la conforter. Ce papier ne traitera donc pas, sauf par incidence, de cette question. Il existe en revanche des interrogations sur le contenu des comptes des APU, notamment sur les notions d'engagements et de passifs ainsi que sur ce qui devrait figurer à l'actif.

La présentation des statistiques de finances publiques selon le FMI (GFS) est intégrée au SEC et ne se distingue pas sur le fond du compte des APU du cadre central. Les différences sont des différences de

présentation et, marginalement, de périmètre avec l'introduction de la notion de secteur public (APU et entreprises marchandes contrôlées par les APU). Mais cette présentation, qui se veut plus proche des concepts utilisés en finances publiques (notamment les notions budgétaires), ne traite pas la question des extensions possibles du contenu des comptes et évacue complètement la question de la production non marchande qui représente pourtant une tentative, certes inaboutie, d'introduire des spécificités publiques dans la comptabilité et soulève, de ce fait, des questions intéressantes, ignorées des approches traditionnelles.

### *Contenu*

Ces approches s'articulent en fait sur deux grandes références qui déterminent le contenu des données présentées. Il s'agit d'abord de l'approche budgétaire qui est la plus ancienne et qui reste sans doute la plus importante. On présentera donc d'abord ce sujet en proposant un état des lieux succinct. On proposera ensuite un regard sur les apports possibles du recours à la comptabilité d'exercice, parfois aussi dénommée comptabilité d'engagement, ou en droits constatés, ou comptabilité patrimoniale, ou encore comptabilité générale. Ces différents termes renvoient à des traditions différentes, toutes franco-françaises, et n'ont qu'un équivalent en anglais : « accrual accounting » qui s'oppose à comptabilité de caisse. Cette comptabilité a été principalement développée pour les entreprises et traite donc essentiellement des sujets intéressants les entreprises. On reviendra ensuite sur le traitement des finances publiques par la comptabilité nationale. On montrera ensuite quelles sortes d'images ces comptabilités peuvent produire en prenant notamment l'exemple du traitement des retraites.

## **1 Les différents dispositifs comptables relatifs aux finances publiques, objectifs, portée et limites**

### **1.1 La comptabilité budgétaire : gestion et contrôle politique**

La comptabilité budgétaire est le système qui permet de décrire l'exécution budgétaire. En tant que système de tenue des comptes elle implique un suivi des crédits depuis leur affectation jusqu'à leur consommation. Elle n'est donc pas une simple comptabilité de caisse, elle permet notamment de suivre les reports de crédits d'un exercice à l'exercice suivant. Cependant les restitutions fournies par cette comptabilité adoptent nécessairement la forme et le périmètre du budget et constituent le fondement du contrôle politique des finances publiques.

#### *Des dépenses et des recettes*

Dans la plupart des entités publiques le budget est à la fois une prévision, qui peut s'accompagner de la définition d'objectifs de dépenses et de recettes, et un acte d'autorisation. Il peut ne porter que sur le premier point comme c'est le cas pour la sécurité sociale ou sur les deux, comme c'est le cas pour la plupart des autres entités publiques.

Lorsque le budget est un acte d'autorisation cette dernière porte sur les opérations dites budgétaires<sup>1</sup> et est en général limitative : les gestionnaires ne peuvent dépasser les plafonds fixés dans les autorisations. Il s'agit donc d'un dispositif qui a des conséquences majeures sur la gestion et dont le fonctionnement est lié à l'objet même des autorisations.

Si l'autorisation porte sur la dépense, au sens du paiement de la dépense, comme c'est très majoritairement le cas dans le monde, les états financiers relatifs à la comptabilité budgétaire porteront sur les paiements effectués, on sera donc dans le cadre d'une comptabilité de caisse. Pour les recettes l'autorisation est une autorisation de prélever sur une assiette déterminée et selon des modalités définies. La comptabilité des recettes portera en général sur les encaissements, pour au moins deux raisons. La première est liée aux nécessités de calcul d'un solde : si les dépenses correspondent à des décaissements, il est nécessaire que les recettes soient des encaissements. La seconde tient à la grande difficulté de donner une portée opérationnelle aux autres méthodes de comptabilisation des recettes fiscales et assimilées. En théorie on pourrait comptabiliser les recettes attendues au moment où l'autorisation de les prélever est acquise et sous réserve que la base taxable existe à ce moment. C'est ainsi que procèdent, en principe, à la fois la comptabilité générale et la comptabilité nationale. En pratique la complexité de certains impôts oblige parfois à s'éloigner sensiblement de cette règle.

La comptabilité budgétaire produit donc le plus souvent des états financiers fondés sur une approche de caisse. Cette situation est depuis longtemps critiquée par de nombreux observateurs. Une telle comptabilité, si elle restitue bien l'usage fait de l'autorisation et le respect des plafonds, ignore tout ce qui n'a pas fait l'objet de mouvement de caisse. Que ce soit pour des raisons techniques, liées au temps nécessaire pour effectuer les opérations de contrôle préalables aux paiements et pour ensuite les centraliser, ou pour « piloter » le solde en différant les encaissements ou les décaissements, cette comptabilité ne fournit pas d'information sur les opérations exécutées n'ayant pas donné lieu à paiement et qui seront à payer sur l'exercice suivant. Elle n'intègre pas non plus les opérations non budgétaires.

Pour pallier ces inconvénients plusieurs solutions ont été mises en œuvre. Tout d'abord on a instauré une période complémentaire pour permettre de rattacher au budget d'un exercice des dépenses et des recettes relatives aux opérations de cet exercice mais payées dans les premiers jours ou les premières semaines de l'exercice suivant, le plus souvent pour des raisons techniques. Il s'agit toujours d'une comptabilité de caisse, mais dite « aménagée ». Les progrès informatiques ont notablement réduit l'importance (et donc l'intérêt) de ces aménagements.

### *Des charges et des produits*

La solution la plus normale pour sortir des limites de la comptabilité de caisse semble être d'abandonner cette technique. Comme on ne connaît qu'une autre comptabilité, la comptabilité d'exercice, la question est de savoir s'il faut y recourir. Mais s'appliquant au budget, elle doit permettre le contrôle de l'usage fait de l'autorisation. Ce qui pose une question très difficile : la tenue

---

<sup>1</sup> Les opérations de trésorerie qui portent sur la gestion de la trésorerie ne sont pas soumises directement à ces autorisations. Historiquement il s'agit de simples opérations de caisse (mouvements de fonds internes entre des caisses différentes, réalisation de valeurs reçues en paiement, mouvement de fonds pour compte de tiers, opérations de gestion de déséquilibre temporaire, etc.), mais comme elles incluent, par nature, l'émission et le remboursement de la dette, elles représentent des montants très importants en cas de développement de l'endettement.

d'une comptabilité budgétaire selon les principes de la comptabilité d'exercice doit-elle (peut-elle) avoir pour effet de modifier la nature de l'autorisation ?

Avant d'évoquer cette question il faut relever une conséquence de la référence au modèle de la comptabilité d'exercice, et donc implicitement de la comptabilité d'entreprise, qui est source de confusion dès lors qu'il est appliqué au budget.

### *Des engagements*

La comptabilité d'entreprise est parfois définie comme une comptabilité d'engagement. En réalité le fait générateur de la comptabilisation n'est pas l'engagement juridique mais le service fait ou la livraison s'il s'agit d'un bien. Pour certaines opérations il y a coïncidence entre l'engagement et le service fait mais lorsque cela n'est pas le cas c'est le service fait qui est retenu, plus pour des raisons pratiques que théoriques. Avant la concrétisation de l'opération, en livraison ou en service fait, la situation financière des entreprises n'est pas définitivement modifiée. L'engagement juridique n'entraîne que des droits et obligations conditionnels, nécessairement de mêmes montants, et leur comptabilisation au bilan n'apporte que peu d'informations pour un risque de gonflement des masses d'actifs et de passifs difficile à interpréter.

Dans la sphère publique, avec la prééminence d'un budget d'autorisations, la notion d'engagement juridique est fondamentale. Il est même possible de soutenir que l'autorisation ne devrait porter que sur l'engagement juridique, car dès lors qu'il est intervenu, la suite ne dépend plus du gestionnaire public. Si le tiers exécute la prestation commandée dans l'engagement il en résultera nécessairement une dette et un paiement. C'est la raison pour laquelle la LOLF a prévu deux sortes de crédits budgétaires limitatifs : les crédits de paiement (CP) qui sont des autorisations de payer et les autorisations d'engagement (AE) qui sont des autorisations d'engager l'Etat vis-à-vis de tiers.

Les CP existaient dans l'ancien système, ils ont été maintenus car le contrôle des AE, qui peuvent avoir une portée pluriannuelle<sup>2</sup>, est un exercice délicat qui suppose un suivi des échéanciers de paiement. Le plafonnement des CP n'évite pas les charges à payer mais constitue un moyen sûr de contenir les dérapages à court terme, le raisonnement en AE devrait, quant à lui, permettre une gestion plus rationnelle des crédits mais présente des difficultés techniques et culturelles qui en limitent la portée<sup>3</sup>.

Pour l'Etat la LOLF a donc institué deux comptabilités budgétaires des crédits, une comptabilité restituant la consommation des CP et une comptabilité restituant la consommation des AE. Cette innovation montre bien la différence avec la « comptabilité d'engagement » pratiquée par les entreprises et qui correspond à ce que nous avons dénommé comptabilité d'exercice. Comme il n'existe pas d'équivalent des engagements pour les recettes le solde budgétaire est la différence entre les consommations de CP (paiements) et les encaissements.

---

<sup>2</sup> Les AE et les CP respectent le principe de l'annualité budgétaire. Des AE non consommées au cours de l'exercice disparaissent, sauf autorisation « encadrée » de maintien. Mais l'AE peut déboucher sur un contrat pluriannuel et doit alors couvrir la totalité des paiements, y compris ceux qui interviendront dans les exercices suivants. L'annualité des CP ne permet de garantir pas leur disponibilité dans les exercices suivants, même lorsqu'il s'agit d'effectuer des paiements relatifs à des engagements effectués au cours d'exercices précédents.

<sup>3</sup> La LOLF a volontairement restreint cette portée en disposant qu'en matière de dépenses de personnels AE=CP

## *Mode de budgétisation et comptabilité*

Construire et adopter un budget fondé sur un modèle de comptabilité d'exercice est un exercice très différent de celui qui consiste à établir des comptes en exercice. Tant qu'il ne s'agit que de prévision ou d'objectif<sup>4</sup> il est possible de considérer que le budget prend la forme d'un compte de résultat prévisionnel, complété ou non d'un tableau de financement prévisionnel, mais la mise en œuvre de ce modèle avec des crédits limitatifs présente des difficultés importantes. Le fait générateur de la comptabilisation des charges étant le service fait, la consommation de l'autorisation et la constatation de son dépassement éventuel doit intervenir à ce moment. Or il s'agit d'un évènement indépendant du gestionnaire, même s'il est la conséquence de son action<sup>5</sup>. Le blocage peut intervenir au moment de l'engagement (cas des AE), il contraint alors l'ordonnateur, ou du paiement (cas des CP), il concerne alors le comptable, mais il n'a guère de sens au moment du service fait. C'est pourquoi ce système n'est jamais utilisé de manière pure. Les blocages ont souvent lieu en pratique au moment du paiement<sup>6</sup>, ce qui conduit à privilégier ce moment, et la comptabilité se rapproche alors d'une comptabilité de caisse. Il existe évidemment plusieurs façons de résoudre cette difficulté, certaines d'entre elles permettent de concilier les impératifs du contrôle budgétaire et la logique de la comptabilité d'exercice, mais au prix d'écritures de réconciliation et de neutralisation qui rendent les états financiers peu lisibles.

La comptabilité budgétaire est donc largement contrainte par des choix portant sur la nature même de l'autorisation budgétaire qui sont des choix politiques. En fonction des conséquences de ces choix elle restitue certaines informations, par définition nécessaires au contrôle de l'exécution, mais dont la portée informative sur l'état des finances publiques peut être variable et plus ou moins recouper l'information fournie par la comptabilité d'exercice. Il est possible d'articuler de bien des manières ces deux approches, mais il faut être conscient du fait que la dimension budgétaire s'imposera toujours, car elle est une contrainte fondamentale de la gestion publique. La dimension comptable sera au mieux traitée à égalité et d'autant mieux qu'une certaine indépendance lui sera reconnue.

### **1.2 La comptabilité générale : une comptabilité d'entité dotée d'un patrimoine identifiable, la question de la consolidation**

Le recours à un modèle de comptabilité d'exercice, construit avant tout pour les entreprises, comme réponse aux critiques faites à la comptabilité budgétaire, a conduit à poser des questions nouvelles. Tout d'abord celle des finalités : la comptabilité d'entreprise est entendue ici dans sa dimension de communication d'information financière à des tiers, la question de son utilisation comme outil de gestion reste un débat sous-jacent. L'introduction de ce modèle, fondé sur des normes d'informations financières, dans la sphère publique privilégie donc cet aspect. C'est donc cette question qui est traitée ici et non celle de la coïncidence entre le niveau de reddition des comptes et le niveau de responsabilité dans la gestion, même si la préoccupation gestionnaire a été historiquement importante.

---

4 C'est le cas de la sécurité sociale avec le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

5 Cet inconvénient se manifeste spécialement lors de la constatation de charges ne correspondant pas à des décaissements de la période comme les dotations aux amortissements. L'investissement passé ayant (en principe) été autorisé, on ne voit pas pourquoi il faudrait également inclure les amortissements dans des autorisations de crédit

6 C'est généralement le cas dans les collectivités territoriales.

### *Une comptabilité d'entité*

Ensuite il faut tirer les conséquences du fait que si le périmètre de la comptabilité budgétaire est fixé par les textes définissant le contenu des budgets, l'équivalent n'existe pas pour la comptabilité générale. Pour déterminer ce périmètre il faut revenir à ses caractéristiques essentielles. Etant fondée sur la constatation des droits et obligations, son périmètre est nécessairement celui des droits et obligations de l'entité à laquelle elle s'applique. Il ne s'agit plus alors de comptabiliser des opérations, des flux, mais de partir des stocks de droits et obligations qui ne peuvent pas seulement se définir par rapport à des flux (présentant l'avantage d'être observables) mais qui doivent au contraire les précéder.

Le recensement des droits et obligations dépend alors largement de la définition des entités dont on fait les comptes. Cette remarque n'a pas en général de conséquences majeures : la plupart des entités sont bien définies et leurs droits et obligations aussi. Mais dans la sphère publique il existe des exceptions, particulièrement significatives, même si elles sont peu nombreuses. L'Etat est un cas d'école de ce genre de difficultés. Le périmètre de l'Etat est bien défini pour la comptabilité budgétaire : il est l'entité (juridiquement définie) qui effectue les opérations prévues et autorisées par la loi de finances. Mais l'Etat est plus difficile à cerner pour la comptabilité générale. Par construction il n'est plus défini par des opérations, même s'il inclut nécessairement ce périmètre. Il dispose bien de la personnalité juridique mais cette dernière lui a été reconnue alors qu'il existait déjà de fait, sans que son périmètre soit bien défini. Il n'est donc pas possible de remonter à sa création pour recenser des « apports » ou des obligations originelles, liés à une « raison sociale ». La construction de la liste de ses droits et obligations actuelles dépend de savoir si on privilégie la description de son action ou celle de son pouvoir d'agir.

Si tout ce qui est d'origine contractuelle rentre incontestablement dans ce périmètre, et c'est une des justifications de la référence à la comptabilité d'entreprise dont le fondement est bien de décrire des relations principalement contractuelles, de nombreux, et surtout, de très importants éléments ont d'autres fondements. Le pouvoir de créer, de modifier ou de supprimer des droits et des obligations (dans les limites permises par la Constitution et les principes généraux du droit) fait-il partie de ce périmètre ? En pratique, en France comme dans les autres pays pratiquant une comptabilité d'exercice publique, la réponse est plutôt négative. Même si le Parlement est intégré dans les comptes de l'Etat, c'est en tant qu'ensemble de services doté des ressources nécessaires à son fonctionnement (immobilier, matériel, ressources financières, personnels...). Ce sont ces ressources, leur utilisation et les obligations qui s'y rattachent, que retracent les comptes et non le pouvoir législatif et ses effets en termes d'engagements. Ainsi l'Etat de la comptabilité générale est un ensemble de services et ses comptes ne reflètent (au mieux) que les conditions et les résultats de leur fonctionnement.

### *Les limites de la notion d'entité comptable*

Cette conception de l'Etat conduit à le distinguer nettement du pouvoir souverain qui est à la source des droits et obligations dont découlent les politiques publiques. Dans cette approche l'Etat est un agent qui est chargé de mettre en œuvre des politiques dans un cadre qui lui est fixé par le pouvoir souverain (qui s'exprime essentiellement par les processus et les institutions politiques prévus par la Constitution). Il n'est pas à l'origine des droits et obligations. Les actifs et passifs pouvant, et devant, figurer dans son bilan ne peuvent reprendre ces droits et obligations que pour ce qui est

explicitement mis sous son contrôle et sa responsabilité. La responsabilité première et ultime des droits et obligations ne peut donc être située dans l'Etat vu comme une entité comptable, ni bien sûr dans une autre entité (comptable) publique.

Mais, si certaines informations ne peuvent figurer dans les comptes des entités comptables parce que ces dernières ne disposent pas du contrôle sur les éléments correspondants, Il faut s'interroger sur le point de savoir si des regroupements de comptabilité au niveau d'une entité supérieure peuvent fournir une information plus complète sur ces questions en général

#### *Qu'apporte la consolidation ou l'agrégation ?*

Les considérations précédentes s'appliquent à des entités « individuelles », correspondant généralement à des personnes morales ou des démembrements de personnes morales. Il est évidemment possible de produire des comptes consolidés, à condition de définir le périmètre de consolidation. Dans la comptabilité d'entreprise ce périmètre est défini à partir de la notion de contrôle. Un compte consolidé est établi dans le cas où une entreprise en contrôle une autre et ce compte retrace l'ensemble formé par ces deux entités qui, du point de vue des décisions stratégiques, n'en forment plus qu'une. La notion de contrôle peut être discutée et sa transposition à la sphère publique mériterait certainement des réflexions poussées qui semblent peu développées pour l'instant. Mais, quels que soient les aménagements ou les précisions qui pourraient être apportés, on voit mal comment la réunion de plusieurs entités placées sous une autorité commune pourrait conduire à produire un compte commun qui contiendrait plus que les comptes individuels des entités regroupées. Ce n'est d'ailleurs pas l'objectif de la consolidation en comptabilité d'entreprise, cette dernière vise à permettre aux informations présentées dans les comptes des filiales de ne pas être « compactées » dans les comptes de l'entité de contrôle.

La consolidation ne semble donc pas représenter une solution permettant de résoudre la question de l'extension de l'information comptable à des engagements présentant des enjeux majeurs pour les finances publiques mais qui ne répondent pas aux critères de comptabilisation d'un passif (ou d'un passif éventuel) d'une entité comptable. Cette remarque n'exclut pas la pertinence de comptes consolidés lorsque des cas de contrôle se présentent, ni la nécessité de réfléchir à la signification de la notion de comptes combinés pour les entités publiques. Il est possible que ces développements permettent d'élargir les notions d'actif et de passif mais il est très improbable que cela soit suffisant pour fournir toute l'information souhaitable sur ces sujets.

#### *Comment rendre compte des engagements ?*

Les entités publiques sont créées par le pouvoir souverain, elles ne résultent pas de la réunion volontaire d'associés ou de sociétaires mettant en commun des ressources identifiées au départ afin de poursuivre des objectifs communs, mais de délibérations politiques organisées selon des processus prévus par la Constitution qui permettent de mobiliser des ressources diverses et de prendre des engagements dont la portée est évolutive. Les ressources mobilisées ne sont pas nécessairement contrôlées par une entité publique avant la délibération. Ce mécanisme n'est pas en lui-même une entité comptable et les comptes des entités comptables publiques, même agrégés ou consolidés, ne peuvent constituer le compte de cette entité première.

Pour autant l'existence et l'importance des engagements, contrepartie de droits-crances ou de garantie de pérennité des services publics, dans l'appréciation de la situation des finances publiques peut justifier le fait que les entités comptables publiques communiquent des informations sur des engagements qui les dépassent mais qui présentent un intérêt évident pour la compréhension du contexte dans lequel elles opèrent et pour l'appréciation de la soutenabilité des politiques publiques.

L'agrégation des comptes des sociétés non financières, qui constitue le compte des sociétés non financières de la comptabilité nationale, n'est pas le compte d'une « super » société non financière car une telle notion n'a guère de sens. De même l'agrégation des comptes des APU ne forme pas non plus le compte d'une « super » APU, mais la compréhension de la situation des finances publiques peut nécessiter de faire l'hypothèse qu'il existe, à un niveau global, une forme d'unité organique justifiant la fourniture d'informations dépassant le cadre des APU identifiées. Le cadre conceptuel des comptes publics, récemment adopté par le Conseil de normalisation des comptes publics, pour la définition des normes de comptabilité générale, a explicitement adopté ce point de vue en définissant cette entité supra comptable comme étant le pouvoir souverain.

Cette position permet de régler un certain nombre de difficultés relatives à l'établissement des comptes des entités comptables. Elle justifie des solutions qui correspondent le plus souvent à ce qui est pratiqué par les autres pays appliquant le même modèle comptable, et qui tranchent ces questions de manière plus empirique (c'est généralement l'impossibilité d'évaluation fiable qui est invoquée pour résoudre la question de la comptabilisation de certaines ressources ou de certains engagements). Mais il est aussi reconnu que cette situation n'est pas entièrement satisfaisante et que des informations supplémentaires sont nécessaires. La question posée aujourd'hui est de savoir qui doit les fournir et quel sera leur statut, notamment au regard de la certification.

### **1.3 La comptabilité nationale : production et satisfaction des besoins, consommation élargie**

La prise en compte des opérations des administrations dans la comptabilité nationale a évolué au cours de l'histoire. La comptabilité nationale étant principalement fondée sur le concept de production la question posée était de savoir s'il fallait comptabiliser l'activité non marchande des administrations comme une production (et donc une consommation).

A l'appui d'une inscription de l'activité des APU en production<sup>7</sup> se trouvait la constatation que les services gratuits ou quasi gratuits rendus par les APU étaient un élément important de l'appréciation de la satisfaction des besoins de la population d'un pays donné. Comme de plus le champ couvert par ces services varie dans le temps et d'un pays à l'autre et que pour au moins une partie d'entre eux, il existe une possibilité de recourir soit à une offre marchande (comptée dans la production) soit à une fourniture sur un mode non marchand (avec une consommation « obligatoire »), les objectifs de comparabilité des niveaux de consommation et de satisfaction des besoins rendent la prise en compte des services non marchands nécessaire.

Mais ce traitement soulève de très sérieuses difficultés qui sont à la fois d'ordre théorique et technique. Au plan théorique il est difficile de justifier un traitement qui met sur le même plan des consommations librement choisies (en principe) par les consommateurs par rapport aux utilités et

---

<sup>7</sup> Ces débats sont rapportés et commentés dans l'ouvrage d'André Vanoli, « une histoire de la comptabilité nationale » collection Repères, édition la découverte.

aux prix relatifs sous contrainte de budget et des consommations « forcées » financées généralement par un prélèvement obligatoire sans contrepartie directe. Au plan technique se pose le problème (lié au précédent) de donner une valeur à ces services.

Comme le montre Vanoli les débats ont été difficiles et souvent confus. Dans le schéma comptable de départ il n'y avait que des producteurs et des consommateurs puis des entreprises et des ménages et la solution paraissait passer par une assimilation des APU soit aux ménages, comme un consommateur collectif, soit aux entreprises, comme un producteur de services.

La situation s'est stabilisée avec le SCN 68 qui a entériné l'existence d'un secteur spécifique qui est à la fois producteur et consommateur final. Ce compromis a permis de développer une notion de consommation élargie, à côté de la consommation finale effective des ménages (c'est-à-dire payée par eux), en leur imputant la consommation de services non marchands individualisables. La consommation de services non marchands non individualisables reste imputée aux APU même dans l'approche par la consommation élargie.

On voit donc que le traitement de la spécificité des APU par la comptabilité nationale se limite à une partie de cette spécificité et ne reçoit de solution originale que pour la partie relative aux services non marchands individualisables. Cette limitation n'est pas étonnante. La comptabilité nationale a traité le problème des APU dans le cadre de son architecture propre : production, consommation, et revenu, attribués à des agents identifiés. Pour le reste (par exemple les questions de répartition secondaire et surtout les questions patrimoniales) la comptabilité nationale ne présente pas (à tort ou à raison) de spécificités importantes par rapport à la comptabilité d'exercice. Dès lors que les notions de base de la comptabilité générale peuvent s'inscrire dans l'architecture de la comptabilité nationale, cette dernière a tendance à les reprendre. La notion d'actif par exemple n'est véritablement discutée que pour les actifs produits, afin d'assurer la cohérence avec la définition de la production. Cette restriction limite la réflexion sur les « actifs » immatériels non produits, au sens de la définition de la production. Comme de plus la comptabilité nationale utilise souvent les données de la comptabilité générale on comprend qu'elle ne peut pas traiter mieux (mais pas plus mal non plus) les autres spécificités publiques (ressources liées à la souveraineté et engagements sociaux à long terme) que ne le fait la comptabilité générale.

## **2 Quelle(s) image(s) comptable(s) ?**

La comptabilité budgétaire, dans la mesure où elle est autonome et liée à des autorisations de dépenses et de recettes, donne essentiellement l'image d'un solde et mesure le degré de respect des autorisations. Ces restitutions sont très importantes pour le contrôle de la gestion publique mais il est permis de penser que cela reste trop limité pour porter un jugement d'ensemble. De plus la diversité des architectures budgétaires interdit d'agréger directement les soldes. L'émergence et la prééminence de la comptabilité nationale dans le débat international sur les finances publiques reposent principalement sur le fait que cette dernière a été capable de retraiter les soldes budgétaires pour fournir un solde des APU comparable dans l'espace et le temps. Le passage par le modèle conceptuel de la comptabilité d'exercice n'est pas à ce stade d'un très grand secours et certains estiment qu'il est même superflu (et très coûteux lorsqu'il est pris au sérieux).

La question des développements nécessaires de l'information sur les finances publiques intéresse avant tout la comptabilité d'exercice. D'une part parce que la comptabilité budgétaire ne peut faire autre chose que rendre compte de l'exécution d'un budget qui n'est qu'un aspect de la question, d'autre part parce que la comptabilité nationale a, d'une certaine façon, fait sa part du travail et qu'elle reste dépendante d'un modèle comptable « général » pour ce qui ne lui est pas spécifique. C'est pourquoi les considérations suivantes porteront sur des questions de comptabilité générale.

### **2.1 La définition des éléments de base en comptabilité générale.**

Les définitions des éléments de base : actif, passif, charge, produit et situation nette, sont en principe indépendantes de la définition de l'entité dont on fait les comptes. On a vu cependant que cela n'était vrai que si on adopte un point de vue précis et, de fait, assez restrictif sur ce qu'est une entité comptable. Si l'Etat est l'incarnation de la Nation on aura tendance à se faire une idée différente de ses actifs et passifs que si l'Etat est un ensemble de services administratifs. D'une certaine façon cette question a été traitée, soit comme en France en décidant dans un cadre conceptuel des comptes publics que « l'État- incarnation de la Nation » n'est pas une entité comptable, soit comme dans les autres pays qui pratiquent une telle comptabilité en adoptant des dispositifs normatifs ad hoc qui reviennent à peu près aux mêmes solutions que dans le cas français<sup>8</sup>. Cela permet de revenir à des définitions des éléments de base proches de celles que l'on utilise pour les entreprises.

#### *Passifs et engagements*

Cette restriction ne pose pas apparemment de problème tant que l'on ne s'intéresse qu'à l'Etat comme un producteur de services gratuits ou quasi gratuits et la référence à la comptabilité d'entreprise peut fonctionner au moins en partie dans ce cas. Mais la fourniture de services non marchands n'est qu'une des modalités d'exercice des missions confiées à l'Etat qui peut aussi agir en versant des transferts en espèces. La question qui se pose alors est de savoir si les transferts futurs, qui sont en général déterminables à législation constante, doivent être considérés comme des passifs. Une réponse positive à cette question repose sur l'analyse que l'Etat est responsable de ces transferts futurs. Mais si tel est le cas pourquoi n'est-il pas responsable aussi de la production non marchande future ? A législation constante il faudra assurer la production de services d'enseignement, de justice...ni plus ni moins qu'il faudra assurer le versement des transferts en espèces.

Il n'est pas facile de trancher cette question, mais il est facile de comprendre que la solution retenue doit fournir une image cohérente des passifs. Autrement dit, soit les passifs sont établis sur une base d'exigibilité au cours d'une période comptable, soit ils sont calculés sur la base des obligations imposées par la législation en vigueur comme la somme des flux (actualisés ou non) nécessaires à leur règlement définitif. Mais ce choix doit être le même pour toutes les formes d'intervention de l'Etat.

La solution retenue en général dans la plupart des pays pratiquant une telle comptabilité consiste à aligner la norme de comptabilisation des passifs résultants des transferts en espèces sur celle qui régit ceux qui sont liés aux transferts en nature (la production non marchande étant considérée ici comme un transfert en nature), même si cela n'est pas affirmé de cette façon. Cependant le diable gît dans les détails et certaines opérations présentent des caractéristiques telles que le choix entre une

---

<sup>8</sup> L'IPSAS board a adopté un cadre conceptuel qui ne traite pas cette question dans le contenu du cadre mais qui l'aborde dans sa préface.

conception large et une conception restrictive du passif peut sembler assez arbitraire alors qu'il entraîne des différences massives dans les chiffres communiqués. La conception restrictive retenue pour définir l'entité comptable entraîne des conséquences qui diminuent fortement, dans des cas peu nombreux mais importants, la portée et l'intérêt des comptes. Même si cette limitation se fonde sur des considérations conceptuelles et pratiques sérieuses il est difficile de prétendre qu'elle est inévitable. L'expérience montre d'ailleurs que, de manière permanente, on cherche à contourner cette limitation au moins sur quelques points. Le danger n'est pas d'y parvenir mais de le faire de manière incontrôlée ou incohérente.

### *Richesse publique et actifs*

Le même genre de discussion peut être mené du côté de l'actif. Si l'objectif est de comptabiliser la richesse publique, il faut en identifier les composantes et déterminer les entités comptables qui les contrôlent. On retrouve évidemment le même genre de difficultés que pour les passifs. Avec sans doute une plus grande incertitude sur les limites du concept de richesse, car les engagements sont identifiables, du fait même qu'ils sont inscrits dans des textes. La difficulté porte principalement sur la portée des enregistrements et le moment à partir duquel ils doivent être comptés en passif. On ne dispose pas d'une telle référence générale pour les ressources. La définition d'un actif en comptabilité d'exercice publique est pratiquement la même dans tous les référentiels. Il s'agit d'une ressource actuelle contrôlée du fait d'un événement passé, une ressource étant un élément qui a la capacité de fournir un potentiel de service ou un avantage économique<sup>9</sup>. La ressource doit exister au moment où sont établis les comptes, mais sous forme de potentiel, il n'est pas obligatoire qu'elle ait fourni un service ou un avantage économique au cours de la période sous revue. Cependant comment identifier une ressource qui ne fournit aucun service au cours d'un exercice ? Il se peut que l'arrêt du service soit temporaire et que des services aient été fournis au cours des périodes antérieures, mais dans tous les cas l'existence de services rendus, ou devant être rendus, est un critère de reconnaissance d'un actif. L'autre critère est celui du contrôle. L'entité contrôle la ressource si elle a la capacité de disposer du potentiel de service pour elle-même ou pour des tiers (ou des avantages économiques). L'entité publique contrôle donc la ressource lorsqu'elle peut l'utiliser (directement ou indirectement) pour rendre des services à des tiers, conformément à la mission qui lui a été confiée. Cela revient à dire qu'elle dispose d'un actif lui permettant d'honorer les engagements mis à sa charge (versements de prestations ou production de services gratuits) en utilisant les actifs qui lui ont été attribués.

Même si les textes ne le disent pas explicitement on peut considérer que la comptabilité d'entreprise est structurée par les notions de ressource et d'actif. L'entreprise est supposée démarrer avec un actif initial. Le résultat provient de la mise en œuvre de cet actif combiné avec le travail. La notion de passif, dans la mesure où il s'agit d'une obligation actuelle de remettre une ressource dans le futur, se réfère à la notion d'actif et les capitaux propres représentent effectivement l'actif net, et l'évolution de l'actif initial. Les problèmes fondamentaux de la comptabilité d'entreprise portent sur la question de savoir quand et comment une ressource (notion économique) devient un actif.

---

<sup>9</sup> Cette définition n'est pas substantiellement différente de celle figurant au § 3.5 du SCN : « *Un actif est une réserve de valeur représentant un avantage ou une série d'avantages revenant au propriétaire économique du fait de la détention ou de l'utilisation d'un bien pendant une période déterminée. Il s'agit d'un moyen de transférer de la valeur d'une période comptable à une autre* »

On peut conclure de ce qui précède que la comptabilité des entités publiques, au moins pour les plus spécifiques d'entre elles, est structurée par la notion d'engagement et de passif. Les entités publiques ne sont pas créées pour dégager un résultat, mais pour procurer des services, à des bénéficiaires, sans passer par le marché. Le fait que l'accent ne soit pas porté sur le résultat diminue l'importance de la notion d'actif et confère une certaine autonomie à la notion de passif. Cela explique en partie pourquoi les situations nettes sont souvent négatives et les capitaux propres inexistantes. La question principale de la comptabilité publique serait alors celle des conditions dans lesquelles un engagement (notion juridico-politique) devient un passif.

### *La situation nette*

La comptabilité permet de fournir et d'évaluer une liste d'actifs et de passifs. La différence entre les totaux de chacune de ces listes est la situation nette. Donne-t-elle une image pertinente et complète de la situation des finances publiques. ? La réponse dépend de deux considérations : le degré de couverture des richesses publiques par les actifs et des engagements par les passifs et la possibilité de faire une soustraction qui dépend de la cohérence entre le contenu des deux listes.

Comme toujours en comptabilité la pertinence des additions et des soustractions est relative. On additionne souvent des choux et des carottes et on soustrait parfois des navets. Mais on reste dans les légumes et cela est considéré comme admissible. Il semble bien que les spécificités de la sphère publique augmentent encore le caractère approximatif de ces opérations. Cela ne justifie pas que l'on y renonce mais rend particulièrement impératif qu'on en mesure les conséquences.

### **2.2 Un exemple : le traitement des retraites.**

Selon les normes comptables internationales applicables aux entreprises la comptabilisation des engagements de retraites envers les salariés distingue deux cas : les régimes d'employeurs à cotisations définies et les régimes d'employeurs à prestations définies. Dans le premier type de régime l'employeur n'a pas d'autre obligation que de verser, aux termes prévus, la cotisation définie dans le contrat ou dans la loi, à l'entité qui gère le système. Dès lors que cette obligation est remplie l'employeur ne porte pas le risque correspondant aux versements des retraites futures. Cette analyse traite uniquement la situation des employeurs : ils ne portent pas le risque mais la norme ne dit pas qui le porte : la caisse qui collecte les cotisations ou les salariés ? Le second type de système regroupe toutes les autres situations dans lesquelles l'employeur est contractuellement tenu de verser des prestations de retraite à ses (anciens) salariés).

Dans le premier système l'employeur comptabilise les cotisations au moment où ces dernières sont dues. Dans le second système il comptabilise<sup>10</sup> la valeur des droits acquis à retraite future au cours de la période comptable sous forme de dotations aux provisions. Le stock de ces droits figure au passif du bilan en valeur actuarielle. Les retraites payées s'analysent comme le remboursement d'une dette. Elles peuvent figurer au compte de résultat en contrepartie de la reprise de provision, mais, en général, seule la différence entre ces deux éléments est présentée. Cette comptabilisation est indépendante du mode de financement utilisé par l'employeur : il peut avoir constitué un actif en regard du passif, pour tout ou partie de son montant, ou bien n'avoir aucun actif dédié aux versements futurs. Lorsque l'actif existe, seul le passif net (ou l'actif net) doit être présenté au bilan.

---

<sup>10</sup> Dans le code de commerce l'employeur garde cependant la possibilité de présenter l'engagement en annexe.

### *Le traitement des retraites en comptabilité générale*

Le cas des régimes à cotisations définies correspond (pour les entreprises) à la situation des régimes obligatoires applicables aux salariés du secteur privé et (au moins en première analyse) à celle des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Pour ces derniers, la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) collecte les cotisations des employeurs dans les collectivités territoriales et les hôpitaux et verse les prestations. Cette caisse est indépendante des employeurs et la seule obligation de ces derniers est de verser les cotisations dues, comme les employeurs du secteur privé doivent le faire à la sécurité sociale.

On notera que la qualification de régime à cotisations définies ou à prestations définies peut changer selon qu'on traite de la situation des employeurs ou des employés. Un système peut prévoir des prestations définies pour les employés alors que le risque correspondant n'est pas à la charge des employeurs. Les règles applicables aux entreprises ne traitent pas la question de la comptabilisation du risque en général mais uniquement de son impact dans les comptes des employeurs. C'est une des limites liées à la référence aux règles applicables par les entreprises pour établir les comptes des entités publiques. Il faut donc compléter le dispositif de la comptabilité d'entreprise en traitant la distinction entre les deux types de régimes dans un cadre plus large.

Dans un système basé sur la répartition la responsabilité des caisses de sécurité sociale, et de la CNRACL, est de collecter les cotisations et de les redistribuer sous forme de prestations<sup>11</sup>. Ces entités ne portent donc pas le risque et ne comptabilisent pas de passifs à ce titre. Cela revient à dire implicitement que le risque est porté par les salariés.

Dans les cas de la fonction publique d'Etat, il n'existe pas de caisse indépendante de l'employeur. Depuis la LOLF<sup>12</sup> il existe un compte d'affectation spécial relatif aux pensions qui fonctionne exactement comme une caisse de répartition. Il est alimenté par les cotisations des « employeurs » et des fonctionnaires et doit être en permanence à l'équilibre. Pour satisfaire cette contrainte le taux de cotisation employeur est ajusté tous les ans pour obtenir la couverture des pensions dues au titre de l'exercice. Il s'agit d'écritures internes, il n'y a pas de mouvement de trésorerie : le seul décaissement effectif correspond aux versements des pensions aux retraités. L'objectif de ce dispositif est d'imputer des cotisations aux « employeurs » (les ministères) qui reçoivent les crédits budgétaires correspondants et reversent automatiquement les cotisations au compte spécial. Cette règle s'applique aussi aux entités différentes de l'Etat qui emploient des fonctionnaires de l'Etat, par exemple en détachement. Dans ce cas les cotisations employeurs sont effectivement versées par les entités.

Le traitement comptable des retraites des fonctionnaires de l'Etat peut donc être envisagé de deux façons. Ou bien on considère qu'il s'agit d'un régime d'employeur à prestations définies et un passif doit être constaté pour la valeur actuarielle des droits acquis. La mesure de la rémunération annuelle

---

<sup>11</sup> Le financement des retraites ne provient pas uniquement des cotisations, une partie provient de fiscalité affectée et, en cas de déséquilibre, de l'endettement. Ces éléments ne remettent pas en cause le principe de répartition dans la mesure où ils restent minoritaires. L'extension du financement par l'impôt changerait la gouvernance du système mais ne conduirait pas cependant à reconnaître des passifs (sauf à la faire pour toutes les dépenses financées par l'impôt). Le développement de la dette comme moyen de financement ne serait sans doute possible que dans le cadre d'un recours plus important à l'impôt.

<sup>12</sup> Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

doit inclure la dotation aux provisions correspondant aux droits acquis au cours de l'exercice, ainsi que les conséquences du traitement actuariel en sus des traitements bruts. Ou bien on considère qu'il s'agit d'un régime de répartition analogue à celui des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers et comparable au régime général des salariés du secteur privé et aucun passif n'est à constater. La rémunération annuelle comprend les traitements bruts et les cotisations employeurs nécessaires pour équilibrer le compte fictif, ce qui revient à dire qu'elle comprend, au niveau global, les traitements bruts<sup>13</sup> et le montant des pensions de l'exercice.

Le compte général de l'Etat (CGE) présente un traitement au bilan établi selon une logique de répartition et fournit en annexe les données selon l'optique des régimes d'employeurs à prestations définies. Adopter les règles relatives aux régimes à prestations définies pour établir le bilan aurait conduit à traiter les retraites des fonctionnaires d'Etat selon des principes différents de ceux qui sont utilisés pour traiter des autres retraites fonctionnant par répartition, alors que l'existence d'une différence fondamentale dans les mécanismes de fonctionnement et de financement de ces dispositifs n'est pas établie. Cela aurait également conduit à évaluer la rémunération des fonctionnaires de l'Etat selon une méthode différente de celle qui est retenue pour les autres salariés.

De plus la qualification de régime d'employeur à prestations définies n'est pas évidente. Les retraites des fonctionnaires ne sont pas définies dans un contrat avec l'employeur (comme par exemple pour les agents publics dans d'autres pays) mais par un statut qui est révisable par la loi et s'impose aux fonctionnaires. Même si leur droit à la retraite fait partie des droits garantis par la Constitution (c'est aussi le cas pour les salariés du secteur privé), le montant de cette retraite n'est pas garanti, y compris pour les retraites déjà liquidées. Cette disposition découle en fait du principe de répartition. Les débats sur les retraites et les réformes pratiquées ont montré la difficulté d'appliquer directement ce principe qui suppose des ajustements des cotisations aux prestations mais n'indique pas comment ils doivent s'opérer.

Pour l'établissement des comptes de l'Etat deux considérations ont guidé la construction normative. Un principe d'homogénéité du bilan et du compte de résultat (l'engagement au titre des retraites n'est pas de même nature que les dettes financières ou les provisions inscrites au bilan ; la rémunération totale est calculée en appliquant un principe général de répartition) et une exigence de comparabilité avec les autres régimes (les caisses de retraite fonctionnant par répartition n'inscrivent pas d'engagements en passif car elles ne sont pas responsables du paiement des retraites futures). Traiter différemment l'Etat aurait signifié que la situation de ses fonctionnaires était radicalement différente de celle des autres salariés (y compris des autres fonctions publiques) quant à la garantie du montant des droits et à l'évaluation de leur rémunération, ce qui à l'évidence est erroné. La question d'une information complémentaire sur des engagements qui ne sont pas des passifs tout en étant des engagements (mais de qui ?) reste cependant posée.

#### *Le traitement en comptabilité nationale*

La comptabilité nationale s'appuie en principe sur les mêmes concepts. Le SCN 2008 traite ces questions dans la partie 2, J du chapitre 17. Il distingue trois mécanismes : la sécurité sociale, les régimes liés à l'emploi autres que la sécurité sociale et l'assistance sociale, puis il regroupe la sécurité

---

<sup>13</sup> C'est-à-dire les traitements nets plus les cotisations sociales effectivement versées, ainsi que d'autres charges sociales.

sociale et les autres régimes liés à l'emploi dans une catégorie de régimes d'assurance sociale. La distinction ultime se fait donc logiquement entre les régimes qui conditionnent le versement de pension aux anciens employés et ceux qui assurent une prestation uniquement sur la base d'une situation donnée. Les régimes liés à l'emploi se caractérisent, en général, par l'existence de versement (direct ou indirect) de cotisations par le bénéficiaire. Même si on peut concevoir un régime d'employeurs sans cotisation effective des salariés, il existe bien une charge annuelle pour l'employeur, correspondant aux nouveaux droits acquis, qui est un élément de la rémunération globale. Cette charge correspond donc à une cotisation imputable aux salariés qui reçoivent en contrepartie la totalité de la rémunération.

Le cas des régimes d'assistance sociale ne semble pas poser de problème de reconnaissance de passif. Il s'agit pourtant d'un droit reconnu à certaines catégories de ménages dans le cadre d'une législation existante, mais comme d'autres droits (droits à l'éducation par exemple) il n'est pas considéré comme une obligation des entités chargées d'en assurer la mise en œuvre. Dès lors que les prestations dues au cours de la période comptable ont été réglées il n'existe pas de passif, alors même que des dépenses futures correspondantes sont tout aussi probables que les dépenses des régimes d'assurance sociale.

Cela revient à dire que les APU ne portent pas de responsabilité au titre de l'assistance sociale autre que celle de verser des prestations dues au cours d'une période. Qu'en est-il pour l'assurance sociale ? La rédaction du § 17.120, qui traite des pensions versées par la sécurité sociale, indique : « ...Dans ce cas les administrations publiques jouent le rôle d'intermédiaire par rapport à l'employeur, de sorte que, lorsque l'administration a reçu les cotisations..., elle assume le risque de versement du paiement final. L'administration décharge l'employeur du risque...même si ce versement peut être soumis à des modifications qui risquent de faire varier le montant des pensions à payer, même de façon rétroactive, si les conditions économiques l'imposent. ». Le paiement final évoqué semble correspondre, non au paiement dû au titre de l'exercice, mais aux paiements futurs correspondants aux droits acquis en contrepartie des cotisations versées.

Cette position revient donc à étendre le mécanisme des régimes à prestations définies à l'ensemble des systèmes d'assurance sociale au motif que le versement de cotisations crée des droits au titre de la période comptable (ce qui est indiscutable) et que ces droits sont garantis par l'institution chargée de les liquider et d'en assurer le versement à chaque période (ce qui est plus discutable). Par rapport à la situation rencontrée dans les débats normatifs relatifs à la comptabilité générale cette solution présente l'avantage de ne pas introduire de différences de traitement non justifiées entre les fonctionnaires de l'Etat et les autres salariés relevant de la CRNAEL ou de la sécurité sociale.

Mais elle introduit implicitement une différence majeure entre les impôts (qui financent, entre autres, l'assistance sociale et aussi pour partie la sécurité sociale) et qui n'ouvrent aucun droit reconnu comptablement et les « vraies » cotisations sociales qui entraîneraient une reconnaissance comptable de passifs (mais pas d'actifs correspondants ?). Outre qu'elle fait douter de la portée de la notion de prélèvements obligatoires (fondée sur l'assimilation des cotisations obligatoires aux impôts) cette position, qui repose sur des distinctions purement juridiques, pose question pour l'appréciation de la soutenabilité financière car, du point de vue de la probabilité des dépenses futures, il est bien difficile d'établir l'existence d'une différence entre des dépenses d'assistance sociale et des dépenses d'assurance sociale.

Cependant le § 17.124 poursuit l'analyse : « ... Les pensions de sécurité sociale sont souvent financées selon un système par répartition. Dans les comptes principaux du SCN, on part du principe qu'il s'agit du mode de financement normal des pensions de sécurité sociale. Cela signifie que les cotisations à recevoir au cours d'une période sont utilisées pour financer les pensions à payer au cours de la même période. Aucun élément d'épargne n'est impliqué, ni pour les APU qui gèrent le risque ni pour les individus qui y participent. Aucun passif n'apparaît dans les comptes principaux du SCN pour le régime, même si certains soulèvent régulièrement le problème de l'écart entre des prestations qui dépasseraient les cotisations et s'inquiètent du fait que la situation risque d'empirer avec le vieillissement de la population. C'est la raison pour laquelle les estimations des passifs de la sécurité sociale et des autres régimes de pension qui n'apparaissent pas dans les comptes principaux sont incluses dans un tableau supplémentaire... ».

Que peut-on conclure de ces deux paragraphes ? Dans l'un les APU assument le risque, dans l'autre elles le gèrent. Cette différence permet-elle de déterminer un traitement comptable cohérent ? La réponse semble fournie par le § 17.124 qui exclut le passif et préconise une information hors cadre central.

Le SEC traite ce sujet aux §17.47 et 17.48 et reprend, quoique de manière plus laconique, les deux points principaux relatifs au risque et à l'absence de passif dans les comptes principaux. Il reprend également le modèle du tableau supplémentaire (tableau 17.5 dans le SEC) qui comporte deux colonnes (F et G) ayant exactement le même intitulé et relatives au classement des régimes d'employeurs à prestations définies classés en APU. La seule différence est que la colonne F est dans la partie concernant l'enregistrement dans les comptes principaux alors que la colonne G figure dans la catégorie « exclus des comptes nationaux principaux ». Le § 17.127 du SEC fournit une indication pour déterminer ce qui relève de la colonne F et de la colonne G : « le principe directeur pour l'inclusion dans les comptes nationaux est le degré de proximité entre le régime et le régime national de pension de la sécurité sociale ».

Ces traitements ne semblent pas tout à fait cohérents avec le choix d'assimiler les régimes de sécurité sociale avec les régimes d'employeurs à prestations définies. L'interprétation la plus naturelle consiste à reconnaître que les régimes de sécurité sociale constituent un cas spécifique et que les APU qui ont mis en place un régime d'employeurs à prestations définies pour leurs agents doivent être traités, soit comme la sécurité sociale (pas de passif), soit comme les entreprises privées (constatation d'un passif) en précisant le critère de proximité avancé par le SEC.

La référence au traitement en comptabilité générale pour le cas français suggère que la distinction pourrait se faire sur la base de ce qui relève de la loi (la sécurité sociale, le statut de la fonction publique et le code des pensions civiles et militaires) et ce qui relève du contrat (en général les régimes d'employeurs dans le secteur privé). Il s'agit d'une distinction juridique, cohérente avec celle qui permet de séparer l'assurance sociale de l'assistance sociale, elle devrait sans doute être exprimée plus conceptuellement.

#### *L'enjeu du traitement comptable des retraites*

Il reste surtout à comprendre la nature de cette information complémentaire. On rencontre le même problème en comptabilité générale. Sa fourniture ne peut pas se justifier uniquement par la nécessité de communiquer des éléments sur la soutenabilité car il existe beaucoup d'autres domaines pour

lesquels la question de la soutenabilité se pose, à vrai dire elle se pose pour l'ensemble des dépenses publiques. Il faudrait alors démontrer que le cas des retraites est spécial. Or la seule spécificité (comptable) identifiée consiste dans la constatation du fait qu'il existe des droits, acquis par le versement de cotisations, sans qu'il existe nécessairement d'entité portant la responsabilité correspondante. Il ne s'agit pas seulement d'un problème de gouvernance du système mais d'un mécanisme inhérent au principe de répartition. Ce principe ne peut être décrit dans les comptes de manière complète parce qu'il n'est pas porté par une entité comptable.

Si on souhaite que la comptabilité fournisse des données aussi complètes que possible sur cette question il faut donc admettre qu'elle peut ou doit dépasser le cadre des droits et obligations des entités dont on établit les comptes. Car présenter les engagements correspondants aux droits acquis dans un tableau annexe revient à cela, sauf à admettre qu'il s'agit d'un compromis politique que rien ne justifie au plan conceptuel. Pour la comptabilité nationale comme pour la comptabilité générale, la justification conceptuelle du tableau annexe ne peut reposer que sur la reconnaissance que les finances publiques impliquent une entité particulière qui « porte » les droits et les engagements les plus fondamentaux et qui « crée » les entités publiques chargées de les mettre en œuvre en pratique. Cette entité première n'est pas une entité comptable car il est impossible d'assimiler ses « droits et obligations » à des actifs ou des passifs dans la mesure où les plus importants n'ont que des valeurs virtuelles (par exemple le droit de lever l'impôt dépend de revenus futurs).

#### *Comparaisons chiffrées des traitements*

#### **Le cas de l'Etat**

#### Données

Source compte général de l'Etat, en milliards d'€ Les engagements sont évalués suivant la méthode des unités de crédit projetés conformément aux normes internationales en vigueur

<b>Période</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>
<b>Taux d'actualisation</b>	<b>0.18</b> %	<b>0.17%</b>	<b>1.08%</b>	<b>0.35%</b>	<b>1.62</b> %	<b>1.53%</b>
Engagements 31/12/ n-1	1561	1302	1498	1192	1200	1143
Corrections	-18	7	-10	-43	-14	21
<b>Engagements corrigés 1/12/n</b>	<b>1543</b>	<b>1309</b>	<b>1488</b>	<b>1149</b>	<b>1186</b>	<b>1164</b>
<b>Droits acquis</b>	<b>39.2</b>	<b>29</b>	<b>37</b>	<b>25</b>	<b>27</b>	<b>25</b>
<b>Droits versés (pensions)</b>	<b>-47.2</b>	<b>-47</b>	<b>-46</b>	<b>-45</b>	<b>-44</b>	<b>-42</b>
<b>Facteur d'actualisation</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>25</b>	<b>43</b>	<b>43</b>	<b>30</b>
<b>Effet du changement de taux</b>	<b>-3</b>	<b>256</b>	<b>-201</b>	<b>325</b>	<b>-20</b>	<b>23</b>
<b>Engagements 31/12/n</b>	<b>1535</b>	<b>1561</b>	<b>1303</b>	<b>1497</b>	<b>1192</b>	<b>1200</b>
<i>Dont retraités</i>	<i>1002</i>	<i>1004</i>	<i>881</i>	<i>961</i>	<i>772</i>	<i>746</i>
<i>Dont actifs</i>	<i>533</i>	<i>557</i>	<i>431</i>	<i>537</i>	<i>420</i>	<i>454</i>

## Traitements en comptabilité générale

### a) Traitement en annexe (compte de résultat et bilan)

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Charges	47.2	47	46	45	44	42
Actualisation						
<b>Résultat</b>	<b>- 47.2</b>	<b>-47</b>	<b>-46</b>	<b>-45</b>	<b>-44</b>	<b>-42</b>

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Passif						
Situation nette	-47.2	-47	-46	-45	-44	-42

### b) Traitement de l'engagement au bilan (compte de résultat et bilan)

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Charges	39.2	29	37	25	27	25
Actualisation	4	14	25	43	43	30
<b>Résultat</b>	<b>- 43.2</b>	<b>-43</b>	<b>-62</b>	<b>-68</b>	<b>-70</b>	<b>-55</b>

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Passif	1535	1561	1303	1497	1192	1200
Situation nette	-40.2	-303	+139	-370	-50	-78

## Traitements en comptabilité nationale

Les tableaux relatifs au bilan et au compte de résultat montrent l'impact des deux traitements sur la comptabilité générale. L'impact en comptabilité nationale du second traitement par rapport au traitement actuel, qui correspond au premier cas, serait le suivant :

(En variation par rapport à la situation actuelle)

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Rémunération des salariés	-4	-4	+16	+23	+26	+23
PIB	<b>-4</b>	<b>-4</b>	<b>+16</b>	<b>+23</b>	<b>+26</b>	<b>+23</b>
capacité/besoin de financement	+4	+4	-16	-23	-26	-23
<b>Passif de l'Etat</b>	<b>+1535</b>	<b>+1561</b>	<b>+130</b> <b>3</b>	<b>+1497</b>	<b>+119</b> <b>2</b>	<b>+1200</b>
Actif des ménages	+1535	+1561	+130 3	+1497	+119 2	+1200
Autres changements (+/-)	-22	+262	-210	+282	-34	+44

### Le cas de la sécurité sociale

L'application de ce traitement aux régimes de sécurité sociale (suggéré par le § 17.120 du SCN et évoqué par le § 17.48 du SEC mais écarté par les § suivants) aurait des conséquences plus importantes. Difficile à quantifier faute de données complètes portant sur plusieurs exercices. Les seuls éléments disponibles sont fournis dans une étude effectuée par Didier Blanchet et Jean-François Ouvrard<sup>14</sup>. Les auteurs présentent plusieurs méthodes, dont celle des droits acquis qui correspond aux évaluations figurant en comptabilité générale. Pour l'ensemble des systèmes obligatoires les montants correspondant à ces droits acquis sont les suivants au 31/12/2005 (en mds d'€) pour différentes hypothèses de taux d'actualisation.

2%	3%	4%
7847	6458	5419

Ces chiffres contiennent les évaluations relatives au régime des fonctionnaires de l'Etat qui représentaient, selon le compte général de l'administration des finances<sup>15</sup> pour 2005, 916 mds d'€, avec un taux d'actualisation de 2,5 %.

La comptabilisation des engagements de retraite des régimes obligatoires comme passif des APU ne peut se justifier comme l'application d'une norme valable pour les entreprises. Il faut supposer que le risque est porté par les APU, non pas en tant qu'employeurs d'agents publics, mais en tant qu'assureurs des salariés du secteur privé, comme le suggère le §.17.120 du SCN. Le traitement est décrit dans le tableau supplémentaire prévu par les SCN et le SEC et qui devra être fourni à compter de 2017.

<sup>14</sup> INSEE document de travail G 2006/05 : Indicateurs d'engagements implicites des systèmes de retraite.

<sup>15</sup> Le compte général de l'Etat produit en application de la LOLF a été établi pour la première fois en 2006. Il a remplacé le CGAF qui contenait déjà des éléments sur les retraites.