Modèles comptables et politiques d'austérité : représentations et enjeux de la maîtrise du déficit et de la dette des administrations publiques, en Europe et ailleurs

02

► **Yuri Biondi**

CNRS – ESCP Europe

79, avenue de la République – 75011 Paris, France

Résumé

Cet article porte un regard théorique sur les normes comptables des administrations publiques, aussi bien sur les principes et les modèles comptables qui les régissent (et en constituent l'esprit), que sur les conséquences de leur application pour le fonctionnement et l'existence même de toute action publique. Notre analyse s'appuie sur quelques illustrations concernant la signification du déficit public ainsi que la nature et l'usage de la dette publique à des fins redistributives ; l'étrange paradoxe engendré par le paiement de l'impôt sur les salaires et les retraites du personnel de l'administration publique ; la comptabilisation des engagements de retraite ; les mesures du déficit et de la dette dans le cadre des procédures européennes de surveillance. L'article montre comment l'intégration de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale répond aux spécificités de l'action publique et demande d'ancrer la reddition des comptes dans un ordre institutionnel public qui lui est spécifique.

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : EPSAS, IPSAS, Union Européenne, dépense publique, déficit public, dette souveraine, comptabilité et finances du secteur public.

Abstract

Accounting Models and Austerity Policies: Representations and Implications of Public Deficit and Debt control, in Europe and Abroad. This article provides a theoretical perspective on public sector accounting standards, dealing with their principles and models of reference, as well as their implications for the working and the very existence of public action. Our analysis deals with some illustrative cases concerning meaning, nature and use of public debt for redistribution purpose ; the strange paradox of public administration paying tax to itself on employees remunerations and benefits ;

*Auteur correspondant : yuri.biondi@free.fr

doi : 10.3166/pmp.30.289-313 © 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

accounting for employees benefits and measurement of public deficit and debt under Excessive Deficit Procedure by European Union. This analysis shows how integration of cash basis and accruals basis of accounting is suitable to cope with public administration specificities, asking for embedding public sector accounting standards in a specific public sector institutional order.

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: european public sector accounting standards (EPSAS), IPSAS, European Union, public spending, public deficit, sovereign debt, public sector accounting and finances.

Introduction

La naissance de l'économie politique, au dix-huitième siècle, a été caractérisée par la discussion autour de la nature et des causes de la « richesse » des nations. Certains pourront croire que cette « richesse » est fondée sur les machines et les autres technologies de production ; d'autres sur le travail et ses compétences ; d'autres encore sur l'accumulation des épargnes détenues en monnaie ou en portefeuilles financiers. Toutefois, force est de constater que ces éléments sont généralement combinés avec d'autres dans des organisations économiques qui constituent des modes collectifs de production et consommation de cette « richesse » : les entreprises, les administrations publiques et les ménages¹. Par convention de comptabilité nationale, nous attribuons aux administrations une fonction de redistribution et de production de services hors marché, bien que des actes de production, transfert et de consommation se passent dans chacune de ces entités. Cette convention souhaite sans doute souligner la finalité, voire la modalité de fonctionnement régissant leurs actions respectives : la production ou l'enrichissement, pour les entreprises ; la redistribution des « richesses », par transfert ou production hors marché², pour les administrations publiques.

Surtout, l'« économie du XX^e siècle » a apporté une transformation majeure dans cette organisation économique, en attribuant un rôle spécifique aux banques (et institutions financières), désormais coordonnées par les banques centrales³. D'une part, cette administration de la base monétaire est devenue de plus en plus centrale et indispensable au fonctionnement aussi bien des entités de production (les entreprises) que des entités de consommation (les administrations publiques). D'autre part, cette évolution a rendu la distinction entre dimension réelle et dimension monétaire de ces entités à la fois plus complexe et d'autant plus nécessaire du fait de l'interdépendance de plus en plus étroite entre ces deux dimensions. Il semblerait aller sans dire que la monnaie ne peut être qu'un

¹ Par souci de simplicité, nous négligeons ces derniers par la suite. Les banques et institutions financières seront introduites par la suite.

² On peut en effet considérer que la production hors marché des administrations n'est qu'une modalité de la redistribution, puisqu'elle permet à des bénéficiaires de consommer des biens et services financés – en tout ou en partie – par d'autres agents.

³ Les marchés financiers et les chambres de compensation constituent d'autres modes collectifs de coordination interbancaire.

moyen et non pas un fin, surtout au niveau des organisations économiques dont il est question ici, mais l'importance de la dimension monétaire et financière est telle que la mise en œuvre de ce principe simple peut s'avérer hasardeuse⁴.

Qu'il s'agisse d'entreprise ou d'administration publique, toute organisation économique requiert du contrôle par des dispositifs de gouvernance et de régulation. Cette maîtrise passe notamment par la tenue de systèmes comptables souvent institués par des normes comptables d'origine publique ou privée, basées sur des modèles ou principes comptables de référence. Ces systèmes comptables véhiculent des représentations qui *rendent compte* des activités économiques et financières comptabilisées, influant alors sur le fonctionnement de ces organisations. Ainsi, la distinction et l'articulation entre « réel » et monétaire se font notamment à travers des conventions comptables. C'est dans la construction des modèles comptables des entreprises, des administrations publiques et des institutions financières que nous représentons, au moins partiellement, leurs activités économiques et financières, dont dépendent leurs contributions au bien-être social. C'est aussi dans leurs modèles comptables respectifs que nous recherchons, d'une part, leurs contributions à la satisfaction des besoins individuels et collectifs, d'autre part, les sources et les emplois des « finances » qu'elles mobilisent en vue de cette contribution.

De nos jours, les représentations comptables et les modes de financement sont confrontés à des transformations majeures, notamment du fait de la « financiarisation » : il s'agit d'un mouvement socio-économique et culturel complexe visant à placer la sphère financière au centre de la coordination économique et sociale. Pour ce qui concerne la comptabilité et les finances des administrations publiques, ce mouvement semble avoir facilité, d'une part, l'imitation et la transplantation dans les administrations publiques des pratiques comptables et financières issues des entreprises commerciales ; d'autre part, l'analogie de la dette publique avec d'autres dettes émises par les entreprises commerciales, ainsi que leur mise en concurrence sur un plan d'égalité dans ce que l'on appelle le marché financier global.

La démarche récemment engagée par la Commission Européenne afin de répondre à la crise de la dette souveraine de certains États membres de l'Union Européenne s'inscrit, sur un autre plan, dans ce mouvement plus général de « financiarisation » de l'action publique. Le rapport présenté insiste sur le rapprochement de la comptabilité publique avec les normes adoptées pour le secteur privé :

The links between the private and public sectors in all EU countries create a strong need for connected financial reporting between these sectors, and accruals accounting systems such as IPSAS are very strongly connected to private sector accounting standards. Governments need to achieve the same high quality and transparency of financial reporting as the private sector. IPSASs are developed by the International Public Sector Accounting Standards Board, which is a standing committee of the International Federation of Accountants. (European Commission, 2013b : 8)

Pour le secteur public, ce rapprochement est renforcé par la référence aux normes comptables internationales IPSAS qui, à leur tour, constituent une adaptation, voir une imitation des normes comptables internationales pour le secteur privé IFRS, déjà adopté par la Commission en 2001. Le rapport de la Commission Européenne (European Commission,

⁴ À ce sujet, nous rappelons ici l'ouvrage récent du sociologue Christophers (2013) concernant l'évolution de la prise en compte des activités bancaires et financières dans la comptabilité nationale.

2013) considère que « les normes IPSAS constituent une référence incontournable en cas d'établissement de comptes du secteur public harmonisés au niveau européen » (p. 9). En même temps, le rapport indique clairement que ces normes ne peuvent pas être appliquées « en l'état », selon une position quasi unanime parmi les États membres.

Elles reposent sur l'idée selon laquelle une gestion moderne du secteur public, conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficience, dépend de systèmes d'information de gestion capables de fournir des informations rapides, précises et fiables sur la situation et les performances économiques et financières d'un État, comme ce serait le cas pour tout autre type d'entité économique. (*Ibid.* : 9-10).

De plus, ce rapport insiste également sur un principe de concurrence des émissions de la dette souveraine des États membres, ainsi que sur les besoins supposés des « propriétaires » (*owners* dans la version anglaise) de cette dette.

Les administrations publiques ont une obligation d'intérêt public à l'égard des intervenants sur le marché (détenteurs de titres de la dette publique et investisseurs potentiels), qui est de fournir des informations régulières, fiables et comparables sur leurs performances et leur situation financière, tout comme les sociétés cotées en bourse ont des obligations à l'égard des participants sur le marché des actions. À cela s'ajoute la nécessité d'assurer un niveau minimum de comparabilité sur le plan international, d'autant plus que sur un marché financier mondialisé, les titres des dettes publiques se concurrencent mutuellement, ce qui plaide en faveur d'un système reposant sur des normes générales applicables au secteur public qui soient reconnues dans le monde entier. Par référence à l'article 114 du TFUE, une comptabilité en droits constatés harmonisée accroîtrait la transparence nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur des services financiers ; en l'absence d'une telle transparence, les détenteurs de titres publics risquent de s'engager dans des transactions sans avoir une connaissance adéquate des risques qu'elles comportent. Il pourrait en résulter un effet de contagion susceptible de compromettre sérieusement la stabilité financière. (*Ibid.* : 6).

Les États membres sont alors appelés à se mettre en concurrence entre eux pour les ressources financières dites « disponibles », en niant ainsi la relation privilégiée existante entre base monétaire et dette publique, ainsi que les liens d'interdépendance créés par la constitution d'une union monétaire et économique :

There is an increasing demand and need for public accountability and transparency on the financial position and performance of governments and ESMA considers that introducing a single set of public sector accounting standards would contribute to a better functioning of the internal market by ensuring a high level of transparency and comparability of government financial reporting which is a necessary condition for building an integrated capital market which operates effectively, smoothly and efficiently. Investors in government securities can currently not rely on a comparable level of transparency as provided by IFRS for listed companies. Introducing a single set of public accounting standards would reinforce the freedom of movement of capital in the internal market and help investors to compare the financial activities of governments and by consequence permit Member States to compete on an equal footing for financial resources available in the Union markets, as well as in the world capital markets. (European Commission, 2013b : 101)

Ces propos n'ont pas manqué de susciter un débat important ; les réactions au projet de cadre conceptuel de l'IPSAS Board montrent une opposition unanime à l'idée que l'objectif principal des normes comptables du secteur public serait de fournir de l'infor-

mation aux prêteurs, même si cela peut en constituer un objectif secondaire. De ce débat témoigne également la consultation Eurostat concernant l'adoption éventuelle des normes IPSAS pour l'harmonisation comptable des administrations publiques européennes. Les critiques portent aussi bien sur la gouvernance de ces normes IPSAS que sur leur modèle comptable de référence. En particulier, leur adoption confierait la normalisation comptable à un organisme issu du milieu professionnel privé dont ces normes émanent, alors qu'elles sont jugées inadaptées aux besoins et intérêts *spécifiques* de la comptabilité et des finances publiques (Eurostat, 2012).

Dans ce contexte, cet article se propose d'appréhender la représentation comptable du déficit et de la dette publique dans une perspective théorique comparée entre les différents modèles comptables qui peuvent s'y appliquer. Le choix entre ces modèles va alors influencer sur la manière dont nous représentons l'action publique, ainsi que la manière dont nous souhaitons maîtriser les finances qu'elle emploie. Certains choix comptables engendrés par l'adoption des IPSAS pourraient contredire la manière dont l'action publique a été financée et représentée jusqu'à présent, en Europe et ailleurs. Entre autres, ce problème vient du choix du modèle comptable de référence : Biondi (2008 et 2012) a montré comment une comptabilisation à la juste valeur s'oppose aux spécificités de l'action publique, car elle passe en charge ou produit des réévaluations non réalisées, alors que la comptabilité nationale les distingue déjà des transactions effectivement passées, tout en différenciant également entre activités « marchandes » et activités « hors marché » (European Commission, 2013b : ch. 4).

Dans un premier temps, cet article va revenir brièvement sur le besoin et l'intérêt d'un modèle comptable capable de rendre compte des spécificités de l'action publique. Dans un deuxième temps, il va donner quelques illustrations de cette spécificité concernant le déficit et la dette publiques, les charges liées au personnel, ainsi que les engagements de retraite. En particulier, il développera également une application de ce modèle aux besoins comptables suscités par la procédure européenne de surveillance du déficit et de la dette des États membres dans le cadre des réformes envisagées par la directive européenne 2011/85/EU du 8 novembre 2011 (EU 2012, protocol N° 12).

1. Quel modèle comptable peut-il appréhender les spécificités de l'action publique ?

Certaines théories économiques font du marché la seule référence capable de représenter, coordonner et gouverner toute activité économique. Ces théories prétendent reconduire toute activité non marchande et sans but lucratif dans le socle d'une représentation marchande ; c'est ainsi qu'elles se méfient de l'absence de droits de propriété et d'incitations monétaires liées aux prix et aux profits qui caractérise, du point de vue théorique, le domaine public et sans but lucratif. Dans cette approche, la convergence du secteur public et non lucratif avec le secteur privé lucratif semble aller de soi, car leur identité est prise comme un postulat. Toutefois, d'autres théories économiques sont capables de porter leur attention aux spécificités organisationnelles et institutionnelles qui caractérisent non seulement les administrations publiques et les organisations sans but lucratif, mais aussi les entreprises commerciales elles-mêmes. Ainsi, toute organisation économique se distingue du marché en tant que modes spécifiques de coordination économique.

À partir de cette approche économique institutionnelle, Biondi (2008 et 2012) a développé une modélisation économique capable d'intégrer les systèmes comptables dans la représentation et le contrôle des administrations publiques en tant qu'entités économiques non lucratives. Plutôt que soumettre ces entités à une représentation marchande et à la référence d'une valeur financière – démarche manifestement incohérente avec leur vocation institutionnelle –, cette approche préfère appréhender les relations constitutives entre gestion, organisation et système comptable, dans le cadre d'une coordination économique organisée, durable et soutenable que génère l'entité publique sous investigation. Cette approche distingue les entités économiques selon le processus économique et financier qu'elles mettent en œuvre dans l'espace et dans le temps. En particulier, les entreprises sont caractérisées par un processus basé sur la génération de revenus de vente (économie du revenu d'entreprise); les administrations publiques appuient leur processus sur la capacité à percevoir de l'impôt (économie régaliennne de redistribution); les organisations sans but lucratif ont recours aux contributions volontaires ou obligatoires de leurs parties prenantes (économie solidaire; économie du recouvrement de la dépense).

Ces processus économiques différents demandent des représentations comptables différentes, d'autant plus que le modèle comptable de référence s'avère crucial pour s'assurer que l'entité en question fonctionne selon le mode d'organisation qui lui est propre⁵. Les spécificités de l'action publique demandent ainsi un modèle comptable spécifique.

Dans certaines limites, l'efficacité économique d'une entreprise (sa performance) est représentée par ses « résultats » comptables, c'est-à-dire par le flux de revenus qu'elle génère à partir de passifs empruntés (dettes ou capitaux propres); ce flux peut être alloué et distribué sous des formes différentes dans ce que l'on appelle en comptabilité nationale le « partage de la valeur ajoutée »⁶. En revanche, l'État n'est pas censé tirer un résultat économique de son activité. Il n'est pas non plus censé tirer un flux de revenus (produits) constant ou maximal des citoyens contribuables. Qui voudrait être assujéti à un État considérant la recette fiscale comme « son » revenu, le produit de « son » activité régaliennne ? Cette intention est d'ailleurs interdite par tout ordre constitutionnel républicain dans lequel s'inscrivent à la fois la levée de l'impôt, la gestion des finances publiques et la tenue des comptes. Comme l'écrit Jacques Marseille (2002 : 916) : « *Par abus de langage, on parle toujours de l'impôt, un mot complètement impropre puisque depuis la Révolution française on devrait parler de contribution. Nous parlons toujours d'impôt alors qu'on impose que des sujets, et que nous sommes devenus des citoyens... comme quoi le vocabulaire trahit mieux que tout, les pesanteurs de la longue durée.* »

L'efficacité de toute organisation non lucrative, y compris l'État, consiste plutôt à satisfaire directement certains besoins individuels et collectifs (retenus selon ses finalités institutionnelles), sans qu'aucun produit (résultat) soit généré ou distribué au passage. La nature de l'action

⁵ Dans cette approche, la comptabilisation « en droits constatés » ou la tenue des comptes en partie double ne sont pas suffisantes - ni nécessaires, en principe - pour caractériser la comptabilité d'entreprise. La comptabilité d'entreprise se caractérise plutôt pour l'existence de trois modèles comptables de référence (modèle de la valeur; modèle du coût; modèle du flux de trésorerie), qui se distinguent quant à la représentation du revenu d'entreprise et à la fonction attribuée aux emprunts et aux capitaux propres. Nous renvoyons à Biondi (2008 et 2012) pour plus de détails.

⁶ Évidemment, une tension s'établit dans les comptes d'entreprise ou d'institution financière entre résultat économique et accumulation financière. Nous négligerons cette question ici.

économique de l'État est ainsi « hors marché » : elle s'accomplit par transfert et redistribution, ainsi que par fourniture en nature de biens et services⁷. En somme, l'absence de « produits » (au sens comptable commercial du terme) caractérise l'activité économique de l'État :

- l'administration publique n'est pas censée générer des valeurs positives (ou des résultats) par son activité ;
- les citoyens contribuables cherchent la satisfaction directe des besoins individuels et collectifs dans les missions d'intérêt général attribuées aux administrations publiques, accomplies par une activité non-marchande œuvrant à la redistribution des revenus et des richesses ;
- cette satisfaction demeure la finalité ultime (si l'on veut, la « performance ») de l'activité, sans aucun lien avec la génération d'un « surplus ».

Que ce soit par le biais de l'imposition fiscale ou par la participation aux frais - ou encore par la souscription des emprunts publics (nous y reviendrons) -, les citoyens confient des ressources à l'État (généralement par des transferts monétaires) pour qu'il mette en œuvre des activités ayant une nature économique spécifique. Ces contributions sont destinées aussi bien à la couverture des coûts qu'au financement de l'activité. Cette économie régalienne de redistribution demande une représentation comptable spécifique. Avant tout, une approche par le bilan n'est pas adaptée. Cette approche se passe du rattachement entre charge et produit pour s'appuyer sur la comptabilisation des actifs et des passifs existants à l'instant de la clôture des comptes. En revanche, les flux monétaires et financiers dominent la gestion administrative, dans la mesure où les sources soutenant cette administration proviennent du flux d'impôt courant et futur ainsi que de l'émission et refinancement de la dette publique.

Toutefois, même le rattachement entre produits et charges doit être adapté à la gestion publique. D'abord, ce rattachement n'implique pas pour autant que les revenus doivent ou puissent être affectés à certaines charges particulières : ces deux flux s'opposent et se rencontrent par construction dans le compte de la gestion publique. De plus, ce rattachement fonctionnel au même exercice passe par un renversement logique : l'entité doit avant tout déterminer ses charges (présentes et futures), afin d'y rattacher les recettes (qu'il serait mieux d'appeler contributions) nécessaires à les payer et à les financer. Dans ce contexte, toute référence à un modèle comptable de la juste valeur est exclue car incohérente avec la détermination des charges et des recettes (passées, présentes et futures) effectivement engendrées par le maintien et le développement de l'activité régalienne de redistribution : seules des charges effectivement engagés justifient (et requièrent) la levée de l'impôt (Biondi, 2008 et 2012).

Dans ce modèle comptable, tout excédent ou déficit public déterminé en droits constatés (résultant du solde entre charge et contributions de la période) prend une signification spécifique, différente du résultat d'entreprise : qu'il soit positif ou négatif, ce solde indique la capacité de recettes accrues à la couverture des charges engagées sur la période de référence. Comme on le constate dans maintes d'administrations publiques qui ont appliqué une comptabilisation en droits constatés, en Europe et ailleurs, ce solde est largement négatif et croissant dans le temps (Biondi 2008 sur l'État français ; Biondi 2013 sur l'État

⁷ Même dans le cas de « produits issus de l'activité des services ou représentant la participation de tiers à la réalisation de certaines opérations » il ne s'agit pas de cession commerciale : en principe, ces produits ne correspondent pas à des prix de vente qui caractérisent les entreprises à but lucratif.

anglais). Cela témoigne que les États modernes utilisent l'endettement public pour couvrir la dépense de fonctionnement (annexe 2)⁸. Il s'agit d'une fonction économique spécifique qu'assume la dette publique dans une politique macroéconomique de redistribution, dont il sera question dans la seconde partie.

2. Quelques illustrations de la spécificité comptable et financière de l'action publique

La présence d'un solde structurellement négatif entre actif et passif en droits constatés, résultat cumulé des soldes annuels entre charges et produits (contributions), devrait laisser entendre que la spécificité de l'action publique trouve ses racines dans un fonctionnement de l'économie régalienne qui diffère de l'économie d'entreprise : elle consomme des ressources acquises par l'impôt et l'endettement, à des fins redistributives. Par souci de simplicité, nous en ferons la démonstration sur trois illustrations concernant l'endettement, les impôts payés sur les rémunérations (ou les retraites) de son personnel, ainsi que les provisions pour les engagements de retraite. Nous appliquerons ensuite ce modèle à la procédure de maîtrise du déficit et de la dette des États membres instituée par la Communauté européenne.

2.1. Faudra-t-il rembourser la dette publique, un jour ? La spécificité de l'endettement des administrations publiques

Hélas, nous avons continué de l'appeler « dette » : c'est la véritable question, car cette nomenclature conventionnelle, sans doute appropriée du point de vue de son détenteur privé, ne répond pas à la spécificité de l'emprunt public tel que l'exploite l'action publique depuis au moins le siècle dernier. Malgré cette appellation désuète, l'évolution du système économique et monétaire a conduit à relier cet emprunt, d'une part, à la constitution de la base monétaire et à son administration conjointe par les banques centrales et les banques privées ; d'autre part, à la fonction publique de soutien macroéconomique, ainsi qu'à sa fonction plus générale de redistribution des revenus et des richesses.

Nous ne pouvons pas approfondir ici le lien entre dette souveraine et base monétaire, mais il est reconnu que les politiques de rachat de cette dette par la banque centrale ou de dépôt de cette dette auprès de la banque centrale la monétisent, au moins temporairement ; par ailleurs, lorsque la banque centrale procède à la création *ex nihilo* des titres monétaires ayant cours légal (legal tender), elle l'utilise souvent pour ce même rachat. C'est aussi pour cela que les taux directeurs offerts par la banque centrale aux autres banques et instituts financiers (ainsi que les lignes de refinancement et leur durée) sont censés influencer directement sur les taux des emprunts publics, qui bénéficient du privilège concédé aux titres dont la banque centrale garantit la liquidité. La consolidation de la banque centrale dans les comptes de l'administration publique ne laisse pas d'ambiguïté

⁸ Un solde négatif stable indiquerait que les contributions (recettes) de la période recouvrent cette dépense de fonctionnement (et ne financent ainsi que la dépense d'investissement), alors qu'un retour du solde vers un montant nul ou positif indiquerait une capacité de remboursement de la dette dans le temps. Nous renvoyons à l'annexe 2 pour une illustration numérique.

quant à la stérilisation des emprunts publics qu'elle détient, aussi bien en compte capital qu'en compte intérêt⁹.

Si ces faits ne suffisaient déjà pas à distinguer la « dette » publique d'une dette privée, son emploi à des fins redistributives peut constituer une étape ultérieure de notre démonstration. L'économie régalienne de redistribution réalise sa fonction générale de redistribution au travers d'activités multiples concernant la production de biens et services hors marché, ainsi que certains transferts. Ces activités sont financées par l'impôt ainsi que par l'émission et le refinancement des emprunts publics. Dans un modèle comptable fort simplifié (annexe 2), lorsque l'impôt de l'année ne recouvre pas la dépense de l'année, un déficit public apparaît. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le solde entre passif et actif (à savoir, le déficit cumulé) est structurellement négatif et croissant dans virtuellement tous les États modernes. Cela témoigne de l'utilisation systématique de l'endettement afin d'éveiller l'« argent dormant », en créant de la consommation (déthésaurisation) des capitaux financiers disponibles (thésaurisés) auprès de la trésorerie des ménages et des entreprises (lors d'un achat par des institutions financières, cette création se relie davantage à l'administration de la base monétaire évoquée auparavant).

C'est ainsi que l'endettement public permet une redistribution « indulgente » de ces richesses financières thésaurisées, en complément de la redistribution accomplie par l'impôt sur les fortunes et les revenus. Cette redistribution est d'autant plus importante du fait qu'elle a pour effet de compenser la distribution inégale de ces fortunes et revenus telle qu'elle se réalise dans d'autres sphères socio-économiques. Alors que, du point de vue du détenteur privé, la dette publique continue d'être rémunérée par des intérêts et remboursée aux échéances à sa valeur nominale, l'action collective menée par l'endettement public permet le transfert des sommes empruntées *en vue de leur redistribution*.

Ce mécanisme est rendu possible du fait du refinancement systématique à chaque échéance, qui fait de cette dette, une fois de plus, un phénomène essentiellement monétaire. Par convention de comptabilité nationale, nous attribuons l'impact de cette action publique à la consommation, mais son effet macroéconomique dépend éventuellement de l'emploi de ces sources de financement supplémentaires, qui peuvent être destinées aussi bien à des investissements sans but lucratif (notamment dans les infrastructures publiques) qu'au transfert ou à la production de biens et services hors marché. Dans ce contexte, bien que l'action publique de redistribution puisse être menée sans avoir recours à l'emprunt, elle en serait tout de même fortement limitée dans son ampleur et sa flexibilité. En paraphrasant ce que Schumpeter (1946 : 1114) disait au sujet de la monnaie bancaire empruntée et employée par les entreprises, on peut affirmer que, certes, l'endettement public peut ne pas créer directement de la monnaie, ni de biens et services « réels. » Mais il engendre une action publique – sans doute plus visible lors d'une création monétaire pour financer cet endettement – qui, dans ses effets économiques, permet la création de biens et services qui n'auraient pas été créés sans cette pratique¹⁰.

Bien que ces pratiques, ainsi que les institutions qui les régissent, n'aient pas foncièrement changées récemment, les transformations en cours semblent manifestement négliger cette organisation économique spécifique, en attribuant la soutenabilité de la dette publique

⁹ Voir Biondi (2013) pour la consolidation de la Banque d'Angleterre dans les comptes publics du Royaume-Uni.

¹⁰ Nous renvoyons à Biondi (2013) pour plus de détails sur ce point de théorie et d'analyse économiques.

à la masse des immobilisations nettes à l'actif du bilan. Dans le cadre de la comptabilité et des finances publiques, cette approche par le bilan constitue le modèle comptable de référence des IPSAS et est revendiquée à plusieurs reprises par le rapport de la Commission Européenne (European Commission 2013b : 6)¹¹ :

Finally, the important advantage of accruals over cash accounting is that both assets and liabilities are consistently recorded, making it possible to have a complete and consistent picture of the real financial position and of whether it is sustainable.

En vérité, cette soutenabilité continue de dépendre, d'une part, de la capacité des États à générer de l'impôt futur ; d'autre part, des conditions d'émission et refinancement offertes par les systèmes financiers national, européen et désormais international permettant cet emprunt, en distinguant, dans ces conditions, entre l'intervention de la banque centrale et des autres institutions financières, et la détention par les ménages et les entreprises (les investisseurs que l'on peut appeler finaux). Car, comme nous l'avons souligné, les États modernes utilisent l'émission de la dette comme un dispositif de redistribution « indulgente » des fortunes et des revenus, sans que cela les aient empêché, jusqu'à présent, de se financer et refinancer auprès des « investisseurs », notamment par des émissions primaires sur les marchés réglementés.

2.2. Doit-on payer des impôts sur les salaires et les retraites du personnel des administrations publiques ?

Les rémunérations (et les retraites) payées au personnel des administrations publiques peuvent s'avérer fort importantes dans le budget public. Ces charges sont soumises à l'impôt comme tout autre salaire ou retraite du secteur privé. Cette pratique engendre le paradoxe d'une administration publique finissant pour payer des impôts à elle-même, avec des conséquences économiques et financières majeures : d'une part, cet impôt s'inscrit dans le coût à supporter pour dérouler toute action publique, alors qu'il n'en est pas un. D'autre part, elle peut obliger le Trésor à émettre une masse d'endettement considérablement plus importante afin de financer le paiement de ces impôts qui lui reviendront, en les incluant ainsi dans le décompte du déficit public à financer.

Dans le respect d'un modèle comptable non marchand, la norme comptable n°17 s'appliquant aux comptes de la Communauté Européenne résout ce paradoxe d'une manière efficace : elle inclut ces impôts parmi les autres « revenus liés aux opérations administratives », dans les « recettes » de l'activité régaliennne (Biondi et Soverchia, 2011). Faute d'une réforme législative¹², cette solution comptable fait que seules les rémunérations (et retraites) nettes d'impôt sont comptabilisées parmi les dépenses effectivement engagées dans le compte de la gestion de la période, qui peut ainsi représenter correctement la dépense annuelle nette qu'il faut effectivement payer et financer. Il semblerait envisageable que cette solution soit étendue aux comptes des administrations publiques européennes dont l'harmonisation fait l'objet de l'initiative lancée par la Commission Européenne depuis 2010.

¹¹ D'ailleurs, ce rapport a retenu la comptabilisation des actifs tangibles et les provisions (ainsi que la présentation des états financiers et le moment de la reconnaissance) comme champs privilégiés d'investigation pour comparer les normes comptables nationales aux IPSAS (European Commission, 2013b, chapitre 3 : 45).

¹² Rappelons à ce sujet que certains organismes internationaux sont exonérés d'impôt sur les salaires du personnel.

Conformément à la proposition de directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres qu'elle a présentée [COM (2010) 523], la Commission soutiendra la mise en œuvre de normes de comptabilité publique fournissant les informations nécessaires pour élaborer des données fondées sur le Système Européen des Comptes Nationaux et Régionaux (SEC)¹³ pour tous les sous-secteurs des administrations publiques. Ce projet englobe les éléments nécessaires pour établir des comptes trimestriels du secteur des administrations publiques et des tableaux de correspondance entre les notifications mensuelles fondées sur la comptabilité de caisse et les données trimestrielles conformes au SEC. Eurostat a l'intention de jouer un rôle actif dans le cadre des normes comptables internationales du secteur public [IPSAS], qui promeuvent une comptabilité d'exercice proche des principes fondés sur le SEC. (European Commission, 2013 : 9)

Concernant l'approche française, l'imposition fiscale des fonctionnaires ne s'effectue pas à la source pour une question d'égalité devant l'impôt : les fonctionnaires pouvant avoir d'autres revenus que leur rémunération et l'impôt se calculant par foyer fiscal, il a semblé difficile de leur verser un salaire net tout en maintenant une égalité incluant les autres revenus du foyer. Plus généralement, c'est le problème de la retenue à la source qui se pose pour tous les salariés. Lorsque cette retenue est possible techniquement, la compensation ne pose pas de problème : à titre d'exemple, les cotisations de retraite dues par les fonctionnaires à l'État ne sont pas versées avec les salaires pour être reversées ensuite à l'État.

Cette démarche est possible car ces cotisations sont strictement déterminées par les seuls salaires. Pour l'impôt sur le revenu, cette démarche s'avère beaucoup plus difficile. Encore faut-il distinguer la représentation comptable de la gestion de trésorerie. Dans le cas français, ce dernier est largement réglé par la généralisation de la mensualisation du paiement de l'impôt (qui n'est pas obligatoire mais largement répandue)¹⁴. Le problème comptable est différent. Sans changer les mécanismes, on pourrait en effet « compenser » certains flux opposés. Cette compensation ne se limiterait pas aux impôts sur les revenus : on pourrait notamment stériliser l'effet de la TVA que l'État verse comme consommateur et perçoit comme État. Cette démarche comptable serait sans effet sur les soldes mais des indicateurs comme le taux des prélèvements obligatoires seraient plus ou moins fortement modifiés¹⁵.

2.3. Faut-il provisionner les paiements futurs des retraites des administrations publiques ?

Dans cette démarche européenne, l'une des questions clés concerne la comptabilisation des engagements de retraite, qui ont fait l'objet d'une attention spécifique aussi bien dans le rapport (European Commission 2013) que dans l'étude qui lui est annexée (European Commission

¹³ Cf. Règlement (CE) N° 2223/96 du Conseil Européen, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté Européenne. URL : http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34005_fr.htm

¹⁴ Le passage à une retenue à la source ferait gagner un an (mais une seule fois) et poserait un intéressant problème lors de l'année de la transition : faudrait-il « abandonner » une année d'imposition ou faire payer l'impôt sur les revenus de l'année précédente et ceux de l'année en cours ?

¹⁵ Cette démarche de compensation ne devrait pas pour autant se transformer en opacité dans la reddition des comptes. Par exemple, le cas du remplacement d'une subvention par un crédit d'impôt conduit à effectuer une compensation comptable « forcée », ce qui ne va pas dans le sens d'une meilleure information. Cela explique peut-être la réticence de certains comptables qui aimeraient plutôt « décompenser » pour traiter correctement le problème des dépenses fiscales.

2013b). Rappelons à ce sujet que les comptes de la Communauté Européenne incluent ces engagements dans le compte de résultat dès que les droits sont acquis aux employés sans attendre leur mise en paiement. Toutefois, cette estimation en droits constatés d'une dépense future possible et incertaine constitue une grande partie du déficit cumulé par la Communauté Européenne en tant qu'entité comptable : ce qui témoigne que la charge est constatée sans pour autant qu'elle soit provisionnée sur le plan financier. La question s'impose : devrait-elle l'être ?

La comptabilisation des engagements de retraite a été imposée aux entreprises, mais la pratique de ne pas les provisionner financièrement demeure chez ces dernières, en Europe et ailleurs. Ce provisionnement est en effet obligatoire en IFRS qui obligent les entreprises à déclarer le portefeuille d'actifs dédiés à sa couverture. Toutefois, ces mêmes entreprises peuvent toujours déclarer que ce passif demeure investi dans leur propre activité, ce qui revient à passer une écriture non-monétaire telle une dépréciation¹⁶. En revanche, même cette comptabilisation non-monétaire semblerait souhaitable pour les entreprises commerciales du fait de la détermination d'un résultat net distribuable, à savoir d'un revenu d'entreprise à allouer et éventuellement partager parmi les parties prenantes, sous des formes différentes.

Toutefois, comme nous l'avons évoqué auparavant, les citoyens contribuables ne s'attendent pas à partager des revenus générés par l'État : ils en soutiennent plutôt les charges et financent les dépenses. Dans ce contexte, la reconnaissance de ces engagements futurs et incertains pose problème : son estimation dépend d'hypothèses critiques sur un futur lointain, alors que les droits qui correspondent à ces obligations dépendent souvent de décisions législatives et réglementaires prises généralement par la même administration publique qui est censée les payer, au moment venu. Cela étant, on pourrait toujours en donner une information *toutes choses égales par ailleurs* (démarche qui s'apparente plutôt à une information statistique). Certains en réclament une information basée sur leur « juste valeur » qui comporterait une estimation douteuse et instable dont les limites « représentationnelles » sont connues :

- Cette estimation s'appuie sur des *modèles de prévision* basés sur des hypothèses critiques et sur la valeur actualisée des flux futurs, dans le cadre de prévisions qui concernent souvent une durée de plusieurs décennies.
- Elle pourrait *ne pas représenter efficacement les enjeux financiers et les risques relatifs* ; en effet, comme on le sait, même si la valeur actualisée d'une série de paiements et de cotisations ou provisions est positive ou nulle, cette condition n'assure pas l'existence d'un équilibre financier période après période (à savoir, une balance positive ou nulle entre paiements et encaissements, à chaque période), ni la soutenabilité financière à plus long terme concernant les paiements futurs engagés, du fait des hypothèses liées à l'escompte composé appliquée dans le calcul de la valeur actualisée (Biondi, 2011).
- La comptabilisation des *rendements espérés sur l'actif correspondant à ces cotisations et provisions* accumulées pourrait engendrer les difficultés et les abus qu'a connus la sphère marchande aux États-Unis avec l'application de la norme FAS 87 applicable aux entreprises commerciales (FASB, 1985) ;
- L'ajustement, période après période, de cette valeur escomptée pourrait brouiller l'interprétation de la situation nette et du bilan, car ces variations ne correspondent pas à des charges futures certaines à supporter et financer, alors que seules ces dernières ont droit d'inclusion dans les comptes d'une administration publique.

¹⁶ On parlerait en anglais d'*unfunded liabilities*.

Ces difficultés sont liées à l'application de la méthode de l'actualisation à une série des paiements futurs bruts (si l'on inclut seulement les obligations futures dans le calcul) ou nets (si l'on compense ces obligations futures avec les rendements espérés des actifs dédiés). En revanche, rien n'empêche de se passer de cette logique d'évaluation financière à un instant donné, pour fournir une information prospective basée sur les données brutes de ce calcul, à commencer par le flux des paiements bruts estimés à leur valeur nominale, ainsi que le flux des charges d'intérêt supplémentaires pour le financer au moment venu. Cela rapprocherait l'estimation des engagements de retraite au calcul du besoin prospectif de paiement et financement.

Ainsi, il semblerait correct de ne pas porter au bilan (et en solde de gestion) une évaluation financière douteuse d'un engagement lointain, incertain, et subjectif. Une information prospective *en valeur nominale*, de nature quasi-statistique, pourra être fournie dans les annexes, dans une extension pluriannuelle de l'information budgétaire. Cette solution nous amène à l'articulation, dans les comptes publics, entre comptabilité générale en droits constatés et comptabilité budgétaire ; le paragraphe suivant l'abordera dans le cas de la procédure européenne de maîtrise du déficit et de la dette des États membres.

2.4. Compter et maîtriser la dépense publique : le cas de la surveillance européenne sur le déficit et la dette des États membres

Les transformations récentes des comptes publics ont engendré un double glissement vers la comptabilité privée : d'une part, certains États ont décidé d'intégrer leur système comptable avec une comptabilité générale en droits constatés, issue des pratiques des entreprises commerciales ; d'autre part, les normes comptables du secteur public ont cherché à adopter (ou adapter) les normes originellement destinées au secteur privé.

Une comptabilité générale en droits constatés facilite la détermination des coûts engendrés par chaque mission ou activité, sans pour autant engendrer, en soi, la réduction de ces coûts. Elle peut seulement mieux représenter la correspondance entre dépense et contributions destinées à la payer, au niveau de l'entité qui fait l'objet de la comptabilisation, sans pour autant pouvoir cacher que ces contributions couvrent également des frais généraux et financent des immobilisations nécessaires au maintien et au développement de l'activité dans l'espace et le temps. De plus, l'emprunt public est utilisé pour contribuer à la couverture de la dépense publique, comme nous l'avons expliqué auparavant. Cela étant, une comptabilité générale ne peut pas remplacer la comptabilité budgétaire permettant le contrôle des sources et des emplois des finances publiques. Déjà les entreprises commerciales n'ont jamais cessé de préparer des budgets pour la gestion des finances et de la trésorerie, bien que leurs comptes soient établis et publiés en droits constatés. À présent, les administrations publiques continuent de produire des budgets qui restent centraux à la prise de décision et à la supervision de leur dépense et endettement. Tout en promouvant la mise en œuvre d'une comptabilité générale pour les administrations publiques des États membres, le rapport de la Commission Européenne ne demande pas pour autant la suppression de la comptabilité budgétaire :

La comptabilité en droits constatés n'a cependant pas vocation à supprimer ou remplacer la comptabilité de caisse, notamment lorsque cette dernière est utilisée pour l'établissement et le contrôle du budget. De fait, la comptabilité en droits constatés doit être considérée

comme complémentaire, bien plus que comme une alternative à la comptabilité de caisse pure. En donnant une image complète de la situation économique et financière ainsi que des performances des entités concernées, elle replace la comptabilité de caisse dans son contexte général. (European Commission, 2013 : 4)

À ce sujet, il semblerait souhaitable d'adopter un modèle comptable qui permet un passage cohérent entre les deux comptabilités. On peut montrer qu'un modèle du coût, basé sur une approche par les flux, permet la mise en correspondance dans le temps entre flux financiers et flux économiques, alors qu'un modèle à la juste valeur, basé sur une approche par les stocks, rend cette mise en correspondance plus étriquée. Le cas de la détermination du déficit et de la dette qui font l'objet des procédures de surveillance européennes est particulièrement significatif à cet égard. Ces mesures ne reposent pas, à présent, sur une comptabilité en droits constatés. D'une part, le déficit inclut la dépense pour investissement, qui serait exclue d'une notion de solde de gestion (résultat) issue d'une comptabilité générale :

« *Government deficit (surplus)* » means the net borrowing (net lending) (B.9) of the sector of « general government » (S.13), as defined in ESA 95. (European Council, 1993, §3)¹⁷.

D'autre part, la dette y est incluse à sa valeur nominale,¹⁸ qu'une comptabilité de caisse, éventuellement consolidée et pluriannuelle, peut traiter sans difficultés majeures.

« *Government debt* » means the total gross debt at nominal value [face value] outstanding at the end of the year of the sector of « general government » (S.13) [...] (European Council, 1993, §5).

Enfin, ces deux mesures, déterminées selon des méthodes statistiques d'agrégation et d'estimation, sont divisées par le PIB aux prix courants de chaque pays, ce qui les éloigne considérablement d'une base organisationnelle et gestionnaire pour les ancrer dans le cadre des politiques macroéconomiques. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) - accepté par tous les États membres de l'Union européenne sauf le Royaume-Uni et la République Tchèque - rajoute un troisième critère basé sur le « déficit structurel » (toujours divisé par le PIB aux prix courants), qui doit rester inférieur à 0,5 % ou 1 % selon que le critère concernant le niveau relatif de la dette est respecté ou non¹⁹. Ce troisième critère se focalise ainsi sur un sous-ensemble du déficit déjà évoqué, appelé « *solde structurel annuel des administrations publiques* », qui signifie « *solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires* » (TSCG, titre 3, article 3, §3, point a), une fois de plus déterminé selon des processus statistiques d'agrégation et d'estimation. Ce critère permettrait, d'après le traité, de respecter une règle d'or budgétaire qui affirme que « la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante [à savoir, un État Membre ayant ratifié le Traité] est en équilibre ou en

¹⁷ Selon Pitzer et Dupuis (2006 : 20), en comptabilité nationale, « *There is a close relationship between the level of net lending/net borrowing and the change in debt, with debt constituting a major share of the liabilities recorded on the balance sheet.* »

¹⁸ Selon le manuel ESA 95 (Eurostat, 2002 : 198), « *In the Council Regulation 3605/93, the nominal value is considered equivalent to the face value of liabilities. It is therefore equal to the amount (contractually agreed) that the government will have to refund to creditors at maturity. In principle, interest accrued on a liability is not accounted for in the valuation of this liability.* » Selon le FMI (2011 : 23), « *2.121 The face value of a debt instrument is the undiscounted amount of principal to be repaid at maturity.* »

¹⁹ Le texte du traité a été arrêté le 30 janvier 2012 à Bruxelles et signé le 2 mars par les chefs d'État et de gouvernement. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

excédent » (TSCG, titre 3, article 3, §1, point a). Ce troisième critère peut être dérogé dans des « circonstances exceptionnelles » qui « font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme. » (TSCG, titre 3, article 3, §1, point b)²⁰.

D'après le rapport, « la démarche actuelle de réconciliation de données comptables microéconomiques du secteur public qui ne sont pas harmonisées, pour les besoins de la procédure concernant les déficits excessifs, atteint ses limites » (European Commission, 2013 : 5-6). La mise en œuvre d'une réforme de cette démarche devrait néanmoins la situer dans son contexte institutionnel, et poser alors deux questions complémentaires. D'un point de vue opérationnel, il semblerait certain qu'une harmonisation comptable pourra améliorer la cohérence et l'efficacité de la remontée d'information et des contrôles correspondants ; toutefois, cela n'implique pas pour autant de demander la tenue d'une comptabilité en partie double, ni en droits constatés, ni la remise en question de l'ordre public institué pour les contrôles des comptes publics par les Cours des comptes des différents États membres. D'un point de vue plus général, encore faudrait-il que les décideurs européens reconnaissent la mission d'intérêt général qui est accomplie par l'endettement public et la dépense en déficit, en s'interrogeant sur le cadre dans lequel cette mission peut être accomplie, c'est-à-dire l'architecture financière de la Communauté Européenne qui régit les financements et refinancement de cet emprunt, à commencer par les modalités d'émission et négoce, le mode de fonctionnement de la banque centrale, ainsi que la mutualisation, les compensations et les subventions entre États membres et entre leurs résidents. Car la création d'une monnaie commune dans une « Communauté » intégrée engendre une interdépendance et une solidarité qui peuvent et doivent s'exprimer en matière financière comme elles sont censées le faire dans d'autres domaines économiques et sociaux²¹.

Pour ce qui concerne l'adoption, l'adaptation ou encore la référence dite « incontournable » aux IPSAS, ces dernières normes engendrent l'application d'une logique d'évaluation financière notamment des instruments financiers, qu'ils soient actifs ou passifs. La comptabilisation à leur valeur courante de marché est la méthode de référence lors de la reconnaissance initiale de tout instrument financier et constitue une option laissée ouverte pour la plupart d'entre eux. Une grande partie de la dette publique pourra être ainsi évaluée aux prix courants de marché, dont les fluctuations non réalisées seront comptabilisées dans le bilan et le solde de gestion (déficit)²². La démarche d'harmonisation entreprise par la Commission européenne envisage-t-elle l'introduction de ce changement majeur dans l'évaluation des passifs financiers des États membres ? Le rapport et sa documentation

²⁰ Le respect de ces critères est-il faisable ou souhaitable ? Toute réponse dépasse l'ambition de cet article, mais notons qu'aucune autre zone monétaire majeure (Yen, Dollar, Sterling) ne les respecte, à présent, sans qu'une crise de leur dette souveraine se manifeste sur les marchés financiers de référence.

²¹ Les traités consolidés constitutifs de l'Union Européenne déclarent que « l'Union promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres. » (UE 2012 Art. 3, §3, 3).

²² IPSAS 29 requiert même d'y comptabiliser un coût/profit d'opportunité entièrement calculatoire, dans le cas de prêts octroyés ou reçus au-dessous du marché (concessionary loans), V. European Commission (2013b : 30).

annexe ne fournissent pas de véritables éléments de réponse, mais ils restent assez vagues et confus quant aux critères d'évaluation, en plaçant pour une analogie supposée entre comptabilité nationale et normes IPSAS. Rappelons que fournir une information statistique autour d'un phénomène économique et financier n'est pas du même ordre qu'établir une norme le régissant (Littleton 1956, 2012). En paraphrasant March Bloch (1954), il y a la même différence qu'entre mesurer un tremblement de terre et le provoquer... Or, les critères européens utilisés pour surveiller le déficit et la dette des États membres sont à la frontière de ces deux approches : ils s'appuient sur des informations d'origine statistique, afin de surveiller et éventuellement réguler l'action des administrations publiques soumises à ces critères. Comme nous l'avons vu, ces critères s'appuient, à présent, sur une évaluation des passifs financiers à leur valeur nominale.

Selon l'étude menée par Ernst & Young sur les pratiques comptables des États membres, seuls le Royaume-Uni, la Lituanie et la Lettonie affichent une comptabilisation générale à la juste valeur des passifs financiers, alors que la République Tchèque, l'Espagne, la Pologne et l'Estonie affichent un modèle mixte (European Commission, 2012)²³ ; le tableau fourni en annexe 1 offre une synthèse pour l'ensemble des États membres. Aucun des États ayant adopté la comptabilisation à la juste valeur des passifs financiers n'a adopté l'euro comme monnaie nationale. Selon l'Eurostat Task Force (European Commission 2013b : 115), l'adoption des IPSAS 28, 29 et 30 consacrés aux instruments financiers serait problématique pour les autres États Membres :

These standards are seen as not sufficiently adapted to public sector characteristics. In particular, the classification of financial assets required by this standard is seen as not suitable for some countries. The standard is seen as problematic for some countries which currently use a nominal value basis, whereas the standard calls for measurement after initial recognition at amortised cost using the effective interest method for loans and receivables and held-to-maturity investments. Accounting for financial instruments on a fair value basis on initial recognition is also considered complex because entities need to apply judgment in determining the market value of similar instruments with the same term, currency and risk profile, on the transaction date. [...] Accounting treatment is seen as relying too much on management intention²⁴.

Dans ce contexte, l'analyse menée par Biondi (2013) sur le cas anglais, le plus proche d'une application intégrale des normes IPSAS selon l'étude en question (car son système comptable applique une interprétation des normes IFRS établie annuellement par le Trésor), offre un contre-exemple important concernant les avantages supposés du passage à ce mode de comptabilisation : des incertitudes et des fluctuations importantes ont été introduites dans les comptes, dont la signification « représentationnelle » est brouillée, alors que des montages déconsolidants appliqués aux investissements en partenariat public-privé ont

²³ La France est classée parmi les États membres ayant un modèle mixte, mais la comptabilisation au coût et à la valeur nominale y est préférée et dominante (Biondi 2008). Nous n'avons pas cherché à éclairer comment ces modèles mixtes s'appliquent dans les autres États, alors que le rapport est muet à ce sujet.

²⁴ Toujours sur ces standards : « *Accounting for financial derivatives is also seen problematic because IPSASs 28 to 30 call for recognition at fair value. Hedge accounting as proposed by the standard is seen as problematic not only in terms of the complexity of accounting treatment, but also in terms of its impact on the statement of financial position and the statement of financial performance. In addition, macro hedging is not recognised by the standard. Transitional issues are highlighted for cash-based systems.* » (ibid.)

permis d'écarter la comptabilisation d'obligations considérables qui ont été engagées par l'administration publique anglaise en compte capital et intérêt. Enfin, on peut douter à la fois de l'intérêt et du besoin d'une véritable révolution de la juste valeur dans les principes et modèles comptables qui régissent, à présent, la tenue de la grande majorité des comptes publics européens, ainsi que dans les procédures interétatiques pour la surveillance communautaire de leurs déficit et dette.

Conclusion

Cet article s'est proposé de monter l'intérêt mais aussi l'importance d'un regard théorique sur les normes comptables pour les administrations publiques. Il a développé une analyse théorique des principes et modèles comptables qui les régissent (et en constituent l'*esprit*), en les mettant en relation avec les conséquences de leur application sur le mode de fonctionnement et l'existence même de toute véritable action publique.

En particulier, cette analyse a questionné certaines idées reçues qui continuent d'animer le débat en cours. Ce questionnement s'est appuyé sur quelques illustrations concernant la signification du déficit public ainsi que la nature et l'usage de la dette publique à des fins redistributives ; l'étrange paradoxe engendré par le paiement de l'impôt sur les rémunérations et les retraites du personnel des administrations publiques ; la comptabilisation des engagements de retraite ; la détermination du déficit et de la dette dans le cadre des procédures européennes de supervision.

Ces illustrations montrent comment l'intégration entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale demeure centrale si l'on veut considérer les spécificités de l'action publique ; ces spécificités demandent alors d'intégrer les normes comptables dans l'ordre institutionnel public qui leur est spécifique.

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement Jean-Paul Milot et Olivier Weinstein pour leurs commentaires pertinents et avertis, ainsi que les participants à la journée d'études sur « Les transformations de l'action publique au prisme des réformes comptables et financières : Regards croisés entre les expériences française et italienne » du 4 octobre 2012 (<http://yuri.biondi.free.fr/downloads/PMP2012.pdf>). L'auteur reste le seul responsable de ce texte.

Bibliographie

- BIONDI Y., (1998). De Charybde de la comptabilité de caisse en Scylla de la comptabilité patrimoniale », *Revue de la régulation* 3/4 | 2^e semestre/Autumn 2008. <http://regulation.revues.org/5003>
- BIONDI Y., (2011). Cost of Capital, Discounting, and Relational Contracting: Endogenous Optimal Return and Duration for Joint Investment Projects, *Applied Economics* 43 (30), 4847-4864. <http://ssrn.com/abstract=1330587>
- BIONDI Y., (2012). Should Business and Non-Business Accounting Be Different? A Comparative Perspective Applied to the New French Governmental Accounting Standards, *International Journal of Public Administration (IJPA)* 35 (9), 603-619. <http://ssrn.com/abstract=1414751>
- BIONDI Y., (2013). Les transformations récentes des comptes de l'État en Grande Bretagne, ou la nouvelle « Île du Trésor », *Gestion & Finances Publiques* 2/3, 57-64. Version anglaise, <http://ssrn.com/abstract=2197656>
- BIONDI Y., (2013b). Hyman Minsky's Financial Instability Hypothesis and the Accounting Structure of Economy, *Accounting, Economics and Law : A Convivium*, 3 (2), <http://dx.doi.org/10.1515/ael-2013-0045>
- BIONDI Y., SOVERCHIA M., (2011). Accounting Rules for the European Communities: A Theoretical Analysis, 6th EIASM international conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms, September 2010; 13th Biennial CIGAR Conference, Ghent, June 9-10, 2011. URL: <http://ssrn.com/abstract=1627666>
- BLOCH M., (1954). Esquisse d'une histoire monétaire de l'Europe, Cahiers des Annales 9, Armand Colin, Paris.
- CHRISTOPHERS B., (2013). *Banking Across Boundaries: Placing Finance in Capitalism*, Wiley-Blackwell, London.
- EUROPEAN COMMISSION, (2011). Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Vers une gestion solide de la qualité pour les statistiques européennes, COM (2011) 211, le 15 avril 2011, Bruxelles
- EUROPEAN COMMISSION, (2011b). ER Accounting Rule N° 17: Revenue from Non-Exchange Transactions (Taxes and Transfers), October 2011.
- EUROPEAN COMMISSION, (2012). Overview and Comparison of Public Accounting and Auditing Practices in the 27 EU Member States. Survey prepared by Ernst&Young for Eurostat, Final Report, 19 December 2012. URL : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/government_accounting
- EUROPEAN COMMISSION, (2013). Vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les États membres. L'adéquation des IPSAS pour les États membres, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, SWD (2013) 57, COM (2013) 114, 6 mars 2013, Brussels. URL : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/government_accounting
- EUROPEAN COMMISSION, (2013b). Commission Staff Working Document Accompanying the European Commission Report (2013), SWD (2013) 57, COM (2013) 114, 6 Mars 2013, Brussels. URL : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/government_accounting
- EUROPEAN COUNCIL, (1993). Council Regulation (EC) N° 3605/93, 22 November 1993, on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community. OJ L 332, 31.12.1993, p. 7.
- EUROPEAN UNION, (2012). Consolidated Treaties. Charter of Fundamental Rights, Luxembourg: November 2012. <http://www.consilium.europa.eu/documents/treaty-of-lisbon?lang=fr>
- EUROSTAT, (2012). Public Consultation – Assessment of the Suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States. Summary of Responses, European Commission, Directorate D Government Finance Statistics (GFS), Unit D-4 : GFS Quality Management and Government Accounting, 18 décembre 2012, Luxembourg.
- EUROSTAT, (2002). ESA95 Manual on Government Deficit and Debt, European Commission, 30 April 2002, Luxembourg.
- FASB – Financial Accounting Standards Board, (1985). Statement of Financial Accounting Standards N° 87, Employers' Accounting for Pensions, December 1985, Norwalk (Connecticut, USA).

- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, (2011). Public Sector Debt Statistics. Guide for Compilers and Users, Washington DC. <http://www.tffs.org/PSDStoc.htm>
- IPSAS - International Public Sector Accounting Standards Board, (2010). International Public Sector Accounting Standard N° 29, Financial Instruments: Recognition and Measurement, IFAC, January.
- LITTLETON C. A., (2011). Economists and Accountants, *Accounting, Economics, and Law: A Convivium* 1 (2), Article 2. <http://dx.doi.org/10.2202/2152-2820.1038>
- MARSEILLE J., (2002). *L'impôt au Moyen Âge*, Colloque sous la direction de Philippe Contamine, CHEFF, Éditions de Bercy, Paris.
- PITZER J., DUPUIS J.-P., (2006). The General Government and Public Sectors, Paper presented at the fifth meeting of the Task Force on Harmonization of Public Sector Accounting (TFHPSA), Chaired by the International Monetary Fund, Hosted by the OECD, Paris, France—March 8–10, 2006. <http://www.imf.org/external/np/sta/tfhpsa/2006/03/pdf/govern.pdf>
- SCHUMPETER J. A., (1946). *History of economic Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

**Annexe 1 : Comptabilisation des passifs financiers (financial liabilities)
selon l'étude menée par Ernst&Young, diffusé avec le rapport 2013
de la Commission Européenne (European Commission, 2013c). Notre élaboration.**

État membre (Central Government)	Moment de la reconnaissance	Méthode d'évaluation	Membre de la Zone Euro (année d'entrée)
Austria	Accrual Accounting	Historical cost method	1999
Belgium	Accrual Accounting	Historical cost method	1999
Bulgaria	Accrual Accounting	Historical cost method	-
Cyprus	Modified Cash Accounting	Historical cost	2008
Czech Republic	Accrual Accounting	Historical cost Fair value	-
Denmark	Accrual Accounting	Face value	-
Estonia	Accrual Accounting	Historical cost method Fair value method	2011
Finland	Accrual Accounting	Cost	1999
France	Accrual Accounting	Historical cost method [preferred] and present value (e.g. financial debt arising from service concession arrangements)	1999
Germany (excluding amounts shown under other positions)	Accrual Accounting	Nominal value	1999
Greece	Accrual Accounting	Historical cost method	2001
Ireland	N/A	N/A	1999
Italy	Modified cash accounting	Historical cost method	1999
Latvia (excluding amounts shown under other positions)	Accrual Accounting	Fair value method	-
Lithuania	Accrual Accounting	Present value method	-
Luxembourg	Accrual Accounting	Historical cost method	1999

Malta	Accrual Accounting	Historical cost method	2008
The Netherlands	Cash Accounting	Historical cost method	1999
Poland	Accrual Accounting	Historical cost or market value method	-
Portugal	Accrual Accounting	Historical cost method	1999
Romania	Modified accrual accounting	Cost	-
Slovakia	Accrual Accounting	Historical cost method	2009
Slovenia	N/A	N/A	2007
Spain	Accrual Accounting	Cost, Fair Value and Present Value	1999
Sweden	Accrual Accounting	Historical cost method	-
United Kingdom	Accrual Accounting	Fair value method	-

Annexe 2 : La relation entre endettement et déficit publics dans une comptabilité en droits constatés: une illustration numérique

Cette annexe illustre avec des scénarios numériques la relation entre le déficit et l'endettement publics dans une comptabilité en droits constatés. Par souci de simplicité, prenons des hypothèses simples concernant l'économie et les finances de l'entité comptable publique qui rend ces comptes. Elle achète un seul actif tangible qui est déprécié sur cinq ans ; l'acquisition est entièrement couverte par un endettement public avec le même tableau de remboursement que la dépréciation linéaire de l'actif en question. Cette hypothèse exclut le besoin d'un refinancement de l'investissement dans le temps, si les recettes fiscales couvrent la charge d'amortissement. La dépense de fonctionnement est constante dans le temps. Tous les besoins de financement et refinancement ultérieurs sont assurés par un endettement public au même taux que l'endettement initial pour investissement. Ces dernières lignes d'endettement ne sont pas remboursées. En particulier, elles couvrent le déficit cumulé au fur et à mesure de son évolution dans le temps, période après période. Tous les paiements se font en début de période.

Nous allons présenter trois scénarios. Dans le scénario A, l'entité comptable collecte des recettes fiscales suffisantes à la couverture de l'ensemble des dépenses (dépense de fonctionnement ; charge d'intérêt et charge de dépréciation). Dans le deuxième scénario B, l'entité collecte des recettes fiscales suffisantes à la couverture des seules dépenses de fonctionnement et charge d'intérêt. Dans le troisième scénario C, l'entité collecte des recettes fiscales qui ne couvrent que la dépense de fonctionnement.

Scénario A

Ce scénario montre comment le déficit courant et cumulé est nul lorsque les recettes fiscales couvrent l'ensemble des dépenses et charge engendrés par le fonctionnement de l'entité. L'endettement public peut ainsi être remboursé dans le temps.

Périodes	1	2	3	4	5
Compte de gestion					
Dépense de fonctionnement	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Charge d'intérêt	5,0	4,0	3,0	2,0	1,0
Charge de dépréciation	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Total – Dépense	125,0	124,0	123,0	122,0	121,0
Recettes fiscales couvrant :					
Dépense de fonctionnement	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Charge d'intérêt	5,0	4,0	3,0	2,0	1,0
Charge de dépréciation	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Total – Recette	125,0	124,0	123,0	122,0	121,0
<i>Surplus (Déficit) Net</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Flux de trésorerie nets de gestion	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Remboursement de l'endettement	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Solde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilan					
Actif brut	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dépréciation cumulée	20,0	40,0	60,0	80,0	100,0
Actif net	80,0	60,0	40,0	20,0	0,0
Endettement initial	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Remboursement cumulé de la dette	20,0	40,0	60,0	80,0	100,0
Endettement final	80,0	60,0	40,0	20,0	0,0
<i>Surplus (déficit) cumulé</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Scénario B

Ce scénario illustre que le déficit courant est négatif mais stable lorsque les recettes fiscales couvrent au moins la dépense de fonctionnement et la charge d'intérêt de l'entité. Le déficit cumulé doit alors être refinancé (par l'émission d'une nouvelle dette) afin de refinancer les positions d'investissement (s'il n'y a pas de nouveaux investissements, le déficit cumulé devient stable dans le temps, ainsi que l'endettement nécessaire à le couvrir).

Périodes	1	2	3	4	5
Compte de gestion					
Dépense de fonctionnement	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Charge d'intérêt	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Charge de dépréciation	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Total - Dépense	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0
Recettes fiscales couvrant :					
Dépense de fonctionnement	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Charge d'intérêt	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Charge de dépréciation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total - Recette	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0
Surplus (Déficit) Net	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0
Flux de trésorerie nets de gestion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Remboursement de l'endettement	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Solde	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0
Bilan					
Actif brut	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dépréciation cumulée	20,0	40,0	60,0	80,0	100,0
Actif net	80,0	60,0	40,0	20,0	0,0
Endettement initial	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Remboursement cumulé de la dette	20,0	40,0	60,0	80,0	100,0
Endettement final	80,0	60,0	40,0	20,0	0,0
Surplus (déficit) cumulé	-20,0	-40,0	-60,0	-80,0	-100,0

Scenario C

Ce scénario montre que le déficit courant est négatif et croissant lorsque les recettes fiscales ne couvrent pas les charges d'intérêt et d'amortissement engendrés par l'entité. Le déficit cumulé doit alors être refinancé par l'émission de nouvelle dette afin de refinancer aussi bien les positions d'investissement que les charges d'intérêt. Ce résultat est également valable dans le cas où les recettes fiscales ne couvrent pas non plus la dépense de fonctionnement.

Périodes	1	2	3	4	5
Compte de gestion					
Dépense de fonctionnement	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Charge d'intérêt	6,3	6,6	7,0	7,4	7,8
Charge de dépréciation	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Total – Dépense	126,3	126,6	127,0	127,4	127,8
Recettes fiscales couvrant :					
Dépense de fonctionnement	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Charge d'intérêt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Charge de dépréciation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total – Recette	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Surplus (Déficit) Net</i>	-26,3	-26,6	-27,0	-27,4	-27,8
Flux de trésorerie nets de gestion	-6,3	-6,6	-7,0	-7,4	-7,8
Remboursement de l'endettement	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Solde	-26,3	-26,6	-27,0	-27,4	-27,8
Bilan					
Actif brut	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dépréciation cumulée	20,0	40,0	60,0	80,0	100,0
Actif net	80,0	60,0	40,0	20,0	0,0
Endettement initial	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Remboursement cumulé de la dette	20,0	40,0	60,0	80,0	100,0
Endettement final	80,0	60,0	40,0	20,0	0,0
<i>Surplus (déficit) cumulé</i>	-26,3	-53,0	-80,0	-107,3	-135,1