

5) Le pédalage budgétaire au Brésil et en France

François ECALLE

Les irrégularités comptables qui pourraient *in fine* conduire à la destitution définitive de Dilma Rousseff ne sont pas anodines. Or ces pratiques comptables existent également en France, mais les procédures de production et de contrôle des comptes publics ont permis d'en limiter l'ampleur à l'échelle nationale. Les enjeux financiers peuvent toutefois être considérables à l'échelon local.

Le feuilleton de la destitution de la présidente du Brésil, Dilma Rousseff, risque de mal se terminer pour elle. Tous les journaux et les commentateurs éclairés en soulignent les raisons politiques, économiques et sociologiques, et ils ont certainement raison. Certains, à commencer par la présidente, parlent de « coup d'État », mais le Brésil est un État de droit et une procédure de destitution est si grave qu'elle se doit de reposer sur une raison légale, constitutionnelle même, qui seule puisse officiellement la justifier.

Le motif retenu est dénommé communément « *pedaladas* » ou « *pédalage budgétaire* » au Brésil. En France, on parlerait plutôt de « *cavalerie budgétaire* ». La presse internationale s'intéresse peu à cette « question technique de comptabilité publique » ainsi qualifiée par la présidente elle-même, qui cherche à minimiser les faits et accuse ses détracteurs d'agir pour des motifs exclusivement politiques. Cette question technique n'est cependant pas anodine et le pédalage budgétaire n'est pas une spécialité brésilienne.

Après avoir expliqué en quoi consiste le pédalage budgétaire, ce commentaire présente les pratiques incriminées au Brésil et montre qu'elles existent en France dans les comptes de l'Etat et des collectivités locales, où les enjeux peuvent être très importants.

A) Le pédalage budgétaire consiste à reporter des dépenses sur l'exercice suivant

1) Le principe du pédalage budgétaire

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le budget voté par le Parlement brésilien est sur une base dite « *de caisse* », ce qui signifie que les dépenses sont comptabilisées lorsque les paiements sont faits. Par opposition, on parle de base « *en droits constatés* » (« *accrual* » en anglais) si les dépenses sont comptabilisées lorsqu'elles sont engagées (et non lorsqu'elles sont payées, ce qui peut arriver beaucoup plus tard).

La comptabilisation en droits constatés est généralisée dans les entreprises, mais reste peu utilisée dans les administrations publiques. En France, le budget de l'Etat est voté en base caisse et, s'il existe également une comptabilité en droits constatés (dite « *générale* ») certifiée par la Cour des comptes, elle reste très peu utilisée. La comptabilité nationale est,

quant à elle, en principe en droits constatés (cf. fiche sur [l'articulation de ces trois comptabilités](#)).

En matière de dépenses, la différence entre des montants en droits constatés et en base caisse représente, si elle est positive, une dette à court-terme de l'État¹. On parle de « *charges à payer* » (« *payables* » en anglais) ou de « *crédits commerciaux* » (« *trade credits* »). Il s'agit par exemple des factures de l'État restées impayées. D'après la comptabilité nationale française, elles représentent environ 26 M€, soit 1.2% du PIB et c'est un montant assez stable dans le temps.

Par nature, la comptabilité de caisse permet de jouer sur les dates de paiement pour faire apparaître la dépense dans les comptes de l'année suivante. Par ailleurs, elle ne reconnaît pas cette dette de court-terme qui en est la contrepartie dans une comptabilité en droits constatés.

C'est sur un tel mécanisme que, d'après ses accusateurs, le gouvernement brésilien s'est appuyé pour présenter un déficit public meilleur que dans la réalité. Cette amélioration du déficit ne peut toutefois être que provisoire puisque les dépenses non enregistrées l'année dans laquelle elles ont leur origine le seront dans le compte de l'année suivante. Il ne s'agit donc que de reporter des dépenses. Mais lorsqu'il y a des élections pendant l'année considérée, comme c'était le cas au Brésil, une telle présentation fallacieuse peut s'avérer favorable au gouvernement en place².

2) [Le pédalage budgétaire au Brésil](#)

Le système de paiement par l'État fédéral brésilien passe, pour de nombreuses dépenses (allocations familiales, pensions, subventions sur les intérêts...), par des banques publiques ou privées qui font office d'intermédiaire. Pour les programmes sociaux (allocations familiales, primes salariales, primes de chômage), le Trésor passe par la Caixa Economica Federal. Pour les bonifications d'intérêts, il s'agit du Fonds de garantie pour les temps de service (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) pour les paiements relatifs au programme Minha Casa Minha Vida (Ma Maison, Ma Vie³), de la Banque nationale pour le développement économique et social pour le paiement des bonifications d'intérêt du Programme d'appui aux investissements et de la Banque du Brésil⁴ pour les bonifications d'intérêt pour les programmes de crédit rural.

Il est reproché au gouvernement brésilien d'avoir retardé le transfert des fonds dus à ces intermédiaires financiers pour rembourser leurs paiements relatifs à l'année courante. Le « pédalage », comme la « cavalerie », correspond à ces retards de paiement.

La Banque Centrale du Brésil, qui a la charge de publier les statistiques de finances publiques (en droits constatés), a estimé l'impact de ces opérations sur le surplus/déficit primaire du Brésil.⁵ Il est significatif : en 2013, par exemple, le surplus primaire avant correction pour « pédalage budgétaire » se situait à 1,7 % du PIB et après correction, à 1,4 %, soit un impact de 0,3 % ; en 2014, le déficit primaire était, avant correction, de -0,6 % et, après correction, de

¹ Cette dette n'est pas, étrangement, incorporée dans la définition de Maastricht de la dette publique.

² Le Brésil est loin d'être le seul pays où les comptes publics font l'objet de polémiques à l'approche d'une échéance électorale stratégique. Ce phénomène a trouvé son apogée en Grèce en 2009.

³ Il s'agit d'un programme de bonification d'intérêt pour l'achat d'une maison par les ménages pauvres.

⁴ La Banque du Brésil n'est pas la banque centrale. Il s'agit d'une banque privée.

⁵ Le Brésil a une charge très importante de la dette publique, ce qui a conduit les experts à suivre en priorité l'indicateur de surplus/déficit primaire.

-0,8 %, soit un impact de 0,2 %. Ces décalages de dépenses existaient auparavant, mais ils étaient moins importants : leur impact était trois ou quatre fois moindre.

La Cour des Comptes fédérale du Brésil a statué en octobre 2015 sur les comptes de 2014 et les a rejetés en utilisant des mots sévères comme « violations graves et intentionnelles, avec la circonstance aggravante d'avoir été commis en année électorale ». Elle a estimé que ces retards de paiement étaient anormaux et correspondaient de fait à un prêt de ces institutions publiques, ce qui est interdit par la loi qui régit le Budget. En conséquence, le Parlement brésilien a suspendu Dilma Rousseff de ses fonctions au début de mai 2016 pour une période de 180 jours.

3) Les risques de pédalage dans les autres pays

Dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, les comptes dits « budgétaires » (c'est-à-dire ceux sur lesquels le Parlement vote) sont en base caisse. On peut donc se demander si une telle situation pourrait se produire ailleurs.

En Europe, Eurostat et/ou les autorités nationales ont sanctionné deux cas de « manipulation des comptes publics », l'un au Portugal s'agissant des comptes de la province autonome de Madère (dont le président fait l'objet d'un procès), l'autre en Espagne, s'agissant des comptes de la région de Valence (cas pour lequel le Conseil de l'Union européenne, sur proposition de la Commission, a décidé d'une sanction financière de près de 19M€⁶). Dans ces deux cas, il y avait, comme au Brésil, des reports systématiques de l'enregistrement de certaines dépenses sur l'exercice suivant.

En Europe, toutefois, les procédures de coordination et de suivi des politiques budgétaires sont fondées sur la comptabilité nationale qui est en droits constatés. En principe, par construction, la capacité ou le besoin de financement des « administrations publiques » (excédent/déficit public) sont donc insensibles à des opérations de « pédalage » à la brésilienne, sauf dans les cas, comme les deux cités plus haut, où il y a fraude. En pratique, encore faut-il que les comptables nationaux disposent des informations nécessaires, notamment sur les charges à payer, pour passer d'une comptabilité de caisse à une comptabilité en droits constatés.

En outre, l'utilisation d'un périmètre élargi à toutes les « administrations publiques » de la comptabilité nationale (« general government » en anglais), pour mesurer l'excédent ou le déficit public, permet d'éviter certaines « astuces comptables » comme le fait de faire supporter certaines dépenses qui relèvent de l'Etat par d'autres entités. Le cas des intermédiaires financiers bancaires publics, comme la Caixa Economica Federal au Brésil, est néanmoins flou. De telles entités, bien que totalement contrôlées par l'État, sont en effet classées par les comptables nationaux parmi les institutions financières et non parmi les administrations publiques (c'est par exemple le cas en France de la Caisse des Dépôts et Consignations).

⁶ Voir : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041365/Report-on-manipulation-of-statistics-in-region-Valencia-Spain.pdf> Il est intéressant de constater que c'est le seul cas effectif de sanction financière prise par le Conseil sur proposition de la Commission dans le cadre de la procédure de déficit excessif.

B) La cavalerie budgétaire en France

1) L'Etat

Dans son rapport de juin 2008 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a relevé que l'Etat avait omis en 2006 et 2007 de rembourser au Crédit foncier de France une partie des primes que celui-ci avait versé pour son compte aux titulaires de plans d'épargne logement. Cette pratique ressemblait beaucoup à celles qui ont été incriminées au Brésil, mais pour des montants nettement inférieurs (0,6 Md€, soit bien moins que 0,1 % du PIB).

Au cours des années suivantes, l'Etat a remboursé le Crédit foncier dans les délais requis mais la Cour a noté la réapparition de cette pratique dans son rapport de mai 2015 sur les résultats et la gestion du budget de l'Etat en 2014. Le montant en jeu, s'agissant du Crédit foncier, était inférieur à 0,1 Md€ mais la Cour signalait d'autres exemples de décalages de paiements, certes pour un total de nouveau relativement marginal.

Dans son rapport de mai 2016 sur la gestion du budget de l'Etat de 2015, elle ne relève pas d'opérations de ce type et note que les « charges à payer » en fin d'année de la comptabilité générale de l'Etat sont à peu près stables (autour de 10 Md€).

Ces retards de paiement sont particulièrement critiquables lorsqu'ils concernent des sommes dues à des entreprises publiques classées en dehors du champ des administrations publiques car ils permettent ainsi à l'Etat de les laisser s'endetter à sa place, sans que cette dette ne soit incluse dans la dette publique au sens des règles budgétaires européennes.

Au cours des années 2009-2013, le fonds du service public de l'électricité, classé dans les administrations publiques, n'a pas versé à EDF toutes les sommes dues en remboursement de ses charges de service public. L'INSEE a finalement inclus en 2014 une dette du fonds envers EDF dans la dette publique au sens du traité de Maastricht. Si cette dette s'élevait à 4 Md€ à fin 2013, l'impact sur le déficit public de chaque exercice concerné était inférieur à 1Md€.

Dans des avis de 2015 et 2016, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières a souligné que l'Etat n'avait pas payé une partie des subventions dues en 2013 et 2014 aux entreprises de fret ferroviaire, la principale étant la SNCF. L'enjeu est de l'ordre de 0,2 Md€.

2) Les collectivités territoriales

Les comptes des collectivités territoriales françaises sont en principe établis en droits constatés et sont donc repris par l'Insee pour construire le compte des administrations publiques locales sans opérer de correction au titre du passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité en droits constatés.

Cependant, ces comptes ne sont pas certifiés et, dans ses rapports annuels sur les finances locales, la Cour des comptes met fréquemment en avant leurs fragilités, sur la base des observations des chambres régionales, notamment le fait que le rattachement des charges à l'exercice approprié est souvent très incertain, ce qui est caractéristique de la cavalerie budgétaire.

Une illustration récente de ces fragilités est donnée par l'audit des comptes de la région Poitou-Charentes demandé par le président de la région Aquitaine⁷ dans le cadre de la fusion des deux régions et du Limousin. Le rapport d'audit fait en effet état de nombreuses factures impayées en 2015, pour un montant compris entre 0,1 et 0,2 Md€ ce qui est peu à l'échelle nationale mais beaucoup pour une collectivité dont le budget est de 0,7 Md€. La Chambre régionale des comptes devrait rendre prochainement son avis sur ces pratiques comptables.

L'application des règles de la comptabilité en droits constatés applicables aux collectivités locales peut également conduire à des pratiques contestables comme celles de la Ville de Paris que la [Chambre régionales des comptes d'Ile-de-France](#) vient de souligner. En l'espèce, la Ville a été autorisée par les ministres du budget et des collectivités locales, sur la base d'un décret de novembre 2015 et « en raison de circonstances exceptionnelles », à enregistrer dès 2016 dans sa section de fonctionnement 0,4 Md€ de loyers non encore échus (sur 8,0 Md€ de recettes totales). Au lieu de retarder les paiements de dépenses, comme dans le « pédalage » brésilien, il s'agit d'avancer l'enregistrement des recettes, avec un effet identique sur le déficit.

C) Conclusion

La tentation du pédalage ou de la cavalerie est forte pour les responsables budgétaires. L'Etat et les collectivités territoriales y ont parfois succombé en France. Les procédures de production et de contrôle des comptes publics ont toutefois permis d'en limiter l'ampleur à l'échelle nationale, même si les sanctions prévues ne sont pas aussi sévères qu'au Brésil.

Il reste que les collectivités territoriales constituent le principal point faible de la comptabilité publique en France et que les enjeux financiers peuvent être considérables à l'échelon local. Il serait donc souhaitable d'accélérer la certification des comptes des collectivités territoriales et, à la lumière de l'exemple brésilien, d'examiner un renforcement des sanctions lorsque des pratiques comptables répréhensibles sont constatées.

⁷ Qui appartient au même parti politique que celui de la région Poitou-Charentes.