La sincérité, premier principe financier

Jean-François Joye

▶ **To cite this version:**

Jean-François Joye. La sincérité, premier principe financier. Revue française de finances publiques, 2010, 111, pp.17. hal-01117052

HAL Id: hal-01117052
https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01117052

Submitted on 16 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La sincérité, premier principe financier

Jean-François JOYE
Maître de conférences de droit public de l'Université de Savoie

Article publié à la *Revue française de Finances Publiques, RFFP*, 2010 n° 111, p. 17

RÉSUMÉ
Le principe de sincérité est un principe cardinal en tant qu'il couronne l'édifice juridique financier et lui assure une unité conceptuelle. Sa primauté se vérifie au plan historique et en terme de nécessité éthique ou morale. Fondamental, il donne du sens à notre organisation sociale.
The principle of sincerity is a key principle because it is at the top of the accounting and budgetary system and provides its conceptual unity. Its supremacy is evident historically and also as an ethical and moral necessity. This fundamental principle gives sense to our social system.

Éliante : « Dans ses façons d'agir, il est fort singulier ; Mais j'en fais, je l'avoue, un cas particulier, Et la sincérité dont son âme se pique À quelque chose, en soi, de noble et d'héroïque. C'est une vertu rare au siècle d'aujourd'hui, Et je la voudrais voir partout comme chez lui ».
MOLIÈRE, Le Misanthrope, Acte IV, Scène I, 1666.

En droit budgétaire, le principe de sincérité est généralement présenté et enseigné comme le dernier né des principes financiers. Or, en réalité, le principe a un fondement ancien même si le terme n'était guère utilisé par le passé. Ce principe mérite d'être hissé à sa juste place, c'est-à-dire au faîte des règles ou principes importants de notre droit financier. C'est un principe cardinal, peut-être le plus fondamental en tant qu'il couronne l'édifice juridique financier et lui assure une unité conceptuelle. Le principe est aussi stimulant : il a du sens et il donne du sens. Il a du sens en dépit d'une relative imprécision juridique, laquelle n'est que le reflet de son caractère pour partie subjectif. La part de mystère qu'il conserve, combien serait-ce parfois déstabilisant, n'empêche pas son statut de principe fondamental mais le rend délicat à appliquer car il est affaire de sentiments humains. Il donne enfin du sens à notre organisation sociale et, au-delà, tout simplement à nos vies. À sa façon c'est un élément du ciment social. Sa primauté est double : historique (I) et en terme de nécessité ou d'exigence éthique et morale (II).

I. – LA SINCÉRITÉ PRINCIPE CARDINAL HISTORIQUE

À regarder de près, le principe de sincérité est non seulement le corollaire des règles financières classiques mais aussi leur fondement. Le principe est larvé ou en filigrane dans les actes politiques et juridiques financiers passés. Ce principe a toujours été intuitivement entrelacé aux règles financières (A). Ce lien a été formellement constitué sous la Ve République (B).

A. Un principe intuitivement entrelacé aux règles financières

Derrière le terme moderne de sincérité se trouve un concept proche, mais non synonyme, celui de transparence. Les deux forment un couple soudé, la sincérité pouvant être considérée comme le prolongement sublimé de l'exigence de transparence. L'histoire politique et financière montre combien ces idéaux ont été poursuivis de façon récurrente afin d'ériger une société plus démocratique et permettre une vie publique plus exemplaire. Officiellement, le principe de sincérité n'apparaîtrait pas avant la fin du XXe siècle en droit financier public. Or,

le baron Louis dans son rapport présenté au Roi sur la situation des finances au 1er avril 1814 critiquait déjà le fait que « jamais il n'avait été présenté au Corps législatif un budget sincère et complet » (1). Il déclamait encore en 1818 : « L'administration des finances doit être tellement transparente que chaque contribuable puisse, en quelque sorte, la juger comme ses propres affaires... » (2). Chez les grands auteurs, la notion de sincérité était déjà utilisée quoique peu mise en avant. René Stourm avait notamment inscrit la sincérité dans sa liste des qualités nécessaires que doit posséder tout budget (3). On trouve toutefois les racines du terme dans le Traité de commerce de Luca Pacioli de 1494 pour qui les biens des entreprises devaient être décrits en prenant la « vérité pour guide » (4). L'histoire des assemblées fourmille de témoignages d'agacement des représentants du peuple à méconnaître l'étendue des finances publiques. À chaque fois un exécutif est accusé de masquer certaines opérations ou montants (5). Les manoeuvres de l'exécutif pour éloigner ou retarder les demandes de justification furent incessantes du moins tant que la monarchie absolue dura (6). En 1779, le Roi admit enfin les errances de son administration et promit d'y remédier par l'instauration d'une comptabilité destinée à restaurer la confiance : « cette méthode si utile et si importante rendra bien moins secret l'état des finances... » (7). À la Révolution, l'on envisagea enfin un contrôle global des crédits. Avec l'imbrication croissante de la sphère publique dans l'économie, les simulacres de comptes ne pouvaient perdurer. Necker (1781), Calonne (1787), Loménie de Brienne (1788) ou Cambon (1792) ont tour à tour proposé leur vision « sincère » des comptes (8). En parallèle, les discussions portaient sur la régularité du rendez-vous budgétaire qui est une mise en application de la sincérité car l'on sait que la prévision budgétaire tout comme le contrôle des exécutions ne sont satisfaisants que dans un laps de temps ni trop long ni trop court. Mais c'est sous la Restauration qu'une étape a été franchie dans le sens de la sincérité avec la règle de la spécialité laquelle « constitue un ensemble de jalonnements qui permettra d'arriver plus sûrement et plus rapidement au but qui est l'administration sincère, claire et consciencieuse des finances de l'État » (9). Et Royer-Collard le 18 avril 1822 de s'exprimer ainsi devant la Chambre des députés par ce plaidoyer : « La spécialité considérée d'une manière générale me semble être encore moins une question de principe qu'une affaire de probité... » (10). Le principe de sincérité, et avant lui la transparence, a été avancé tel un prétexte (justifié) au renforcement des contrôles. C'est encore vrai, seules les modalités et l'époque changent.

B. Un principe formellement entrelacé à ses règles d'application

Sous la Ve République, depuis l'ordonnance de 1959 jusqu'à la LOLF de 2001, l'entrelacement entre la sincérité et ses règles d'application est passé du statut d'intuitif ou d'implicite à celui de formel. Un ouvrage actuel de finances publiques traite d'ailleurs dans le même temps l'unité, l'universalité et la sincérité en tant qu'éléments d'un même principe de « globalité » (11). L'article 32 de la LOLF est le symbole de ce télescopage lorsqu'il concerne tant l'unité que la sincérité budgétaire. On dit aussi à propos de la règle d'unité qu'elle donne plus de clarté et plus de sincérité aux documents. Il en va également de l'universalité qui est le corollaire du principe d'unité en ce qu'il exige que le document présenté soit sincère et global. L'entrelacement entre ces règles financières classiques et le principe de sincérité est donc patent dans les textes et les définitions. Il l'est aussi dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Celle-ci concourt à rendre plus effective la sincérité sans pour autant s'appuyer expressément ou systématiquement sur un principe de sincérité érigé en « exigence de valeur constitutionnelle » (12). Les décisions du Conseil permettent de densifier le contenu du principe en l'entrelaçant aux règles classiques plus préhensibles.

Toutes y convergent et en somme le matérialisent afin de satisfaire d'innombrables besoins

financiers (informer, autoriser, préciser, justifier, unifier, etc.). Le principe de sincérité assure ainsi une unité conceptuelle à un écheveau de règles financières consubstantielles apparaissant comme ses propres techniques d'application.

Toutefois lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré certaines dispositions financières contraires à la Constitution, alors qu'elles auraient pu être considérées comme appartenant à la famille des insincérités, ce sont d'autres règles budgétaires qui servirent d'assise à la censure car leur contenu en droit est plus tangible (universalité, spécialité...). Ces règles sont opérationnelles et offrent une base plus solide à l'argumentation juridique que ne le permet directement le principe de sincérité. Dans nombre de décisions, il n'y eut pas officiellement constat d'insincérité mais au final, c'est la sincérité qui produit ses effets (13). Les décisions dégagent ainsi le contenu de l'exigence de sincérité par ricochet (vraisemblance des évaluations, cohérence du périmètre budgétaire, critique des astuces de débudgétisation ou de reports de crédits, etc.) (14). Il ne faut donc pas se contenter de regarder la seule jurisprudence portant expressément sur la censure d'insincérités ou appréciant directement la sincérité de dispositions financières pour mesurer le degré d'influence du principe d'autant que certaines décisions ne sont guère encourageantes quant à voir le Conseil opérer le contrôle du respect du principe de sincérité de manière intransigeante (15).

II. – LA SINCÉRITÉ PRINCIPE CARDINAL ÉTHIQUE ET MORAL

Après les éléments historiques venons-en à l'Homme lui-même car la sincérité est affaire de comportements humains. Les finances publiques sont un terrain privilégié de la critique morale. La suspicion (d'insincérité, de gaspillage, de détournement) est entretenue dès lors que telle opacité demeure ou telles insuffisances de contrôle ou de sanction persistent. Quelles que soient les personnes au pouvoir, c'est leur péché mignon que de vouloir faire une présentation avantageuse des choses. Voyons le sens éthique et moral de la sincérité (A) puis la soumission des pratiques financières publiques à l'éthique ou à la morale (B).

A. Le sens éthique ou moral de la sincérité

Éthique (source de commandement personnel à l'être humain lorsqu'il recherche de façon pragmatique un sens pour une vie bien conduite) et morale (ensemble de devoirs et coercitions issues de valeurs universelles ou sociétales) sont des référentiels de comportement pour vivre au milieu des autres. Ils obligent l'Homme face à ses choix même en l'absence de droit ou de Dieu (16). La sincérité appartient évidemment aux règles concourant au bien (sinceritas en latin est la pureté). C'est la « recherche de l'accord intime avec l'expression de la réalité : elle est indissociable du respect et de l'estime » (17). La sincérité concerne d'abord l'Homme et ses sentiments ou ses comportements mais l'adjonction du terme sincérité à des « choses » est aussi possible quoique surprenante au premier abord. Car si le langage financier a entériné l'association des termes « budget ou compte » à l'adjectif « sincère » en revanche on ne trouve pas beaucoup d'autres exemples d'association pour des choses. Nous aurons du mal à accepter qu'une maison, une fleur ou un lit soient sincères. Pour les êtres non humains c'est la même difficulté d'association : on ne l'emploie pas pour un animal, un cheval ou un chien... (qu'on jugera fidèle ou loyal à la rigueur).

Pour les personnes morales, c'est également inadapté : tel est le cas pour une entreprise (bien que soit née l'idée d'entreprise citoyenne) ou pour une commune ou un État. Mais on l'emploiera plus facilement pour des actes ou documents juridiques ou administratifs : un rapport peut être sincère (ses auteurs traitent les données avec objectivité), un acte notarié

aussi s'il est conforme à la déontologie notariale (acte d'ailleurs authentique), une délibération d'assemblée peut être parfois qualifiée de sincère tout comme un scrutin (sans fraude). Ici la sincérité à voir avec le caractère public, solennel ou officiel de tels actes ou documents dont le contenu engage leurs auteurs et induit une relation privilégiée avec les personnes à qui il s'adresse.

Appliqué aux finances publiques, présenter un budget ou un compte sincère c'est marquer son respect pour les représentants du peuple et par là pour les citoyens. C'est la bonne foi des auteurs couplée avec la justesse des informations fournies car malgré la bonne foi de l'auteur il peut y avoir des erreurs. La sincérité c'est donc le respect– que va satisfaire la transparence – plus la vérité. Cela renvoie à l'idée d'authenticité, d'absence de trucage ce qui distingue alors la sincérité de la transparence, notion trop restrictive (au sens propre elle permet de laisser passer la lumière, de voir nettement à travers ce qui veut dire qu'un budget transparent n'aurait... aucun contenu). C'est évidemment le sens figuré qu'il faut retenir et avec la transparence, tout est là, brut, accessible, c'est une vision quantitative qui permet de tout montrer, tout débusquer... surtout ce qui serait faux. C'est un vecteur, un moyen.

Avec la sincérité, il y a un supplément d'âme tenant à ce que ces données rendues initialement par la transparence, soient en plus exactes, calibrées, cohérentes. C'est la clé pour l'appréciation qualitative et la finalité de la présentation des budgets et comptes avant tout contrôle. Manière de restaurer la confiance de la société dans ses institutions, on assiste depuis quelques années en France à la tentative de transcription en droit de l'exigence de sincérité comme référence. Primat de la raison sur la métaphysique, c'est une référence directe à Kant et la raison pure pratique. La norme juridique tente d'imposer une loi universelle pour pallier à l'éthique personnelle insuffisante. La raison dessine ce qu'il faut faire. La loi morale (législation interne) n'obligeant pas suffisamment, on la double donc d'un devoir de droit (législation juridique ou législation externe) qui est censé obliger et contraindre (18). Il oblige dans un sens attribué par le créateur de la norme à un moment donné sans nécessairement d'ailleurs impliquer une pureté absolue de l'intention morale. Pour trouver les voies et moyens de former des comportements vertueux, norme et morale sont ici complémentaires (19).

L'inscription de la sincérité comme principe de droit « public » vise à renforcer la transparence du processus de décision politique, sa mise à jour sans dissimulation. Kant fait précisément de la publicité le « critère politique du gouvernement respectant la dignité de l'homme » (20). Cette inscription en droit est aussi l'immixtion de l'État, non neutre, dans la sphère intime de la morale ou de l'éthique. Les devoirs sont placés au sein d'institutions dont le but ultime est la justice (21). La demande de justice prolonge le souhait de « vie bonne » dans la région des institutions (22).

Enfin, l'éthique financière publique se concrétise par le renouvellement de la mise en forme budgétaire. L'éthique est alors aussi une esthétique du « corps » financier parfait : le fantasme de budgets ou comptes formellement complets et clairs, de procédures rigoureuses. Éthique et esthétique sont liées et toute faute de goût est un pêché contre l'esprit, une atteinte à la moralité (23). On retrouve aussi cette association de beau et du bon dans l'Antiquité hellénique notamment chez Platon : « la forme belle est promesse de moralité, le beau annonce ce qui est bon » (24).

B. La soumission des pratiques financières publiques à l'éthique ou à la morale

Le débat sur l'éthique en finances publiques est un élément parmi d'autres d'un débat général

sur l'éthique de l'action publique. En politique la brise moralisatrice réapparaît par séquences au détour de crises réactivant le besoin de moraliser le capitalisme, la dépense publique ou la fonction élective. Le débat a vocation à clarifier les valeurs fondamentales d'un « bon » fonctionnement de la vie politique et à définir (ou réaffirmer) une référence éthique unanime et peut-être un jour uniforme au plan international. Par exemple, au sein des Nations Unies la Convention contre la corruption est typiquement une tentative de normer les contraintes éthiques et morales (25). Au sein de l'Union européenne, cette éthique justifie la coordination des politiques économiques pour crédibiliser l'euro. Enfin en France, dans le sillage de la nouvelle gouvernance financière, des procédés opaques de gestion sont apparus archaïques sinon ringards par leur fonctionnement déresponsabilisant (fonds spéciaux, budget de l'Élysée, financement des syndicats et du patronat...). S'abriter constamment derrière les prétextes du secret ou de séparation des pouvoirs pour cacher certaines opérations est de moins en moins justifiable.

La sincérité à elle seule ne fait cependant pas disparaître les « mauvais » comportements financiers tant qu'elle ne s'accompagne pas d'une responsabilité accrue de tous les acteurs de la chaîne financière sans exception. En finances publiques cette responsabilité devrait être collective et sans réciprocité (au même titre que la responsabilité environnementale (26)). Sinon que de bons mots et de slogans n'aurons-nous pas éternellement prononcés. Le devoir de sincérité a des effets utiles s'il est le préalable à ce que doit être un contrôle politique ou juridictionnel de qualité. Et en retour, dans la lueur retrouvée, un contrôle effectif agira sur la sincérité s'il tire les conséquences d'insincérités. Las, le rôle des contrôleurs n'est pas à la hauteur des enjeux. Cela renvoie à la question de la déontologie des autorités en charge des contrôles (au sens où le bon comportement du contrôleur devrait être conforme aux règles et devoirs du métier). Or, pour les affaires financières publiques, il n'existe pas de déontologie des contrôleurs que sont d'abord les élus autre qu'une culture très personnelle de la critique ou de la contestation, elle-même bridée par la discipline majoritaire dans les assemblées. Pourtant, la fonction élective est souvent dans les faits un métier. Tout mandat d'élu devrait intégrer la prérogative de contrôle financier. Mais le contrôle est peu valorisant en terme de communication tandis que l'on préfère s'engager dans le train infernal du temps court et des projets visibles. Il n'est pas non plus question officiellement de déontologie propre au contrôle financier exercé par des fonctionnaires en dehors de la déontologie classique et transversale du fonctionnaire même si parfois (contrôles comptables ou juridictionnels) les méthodes s'en approchent. Quant au contrôleur absolu que devrait être le citoyen, chacun mesure sa défaillance lorsque, ce n'est pas rare, la réélection des élus s'opère sans problème en dépit d'une gestion financière discutable voire, pire, après qu'elle ait été sanctionnée par le juge financier ou les comportements illégaux sanctionnés par le juge pénal. Le citoyen n'est pas dans la peau d'un « actionnaire » de sa propre collectivité. Il est peu soucieux de demander des comptes à son administration malgré ses droits reconnus.

Le principe de sincérité en finances publiques apparaît donc comme un point d'ancrage, un repère plus important que d'autres règles combien même elles seraient plus cernables en droit. Il a des racines ontologiques profondes inscrites dans la conscience collective. Mais il lui reste à acquérir un plein statut pour entrer dans la catégorie du sacré et gagner une portée immense de force. Il lui faut trouver un appui politique voire juridique indiscutable. Le droit ne peut cependant pas cristalliser toutes nos émotions. Sa rationalité n'est pas forcément celle de l'Homme placé devant ses propres turpitudes.

1 (1) Archives parlementaires, t. XII, 1814, p. 171.
2 (2) Cité par R. STOURM, Le budget, 1900, Guillaumin, p. 630.
3 (3) Idem, p. 142.

4 (4) C. BOURQUIN, Le principe de sincérité du bilan, Essai d'une définition en droit positif suisse, thèse, Genève, Libr. Univ. Georg, 1976, 526 p.
5 (5) J.-J. CLAMAGERAN, Histoire de l'impôt en France, p. 2, Guillaumin, 1868, p. 450-451.
6 (6) V. J.-J. CLAMAGERAN, Histoire de l'impôt en France, p. 1, Guillaumin, 1867, intr., p. X., A. VIALAY, Les cahiers de doléance du Tiers-États aux États généraux de 1789, Perrin, 1910, p. 75.
7 (7) Louis XVI, décl. du 17 oct. 1779 préparée par Necker : v. G. LENEVEU, Histoire de la spécialité budgétaire en France, LGDJ, 1906, p. 19-20.
8 (8) V. R. STOURM, Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution. Origines du système financier actuel, Lib. Guillaumin, 1885, t. II, chap. XXI et XXII ; G. JÈZE, Traité de science des finances, éd. Girard et Brière, 1910.
9 (9) G. LENEVEU, Histoire de la spécialité budgétaire en France, 1906, op. cit., p. 87.
10 (10) M. CLÉMOT, Du principe du vote de l'impôt, Thèse, 1896, Poitiers, Oudin, p. 195.
11 (11) J.-L. ALBERT et L. SAÏDJ, Finances publiques, Dalloz Cours, 5e éd., 2007, p. 269.
12 (12) V. déc. no 2001-456 DC du 27 déc. 2001.
13 (13) Voir les atteintes à l'universalité : déc. no 2005-530 DC du 29 déc. 2005, JO 31 déc. 2005 ou encore la conciliation entre spécialité et sincérité avec l'exemple du procédé d'annulation de crédits et de régulation budgétaire : déc. no 2002-464 DC du 27 déc. 2002, Rec. p. 583. V. égal. déc. no 2004-511 DC du 29 déc. 2004, Rec. p. 236.
14 (14) V. pour des analyses globales : J.-F. JOYE, Les vicissitudes du principe de sincérité, JCP G, 18 mars 2009, I, 126 ; Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, Les documents de travail du Sénat, EJ 1, oct. 2006.
15 (15) V. déc. no 2009-585 DC du 6 août 2009, JO du 11 août 2009, déc. no 2009-599 DC du 29 déc. 2009, JO du 31 déc. 2009.
16 (16) V. P. RICOEUR, Soi-même comme un autre, Seuil, 1990, p. 200 et p. 257, E. BLONDEL, La morale, GF Flammarion, 1999, p. 199.
17 (17) M. ANSELME, Après la morale, quelles valeurs ?, éd. Privat, 1989, p. 61.
18 (18) KANT, Métaphysique des moeurs, t. II, GF Flammarion, 1994, p. 237.
19 (19) J.-M. VAYSSE, Dictionnaire Kant, Ellipse, 2007, p. 57.
20 (20) L. JAUME, « Morale publique et morale privée dans le libéralisme », Pouvoirs, no 65-1993, p. 39.
21 (21) J. RAWLS, Théorie de la justice, Seuil, 1997 I, § 1, p. 29.
22 (22) P. RICOEUR, « Morale, éthique et politique », Pouvoirs, no 65-1993, p. 11 et 12.
23 (23) L. WITTGENSTEIN, Tractatus logico-philosophicus, DL Gallimard, 1986, p. 103.
24 (24) J. RUSS, La pensée éthique contemporaine, Que sais-je ?, PUF, 1994, p. 36.
25 (25) Résolution 58/4 de l'AG du 31 oct. 2003, v. notamment art. 8, 9 et 10.
26 (26) H. JONAS, Le principe responsabilité, Cerf, 1990, 336 p.