

Cour de discipline budgétaire et financière

Deuxième section

Arrêt du 21 février 2008, Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR)

N° 160-581

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE,

Siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu le code des juridictions financières, notamment le titre 1^{er} du livre III relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la lettre en date du 22 novembre 2005, enregistrée le lendemain au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, par laquelle la deuxième chambre de la Cour des comptes a déféré à la Cour, suite au contrôle des comptes et de la gestion des exercices 1998 à 2003, des faits laissant supposer l'existence d'irrégularités affectant la gestion de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR), ensemble les pièces à l'appui ;

Vu le réquisitoire du Procureur général en date du 21 juillet 2006 saisissant le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière desdites irrégularités ;

Vu la décision du 28 août 2006 par laquelle le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné comme rapporteur M. François Delafosse, président de chambre à la Cour des comptes maintenu dans les fonctions de conseiller maître ;

Vu les lettres du 26 février 2007 par lesquelles ont été respectivement mis en cause M. Philippe X, président directeur général, M. Jean-Marie Y, secrétaire général, et M. Joël Z, agent comptable de l'ANVAR, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 3 juillet 2007 transmettant au Procureur général le dossier de l'affaire, après dépôt du rapport d'instruction, conformément aux dispositions de l'article précité ;

Vu la lettre du Procureur général en date du 13 septembre 2007 informant le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière de sa décision de poursuivre la procédure, en application de l'art. L. 314-4 du code susvisé ;

Vu les lettres du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 14 septembre 2007 transmettant le dossier au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ainsi qu'au ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, en application de l'article L. 314-5 du même code, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du 16 octobre 2007 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis au Procureur général le dossier de l'affaire, conformément à l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu l'avis de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche du 17 octobre 2007, enregistré au greffe de la Cour le 25 octobre 2007 ;

Vu la décision du Procureur général en date du 8 novembre 2007 renvoyant MM. X, Y et Z devant la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément à l'article L. 314-6 du code susvisé ;

Vu les lettres recommandées de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 9 novembre 2007, avisant MM. X, Y et Z de la possibilité de prendre connaissance du dossier de l'affaire, dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code susvisé, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu les lettres recommandées de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière, en date des 11 et 13 décembre 2007, citant MM. X, Y et Z à comparaître devant la Cour, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu le mémoire en défense de M. Z, déposé et enregistré au greffe de la Cour le 7 janvier 2008 ;

Vu le mémoire en défense présenté par Maître Dartevelle pour M. X, enregistré au greffe de la Cour le 10 janvier 2008 ;

Vu le mémoire en défense de M. Y, déposé et enregistré au greffe de la Cour le 18 janvier 2008 ;

Vu l'avis conjoint de la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 29 janvier 2008, enregistré au greffe le 31 janvier 2008 ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment les procès-verbaux d'audition et le rapport d'instruction de M. Delafosse ;

Vu l'arrêté n° 2008-02 du 14 janvier 2008 par lequel le Président de la Cour a désigné M. Gérard Moreau, conseiller maître à la Cour des comptes, membre suppléant de la Cour de discipline budgétaire et financière, pour siéger à la séance de la deuxième section du 8 février 2008, en application de l'article R. 311-1-V du code des juridictions financières ;

Entendu le rapporteur, M. Delafosse, résumant le rapport écrit, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du code des juridictions financières ;

Entendu le représentant du ministère public, résumant la décision de renvoi, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du code des juridictions financières ;

Entendu en leurs observations M. X et Maître Dartevelle, conseil de M. X, MM. Z et Y, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu le Procureur général en ses conclusions, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu en ses plaidoiries Maître Dartevelle pour M. X, et en leurs explications et observations MM. X, Z et Y, les intéressés ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence

Considérant qu'en application des dispositions de l'article L. 312-1-1-b du code des juridictions financières « *est justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics...* » ; que l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR), transformée par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 et le décret n° 2005-766 du 8 juillet 2005 en une société anonyme dénommée OSEO-ANVAR, était pendant les années 1998 à 2004 un établissement public à caractère industriel et commercial doté d'un comptable public et soumis au contrôle de la Cour des comptes en application des articles L. 111-1 et L. 133-1 du code des juridictions financières ; que ses dirigeants, agents ou comptables publics, relèvent, en conséquence, par application des dispositions précitées dudit code et pour la période considérée, de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Sur la prescription

Considérant que les irrégularités postérieures au 23 novembre 2000 ne sont pas couvertes par la prescription édictée à l'article L. 314-2 du code des juridictions financières ;

Sur les irrégularités et les responsabilités

Considérant que l'organisation et le fonctionnement de l'ANVAR, instituée par la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche et réformée par le décret n° 79-615 du 13 juillet 1979, étaient au moment des faits régis par le décret n° 97-152 du 19 février 1997 et par le décret n° 97-682 du 31 mai 1997 relatif à l'aide à l'innovation ;

Considérant que cet établissement public industriel et commercial était, en plus de la tutelle du ministère du budget, placé sous la tutelle des ministères de l'industrie, de la recherche et des petites et moyennes entreprises ; que six administrateurs sur les dix-huit membres du conseil d'administration représentaient l'État ;

Considérant que l'article 17 du décret du 19 février 1997 prévoyait que « *le fonctionnement financier et comptable de l'agence est fixé par un arrêté du ministre du budget et des ministres de tutelle* » ; que cependant en dépit des propositions formulées par la

direction de l'ANVAR et des observations de la Cour des comptes lors de son précédent contrôle en 1999, cet arrêté n'est jamais intervenu ; que si, depuis 1997 et jusqu'au changement de son statut en 2005, l'ANVAR a fonctionné sans règles financières et comptables spécifiques, toutefois les dispositions de portée générale, le Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) et le plan comptable général, lui étaient applicables ;

Considérant que, selon les textes, les ressources de l'ANVAR comprenaient, outre des subventions publiques, les revenus de ses prestations et publications, le produit des redevances, l'intérêt et le remboursement éventuel des prêts et avances consentis et les produits de son patrimoine financier et corporel ; que l'essentiel des dépenses de l'ANVAR était constitué d'aides à l'innovation, versées en majeure partie sous forme d'avances remboursables ou prenant dans une moindre mesure la forme de bons de souscription d'actions ; que les remboursements des entreprises représentaient près de la moitié des moyens disponibles de l'agence ;

Considérant que de nombreuses anomalies sont apparues dans les comptes de l'ANVAR entre 2000 et 2003, à la suite notamment de la mise en œuvre d'une double réforme portant sur la comptabilité ainsi que sur les systèmes d'information de l'établissement ;

Considérant d'une part que l'agence a instauré à partir de 2001 une nouvelle procédure comptable afin de remplacer le système d'inscription des avances remboursables dans le seul « hors bilan » par un mode de comptabilisation en droits constatés traduisant dans les comptes financiers l'ensemble des droits et obligations nés de l'activité de l'établissement ; que la mise en application des nouveaux schémas comptables s'est accompagnée de nombreux désordres qui n'étaient toujours pas résorbés en 2004 lorsqu'ont été approuvés les comptes de l'année 2003 ;

Considérant d'autre part que l'ANVAR a mis en œuvre au même moment une réforme de ses systèmes d'information, consécutivement à un audit informatique réalisé en 1999 par un cabinet extérieur qui en avait préconisé la mise en œuvre, afin de remédier à l'éclatement en plusieurs systèmes – dont certains étaient mis en œuvre par les délégations régionales de l'agence – qui prévalait jusqu'alors ; qu'il ressort de l'instruction que la mise en place du nouveau système a exposé l'agence à de nombreuses défaillances au cours des années 2001 à 2004 ;

a) Sur les irrégularités

α) Sur les griefs à écarter

1. Considérant qu'il résulte de l'instruction et de l'audience publique que les griefs retenus par la décision de renvoi du procureur général concernant des irrégularités qui auraient été commises à l'occasion des productions en non-valeur, en matière de production des états de restes à recouvrer entre 2000 et 2003, dans la gestion des contentieux, ainsi que dans le cadre du suivi du compte 4682 « charges à payer », ne sont pas établis ; qu'ils doivent par suite être écartés ;

2. Considérant que doivent également être écartés les griefs formulés par le procureur général portant sur la tenue et la présentation des comptes des exercices 2004 et 2005 ; qu'en effet ces faits ne peuvent, à titre principal, être imputés aux personnes renvoyées devant la

Cour, compte tenu des dates respectives auxquelles ces personnes ont cessé d'exercer leurs fonctions ;

3. Considérant enfin que ne sera pas retenu en l'espèce le grief tiré de ce que les comptes de l'ANVAR ont été, au cours de la période considérée, transmis à la Cour des Comptes par l'agent comptable, alors que les dispositions de l'article 221 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique prévoient que les comptes d'un établissement public industriel et commercial sont transmis par son président ;

β) Sur les irrégularités comptables et leur qualification juridique

1. Sur les irrégularités affectant la production des comptes des années 2000 à 2003

Considérant que, pour les années 2000 à 2003, bien que le conseil d'administration ait statué dans les délais réglementaires, l'ANVAR, par l'intermédiaire du comptable, a produit ses comptes avec des retards de trente-quatre mois pour l'année 2000, de deux mois pour les années 2001 et 2002, et de trois mois pour l'année 2003 ; que le compte financier de l'année 2003 ne comportait, au moment de son dépôt, ni états de développement des soldes, ni pièces générales, ces documents n'ayant été produits qu'ultérieurement aux rapporteurs de la Cour des comptes ;

Considérant que l'article 221 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) prévoit que « *dans les quatre mois qui suivent la clôture de l'exercice, le président du conseil d'administration adresse [...] à la Cour des comptes ; 1- le compte financier accompagné de tous les états de développement ; 2° le rapport de gestion du conseil d'administration pour l'exercice considéré ; 3° les délibérations du conseil d'administration relatives à l'état des prévisions, aux modifications qui auraient pu y être apportées en cours d'année et au compte financier...* » ; que, selon l'article 49 de ce texte, « *la comptabilité des organismes publics a pour objet la description et le contrôle des opérations ainsi que l'information des autorités de contrôle et de gestion* » ; que les manquements relevés en l'espèce sur la signature, la composition et la production des comptes ont méconnu ces dispositions, qui constituent des règles d'exécution en matière de recettes, de dépenses et de gestion des biens, au sens de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ; que les états de développement des soldes des comptes des restes à payer ou à recouvrer n'ont pas été produits contrairement à l'instruction n° 01-070-M9-5 du 1^{er} août 2001 de la Direction générale de la comptabilité publique ; que l'ensemble de ces irrégularités tombent dès lors sous le coup de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

2. Sur les irrégularités en matière de traitement des chèques

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le traitement des chèques arrivant à l'ANVAR n'était pas sécurisé dans la mesure où leur traçabilité immédiate n'était pas assurée, alors que la moitié au moins des chèques ne parvenaient pas directement à l'agence comptable au siège, mais lui étaient transmis par les délégations régionales ;

Considérant que M. Y soutient que ce grief se fonderait sur « *une enquête portant sur une période prescrite pour la CDBF* » ; que toutefois les pratiques s'étant poursuivies postérieurement au 23 novembre 2000, la Cour en est valablement saisie ;

Considérant que si l'instruction n'a établi aucune perte de chèques ni aucun détournement, ils ne pouvaient pas toujours, en raison d'une tenue défectueuse des comptes clients, être rapprochés de la créance correspondante ;

Considérant ainsi que le fait que des chèques reçus n'étaient pas immédiatement appariés a eu pour effet de faire figurer en « recettes à classer » (compte 4718), à la fin de l'exercice 2003, des remboursements d'entreprises par chèques non comptabilisés dans le compte clients correspondant ; que, lors de l'arrivée d'un chèque le comptable ne pouvant apparier ce dernier avec la créance correspondante, sa comptabilisation était laissée en instance dans un compte transitoire (581) lequel, n'étant plus soldé en fin d'exercice depuis l'année 2000, était ensuite transféré en compte de recettes à classer ; qu'ainsi le solde de ce dernier compte n'a cessé de se gonfler pour dépasser 15 M€ à la fin 2003 ;

Considérant que, selon les dispositions de l'article 11 du RGCP précité, l'ordonnateur a notamment qualité pour engager, liquider et ordonnancer les recettes ; que l'agent comptable est responsable de l'organisation de son service, notamment en ce qui concerne les recettes de l'établissement ; qu'en raison à la fois de leurs attributions et de leurs fonctions de direction, le directeur général, le secrétaire général et l'agent comptable avaient donc l'obligation d'organiser convenablement leurs services, y compris dans les délégations régionales, et plus particulièrement les opérations que ces derniers prenaient en charge en matière de recettes, et de s'assurer de la cohérence d'ensemble de ce dispositif largement décentralisé ;

Considérant que les errements constatés révèlent un défaut d'organisation caractérisé dans le traitement des chèques, notamment parce qu'un choix n'avait jamais été clairement effectué entre une gestion centralisée ou décentralisée des encaissements ; que ce défaut d'organisation, qui a eu des conséquences graves sur la lisibilité et la sincérité des comptes, est constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

3. Sur les irrégularités affectant le compte 473 et le compte 4677

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'un grand nombre d'opérations effectuées au cours des années 2000 à 2003 avaient été comptabilisées dans des comptes transitoires sans être régularisées au cours des exercices suivants ; qu'ont ainsi été affectés, le compte 473 « recettes à transférer », concernant des opérations pour compte de tiers dont certaines antérieures à 2001 n'ont pu être justifiées, et le compte 472-800 « autres dépenses à régulariser » qui présentait des soldes débiteurs et créditeurs non justifiés correspondant à des opérations anciennes non soldées et non justifiées ;

Considérant que le classement provisoire dans des comptes d'attente pendant plusieurs exercices d'opérations anciennes non soldées et parfois non justifiées contrevient au principe de comptabilisation des charges et produits dans les exercices auxquels ils se rattachent, aux dispositions des articles 200 et 207 du règlement général sur la comptabilité publique et enfin aux principes généraux de la tenue et de l'établissement des comptes en comptabilité d'exercice ; que l'argument soulevé par le mémoire en défense de M. Y, selon lequel « *le fait que toutes ces opérations aient été clairement classées [...] dans les comptes devrait empêcher une trop rapide assimilation d'opération à régulariser à opération irrégulière* » est inopérant ; que ces irrégularités tombent sous le coup de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

4. Sur les irrégularités affectant le compte 4677

Considérant que le compte 4677 « autres créditeurs à payer sur subventions » enregistre les subventions ayant fait l'objet d'une décision de versement mais non encore payées ; que, par sa nature, le solde de ce compte est normalement créditeur ; qu'en l'espèce, à la clôture de l'année 2003, un solde anormalement débiteur de 2,6 M€ figurant à l'actif signifie que des erreurs de comptabilisation des subventions ont été commises ;

Considérant qu'en vertu de l'article 199 du RGCP, « *les produits attribués à l'établissement avec une destination déterminée, les subventions des organismes publics et privés, les dons et legs doivent conserver leur affectation* » ; qu'en application de l'article 200 du RGCP, « *tous les droits acquis au cours d'un exercice doivent être pris en compte au titre de cet exercice et au plus tard dans un délai de deux mois suivant sa clôture* » ; que l'article 207 dispose que « *toutes les dépenses doivent être liquidées et ordonnancées au cours de l'exercice auquel elles se rattachent. Toutefois, au début de chaque exercice, l'ordonnateur dispose d'un délai de deux mois pour émettre les ordres de dépenses correspondant aux services faits au cours de l'exercice précédent* » ;

Considérant que l'existence d'un solde anormal au compte 4677, résultant d'erreurs de comptabilisation de subventions constitue, dans la mesure où il s'agit d'opérations laissées dans des comptes transitoires non éclaircis plusieurs exercices après le fait générateur, une violation des règles précitées, qui font partie des règles d'exécution des recettes, des dépenses et en matière de gestion des biens au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

5. Sur les irrégularités affectant le compte 27 et le compte 411

a) Considérant que suite aux dysfonctionnements précités est apparu un solde anormal au compte 27 « avances remboursables », figurant à l'actif du bilan au poste « autres immobilisations financières », qui est censé enregistrer au fur et à mesure de la signature des contrats le montant des avances remboursables consenties aux entreprises ; qu'au 31 décembre 2003 ce compte présentait, au passif du bilan, un solde anormalement créditeur de 4 364 283,99 € constitué par une série d'opérations erronées résultant d'erreurs intervenues lors de la saisie des contrats et avenants ; qu'au début de l'année 2004, l'agence comptable a dressé la liste des opérations erronées, sans pour autant effectuer les corrections comptables correspondantes ;

b) Considérant que les dysfonctionnements précités ont en outre eu pour conséquence un compte clients 411 anormalement créditeur ; que ce compte, qui enregistre la quote-part des avances remboursables comptabilisée au poste des immobilisations financières (compte 27) et dont le remboursement arrive à échéance, devrait toujours être débiteur dans la mesure où il enregistre les créances de l'agence sur les entreprises ; que toutefois, à la clôture de l'exercice 2003, ce compte faisait apparaître un solde anormalement créditeur de 4,9 M€ au passif du bilan ; que ce montant correspondait, d'une part, à des remboursements effectués par des entreprises, mais dont la créance n'avait pas, faute d'identification, été éteinte et, d'autre part, à des encaissements reçus en fin d'exercice pour lesquels les titres de recettes n'étaient pas établis ; que la régularisation entreprise à ce sujet en juillet 2004 n'était pas achevée en

2005 ; que ces irrégularités tombent sous le coup de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

6. Sur les irrégularités affectant le compte 441-700

Considérant enfin que le compte 441-700 « État – subventions d'exploitation » a fait apparaître en 2003 une erreur de 141 M€; que ce compte, qui présente normalement à la clôture de l'exercice une position débitrice traduisant les subventions à recevoir, affichait en l'espèce, au 31 décembre 2003, un solde anormalement créditeur à hauteur de 126,9 M€ ce qui signifiait, de façon manifestement aberrante, des subventions à payer à l'État ; qu'après reconstitution des opérations, le solde réel s'est avéré débiteur et a été fixé à 14,1 M€ soit une erreur à hauteur de 141 M€ qui n'a été détectée que deux mois après l'arrêté des comptes par le conseil d'administration ; que cette erreur s'explique par le fait que, de 2001 à 2003, en raison de dysfonctionnements des « passerelles informatiques » entre le module budgétaire et le module comptable, les titres de recettes émis par l'ordonnateur sur le compte 441-700 ont été trouvés enregistrés au compte clients 411 ; qu'en conséquence, les écritures de débit, qui devaient apurer le solde créditeur du compte 441-700, ont alimenté le débit du compte clients 411, le gonflant artificiellement à hauteur de 141 M€; que ces irrégularités tombent sous le coup de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

7. Sur l'absence de sincérité des comptes de l'année 2003 et ses causes

a) En ce qui concerne l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières

Considérant que l'ensemble des irrégularités précitées, et en particulier le solde anormalement créditeur du compte 27 « avances remboursables » constitué par une série d'opérations d'erreurs d'imputation, et la surévaluation précitée à hauteur de 141 M€ du compte clients par suite d'erreurs de transmission informatique et d'imputation entre comptes clients ont eu pour effet de fausser gravement les comptes et le bilan de l'ANVAR au titre de l'année 2003 ; qu'en l'espèce, les nombreuses et persistantes irrégularités qui ont entaché la comptabilité de l'ANVAR au cours de la période considérée démontrent par leur conjonction, leur cumul et leur concentration sur les comptes clients, un niveau grave de désordre et de déficience dans la gestion comptable ; que la collaboration entre l'ordonnateur et le comptable est restée insuffisante alors que la mise en œuvre simultanée de la réforme comptable et de celle des systèmes d'information nécessitait une collaboration accrue ;

Considérant que la Cour peut, sur la base de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières, sanctionner toute personne justiciable qui a enfreint des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens leur appartenant ;

α) Considérant que l'article 200 du règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) précité prévoit dans son alinéa 4 que tous les droits acquis au cours d'un exercice doivent être pris en compte au titre de cet exercice ; qu'en vertu de l'article 216 du RGCP, « l'agent comptable tient la comptabilité générale dans les conditions définies par le plan comptable de l'établissement approuvé par arrêté du ministre des finances pris après avis du conseil national de la comptabilité. Ce plan comporte la liste des comptes et précise les règles

de fonctionnement de chacun d'eux... » ; qu'en vertu de son article 219, « le compte financier de l'établissement est préparé par l'agent comptable, suivant les dispositions du plan comptable de l'établissement et conformément aux directives de l'ordonnateur. Le compte financier comporte notamment la balance générale des comptes à la clôture de l'exercice, le compte d'exploitation générale, le compte de pertes et profits et le bilan relatif à l'exercice considéré » ; qu'en application de son article 220, « le compte financier est soumis par l'ordonnateur au conseil d'administration qui entend l'agent comptable. Le compte financier est arrêté par le conseil d'administration. Si les observations de l'agent comptable n'ont pas été retenues par la conseil d'administration, l'agent comptable peut demander que soit annexé au compte financier un état explicitant lesdites observations » ; qu'en application de l'article 221 précité du RGCP, le président du conseil d'administration adresse à la Cour des comptes le compte financier, accompagné de tous les états de développement, ainsi que le rapport de gestion du conseil d'administration pour l'exercice considéré ;

Considérant que les graves erreurs comptables, traduisant autant de violations des règles précitées, qui sont constitutives d'infractions aux règles d'exécution des recettes, dépenses et en matière de gestion des biens au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières, doivent être réprimées sur le fondement de cette disposition ;

β) Considérant que le fait qu'un établissement public soit soumis aux règles de la comptabilité publique implique, tout comme pour les établissements soumis au code de commerce, que ses comptes annuels doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'établissement ; que l'ampleur des désordres précités a abouti pour l'année 2003 à des comptes ne présentant pas les caractéristiques précitées, ce qui est constitutif de l'infraction précitée de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

γ) Considérant enfin que le niveau grave de désordre et de déficience dans la gestion comptable provient d'un défaut d'organisation des services de l'ANVAR en matière de tenue des comptes et de l'insuffisance des diligences mises en œuvre pour mener à bien la réforme comptable et la réforme des systèmes d'information ; que les dirigeants doivent mettre en œuvre l'organisation et les diligences requises pour que leurs services respectent les règles applicables en matière de tenue des comptes et que les comptes présentent les qualités précitées de régularité, de sincérité et d'image fidèle ; qu'en conséquence le défaut d'organisation ayant entraîné les graves désordres comptables constatés à l'ANVAR doit être réprimé sur la base de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

b) En ce qui concerne l'infraction prévue à l'article L. 313-7-1 du code des juridictions financières

Considérant toutefois que l'instruction devant la Cour de discipline budgétaire et financière a confirmé que ni les contrôles de la Cour des comptes, ni les travaux de la cellule de recherche et de régularisation comptable, mise en place de septembre 2005 à mars 2006 à la Direction générale de la comptabilité publique, ni ceux de la direction de la société OSEO-ANVAR réalisés avec la collaboration du cabinet Price Waterhouse et Coopers, n'ont débouché sur l'identification de pertes résultant du désordre des comptes ; qu'il n'a en outre pas été établi devant la Cour que la constitution de provisionnements complémentaires dans les comptes de l'ANVAR, postérieurement aux faits et à l'initiative des successeurs des personnes renvoyées, puisse être interprétée comme prouvant l'insuffisance des

provisionnements antérieurs, compte tenu notamment de l'impact, sur les comptes, de la transformation statutaire de l'ANVAR ; que dès lors, faute de préjudice grave avéré, l'infraction prévue à l'article L. 313-7-1 du code des juridictions financières, sur la base de laquelle la Cour peut sanctionner tout dirigeant d'entreprise publique qui, « *dans l'exercice de ses fonctions, aura causé un préjudice grave à cet organisme, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction* », n'est pas constituée ;

b) Sur les responsabilités

α) Sur les responsabilités du président directeur général, du secrétaire général et de l'agent comptable public

Considérant que les dispositions relatives aux établissements publics industriels et commerciaux du règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) prévoient à l'article 216 précité que l'agent comptable tient la comptabilité ; qu'en vertu de l'article 219 précité du même texte, le compte financier de l'établissement est préparé par l'agent comptable ; que, d'après l'article 220 précité, le compte financier est soumis par l'ordonnateur au conseil d'administration qui entend l'agent comptable, et aux termes des dispositions de l'article 221 précité, il incombe au président du conseil d'administration d'adresser le compte financier à la Cour des comptes ;

Considérant qu'en matière de recettes, selon les dispositions de l'article 11 du RGCP, l'ordonnateur a notamment qualité pour engager, liquider et ordonnancer les recettes ; que l'agent comptable est responsable de l'organisation de son service, notamment en ce qui concerne les recettes de l'établissement ;

Considérant que M. X, président directeur général de l'ANVAR du 9 octobre 1996 au 10 août 2004, en sa qualité d'ordonnateur, engageait de par les textes réglementaires précités sa responsabilité en matière de recettes ainsi que dans l'élaboration, la production et la présentation des comptes ;

Considérant que la responsabilité de M. Y, chargé en sa qualité de secrétaire général, en fonction entre septembre 1998 et juillet 2005, des questions financières et comptables, doit également être retenue dans la mesure où il avait reçu délégation permanente de signature de la part du président directeur général relative aux documents et actes nécessaires au fonctionnement du conseil d'administration d'une part, et aux affaires administratives, financières et de gestion du personnel en application des dispositions de l'article 12 du décret du 17 février 1997 d'autre part ;

Considérant que M. Z, agent comptable public de l'ANVAR du 1^{er} mars 1997 au 4 juillet 2004, avait la charge de la conduite de l'agence comptable ;

Considérant que les nombreux désordres comptables précités, qui méconnaissent les règles susvisées du règlement général sur la comptabilité publique ainsi que les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle en matière de tenue des comptes des établissements publics industriels et commerciaux, sont imputables à MM. X, Y et Z, qui doivent dès lors être sanctionnés au titre de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Considérant que M. X et M. Y, en tant que respectivement ordonnateur et ordonnateur délégué, ont été à l'origine et ont participé activement à la mise en œuvre de la réforme comptable et de la mise en place de la réforme des systèmes d'information au cours de laquelle les irrégularités précitées sont apparues ; qu'il leur incombait, en vertu des obligations attachées à leurs fonctions, une obligation générale d'organisation des services soumis à leur autorité ; que cette obligation vaut également pour tous les éléments liés à la tenue des comptes qui relèvent de la responsabilité des services de l'ordonnateur ; que les irrégularités commises en l'espèce témoignent de l'insuffisante attention portée aux modalités de mise en œuvre de la réforme engagée et de ses conséquences sur la sincérité des comptes ;

Considérant que le fait, invoqué en défense, que les délégués régionaux de l'ANVAR, qui disposaient tous d'une délégation de signature sur l'octroi des subventions et avances et sur la conclusion des contrats et avenants incluant les modalités de remboursement, sans visa du siège dans la plupart des cas, aient été les acteurs des nombreuses décisions ayant entraîné les irrégularités précitées n'exonère pas les dirigeants de l'établissement de la responsabilité générale d'organisation et de surveillance qui leur incombe en matière de tenue des comptes ;

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que les défauts d'organisation et de diligence imputables à M. X et M. Y conduisent donc à engager leur responsabilité sur la base de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Considérant que ces irrégularités sont également imputables à M. Z, qui, bien qu'il n'ait pas été à l'initiative des réformes, ni n'en ait eu la direction, est responsable, en tant qu'agent comptable public, de la tenue des comptes de l'établissement, et a été impliqué dans la mise en œuvre des réformes ; qu'en effet, en application notamment de l'article 60-I de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 et du règlement général sur la comptabilité publique (RGCP), il avait des obligations propres, en tant qu'agent comptable public, dans la gestion du poste comptable qui lui était confié ainsi que dans la tenue des comptes concernés ;

Considérant dès lors, indépendamment du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire propre aux comptables publics qui est mis en jeu par d'autres institutions et autorités que la Cour de discipline budgétaire et financière, que sa responsabilité se trouve donc également engagée sur la base des irrégularités précitées, constitutives de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières, dans la mesure où il est en tant que comptable public justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière et que ces irrégularités lui sont imputables ;

β) Sur les circonstances atténuantes

Considérant que l'article 17 du décret du 19 février 1997 prévoit que « *le fonctionnement financier et comptable de l'agence est fixé par un arrêté du ministre du budget et des ministres de tutelle* » ; que cependant, en dépit des propositions formulées à plusieurs reprises par la direction de l'ANVAR et des observations de la Cour des comptes suite au contrôle menée par elle en 1999, cet arrêté n'est jamais intervenu ;

Considérant qu'il ressort par ailleurs de l'instruction que le conseil d'administration, dans lequel les tutelles techniques et la tutelle financière de l'agence étaient représentées, dûment informé de la réforme comptable par le secrétaire général, en a approuvé les principes au cours de la séance du 12 décembre 2000 ; qu'une nouvelle information lui a été donnée le 21 mars 2001, ainsi que le 22 juin 2001, séance au cours de laquelle le président a souligné

que la réforme était « *assez lourde à gérer* » ; que les difficultés n'ont guère été évoquées avant la séance du 30 juin 2004 au cours de laquelle M. Z a déclaré que « *le nouveau système a été confronté à des désalignements antérieurs* » ;

Considérant que l'ignorance et l'erreur d'appréciation des tutelles quant à la situation réelle de la gestion comptable de l'ANVAR pendant la période sous revue sont illustrées tout particulièrement par le transfert à l'établissement, au 1^{er} janvier 2004, après un préavis manifestement insuffisant et sans l'octroi de moyens financiers ou humains supplémentaires, de plus de 6 000 dossiers d'aides aux entreprises jusque-là gérés directement par le ministère chargé de l'industrie, en pleine période de lancement du nouveau système d'information et alors même que la situation comptable de l'agence était sérieusement détériorée ;

Considérant que les comptes de l'année 2003, qui présentaient de graves et grossières anomalies, ont été approuvés à l'unanimité par le conseil d'administration le 30 mars 2004 sans qu'alors la surévaluation de 141 M€ du compte clients 441-700 ait été détectée par les tutelles ; que si les procès-verbaux du conseil d'administration montrent que, lors de la présentation des comptes 2003, comme d'ailleurs lors de la présentation des comptes des trois exercices précédents, plusieurs administrateurs ont posé des questions relatives à certaines opérations ou certains soldes, ils n'ont pas cherché à faire préciser des réponses pourtant confuses ;

Considérant qu'il ressort des éléments précités que l'exercice de la tutelle de l'ANVAR par l'État a été, pendant la période sous revue, entaché de carences et de défaillances graves ; qu'en particulier le fait que l'arrêté précisant le fonctionnement financier de l'établissement, pourtant prévu par les textes, n'ait jamais été adopté par l'État en dépit de demandes répétées, ainsi que le fait que le conseil d'administration ait adopté les comptes de l'année 2003 qui présentaient des insuffisances manifestes, doivent dès lors être retenus comme larges circonstances atténuantes en faveur de MM. X, Y et Z ;

Considérant qu'il doit enfin être souligné qu'au cours de la gestion de M. Z, c'est-à-dire entre 1997 et 2004, aucun audit du poste comptable de l'ANVAR n'a été effectué par la Direction générale de la comptabilité publique, alors que celle-ci connaissait l'ampleur des réformes comptables et informatiques entreprises et leurs implications ; que l'indifférence et l'inertie caractérisées dont a fait preuve la Direction générale de la comptabilité publique au cours de la période sous revue ont empêché de détecter plus tôt les difficultés auxquelles M. Z et l'ensemble de l'établissement étaient confrontés, ce qui doit également être retenu comme circonstance atténuante ;

Sur les amendes

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce, compte tenu en particulier des importantes circonstances atténuantes basées sur les carences précitées des tutelles, en condamnant M. X à une amende de 1 000 euros, M. Y à une amende de 750 euros, et M. Z à une amende de 500 euros ;

ARRÊTE :

Article 1^{er} : M. Philippe X est condamné à une amende de 1 000 euros (mille euros).

Article 2 : M. Jean-Marie Y est condamné à une amende de 750 euros (sept cent cinquante euros).

Article 3 : M. Joël Z est condamné à une amende de 500 euros (cinq cents euros).

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, deuxième section, le huit février deux mille huit, hors la présence du rapporteur, par M. Racine, président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président de la Cour de discipline budgétaire et financière, MM. Ménéménis et Pinault, conseillers d'État, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière, et M. Moreau, conseiller maître à la Cour des comptes, membre suppléant de la Cour de discipline budgétaire et financière, siégeant en application de l'article R. 311-1-V du code des juridictions financières.

Lu en séance publique le vingt-et-un février deux mille huit.

En conséquence, la République mande et ordonne à tous huissiers de justice sur ce requis de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'y tenir la main, à tous les commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi le présent arrêt a été signé par le président et la greffière.

Le Président,

La greffière,

Pierre-François RACINE

Maryse LE GALL