

La nouvelle comptabilité de l'Etat est un outil de citoyenneté

Par Alain LAMBERT

En décembre 2003, j'ai l'impression que c'était hier, dans les fonctions que j'occupais alors, j'avais organisé un séminaire sur les normes comptables et j'avais insisté sur deux points.

Le premier point, c'était le caractère très serré du calendrier, il fallait en effet établir le bilan comptable, les normes comptables, les détailler avant le 1^{er} janvier 2006 et mettre à niveau nos systèmes d'information pour pouvoir traiter les informations. Et puis j'avais qualifié, je soumetts cette qualification à votre jugement, j'avais qualifié d'outils de citoyenneté, la nouvelle comptabilité de l'Etat parce qu'elle était à mes yeux le principal instrument de la modernisation de la gestion publique.

La nouvelle comptabilité de l'Etat est prête dans les délais

Sur le premier point, qui est celui de la comptabilité, je voudrais vous dire que je suis admiratif du travail qui a été accompli. La nouvelle comptabilité de l'Etat est prête dans les délais. Les systèmes d'information ne sont pas à la hauteur de mes espérances d'alors, mais j'y reviendrai. Et il nous faut recourir pour ces systèmes d'information au palier 2006 qui est l'étape intermédiaire, mais, avec Didier Migaud, nous avons insisté sur la nécessité que le chantier Chorus puisse être réalisé dans le délai. Cela nous paraît absolument nécessaire pour que notre nouvel outil qu'est la Loi organique relative aux lois de Finances puisse produire tous ses fruits.

Le thème de la matinée que vous avez choisi m'amène à rappeler pourquoi nous avons tant voulu moderniser la comptabilité de l'Etat et pourquoi cette modernisation aboutit en effet à rapprocher la comptabilité de l'Etat à celle des entreprises que vous connaissez si bien.

Les deux fonctions de la comptabilité : vérité et arme pour la décision

La comptabilité, selon moi, a deux fonctions. La première fonction, c'est qu'elle doit être au service de la vérité et qu'elle doit rechercher en permanence la vérité. La deuxième fonction, c'est qu'elle doit aussi être un levier, un levier pour armer la décision publique. C'est un constat sur lequel le gestionnaire public doit pouvoir s'appuyer pour améliorer la situation financière de notre Etat qui, vous le savez, en a grandement besoin.

Pour être au service de la vérité, la comptabilité ne peut pas être lacunaire. Or, en son temps, Jean-Jacques François, il est sur cette tribune, je crois, avait excellemment montré combien celle de l'Etat était lacunaire de façon dramatique. Nous avons une simple comptabilité de caisse, une méconnaissance totale des droits et engagements, une absence de bilan, le patrimoine n'était pas connu, il n'était pas géré, c'était notamment le cas de l'immobilier dont j'avais entrepris l'inventaire en vue d'établir le bilan d'entrée de 2006, ce qui sera chose faite en janvier, je l'espère, et je le crois. Mais on pourrait en dire autant des actifs financiers. Faute d'une connaissance globale de son patrimoine, l'Etat-actionnaire gérait, disons-le, à la petite semaine et c'est une façon presque délicate de le dire.



Alain LAMBERT
Sénateur de l'Ome,
initiateur de la Lolf.

La comptabilité, selon moi, a deux fonctions.

La première fonction, c'est qu'elle doit être au service de la vérité et qu'elle doit rechercher en permanence la vérité. La deuxième fonction, c'est qu'elle doit aussi être un levier, un levier pour armer la décision publique.

Méconnaissance encore plus grave des engagements futurs pour une petite part comme les garanties, mais méconnaissance tragique, pour une grande part comme, par exemple, la retraite des fonctionnaires.

L'Etat, mesdames et messieurs, ce qui prouve quand même qu'il est extraordinairement efficace quand il le décide, avait en revanche développé une expertise du plus haut niveau dans la gestion de sa dette financière, en tirant presque fierté d'alimenter les marchés financiers du montant colossal des produits de son impécuniosité.

Nous avons voulu constituer dans la LOLF, une panoplie comptable complète.

- La comptabilité budgétaire a été maintenue car c'est elle qui permet de suivre les autorisations qui sont données par le Parlement qui a seul qualité pour autoriser les crédits.
- Une comptabilité en droits constatés avec un plan comptable proche de la comptabilité privée et des normes comptables adaptées à la spécialité de l'Etat telles que la norme n° 3 "produits régaliens" ou la norme n° 13 "les engagements de l'Etat", dont les engagements de retraite.
- Une comptabilité d'analyse des coûts qui est un instrument complémentaire du contrôle de gestion et qui doit permettre aux administrations de connaître avec précision les coûts de leurs différentes actions.

Mais à côté de cette gestion ultra-moderne d'une dette négociable, liquide, profonde et sûre, aucun des indicateurs élémentaires ne mettait cette dette dans un bilan global. Ce sera réalisé en janvier, avec un bilan d'entrée complet et aussi fidèle que possible. L'inventaire sera d'ailleurs affiné dans le temps. Ce bilan fera apparaître des provisions. A l'heure du sacro-saint principe de précaution, il était, me semble-t-il, temps de le faire.

L'établissement de ce premier bilan sera pour moi, mesdames et messieurs, une vraie source de fierté, de très très grande fierté pour notre pays. Pour la première fois, dans l'histoire budgétaire de la France, les Français pourront s'approcher de la vérité sur la situation financière de leur Etat. Du point de vue de la démocratie, pour peu qu'on croit à la démocratie, c'est un pas en avant de géant.

Comptabilité: un moyen d'agir

La comptabilité doit être aussi un moyen d'agir. C'est pourquoi nous avons voulu constituer dans la LOLF, une panoplie comptable complète.

- La comptabilité budgétaire a été maintenue car c'est elle qui permet de suivre les autorisations qui sont données par le Parlement qui a seul qualité pour autoriser les crédits.
- Une comptabilité en droits constatés avec un plan comptable proche de la comptabilité privée et des normes comptables adaptées à la spécialité de l'Etat telles que la norme n° 3 "produits régaliens" ou la norme n° 13 qui regroupe les engagements de l'Etat dont les engagements de retraite.
- Une comptabilité d'analyse des coûts qui est un instrument complémentaire du contrôle de gestion et qui doit permettre aux administrations de connaître avec précision les coûts de leurs différentes actions.

Qu'il me soit permis (je sors un peu du texte dans lequel on m'a enfermé parce que je suis généralement trop long), mais qu'il me soit permis de dire que, comme gestionnaire local, j'ai toujours été effaré qu'on ne donne pas des informations précises aux citoyens sur le coût des services qui sont rendus par la collectivité. Comment demander de voter un tarif d'accès à un service public à une assemblée si vous ne lui donnez pas le coût du service qui est proposé aux citoyens, si vous ne lui donnez pas des informations sur la part qui sera prise en charge par l'utilisateur et la part qui sera prise en charge par le contribuable? Si vous décidez à l'aveugle, vous n'êtes plus dans une société démocratique et vous le faites de bonne foi sans vous en rendre compte. Comme j'aime la démocratie, non pas qu'elle soit un régime parfait, mais d'autres ont dit et bien plus prestigieux que moi que c'était le moins mauvais, je crois qu'il faut nous doter des instruments qui permettent d'y rester.

Collectivités locales: une démarche différente

S'agissant des collectivités locales, la démarche a été différente. La volonté de s'inspirer de la comptabilité d'entreprise a été à l'origine des réformes comptables intervenues à partir des années 1990. Il s'agissait, dès le départ d'adapter le plan comptable général de 1982 aux collectivités locales tout simplement parce qu'à la différence de l'Etat, leurs anciennes nomenclatures s'inspiraient déjà du précédent plan comptable qui datait de 1957. C'est ainsi que sont apparues les nomenclatures M14 pour les communes puis M52 pour les départements, M71 pour les régions.

Puis vous savez que l'on commence à débattre avec une vigueur qui se renforce chaque jour, et je ne serai pas le dernier pour alimenter cette vigueur, on commence à débattre sur l'extension de la LOLF à l'ensemble des administrations publiques. Je souhaiterais qu'on le fasse au plus vite pour les administrations sociales puisque vous savez qu'elles consomment plus de crédits que l'Etat.

Je veux dire, non pas comme une provocation, mais je suis toujours sidéré de voir que on n'a pas encore remarqué que le ministre de la Sécurité sociale et de la Santé gère à lui seul plus de crédits que l'ensemble des ministres du gouvernement. Et donc, qu'on regarde un peu ce budget ne me paraît pas totalement inutile.

Je crois que l'extension de la LOLF à l'ensemble des administrations publiques est une nécessité puisque nous rendons des comptes à nos partenaires européens sur la base de nos comptes publics toutes administrations confondues. Sur le plan comptable, pour les collectivités locales, je considère que l'essentiel est fait. C'est même -je ne sais pas ce que diront les amis qui interviendront derrière moi- l'Etat qui serait plutôt en retard sur les collectivités, mais n'en est pas de même sur le plan budgétaire en revanche. En effet les collectivités locales ont une comptabilité d'exercice qui permet une prise en compte des risques et l'établissement d'un bilan. Ce n'est pas sur le plan des principes qu'il faut se placer mais plutôt sur celui des améliorations possibles à apporter à ces nomenclatures comptables pour qu'elles soient elles aussi un instrument de vérité pour les citoyens et le levier d'une modernisation de la gestion.

Je vais conclure parce que j'ai déjà dépassé mon temps de parole, je vous prie de m'excuser, je suis économe en crédits budgétaires et pas du tout en temps de parole.

Je voudrais dire que je crois, mais très très profondément, que l'introduction des logiques d'entreprise, non seulement dans la comptabilité, mais aussi dans la gestion publique, sera un outil efficace de la rénovation de cette gestion publique que j'appelle de mes vœux depuis tant d'années.

Je voudrais remercier le Conseil supérieur de l'Ordre de m'avoir permis de m'exprimer sur ce sujet. Je voudrais dire que je crois, mais très très profondément que l'introduction des logiques d'entreprise, non seulement dans la comptabilité, mais aussi dans la gestion publique, sera un outil efficace de la rénovation de cette gestion publique que j'appelle de mes vœux depuis tant d'années.

Une première depuis la Révolution française

Qu'il me soit permis également au moment où j'achève mon propos de vous dire, dans notre pays où de temps en temps nous nous désespérons de sa capacité à se moderniser, je suis d'une confiance totale. Je pense que la volonté d'avancer est présente dans l'esprit de la majorité des Français et qu'il ne faut jamais désespérer. J'ai eu une expérience, à travers le vote de la Loi organique relative aux lois de Finances, avec Didier Migaud et vous savez le compagnonnage quand on travaille pendant 5 ans pour aboutir sur un sujet aussi important me laisse à penser que l'on peut toujours y arriver quand on est déterminé. N'oubliez pas mesdames et messieurs que c'est le premier texte législatif organique relatif au finances publiques d'origine parlementaire qui ait été adopté depuis la Révolution française.

Tous les précédents textes l'avaient été à l'origine de l'exécutif. Ceci vous montre la détermination absolue de la représentation du peuple français pour faire progresser la France. C'est aujourd'hui irréversible quelles que seront les alternances politiques, même si vous comprendrez que j'ai quelques préférences sur ce sujet.