

# La nouvelle fonction comptable de l'Etat, enjeu essentiel de la LOLF au service de la modernisation de l'Etat

Par Philippe PARINI

L'objectif financier de la Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 vise à doter l'Etat d'une organisation budgétaire fonctionnelle pour obtenir une gestion plus performante.

Cela implique d'agir sur la comptabilité qui est le support de toute organisation budgétaire et financière.

Or, la comptabilité publique actuelle ne prend que partiellement en compte cette volonté. Il faut donc la faire évoluer de sorte qu'elle épouse les contours nouveaux et une gestion différente de l'Etat. L'enjeu est d'importance car demain la comptabilité de l'Etat non seulement permettra mais favorisera cette démarche. Cela se fera, notamment en mettant en place une comptabilité proche de celle des entreprises.

C'est l'objet de la nouvelle fonction comptable de l'Etat. Intégrée à la LOLF et reconnue par le Conseil Constitutionnel, la comptabilité constitue un élément indivisible de la sincérité budgétaire.

## Une comptabilité qui permet la LOLF

La LOLF regroupe les crédits par missions déclinées dans des programmes qui sont eux mêmes déclinés dans des actions. Là où le précédent budget de l'Etat était analytique, la LOLF est désormais fonctionnelle. Là où le budget était constitué de moyens, la LOLF est faite d'objectifs et de résultats.

Pour traduire cet état d'esprit dans les comptes, il fallait rapprocher au maximum la comptabilité de l'Etat de la comptabilité d'entreprise pour que cette comptabilité rénovée soit le support d'une action publique reposant sur la recherche de la performance.

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 invite les administrations publiques, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2006, à fonder davantage leurs actions sur des concepts de performance, de transparence et de responsabilisation.

Pour répondre à cette ambition, le cadre comptable retrace désormais toutes les opérations et traduit de façon universelle la globalité de toutes les opérations.

Cela a nécessité trois évolutions notables.

### - La première évolution a été de se doter d'un cadre conceptuel embrassant la totalité des opérations.

Depuis le 21 mai 2004, nous disposons d'un recueil des normes comptables de l'Etat.

Ce référentiel repose sur le principe de la constatation des droits et obligations.

Il assure également une description du patrimoine de l'Etat et sera explicité dans un corpus d'instructions qui seront opérationnelles en 2006.



**Philippe PARINI**

Receveur général  
des Finances,  
Trésorier payeur général  
de la région Ile-de-France.

**La LOLF regroupe les crédits par missions déclinées dans des programmes qui sont eux mêmes déclinés dans des actions.**

Là où le précédent budget de l'Etat était analytique, la LOLF est désormais fonctionnelle. Là où le budget était constitué de moyens, la LOLF est faite d'objectifs et de résultats.

Il s'articule sur un nouveau plan de comptes, avec une déclinaison de 8 classes très proche de celle des entreprises.

Ce référentiel est le cadre d'enregistrement en cours d'année de toutes les opérations.

**- La deuxième évolution réside dans l'adoption du régime des "droits constatés".**

Il s'agit là aussi d'un rapprochement avec les normes régissant la comptabilité des entreprises. Selon le principe des "droits constatés", les opérations seront comptabilisées dans le futur système comptable, dès qu'elles auront acquis une valeur certaine par la constatation du service fait et la réception de la facture.

**L'introduction dans le processus de la notion de qualité comptable est la garantie d'une meilleure performance dans le secteur public.**

Dans la pratique, il s'agit d'installer en France les normes de contrôle interne comptable habituellement appliquées dans les pays étrangers et référencées par des associations internationales d'audit.

Les opérations seront prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement et d'encaissement. Ce souci de sincérité du résultat comptable est tout à fait en conformité avec les règles qui président à la comptabilité d'entreprise.

**- La troisième évolution consiste à comptabiliser tout ce qui doit l'être.**

L'actif de l'Etat a été enrichi de l'inventaire et la valorisation des immobilisations ainsi que de la prise en compte des stocks.

Le passif a été complété avec l'intégration des risques potentiels, des provisions, des opérations à rattacher dont notamment les charges à payer.

Les engagements hors bilan ont été identifiés pour les rendre publics et donner une vision fidèle de la situation patrimoniale du pays.

Alors qu'auparavant la comptabilité d'exécution de la loi de Finances était constituée par la seule comptabilité budgétaire, nous disposerons, dès 2006, d'une comptabilité globale à trois volets :

- **la comptabilité d'exercice** reposant sur les principes évoqués ci-dessus, dont notamment les "droits constatés" et le rattachement des charges et des produits à l'exercice ;
- **la comptabilité d'analyse des coûts** qui montera en puissance avec le déploiement du logiciel ACCORD-LOLF ;
- **la comptabilité budgétaire** traditionnelle qui permet de tenir compte des entrées et des sorties de trésorerie et, par conséquent, d'ajuster en permanence le besoin de couverture bancaire de l'Etat.

### Une comptabilité qui favorise la LOLF

La comptabilité publique rénovée peut désormais accompagner une LOLF principalement orientée vers le fonctionnalisme et la performance.

Mais, en se rénovant, la comptabilité de l'Etat fait plus encore en favorisant également l'installation de la LOLF. L'introduction dans le processus de la notion de qualité comptable est la garantie d'une meilleure performance dans le secteur public. Dans la pratique, il s'agit d'installer en France les normes de contrôle interne comptable habituellement appliquées dans les pays étrangers et référencées par des associations internationales d'audit.

Cette qualité comptable d'un haut niveau de professionnalisme peut être illustrée par 6 exemples.

- **la mise en place d'un référentiel comptable** sans lequel n'y a pas de bonne compétitivité et de cadre précis. Ce recueil des normes comptables de l'Etat a été complété par des guides de procédures.
- **l'identification de la qualité comptable** avec la désignation des services qui en ont la charge. Dans chaque trésorerie générale, une "cellule qualité comptable" a été mise en place pour assurer un contrôle de second niveau de toutes les opérations.
- **un contrôle interne autonome** mis en place dans tous les services du Trésor Public, au moyen d'une évaluation régulière de la qualité comptable par des audits effectués par des services indépendants. L'objectif est d'obtenir l'auditabilité de tous les comptes et la traçabilité de toutes les écritures.

A l'issue de chaque audit, un plan d'action sera mis en place pour rectifier les éventuels dysfonctionnements.

- **la transparence financière** par une comptabilité renouvelée qui accompagne l'effort de transparence prôné par la LOLF, grâce au caractère désormais "universel" de la comptabilité publique. L'Etat pourra avoir une communication financière se rapprochant de celle pratiquée dans le secteur marchand.
- **une comptabilité certifiée** qui est le gage d'une comptabilité moderne grâce à un référentiel consolidé dont la sincérité et la transparence sont validées par un organisme indépendant. Dans le cas de la LOLF, c'est la Cour des Comptes qui jouera ce rôle en joignant chaque année une certification au projet de la loi de Finances. L'autre composante indispensable de cette certification réside dans le respect des délais de production des comptes. C'est désormais largement le cas puisque, grâce à la modernisation des procédures comptables, la durée de la période complémentaire ainsi que celle de la production du compte général de l'administration des Finances ont été réduites.
- **une comptabilité décentralisée** impliquant une responsabilisation des gestionnaires qui ne sont plus tenus à des affectations de crédits ligne par ligne, mais fonctionnent désormais avec des plafonds globaux et une fongibilité de crédits. Pour que cette liberté nouvelle ne soit pas entravée par un éloignement comptable et que les gestionnaires n'aient qu'un seul interlocuteur, un comptable ministériel sera mis en place dans chaque ministère en 2006. Il sera l'interlocuteur unique de la direction financière pour le contrôle budgétaire et comptable.

### La réforme comptable de l'Etat est un outil et pas une fin en soi.

La révolution budgétaire que nous vivons va bien au-delà. Elle vise à instaurer la performance administrative grâce à une démarche financière reposant sur la définition précise des missions, mesurant les résultats obtenus dans leur mise en œuvre, fixant des objectifs pour les améliorer, le tout dans une ambiance d'autonomie et de responsabilité.

La réforme comptable de l'Etat est un outil et pas une fin en soi. La révolution budgétaire que nous vivons va bien au-delà.

Elle vise à instaurer la performance administrative grâce à une démarche financière reposant sur la définition précise des missions, mesurant les résultats obtenus dans leur mise en œuvre, fixant des objectifs pour les améliorer, le tout dans une ambiance d'autonomie et de responsabilité.

C'est bien là que se trouve la filiation avec la démarche de management des entreprises. **Pour réussir ce changement culturel qui nous fait passer d'une administration de moyens à une administration de résultats** ; pour nous rapprocher de l'efficacité du secteur concurrentiel, **il est naturel que l'outil comptable s'en rapproche également.**

C'est le sens de la gestion "entrepreneuriale" de l'Etat mise en place par la LOLF, dans son budget comme dans son organisation comptable.