

## Quel bilan 10 ans après

Issu de Revue française de finances publiques - n°136 - page 19

Date de parution : 01/11/2016

Id : RFFP2016-136-005

Réf : RFFP nov. 2016, n° 136, p. 19

Auteur :

Par Alain Lambert

### RÉSUMÉ

L'instauration par la LOLF de la comptabilité générale de l'État a constitué un indéniable progrès. Mais force est de constater qu'elle n'est toujours pas aujourd'hui une comptabilité décisionnelle.

*The introduction of general accounting for the State through the organic law on financial laws (LOLF) represented considerable progress. However, it is clear that it is still not a decision-based accounting system.*

Avant d'entrer dans le sujet de notre table ronde, merci de m'autoriser une considération liminaire. La LOLF n'est pas parfaite. Elle ne l'a jamais été. Nous en avons parfaitement conscience, dès son adoption. Mais l'éthique de responsabilité nous imposait d'adopter le texte dans la rédaction à laquelle il était parvenu à la fin du mois de juin 2001. Après les échecs des 36 tentatives précédentes, nous devions conjurer le risque d'un 37<sup>e</sup> revers. Les deux assemblées parlementaires, de majorités différentes, s'entendaient enfin pour adopter cette avancée historique, avec les encouragements de la Cour, le soutien de Bercy, du Premier ministre de gauche et du président de la République de droite, alors que ces derniers allaient s'opposer quelques mois plus tard pour l'élection présidentielle. La conjonction astrale était trop inédite pour gâcher l'occasion.

Au moment où la France peine tant à se résoudre aux réformes, cette grande alliance des bonnes volontés, dépassant les intérêts partisans, si près d'une élection, constitue un puissant réconfort et sans doute un encouragement permanent à oser. Pour autant, les deux fantassin-rapporteurs, Didier Migaud et votre serviteur, en cet été 2001, n'étaient ni naïfs ni dénués de quelques frustrations.

S'agissant de la comptabilité générale, notre frustration réside dans sa sous-utilisation que nous avons anticipée. Je souhaite d'abord revenir sur ses raisons et les moyens, à mon sens, d'y remédier (1), avant d'aborder des réformes qui me paraissent devoir les accompagner (2).

\*

\*\*

1. Notre longue expérience de la vie publique, notre observation attentive des comportements, nous avaient enseigné que rien n'est plus difficile que modifier les habitudes, surtout quand elles sont anciennes et mauvaises. Que les hommes, à la vérité, ne sont pas faits pour les lois et qu'il faut donc que les lois soient faites pour les hommes.

Au-delà, je reste convaincu que la principale raison de la sous-utilisation de la comptabilité générale est que son caractère principal n'a pas été clairement affirmé dans la LOLF. Pourtant, nous étions convaincus que c'était la comptabilité générale qui servait le mieux notre objectif de rendre les Français mieux informés et plus conscients de la réalité de la situation financière de leur Pays. La comptabilité en droits constatés, mieux que la comptabilité budgétaire actuelle, délivre tant à la Nation qu'au Parlement, une information plus large sur la situation financière et patrimoniale du Pays. Elle remplit mieux les devoirs de l'État et respecte, ainsi, l'esprit des articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (DDHC). Cependant, son instauration par la LOLF, même en second rang, a constitué un indéniable progrès. Elle a permis de produire une information plus complète que la comptabilité d'épiciers dont nous disposions uniquement auparavant. Mais force est de constater qu'elle n'est toujours pas aujourd'hui une comptabilité décisionnelle.

Corrélativement à l'affirmation du caractère principal de la comptabilité générale, le caractère auxiliaire de la comptabilité budgétaire aurait aussi dû être explicitement précisé. Ce qui aurait rempli tout autant la fonction budgétaire qui est la sienne, s'agissant notamment de l'autorisation parlementaire, de son contrôle, et des principes qui régissent les relations de pouvoirs entre le Parlement, le Gouvernement et ses administrations.

Le Sénat souhaitait articuler ces deux comptabilités, dans cet ordre, comptabilité générale au premier rang et comptabilité budgétaire comme auxiliaire. Nous souhaitions sauter le pas, en adoptant le budget en droits constatés. Cette orientation s'inscrivait d'évidence dans le nouvel environnement financier dans lequel nous étions entrés, avec l'adhésion à l'euro, l'adoption concomitante d'un cadre budgétaire pluriannuel, assorti d'engagements européens formels, au moyen d'un programme de stabilité lui-même pluriannuel. C'est l'avis défavorable du Conseil d'État, au motif, je le cite, que « la vocation d'une comptabilité patrimoniale n'est pas de servir de cadre à un choix de politique économique et financière », qui nous a handicapé. Les bras m'en tombent encore. Nous n'avons pas osé passer outre, à tort selon moi. Mais nous ne voulions pas accumuler trop de risques d'inconstitutionnalité. Un regard rétrospectif permet d'analyser, avec le recul et la sérénité souhaitables, les effets regrettables d'un tel choix... mais ne pleurons pas sur le lait renversé. Aujourd'hui, préparons-nous à poser ces principes dans une loi revisitée, avec la bénédiction, cette fois-ci, du Conseil d'État, car c'est la nouvelle étape naturelle qui doit être franchie dans l'évolution de la LOLF. Les Français, nos voisins européens de la zone euro, la représentation nationale doivent disposer d'une information infiniment plus riche et fiable sur la soutenabilité des finances de nos administrations publiques. À mon sens, ce n'est plus, comme en 2001, une simple recommandation, c'est devenu une obligation constitutionnelle, notamment depuis la révision constitutionnelle de 2008 !

Et c'est au Parlement qu'il revient maintenant d'adopter les dispositions organiques hissant la comptabilité générale au niveau où il avait souhaité l'élever à la naissance de la LOLF. Et il ne tient qu'à lui d'en décider. Pourquoi serait-il moins ambitieux qu'en 2001 ?

\*

\*\*

2. La priorité donnée à la comptabilité d'engagements devrait, d'ailleurs, dans un monde idéal (où les réformes constitutionnelles n'ayant qu'une portée technique seraient aisément adoptées), s'accompagner d'une refonte des débats parlementaires relatifs aux lois financières. L'interminable débat qui accompagne l'examen de la loi de finances initiale (LFI) est une parodie de démocratie. Mes chers amis parlementaires, vous connaissez l'affection indestructible qui m'attache à vous. Mais on peut sincèrement s'interroger sur les raisons profondes au fait d'occuper le Parlement pendant des nuits à

discuter d'affectations très éventuelles de poussières budgétaires, alors que des masses entières restent des énigmes. Les parlementaires sont souvent Maires ou Chefs d'Exécutifs. Or, alors qu'ils sont particulièrement lucides sur l'adoption d'un budget primitif et plus attentifs encore au compte administratif, ils le sont bien moins au Parlement pour le budget de la nation. Donner une autorisation ex ante sans en contrôler le respect ex post est non seulement un leurre, mais un manquement démocratique grave. Une offense à l'article 15 de la DDHC. Le temps aujourd'hui consacré à la LFI et la loi de financement de la sécurité sociale pourrait donc être reporté intégralement sur la loi de règlement. Et le temps actuel de la loi de règlement, pour sa part, suffirait largement aux lois financières initiales. La loi de règlement serait, enfin, élargie au périmètre « toutes APU », retracerait l'articulation de ces comptes avec le programme de stabilité, et leur impact sur le patrimoine de la nation.

Ce qui m'amène à une autre frustration, en tant qu'auteur de la LOLF : l'absence de consolidation (ou d'agrégation) des comptes des administrations publiques. La constitution ne nous autorisait pas, en 2001, à sortir du périmètre de l'État pour traiter de l'ensemble des administrations publiques. Nous fîmes le maximum pour offrir au Parlement des annexes offrant une vision d'ensemble. Aujourd'hui, a minima, les tableaux de passage entre les trois comptabilités, générale, budgétaire et nationale, devraient être beaucoup plus clairement explicités, dans les lois financières, afin que tous les acteurs puissent facilement les comprendre, pour ensuite raisonner selon la logique de leurs fonctions, et ainsi mieux remplir leurs obligations.

\*

\*\*

Voilà, dans le court temps qui m'est imparti, le sentiment qui m'habite au regard de la comptabilité générale, ainsi que les initiatives majeures qui pourraient être prises, au cours des cinq années à venir, en vue de lui donner la place qui aurait dû être la sienne dès l'origine.

Dans la période que nous traversons, tout ce qui pourra redonner sens à notre démocratie sera précieux pour la protéger. Redonner force, vie et irréprochabilité à notre État est urgent pour redonner confiance au Peuple qui doute de la politique. C'est la condition pour qu'il accepte lui-même, de mieux assumer ses propres obligations, car c'est la clé du redressement du Pays. Le 28 juin 2001, au moment de l'explication de vote solennelle, je conclus ainsi : « Le temps viendra d'apporter à cette loi les retouches nécessaires » car c'est une réforme « fondamentale pour l'avenir de notre pays ». Je crois sincèrement que le temps est venu !

1 - \* Ancien Ministre, Président du Conseil départemental de l'Orne.