

Bernard ADANS

Administrateur général des finances publiques honoraire

La GBCP vise à appréhender globalement la situation financière d'une entité publique en permettant plusieurs angles d'approche : un angle patrimonial via le bilan et le compte de résultat, un angle budgétaire via le suivi des engagements et un angle budgétaro-comptable via le suivi de la trésorerie. La GBCP constitue donc une nouvelle approche qui tranche avec une vision duale traditionnelle où la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale constituaient deux blocs bien distincts, d'où les difficultés d'adaptation qu'ont pu connaître les universités comme tous les établissements publics.

Rapprocher les universités et la comptabilité publique est particulièrement intéressant car, dans les ceux cas, on assiste au réveil de deux « belles endormies », assises sur des traditions et des certitudes multiséculaires, qui se trouvent brutalement confrontées aux réalités du XXIème siècle : la comptabilité publique, par le vote de la LOLF et les universités, par celui de la LRU.

Deux lois fondamentales qui constituent de véritables révolutions culturelles dont les ampleurs ont été trop souvent minimisées et dont les effets continuent à se faire sentir longtemps après leur vote.

- **La comptabilité publique face un véritable changement de paradigme**

Depuis 2001, date du vote de la LOLF, la comptabilité publique doit faire face à un véritable changement de paradigme. Historiquement, en effet, cette dernière reposait sur deux volets : la protection de la caisse et la bonne exécution du budget. Désormais, la comptabilité publique doit aussi garantir la qualité des comptes et la transparence financière des entités publique.

Intégrés dans la Constitution en 2008, et généralisés à toutes les entités publiques par la GBCP, les principes de sincérité et de fidélité marque l'étape ultime du rattachement de la comptabilité publique aux règles comptables de l'entreprise. Certes, cet alignement n'est pas nouveau, mais sa finalité est aujourd'hui est tout autre. Introduites initialement pour parfaire la qualité du suivi budgétaire, les pratiques comptables des entreprises visent désormais à améliorer et à fiabiliser la communication financière publique.

Ce changement d'approche n'est pas sans conséquences sur l'équilibre du dispositif. Ainsi, par exemple, le centre de gravité comptable se trouve déplacé au profit de l'ordonnateur. En effet, dans une comptabilité en droits constatés, les événements devant être enregistrés au plus près du fait générateur, la comptabilité doit être mouvementé dès la liquidation et non plus à l'issue du visa du comptable public.

De même, la référence à l'entreprise introduit de nouvelles formes de contrôle (contrôle interne, approche par les risques, etc.) qui accentuent le caractère redondant et obsolète des contrôles a priori et systématiques du comptable public.

Enfin, pour ce dernier, l'alignement comptable sur les entreprises constitue un facteur de déstabilisation. En témoigne, la place prise par les commissaires aux comptes qui cantonne désormais le comptable public à un simple rôle de teneur de comptes. Par ailleurs, contrairement à ce que pourrait laisser penser son appellation, le comptable public n'a jamais véritablement été un comptable. C'est avant tout un contrôleur chargé de veiller à la bonne application de la réglementation à qui l'on demande désormais de devenir un véritable comptable, au sens où on l'entend dans les entreprises. Il doit donc faire face à une transformation en profondeur de son métier. Ainsi, il ne peut plus se contenter de travailler uniquement sur les pièces comptables que lui transmet l'ordonnateur, il doit désormais sortir de son bureau pour s'intéresser à tous les processus de recettes et de dépenses afin d'avoir l'assurance de leur conformité aux textes réglementaires et aux normes comptables.

Le comptable d'entreprise, confronté aux mêmes évolutions par le passé, a su profiter de ces opportunités pour conforter sa place. Espérons qu'il en sera de même pour le comptable public.

- **Des avancées en écho avec l'autonomie des universités**

Par un heureux hasard du calendrier, les innovations introduites dans la comptabilité publique l'ont été en même temps que l'autonomie des universités. Ces dernières ont ainsi rapidement pu montrer leur capacité à s'emparer de leurs nouvelles compétences. En témoignent la certification réussie des comptes qui traduit une bonne maîtrise des circuits financiers, le contrôle interne qui permet de mieux maîtriser les procédures, le recensement et la valorisation des actifs, conditions indispensables à la gestion du parc immobilier et des équipements ou le suivi patrimonial des contrats de recherche qui contribue à sécuriser les ressources propres.

▪ **Des avancées qui ébranlent les socles de la comptabilité publique**

Si ces innovations comptables sont une excellente chose pour les universités, elles n'en constituent pas moins une véritable révolution pour la comptabilité publique tant elles ébranlent les bases historiques sur lesquelles elle s'est construite. Non seulement, on l'a vu, elles remettent en cause la place du comptable public (du fait notamment de l'intervention des CAC et du déplacement du centre de gravité comptable), mais elles accentuent encore l'obsolescence de la mise en œuvre du principe de la séparation des fonctions. Elles conduisent également à s'interroger sur le régime de responsabilité financière dans la sphère publique marqué par l'absence de toute responsabilité sur la communication financière dans la mesure où ni le comptable public, ni l'ordonnateur, ni l'entité publique ne sont responsables de la qualité des comptes publics.

▪ **L'agence comptable : un modèle à généraliser ?**

Face à un avenir plein d'incertitudes, l'agence comptable telle qu'elle existe dans les universités apparaît pour beaucoup comme un modèle à généraliser, notamment auprès des collectivités locales les plus importantes. Il est vrai qu'elle présente beaucoup d'avantages. Elle associe l'ordonnateur dans le choix du comptable public, elle favorise le rapprochement entre les services ordonnateur et comptable, elle est particulièrement adaptée à une informatique partagée, il permet de produire un compte financier unique, etc.

Par contre, elle ne résout pas le problème de fond de la comptabilité publique : celui de la répartition des tâches entre l'ordonnateur et le comptable public. D'où l'intérêt d'aller encore plus loin, en transformant l'agence comptable en une véritable direction des comptes, à côté des autres directions fonctionnelles, comme la direction des finances, la direction des achats ou la direction des ressources humaines ou la direction informatique.

▪ **En conclusion**

On ne peut qu'être frappé de l'étroitesse des liens entre la modernisation de la gestion publique et l'autonomie des universités. Leurs présidents n'illustrent-ils pas au mieux le profil des nouveaux gestionnaires attendus par la LOLF.

L'autonomie des universités est là aussi pour rappeler que la nouvelle gestion publique n'est pas là pour apporter plus de crédits budgétaires, mais pour contribuer à une utilisation plus efficace des ressources allouées et, notamment, de les consacrer aux missions de services publics et non aux fonctions supports. D'où, l'urgence de revoir en profondeur la fonction financière des entités publiques pour en supprimer les redondances et la rendre plus performante.