

**Séminaire
Vie des Affaires**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Accenture

Air Liquide*

Algoé**

ANRT

AtoFina

Caisse des Dépôts et Consignations

Caisse Nationale des Caisses

d'Épargne et de Prévoyance

CEA

Centre de Recherche en gestion

de l'École polytechnique

Chambre de Commerce

et d'Industrie de Paris

CNRS

Cogema

Conseil Supérieur de l'Ordre

des Experts Comptables

Danone

Deloitte & Touche

École des mines de Paris

EDF & GDF

Entreprise et Personnel

Fondation Charles Léopold Mayer

pour le Progrès de l'Homme

France Télécom

FVA Management

IBM

IDRH

IdVectoR*

Lafarge

PSA Peugeot Citroën

Reims Management School

Renault

Saint-Gobain

SNCF

Socomine*

THALES

TotalFinaElf

Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation

**pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} février 2002)

**SYSTÈMES FINANCIERS PUBLICS
L'ÉTAT D'URGENCE ?**

par

Jean-Jacques FRANÇOIS
Directeur de l'Agence Comptable Centrale du Trésor
Chef de la mission Comptabilité patrimoniale

Séance du 2 juillet 1999
Compte rendu rédigé par Thomas Paris

En bref

Bercy, 1997. Une mission d'étude est créée pour répondre à la demande des ministres. Après quelques mois d'investigations qui permettent de se rendre compte de l'absence d'unité de vues, la mission repart sur des bases pragmatiques et décide de partir des problèmes concrets pour établir un véritable audit du système financier de l'État. L'État dispose-t-il de l'information financière dont il a besoin au moment où il en a besoin ? Les *process* financiers sont-ils efficaces, c'est-à-dire optimaux pour tout le monde en termes de délais, de coûts et de résultats ? L'argent public est-il dépensé au mieux ?

Après un an de travaux et de comparaisons avec l'étranger, le diagnostic est alarmant : le système financier français est archaïque et est en train de passer à côté du processus de convergence des systèmes étrangers. Il y a urgence. La mission formule aussi un lot de propositions concrètes destinées à moderniser les finances publiques en gardant ceux des fondements qui sont sains. En juillet 1999, les principales propositions ont été retenues par les directeurs du Budget et de la Comptabilité publique, qui se sont engagés dans la mise en œuvre. Il reste encore à vaincre les nombreuses résistances du système.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ de Jean-Jacques FRANÇOIS

Je suis trésorier-payeur général, responsable de l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT)¹ et j'ai dirigé pendant un an la Mission Comptabilité Patrimoniale (MCP) à la demande des ministres, d'abord Jean Arthuis, puis Dominique Strauss-Kahn et Christian Sautter. Cette expérience a été passionnante...

Une mission explosive

Jean Arthuis avait considéré que la comptabilité de l'État était très en retard et que c'était sans doute là une des raisons pour lesquelles l'État était mal géré. À partir de ce diagnostic, il a créé deux commissions d'études simultanées. Je siégeais dans la première, ouverte sur l'extérieur et animée par André Giraud. La seconde, dirigée par Guy Delorme, était composée de fonctionnaires de Bercy. Ces deux équipes ont rendu des rapports qui ont été jugés trop généraux et pas assez opérationnels. Les directions de Bercy se sont alors mises d'accord sur mon nom pour créer une mission chargée de faire des propositions concrètes de mise en œuvre d'une comptabilité patrimoniale.

Pendant un an, avec une équipe d'une dizaine de personnes, nous avons travaillé à partir d'une lettre de commande assez générale et sans véritable sponsor. Nous étions donc face à plusieurs directions ne parlant pas le même langage, sans aucun interlocuteur privilégié. Résultat : après trois mois de tâtonnements, nous avons décidé de repartir sur des bases pragmatiques. Cela voulait dire éviter d'avoir une approche idéologique de la comptabilité et partir des problèmes, regarder à l'étranger et essayer de déterminer une solution susceptible d'être mise en œuvre dans notre administration. C'est les conclusions auxquelles nous sommes arrivés que je vais vous présenter.

Une mission qui doit se définir

La première tâche que nous avons eue à accomplir a été d'explicitier clairement notre mission car nous nous sommes rendu compte que personne (en dehors de quelques experts) ne comprenait ce que "comptabilité patrimoniale" voulait dire. En matière de communication, ce n'était pas le concept pertinent. En outre, ce n'était pas l'objet prioritaire sur lequel travailler. C'est une donnée technique de comptabilité mais absolument pas un outil fédérateur. Au bout d'un certain temps, nous avons fini par en trouver un : la notion de "système financier".

Des règles, des acteurs, des process

En effet, aucun des concepts classiques des finances publiques ne s'avère pertinent. Le budget est trop étroit car il ignore la notion de coût, la dimension pluriannuelle et la composante patrimoniale, et finalement, la notion de résultat : c'est pour l'instant encore une machinerie de prévision et de gestion de crédit mais pas un outil complet de pilotage d'un État. La comptabilité est un instrument technique qui sert à structurer l'information financière et ne sert qu'à cela ! Les systèmes d'information sont une notion très à la mode, mais qui embrasse des objets très différents, hétérogènes et dispersés. Enfin, la notion de gestion est beaucoup trop vague. Nous avons donc défini un thème intelligible, fédérateur et opérationnel : le système financier. Le système financier, c'est des règles, mais aussi des acteurs et des *process*. En effet, la prise en compte des jeux d'acteurs est essentielle pour comprendre le fonctionnement des outils de finances publiques. De même pour la prise en compte des *process*, c'est-à-dire de la manière dont les gens travaillent

¹ L'ACCT a été créée il y a vingt-trois ans pour assurer deux fonctions : elle exécute les grosses opérations financières dirigées par Bercy, ce qui se traduit par le transit d'un tiers du budget de l'État, et elle prépare les comptes, notamment le Compte général, compte annuel de l'État.

concrètement. Étudier un système financier, c'est regarder simultanément les règles, les acteurs et les *process*.

L'efficacité en trois questions

La deuxième réflexion que nous avons menée a consisté à définir les "bonnes" questions à se poser. Il me semble qu'il y en a trois. Premièrement, est-ce que l'État dispose de l'information financière dont il a besoin au moment où il en a besoin ? Deuxièmement, est-ce que les *process* financiers sont efficaces, c'est-à-dire est-ce qu'ils sont optimaux pour tout le monde en termes de délais, de coûts et de résultats ? Et troisièmement, l'argent public est-il dépensé au mieux ? Évidemment, on ne peut pas répondre simplement à cette dernière question mais on peut se demander si les dépenses correspondent aux priorités déterminées par le pouvoir politique et si les solutions mises en œuvre sont les meilleures du point de vue financier.

Une réflexion en deux temps

Enfin, nous avons dû définir la manière dont nous allions répondre à ces questions. Voici comment nous avons décidé d'organiser notre travail. D'abord, nous avons établi un diagnostic en analysant lucidement l'état de notre système financier pour montrer en quoi il était dépassé. Ensuite, nous avons formulé des propositions pour le moderniser. Ces deux étapes seront aussi les deux parties de cet exposé.

Un système archaïque

Notre système financier devient archaïque. Ce diagnostic s'appuie sur un travail en profondeur d'analyse technique qui a débouché sur huit cents pages de propositions concrètes. Au-delà de cette dimension technique, le diagnostic peut se résumer en deux idées fortes : d'une part, l'État en France accuse un retard croissant sur l'étranger ; d'autre part, il est urgent de s'organiser face à des évolutions fortes qui s'imposeront à nous.

Un retard croissant sur l'étranger

Pour en arriver à la conclusion qu'on avait un retard croissant sur l'étranger, nous avons fait un *benchmark*. Nous avons défini quatre cibles : les États-Unis et le Japon, sachant bien qu'il n'y avait pas grand chose à en retirer compte tenu des énormes différences qui nous séparaient d'eux ; les pays anglo-saxons très dynamiques et modernisateurs comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, qui ont fait de la comptabilité patrimoniale un élément de marketing international ; les pays européens proches de nous, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède et l'Espagne, plus pragmatiques et qui sont réputés avoir bien avancé depuis quelques années ; et enfin, les pays dont on pensait qu'ils n'avaient pas évolué, l'Italie et l'Allemagne.

Nous avons étudié ces pays de façon extrêmement méthodique, en allant sur place et en constituant des dossiers historiques et thématiques. Cette démarche n'avait pas pour but d'identifier un bon modèle, car il n'y a aucune raison pour qu'une solution qui fonctionne aux Pays-Bas fonctionne chez nous. Nous voulions analyser comment ces solutions fonctionnaient et voir dans quelle mesure elles pouvaient être adaptées. Nous voulions aussi faire ressortir des convergences qui pouvaient se dessiner, de façon à ce que la France ne soit pas laissée sur la touche par l'archaïsme. Effectivement, nous avons vu se dessiner un certain nombre de convergences.

La convergence des systèmes financiers étrangers

Le système budgétaire français est un système juridico-technique. À l'étranger, on voit apparaître trois convergences. La première est la globalisation du crédit : on raisonne par enveloppes alors que le système français raisonne encore trop par sous-sous-sous-enveloppes. La seconde est la pluri-

annualité. En France, l'annualité est vécue comme un dogme, et cela peut paraître insensé, car on ne fait pas de projet sérieux sur une année. Enfin, la troisième est le lien fort, qu'on n'a pas toujours en France, entre objectifs, moyens et résultats.

Sur la présentation des états financiers - les comptes -, on décèle aussi un certain nombre de convergences, mais qui présentent de très substantielles nuances. Pour résumer, je propose de classer les États en grandes familles : d'un côté les États qui font de la comptabilité au sens complet du terme (*l'acornal*), et de l'autre ceux qui raisonnent en encaissement et décaissement, le cash. La France est entre les deux mais tout de même du côté du cash. Un autre distinguo sépare les États pour lesquels le budget et la comptabilité sont intégrés et ceux où le budget et la comptabilité sont articulés. La France appartient à la seconde famille.

Un système à réformer globalement

Les finances, la comptabilité, le budget sont des outils au service d'une gestion. La France accuse un retard important sur les autres pays car la gestion publique a essayé énormément de petites ou grandes réformes mais jamais en profondeur (la qualité, les projets de service, le management, l'évaluation, etc.). Certes, sur le plan technique, on a des choses très intéressantes à montrer : sur les centralisations comptables, le contrôle financier déconcentré, la gestion de trésorerie, par exemple, on reçoit toutes les semaines des délégations étrangères d'États qui sont très intéressés par nos techniques. Mais globalement, on n'a pas eu de grande réforme qui puisse faire école à l'étranger.

Enfin, je ne crois pas qu'il faille "jeter le bébé avec l'eau du bain". On a des fondamentaux qui sont sains et auxquels il ne faut pas toucher : le budget en cash, beaucoup plus lisible qu'un budget en droits constatés², l'unité de trésorerie, l'unité comptable et budgétaire, gage de l'unité d'État, et l'existence d'un contrôle a priori qui dépend du ministre des Finances et lui assure la maîtrise du système, des centralisations quotidiennes enfin. Ces concepts sont extrêmement modernes, c'est à partir d'eux qu'il faut réformer.

Voilà pour le retard sur l'étranger : nos comparaisons ont abouti à la conclusion qu'il était plus important que ce que l'on pensait.

Des évolutions lourdes à prendre en compte

Le second diagnostic part des évolutions lourdes qui se dessinent dans le monde de la finance.

La première évolution est l'obligation de retrouver des marges de manœuvre budgétaires. L'attente des politiques en ce sens est de plus en plus forte. Ces marges sont aujourd'hui extrêmement faibles pour les gouvernements, et cela limite leurs capacités de décision.

Deuxièmement, on assiste à une mondialisation des gestions publiques. Cela appelle un minimum d'harmonisation : la France ne pourra plus s'enfermer dans une exception française mais devra s'intégrer à cette mondialisation. En outre, l'efficacité de la gestion publique va constituer un facteur de différenciation entre des États qui seront de plus en plus en situation de concurrence.

Troisièmement, l'Administration doit se mettre à l'heure des nouvelles technologies alors qu'actuellement, elle a trop souvent deux ou trois générations de retard en matière d'informatique et d'organisation du travail. De manière universelle, on voit s'opérer aujourd'hui une structuration de

² Le système du cash consiste à comptabiliser uniquement les recettes et dépenses qui ont donné lieu à paiement, le système du droit constaté comptabilise aussi les recettes et dépenses qui n'ont pas encore donné lieu à paiement mais qui sont néanmoins certaines.

l'information autour des ERP³ : ce sont des progiciels intégrés qui permettent de gérer, pour l'ensemble d'un groupe, la totalité de l'information nécessaire à la prise de décision.

Enfin, il est essentiel de prendre en compte la transformation des métiers de la finance. C'est là aussi une évolution universelle qui transparait dans le public, dans le privé et dans les grandes organisations : l'analyse et la prévention du risque se généralisent, le management intègre de plus en plus des impératifs financiers tels que les gains de productivité, la réduction des coûts, l'augmentation des marges ou la création de valeur, la comptabilité devient un outil de communication financière, etc.

Une absence de sentiment du danger

Notre diagnostic a relevé deux autres points. D'une part, il apparaît que l'opinion publique exerce une pression de plus en plus forte, qu'elle est très critique sur la gestion de l'État et qu'elle exprime de réelles attentes en termes de solidarité nationale, de transparence, d'efficacité et de service rendu.

Mais, aucun consensus perceptible ne s'affirme sur la nécessité de réforme. Il n'y a pas de sentiment du danger : c'est là la grosse difficulté de l'Administration française actuellement car, sans consensus sur la nécessité d'évoluer, on ne peut pas évoluer. Toutes les grandes réformes budgétaires et comptables qui ont été engagées à l'étranger, en Nouvelle-Zélande, en Australie, en Italie, en Espagne, aux Pays-Bas, en Suède ou en Grande-Bretagne, ont été provoquées par le sentiment d'une grave crise financière. On n'a pas ce sentiment dans l'Administration française !

Trois priorités

Compte tenu de ces diagnostics, nous avons établi trois priorités qui nous paraissent fédératrices : il s'agit de l'information financière, des *process* et de la dépense publique. Nous nous sommes focalisés sur l'information financière essentiellement - puisque c'est ce qui nous avait été demandé - mais pas exclusivement.

Sur la comptabilité financière, nous avons abouti aux constats qu'elle ne permettait de voir ni clair ni loin en termes de gestion, et qu'elle ne permettait pas de communiquer. Il faut donc développer une comptabilité qui certes permette de contrôler mais également de piloter et de communiquer. Il est donc essentiel qu'elle décrive la réalité financière de l'État. Pour cela, trois chantiers me semblent urgents.

Des chantiers de court terme...

Le premier est celui des droits constatés : actuellement, la comptabilité fonctionne essentiellement en encaissements et décaissements ; il me semble plus opportun de raisonner en charges à payer et en produits à recevoir. Cela correspondrait grossièrement à une masse de deux cents milliards de francs en recettes et en dépenses.

Le deuxième est celui des établissements publics, qui représentent environ cent vingt milliards de francs immobilisés. Le secteur productif ne pose pas de problème majeur parce qu'il se réduit rapidement et qu'il est surveillé sur le plan des opérations de marché. En revanche, la question des établissements publics est une priorité : ce sont les établissements qui fonctionnent uniquement sur crédits publics. Il faut revoir leurs comptes de manière à ce que l'État contrôle mieux ses "filiales" : il faut revoir les délais de remise des comptes, il faut améliorer leur contenu de façon à ce qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière de l'établissement, il faut intégrer des éléments de gestion et des éléments de consolidation.

³ Enterprise Resource Planning : progiciel de gestion de projet ou de gestion intégrée.

Enfin, le troisième chantier urgent concerne l'immobilier. En comptant l'immobilier de bureau, l'immobilier banalisé et les forêts, cela représente environ trois cents milliards de francs : ce n'est pas énorme mais cela coûte cher. Nous recommandons d'une part d'intégrer des éléments réels de valorisation de patrimoine dans le bilan de l'État et d'autre part et surtout de dynamiser la gestion immobilière.

... *et de long terme*

En outre, nous avons identifié à plus long terme deux chantiers plus radicaux. Il s'agit, d'une part, des engagements et des risques. Ils représentent des enjeux financiers qui dépendront de la définition qui sera retenue. Il faut donc d'abord définir la notion, puis le périmètre, avant de charger quelqu'un d'évaluer ce qu'ils représentent réellement. C'est là un travail délicat à mener, notamment parce qu'il y a une dimension internationale considérable.

Il s'agit d'autre part des coûts. Il y a dans notre administration d'État beaucoup de gestionnaires de crédits, de gestionnaires de dépenses, etc. mais très peu de gestionnaires de coûts (sauf quelques exceptions). Or il est beaucoup plus intéressant de travailler sur les coûts, qui me semblent être le concept de l'avenir en gestion publique. Il y a bien sûr un débat à traiter, entre coûts directs et coûts complets, voire coûts d'activité (méthode ABC). A priori, ils n'ont pas le même usage : le coût complet sert à faire du *benchmark* et éventuellement de l'externalisation, le coût direct est un outil de management. Le problème est complexe, pas encore mûr, mais c'est un sujet d'avenir.

Organiser le traitement de l'information

Voilà donc les chantiers qu'il faut mettre en œuvre pour que la comptabilité décrive mieux la réalité financière de l'État. Ensuite, il faut organiser le traitement de l'information. Cela veut dire d'une part se doter d'une bonne nomenclature budgétaire. C'est en cours : la direction du budget travaille sur un projet de restructuration de la nomenclature budgétaire par opérateurs et par actions car, sous sa forme actuelle, elle n'a aucune logique autre que juridique. D'autre part, il faut impérativement se doter d'un référentiel comptable. Nous avons fait une proposition en ce sens, avec d'un côté la comptabilité financière, comprenant la comptabilité générale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité patrimoniale, sous la responsabilité du ministère des Finances, et de l'autre les aspects de management, la comptabilité économique, qui doit être partagée entre les opérateurs et le ministère des Finances.

Il faut aussi moderniser le traitement de l'information car nos systèmes sont très éclatés et pas très performants. Un projet est en cours, qu'il faudra juger sur ses résultats. C'est le projet ACCOR : le ministère des Finances et les autres ministères ont décidé d'acheter un ERP, ils ont fait appel à un consultant qui va nous aider à gérer le changement et à paramétrer le système. C'est un projet énorme, ambitieux mais risqué comme tout projet informatique.

Enfin, la comptabilité est un instrument de communication. Il faut l'utiliser comme telle. Or nos capacités d'analyse sont insuffisantes. Il faut qu'il y ait à Bercy plus d'équipes capables d'analyser les chiffres. Il faut d'autre part développer la forme moderne de la comptabilité, le *reporting* : il faut savoir faire du *reporting* selon des agrégats préformatés, agrégats maastrichtiens, ou à la demande. Enfin, les comptes de l'État doivent être mis aux standards internationaux : il faut suivre l'évolution des états financiers des pays développés et nous situer par rapport à eux. La France pourrait se définir par "budget en cash, comptabilité en *accruals* et budget et comptabilité articulés". C'est dans la culture française, c'est facile à expliquer à l'étranger et c'est très porteur de modernisation. Enfin, il ne faut pas négliger de faire la promotion du système français : nous avons des fondamentaux sains, nous pouvons les promouvoir ainsi que nos réformes à condition de dépasser (enfin !) le stade des études, des intentions, bref des velléités.

Modernité, efficacité, pertinence

Nous avons finalement établi trois priorités.

Moderniser le système financier de l'État

Première priorité : le moment est venu pour l'Administration française de se doter d'un office des comptes publics. Car pour faire de la comptabilité proprement, il faut bien répartir les attributions entre celui qui produit les comptes et qui est responsable des délais et de la qualité, celui qui fixe les normes comptables et qui fait la communication, et celui qui juge. Il me semble que c'est la vocation naturelle de l'ACCT que d'être cet office des comptes publics chargé de la production, à condition de faire évoluer son savoir-faire : nous devons travailler sur la qualité, sur la rapidité, sur la pertinence, sur l'exhaustivité. Pour cela, nous avons besoin du soutien de Bercy. Le bureau 5A, bureau de la comptabilité de l'État, n'a donc plus pour rôle de faire de la production et doit se concentrer sur les normes, la veille comptable au niveau national et international, et la communication comptable. Enfin, c'est à la Cour des comptes de juger les comptes et donc de s'interroger avec nous sur la manière dont elle le fait.

Rendre les circuits plus efficaces

Deuxième priorité : il faut moderniser les circuits et résoudre trois problèmes. Primo, il y a un fort cloisonnement : dans l'Administration, il n'y a jamais un interlocuteur unique mais toujours trois ou quatre. Secundo, nous souffrons d'une hyper-réglementation : c'est un problème qui dépasse le ministère des Finances, il concerne tout autant le conseil d'État ou le Parlement. Tout le monde doit se moderniser. Tertio, il y a un problème aigu de délais. L'Administration trop souvent les ignore ou les méprise : il faut deux ans pour vendre un bâtiment public, six mois pour passer un marché public en informatique, une industrie qui sort un produit toutes les semaines !

Il faut revoir l'ensemble des *process*. Nous avons commencé à le faire et cela porte ses premiers fruits : par exemple, les comptes de l'État, rendus il y six ans à mi-juillet, l'ont été cette année début avril. Ce sont des *process* très complexes, qui font intervenir énormément de monde et il faudra du temps pour les rendre plus efficaces. Chaque administration doit être déclarée responsable de ses *process* et s'attaquer méthodiquement à la modernisation des circuits.

Renforcer la pertinence de la dépense publique

Enfin, il faut renforcer la pertinence de la dépense publique. Cela veut dire avoir une vision stratégique de la dépense, c'est-à-dire une gestion pluriannuelle fondée sur des objectifs clairs et quantifiés ; afficher des critères de performance, mettre en place un dispositif d'évaluation des résultats et le relier à un dispositif d'évaluation des responsables, c'est-à-dire développer le contrôle utile. Cela veut dire aussi moderniser les contrôles en évitant les zones d'ombre et les redondances, développer le contrat de gestion, privilégier les résultats. Je propose qu'à la décision régulière, on substitue enfin la notion de "bonne décision financière".

DÉBAT

Le retour de la RCB ?

Un intervenant : *J'ai déjà entendu votre discours il y a trente ans. On parlait alors de RCB (rationalisation des choix budgétaires) et l'on avançait déjà la plupart des bons principes que vous venez d'énoncer. Les moyens qui ont été octroyés à cette entreprise étaient considérables : il y avait une cellule RCB par ministère, et une cellule centrale rue de Rivoli, dotée de moyens et d'une autorité énormes. Et déjà, on allait voir comment faisaient les Américains.*

J'étais associé à l'une de ces cellules : c'était prodigieux, un monde nouveau allait apparaître. Il ne s'est pas passé grand-chose : le projet s'est peu à peu enfoncé dans le néant. Car pour que les choses changent, il faut un séisme et il faut qu'il ait été précédé d'une longue patience, durant laquelle on a préparé l'après-séisme. Vous préparez l'après-séisme, mais je ne vois pas le séisme...

Jean-Jacques François : Ce n'est pas parce que la RCB s'est soldée par un échec qu'on ne doit plus lancer de grands projets. Il faut comprendre pourquoi elle a échoué pour en tirer des leçons.

Cela étant, le lien entre la RCB et ce que je propose n'est qu'apparent. Les propositions de la mission Comptabilité patrimoniale sont concrètes, réparties en petits projets à taille humaine, de durée limitée, font appel à des méthodes expérimentales.

Vous avez raison quand vous parlez de séisme : les réformes à l'étranger ont toujours été menées après des crises financières ou budgétaires. Il me semble qu'on en est là en France. Le problème est qu'on n'en a pas assez conscience. Peut-être que nous en sommes à l'étape de la préparation, de la maturation, mais il y a néanmoins urgence car l'histoire s'accélère.

Int. : *L'échec de la RCB n'a pas eu lieu qu'en France, mais dans tous les pays européens. Aujourd'hui, c'est complètement différent car il y a une réelle crise de l'État. Le problème est vraiment de le faire comprendre.*

Y a-t-il danger ?

Int. : *Vous dites qu'il n'y a pas le sentiment du danger. N'est-ce pas là un discours de consultant, comme on en entend dans toutes les grandes entreprises qui marchent apparemment bien ?*

J.-J. F. : Je vais vous répondre à l'aide de chiffres : quatre mille deux cents milliards de dettes ont été accumulées, 18 % de la recette fiscale passent dans les intérêts...

Je suis membre du jury d'admission d'une grande école, en finances publiques, et je pose régulièrement la question suivante : est-ce que la dette de l'État croît ou décroît ? Un candidat sur deux me répond qu'elle décroît, alors qu'elle augmente de quatre à cinq cents milliards par an ! C'est cela que j'appelle l'absence de sentiment du danger. De même, dans des débats entre fonctionnaires, on entend souvent : « *Nous sommes d'accord pour réformer le système mais surtout, on ne redéploie pas d'emplois, on en crée.* » Or 45 % des charges de l'État sont des charges de personnel. Cela aussi, c'est ne pas avoir le sentiment du danger...

Int. : *Plutôt que l'absence de sentiment du danger, n'est-ce pas plutôt la stratégie de l'autruche ?*

J.-J. F. : C'est vrai que tout système résiste. Et là, il résiste à tous les niveaux. Mais j'ai senti un vrai besoin d'avancer de la part de nombreuses administrations. Elles ne savent pas le plus souvent par où commencer et comment s'y prendre, mais l'envie est là. Il faut encourager l'efficacité financière.

Quel meneur ?

Int. : *Qui sont vos alliés naturels ?*

J.-J. F. : Je vais vous répondre à partir de nos observations à l'étranger : partout, les réformes sont menées par les Finances, mais avec l'appui du juge des comptes et du Parlement. Ensuite, il y a des alliés sur les parties techniques : les experts comptables et les contrôleurs de gestion. Enfin, les grands opérateurs publics très dynamiques, comme le ministère de l'Équipement chez nous, le ministre de l'Intérieur, de la Défense, etc.

Int. : *Êtes-vous certain que le Parlement soit votre allié ? Les parlementaires ont-ils vraiment envie d'avoir des marges de manœuvre sur les institutions ? Car cela veut dire aussi devoir rendre des comptes...*

J.-J. F. : C'est la position prise dans le cadre du rapport Fabius-Migaud.

Int. : *Je suis dans une autre administration d'État. Pour mener de telles réformes, on doit effectivement faire face à une espèce de résistance. L'attitude des syndicats est d'ailleurs effrayante, dans son opposition systématique au changement. Mais on doit faire face aussi à la résistance de Bercy. Alors que devons-nous faire ? attendre que Bercy ait fini sa mue pour faire la nôtre ? Je crois que les fonctionnaires de la base commencent à être las de ces résistances de la tête. Et c'est peut-être de là que viendra le séisme, de la désespérance du fonctionnaire de base...*

J.-J. F. : J'ai fait des propositions visant justement à sortir de ce cercle vicieux. Ce ne sont bien entendu que des propositions d'experts soumises à la décision des ministres. Il faut ensuite une petite unité qui donne l'impulsion nécessaire et assure la coordination. Il faut en outre qu'on tire les conséquences de la RCB : pas de gros projet monstrueux désincarné mais une décomposition en projets à taille humaine, chacun avec son directeur de projet, ses moyens et ses obligations de résultats non pas sur vingt ans mais sur trois ans. Enfin, il faut une instance d'arbitrage, ce qui manque aussi actuellement sur les sujets techniques.

Int. : *Je ne suis pas sûr qu'il faille que le pouvoir politique s'engage tout de suite : une incertitude peut avoir un effet motivant très important.*

J.-J. F. : Pour moi c'est une évidence que les administrations financières sont soumises à la direction des ministres.

Int. : *De toute façon, il n'a aucun intérêt à le faire. Un ministre des Finances doit être un monstre de sérénité qui donne l'impression de tout contrôler. S'il se met à annoncer qu'il y a de gros problèmes, il ne tiendra pas deux jours.*

Int. : *Mais aucun projet ne peut marcher sans chef de projet.*

Le modèle du privé ?

Int. : *Je vois un séisme se profiler à grands pas, c'est l'impossibilité qu'ont de communiquer entre eux les organismes publics. L'Unedic et l'État ne raisonnent pas avec les mêmes critères comptables. L'Unedic commence à raisonner comme une entreprise, en droits constatés. Quand elle exprime son "résultat", c'est incompréhensible par l'État qui raisonne en cash. De même, la Direction des constructions navales commence à se doter d'outils de gestion d'une entreprise et cela soulève des problèmes de communication avec Bercy.*

Pierre Bénard : La Direction des constructions navales est en plein séisme car le plan de charge s'effondre depuis dix ans. Et cela fait dix ans qu'on essaye d'en réformer la gestion mais on commence seulement à y arriver. Aujourd'hui, on n'a pas le choix, on est obligé d'avoir une logique objectifs-moyens-résultats, on rentre réellement dans une logique d'entreprise. Auparavant, on ne pilotait que les délais...

Int. : *Et quand le Parlement avait voté pour cinq bateaux et qu'il n'en était livré que trois, personne ne s'en apercevait parce que le coût était le même !*

Int. : *Mais c'est une illusion que de croire que dans le privé, ça marche mieux ! On croit que ça marche parce que personne n'a intérêt à dire quand ça ne marche pas. Dans les entreprises, les modes managériales se suivent. Tout le monde ne jurait que par les coûts complets il y a quelques années ; ils ont fait de tels ravages qu'on n'en veut plus. La mode actuelle, c'est l'ABC⁴ : c'est merveilleux quand on en parle, mais impossible à mettre en place. Mais comme on a payé un consultant très cher pour le mettre en place, personne n'ose dire que ça ne marche pas. Les consultants, les PDG, les comptables d'entreprises, tous ont intérêt à dire que ça marche.*

Les réformes, dans l'urgence

Int. : *Vos idées arrivent-elles néanmoins à se concrétiser ?*

Jean-Marie Bertrand : C'est vrai qu'il faut une pression sur l'Administration et le corps politique pour que les choses changent mais pas nécessairement un séisme violent comme une crise financière. Ainsi aujourd'hui, le changement est en marche, sans qu'il y ait un réel séisme. Prenons l'exemple des droits constatés. Cela a toujours été ignoré par la Comptabilité publique alors qu'on en parle depuis extrêmement longtemps. Mais en 1999, sous la pression de l'harmonisation européenne, nous venons de changer le système comptable de la comptabilité nationale en intégrant les droits constatés. C'est un changement fondamental. Ce n'est pas un séisme à proprement parler mais il y a une réelle pression.

J.-J. F. : La Comptabilité publique n'ignore pas les droits constatés qu'elle applique pour les communes, lors de partenariats, les EPA. C'est la comptabilité budgétaire nuancée !

Int. : *Je crois qu'on joue sur les mots en se demandant s'il y a ou pas un séisme. Ce qui me semble plus important dans ce que vous avez dit est la notion d'urgence. Il y a deux problèmes, en matière de finances publiques, qui deviennent vraiment urgents : le problème des retraites et un problème de concurrence des systèmes financiers nationaux dans l'Union européenne.*

Présentation de l'orateur :

Jean-Jacques François : Trésorier payeur général, directeur de l'Agence Comptable Centrale du Trésor. Sa carrière est consacrée, depuis sa sortie de l'ENA en 1971, aux matières de la finance.

Principales réalisations :

- 1982 : relance des services financiers proposés par le Trésor Public ;
- 1987 : définition et mise en œuvre de la politique d'objectif concernant l'impôt direct ;
- 1990 : modernisation du service juridique du MEFI, développement du conseil juridique ;
- 1992-1995 : modernisation de l'Agence Comptable Centrale du Trésor ;
- 1998 : rapport MCP ;
- 1999 : réforme du concours d'inspecteur principal, création d'une épreuve de management ; formateur au centre de perfectionnement de MEFI, ENA, Sciences-po.

Diffusion novembre 1999

⁴Activity Base Costing