

Libres propos pour le 75^{ème} anniversaire de l'Académie de Comptabilité

Michel Prada 14 mai 2024

Mesdames, Messieurs, chers amis,

Je suis tout d'abord très honoré d'être invité à intervenir à l'occasion de l'anniversaire de notre compagnie.

Jean-Pierre Maureau m'ayant laissé « carte blanche », mon propos sera celui d'un « amateur éclairé », engagé depuis près de 60 ans dans la vie de la comptabilité privée et publique de notre pays, au titre de mes fonctions successives, et je me propose d'évoquer à la fois notre passé et certains aspects de notre avenir comptables.

J'ai vécu, principalement à partir des années 90, une profonde évolution de la doctrine comptable en France, qu'elle concerne le secteur privé ou le secteur public « non marchand ». Je pense que cette évolution est, dans les deux cas, le résultat de l'alignement de l'économie française sur les principes de l'économie de marché dans un environnement rapidement globalisé.

Pour le secteur privé, c'est la conjonction des privatisations, du rôle croissant des marchés financiers mondiaux et de l'internationalisation de la régulation qui ont nourri la dynamique du changement. Les principes comptables applicables aux entreprises en France à partir de la deuxième guerre mondiale étaient dominés par les exigences d'une économie majoritairement « administrée », fortement influencés par des considérations fiscales et par une philosophie de la valeur essentiellement historique.

La révolution libérale des années 90 a progressivement modifié les paradigmes fondateurs, sous l'influence des principes du capitalisme de marché dont nos amis anglosaxons étaient pénétrés et assuraient la promotion. C'est l'époque où les entreprises européennes les plus dynamiques se font coter à New York, bien entendu en « US-GAAP », à l'instar de Daimler qui, profitable à Francfort, découvre qu'elle est en perte aux USA...

Les débats doctrinaux s'enflamment alors, sur la philosophie de la valeur comme sur la légitimité politique des normes, et s'intensifient à la suite de la crise immobilière des années 90 et de la crise asiatique de 1997. A partir de 1995, j'ai ainsi été étroitement associé au processus d'internationalisation normative conduit sous l'égide de l'Organisation Internationale des Commissions de Valeur (OICV ou IOSCO), avec pour objectif d'éviter l'imperium comptable des US-GAAP et de promouvoir une normalisation internationale à laquelle la France pourrait contribuer. C'est à Sydney en 2000 que l'IOSCO a reconnu les principaux standards de l'IASC et engagé sa transformation en Fondation (IFRS) placée sous le contrôle d'un « Monitoring Board » composé des principales institutions internationales concernées et tutrice d'un normalisateur techniquement indépendant, l'IASB.

Je garde bien sur la mémoire des affrontements entre banques françaises et reste du monde sur la valeur de marché, du choc doctrinal qu'a représenté la reconnaissance de la primauté de la substance sur la forme, de la « réalité » économique sur la « réalité » juridique et, enfin, des conséquences profondes des choix normatifs sur les modèles d'affaire, comme en ont témoigné les vives oppositions sur les standards applicables à l'assurance. J'ai parfois vécu difficilement ces conflits, convaincu des bienfaits du multilatéralisme, hostile à un pur alignement sur les normes américaines, soutenant la

démarche internationale à laquelle il me paraissait indispensable que les professionnels français contribuent activement. Ce fut particulièrement le cas lors de mes joutes avec le regretté Jérôme Haas.

J'ai quitté la scène en 2018 et passerai le relais à Robert Ophèle en ce qui concerne l'actualité récente et les perspectives d'avenir en ce qui concerne le secteur marchand.

L'évolution de la comptabilité publique n'a pas été moins profonde à partir des années 90, à la suite des travaux sur la comptabilité patrimoniale du Conseil de Prospective et d'Evaluation institué aux Finances en 1989 par Pierre Bérégovoy, des réflexions conduites à l'initiative de Jean Arthuis en 1995 par André Giraud et Guy Delorme, et surtout en application de la L.O.L.F., en 2001, avec la création du premier comité des normes de comptabilité publique, centré sur l'Etat, que j'ai animé avec le concours de Jean-Paul Milot. C'est à Eric Woerth que l'on doit l'élargissement du processus normatif à l'ensemble du secteur public non marchand avec la création du CNOCP en 2009, que je préside avec le concours de Marie-Pierre Calmel et le conseil de Jean-Paul Milot. Il l'a créé par scission du CNC dont Jean-François Lepetit venait de prendre la présidence. J'espère qu'il ne m'en veut pas...

Pour en résumer la philosophie, il s'est agi de concevoir un cadre conceptuel et d'analyser les spécificités du secteur public justifiant, outre les normes issues du secteur privé, des normes propres aux entités publiques, et de concevoir enfin un système complet de comptabilité d'exercice ou d'engagement, ou « accrual » comme disent nos amis anglais. La comptabilité générale a ainsi vocation à compléter la comptabilité budgétaire, essentiellement axée sur l'annualité et sur la trésorerie, et la comptabilité nationale, centrée sur la problématique macroéconomique.

Je ne reviendrai pas sur mon exposé d'Octobre dernier devant cette honorable assemblée. Je rappellerai seulement que mission a été largement accomplie, avec la production de quatre jeux de normes applicables à l'Etat, à ses opérateurs, aux collectivités locales, et à la sécurité sociale, dont le caractère réglementaire a été conféré par arrêté ministériel et dont la mise en œuvre opérationnelle est assurée principalement par la DGFIP et la DGSS.

Qu'en est-il de l'avenir ?

La situation des finances publiques et les exigences de la transition écologique seront, à mon avis, les deux facteurs clé de nouveaux changements.

Patrick de Cambourg devant nous parler des évolutions liées au nouveau paradigme de l'ESG, je me bornerai à signaler que le CNOCP a été récemment réformé pour prendre en charge, s'agissant de comptabilité et d'information extrafinancière, les problématiques de soutenabilité propres au secteur public en ce domaine. Nous en sommes aux balbutiements.

La soutenabilité financière appelle quant à elle, à mon sens, de nouveaux progrès en matière de comptabilité générale.

J'ai actualisé certaines données de l'exposé d'Octobre à partir du nouveau Programme de Stabilité, de l'avis du Haut Conseil des Finances Publiques et surtout du dernier compte général de l'Etat pour 2023, publié en Avril dernier, ce qui constitue, au passage, une performance remarquable de la part de la DGFIP, performance égale ou supérieure à celle de bien des grandes entreprises, compte tenu de la complexité de l'Etat.

Le déficit public s'établit à 5,5% du PIB et la dette publique atteint 110,6% du PIB. Il y a péril en la demeure.

Que nous dit la comptabilité générale ?

J'ai comparé les comptes de 2023 et de 2006, première année de production d'un compte complet conforme aux normes :

Les dépenses de fonctionnement de l'Etat ont augmenté de 45,5%, alors que les transferts aux ménages ont augmenté de 115,8% et les transferts aux entreprises de 106,6%. Au sein des dépenses de fonctionnement, les dépenses de subventions aux opérateurs (établissements publics) ont augmenté de 124,2% et les dépenses de personnel de 29,8%.

Cette situation m'intrigue. Les comptabilités nationale, budgétaire et générale nous disent-elles la même chose ? Est-il vrai que seul l'Etat est en déficit à cause de son train de vie ? L'inextricable entrelacs des transferts avec les quelque 400 opérateurs et le mille-feuille des collectivités locales est-il maîtrisé par les gestionnaires ? La macroéconomie et la priorité donnée au concept programmatique de « politique publique » à logique sectorielle n'ocultent-elles pas les réalités managériales et la question des moyens ?

Cette perplexité a été accrue à la lecture de l'article de Jean-Pascal Beaufret, ancien DG des Impôts, dans la revue Commentaire, qui bataille avec les chiffres officiels et considère, avec quelque raison, que la moitié du déficit public trouve son origine dans les régimes de retraite. Sans me prononcer sur le fond, je constate que la seule approche par les comptes individuels ne permet plus de comprendre la réalité de la gestion. Plus encore, je me demande si la dialectique des contraintes liées à l'articulation des prélèvements obligatoires, de la dépense publique, et du dynamisme voulu par les « politiques publiques », combinée avec le jeu des transferts entre entités publiques, ne produit pas des effets d'éviction dont la situation de certains services publics essentiels nous montre les conséquences perverses.

D'où ma conviction pour les années à venir : après avoir réussi la réforme des comptes individuels il faut s'engager résolument dans la voie de la consolidation qui permettra de mieux analyser les structures, les opérations réciproques et, partant, les responsabilités managériales.

Compte tenu de la spécificité de l'organisation et de la gouvernance des entités publiques, la chose est complexe.

On peut cependant penser qu'elle est à portée en ce qui concerne l'Etat et ses opérateurs, comme les collectivités locales et les organismes qui leur sont rattachés. L'étrange gouvernance de la Sécurité Sociale, héritée du tripartisme de l'après-guerre et matinée de réformes récentes, rend l'analyse plus délicate au plan comptable. Mais n'est-il pas temps de tirer les conséquences, en termes de comptabilité générale, de l'existence d'une Loi de Financement de la Sécurité Sociale ?

L'évolution que j'appelle de mes vœux ne sera possible que si elle est encouragée par nos dirigeants, à l'instar de la dynamique créée par la L.O.L.F. Leur intérêt pour la comptabilité générale n'est cependant pas acquis, alors que, par exemple, le compte général de l'Etat n'est commenté devant le parlement que par son « commissaire aux comptes », la Cour des Comptes, et que, depuis les années récentes, il n'est même plus approuvé.

Le temps me manque pour évoquer une autre perspective : la question de la soutenabilité des « quasi-engagements » de la puissance publique pour laquelle la référence aux normes du secteur privé est de peu de secours. Je pense que le CNOCP doit y consacrer ses réflexions en essayant, notamment, de tracer la frontière poreuse entre comptabilité du « hors bilan » et statistique.

Au total, comme vous le voyez il y a matière à réflexion pour les 75 prochaines années de l'Académie de comptabilité.
