

**Loi organique relative aux lois de finances et comptabilité nationale :**  
**deux approches pour mesurer la situation financière, l'activité et la performance de**  
**l'Etat**  
JP MILOT  
Résumé

La loi organique relative aux lois de finances réforme en profondeur la procédure budgétaire. C'est un texte consensuel qui vise plus à fournir des outils pour améliorer le pilotage et la gestion des finances publiques qu'à instituer des règles de gestion macro économique. Ces outils sont centrés sur la transparence et la mesure de la performance. Une des composantes importantes de cette démarche est la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice. La LOLF ne cherche pas à articuler de manière formelle mesure de la performance et résultat comptable mais vise à les développer en parallèle.

La comptabilité doit prendre en compte les spécificités de l'Etat et est conduite à adopter des solutions originales qui l'éloignent de la comptabilité d'entreprise. L'interprétation des données comptables en termes richesse nette et en terme de résultat peut devenir alors problématique. De même la performance est appréciée par des indicateurs, essentiellement non monétaires (même si certains utilisent des données financières) dans un schéma descriptif fondé sur une répartition des dépenses en missions, programmes et actions, faiblement normalisé. L'accent est plus mis sur la description des politiques et la mesure de leur efficacité que sur la production d'indicateurs de gestion agrégés. Le système ne prévoit pas de règles de gestion de la contrainte budgétaire de type règle d'or. Il est fondé sur la responsabilisation des acteurs, ce qui implique à la fois une plus grande liberté de gestion et l'obligation de rendre des comptes à tous les niveaux sur le degré de réalisation des objectifs et l'utilisation des ressources octroyées.

La comptabilité nationale applique le modèle comptable à l'Etat considéré comme une unité institutionnelle. Ce modèle permet de déterminer une valeur nette, censée mesurer la situation financière et des soldes reflétant l'activité et les résultats financiers de cette activité. L'application de règles de partage volume prix permet en théorie d'appréhender une forme de performance en ouvrant la possibilité de mesurer des volumes de services et une certaine forme de productivité.

Cependant ce projet est mené dans un cadre normalisé par des nomenclatures d'activités et des conventions comptables qui sont communes à tous les secteurs et largement inspirées de techniques empruntées aux entreprises. L'avantage de cette approche est de disposer d'un cadre de comparabilité permettant de fournir des éléments d'appréciation sur la situation financière la gestion et la performance. C'est pourquoi les règles de gestion reconnues en matière de finances publiques sont dérivées de cette approche. Son inconvénient est une faible prise en compte des spécificités de l'Etat qui rend difficile son utilisation à des fins de gestion au niveau des services de base.

Les deux approches représentent donc des visions différentes de la gestion de l'Etat tout en recourant à la technique comptable. La LOLF vise plus la gestion au niveau fin mais renonce partiellement à une vision globale synthétique c'est à dire à l'internalisation explicite de la contrainte budgétaire. La comptabilité nationale permet cette internalisation par la fixation de critères de déficit et de dette mais reste trop globale pour que ces contraintes puissent être déclinées en fonction des nombreuses spécificités de l'action de l'Etat pesant sur sa gestion.