Les apports de la comptabilité générale pour l'analyse de la situation financière de l'État

1. La loi de règlement du budget et d'approbation des comptes joue un rôle essentiel en tant qu'elle arrête les résultats de la gestion budgétaire et comptable de l'année.

L'examen par le Parlement du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes est un moment important de la vie démocratique.

Prévue par l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **la loi de règlement arrête le montrant définitif des recettes et des dépenses** du budget auquel elle se rapporte, ainsi que **le solde budgétaire** qui en découle. Elle arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement. Enfin, elle approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées en comptabilité générale, affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice **et approuve** ce bilan ainsi que **le compte général de l'État**.

Son vote est donc essentiel pour assurer la bonne gestion de l'exercice suivant.

Depuis 2018, le Gouvernement a posé des jalons essentiels pour donner un nouvel élan structurant à cet exercice démocratique en lien avec le **« Printemps de l'évaluation »** instauré par l'Assemblée nationale, dans une logique de responsabilisation sur les résultats budgétaires et comptables ainsi que sur la performance, conformément à la dynamique vertueuse prévue par la LOLF.

Outre les rapports annuels de performance, qui détaillent l'exécution budgétaire par programme, le projet de loi de règlement comprend parmi ses annexes substantielles le compte général de l'État.

La loi de règlement permet donc au Parlement de mieux appréhender la situation budgétaire, financière et patrimoniale de l'État que ce soit au travers de la comptabilité budgétaire ou de la comptabilité générale, prévues à l'article 27 de la LOLF.

2. La comptabilité budgétaire, dite « de caisse », permet de suivre l'exécution du budget de l'État en recettes et en dépenses sur la base de l'autorisation donnée par les lois de finances (initiale et rectificatives) votées par le Parlement.

La comptabilité budgétaire enregistre les recettes et dépenses au moment où elles sont encaissées ou décaissées. A cet effet, les recettes y sont retracées selon leurs différentes natures (produits fiscaux par types d'impôts, amendes, produits du domaine de l'État, etc.). Les dépenses sont enregistrées en engagements (acte juridique par lequel l'État reconnaît son obligation future, comme la signature d'un contrat) et en paiements (règlement du créancier). Cette comptabilité se fonde sur le principe d'annualité et permet de déterminer le solde budgétaire de l'État en fin d'exercice.

3. La comptabilité générale ou comptabilité d'exercice en droits constatés, novation introduite par la LOLF, apporte une approche complémentaire enrichie.

Aux termes de l'article 30 de la LOLF, les règles comptables applicables à l'État, rassemblées dans le recueil des normes comptables de l'État (RNCE), s'inspirent de celles des entreprises, sauf spécificité liée à son action. Les comptes de l'État sont certifiés par la Cour des comptes depuis 2006, premier exercice de leur production en droits constatés. Cette certification est un gage de leur qualité, de leur régularité et de leur sincérité.

La comptabilité générale contribue à assurer la transparence de la situation financière de l'État en donnant une vision de son patrimoine au travers d'états financiers comprenant :

- un bilan composé des actifs (biens immatériels, immobiliers, mobiliers, participations financières, stocks, créances, trésorerie active) et passifs (dette financière, dettes non financières, provisions pour risques et charges, trésorerie passive) de l'État ;

- un compte de résultat présentant les charges nettes par natures (fonctionnement, intervention, financières) et les produits régaliens nets. Charges et produits sont rattachés à l'exercice au cours duquel ils sont juridiquement nés, qu'il s'agisse d'une obligation (ex dette envers un fournisseur) ou d'un droit (ex émission d'un avis d'imposition constituant une créance pour l'État), indépendamment de la date de leur décaissement ou de leur encaissement. Le résultat patrimonial issu de la différence entre les charges et les produits du compte de résultat est affecté au bilan ;

- la présentation des engagements « hors bilan » (retraites des fonctionnaires, garanties accordées par l'État, etc.).

Ces documents offrent une vision plus complète que les documents de comptabilité budgétaire. Celle-ci retrace les seuls flux financiers (recettes encaissées, dépenses décaissées) intervenus au cours de l'année, et répond ainsi à sa finalité première de rendre compte à la représentation nationale du respect de l'autorisation budgétaire donnée par la loi de finances.

En revanche, la comptabilité générale, qui est également une comptabilité patrimoniale, informe le lecteur, dans le respect du principe comptable d'image fidèle, sur ce que l'État possède (actif, ressources) et doit (passif, charges) dans le cadre de la réalisation de l'ensemble de ses missions. Les immeubles de l'État (cités administratives, casernes, châteaux, etc.), ses routes, ses biens mobiliers (véhicules, armements, etc.), ses stocks (vaccins, munitions, etc.) sont inscrits à son actif, lequel fournit également, pour la plupart d'entre eux, une information sur leur ancienneté et leur éventuelle obsolescence qui nécessiterait leur remise en état ou leur renouvellement au travers des amortissements. Les actifs immatériels (logiciels) et financiers (participations de l'État dans diverses entités stratégiques : EDF, divers établissements publics, etc.) complètent la connaissance du patrimoine de l'État et de ses capacités d'action dans différents domaines.

Par ailleurs, les créances de l'État renseignent sur de futurs flux de trésorerie entrants à court, moyen ou long terme et de possibles risques de non recouvrement au travers des dépréciations enregistrées. Au passif, les dettes financières et non financières de l'État ainsi que les provisions pour risques et charges ou encore les charges à payer, donnent une **information sur les décaissements futurs certains et potentiels, utile à la prévision budgétaire dans le cadre des lois de finances**.

Les **engagements hors bilan**, donnés ou reçus non enregistrés au bilan, car plus incertains dans leur dénouement (ex garanties données par l'État), **sont une projection de moyen, long, voire**

très long terme, souvent calculés sur une base actuarielle. Ils constituent une information complémentaire sur les risques auxquels l'État est potentiellement amené à répondre (engagements donnés) et ceux dont la réalisation pourrait lui apporter des financements (engagements reçus).

Les charges et produits du compte de résultat couvrent un périmètre plus large que les dépenses/ recettes budgétaires. Indépendamment des flux de trésorerie en décaissements et encaissements, ils présentent l'exhaustivité des emplois (« appauvrissement ») et ressources (« enrichissement ») ayant affecté le patrimoine et la situation financière en cours d'exercice.

Par rapport à la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale présente l'intérêt supplémentaire d'offrir une **vision pluriannuelle des moyens et de l'action de l'État tant dans une perspective rétrospective que prospective.**

Au travers de sa comptabilité générale, l'État dispose ainsi d'une vision claire de ses engagements et de sa situation financière et patrimoniale, pouvant notamment être utile à la prise de décision budgétaire (budgétisation, décisions d'investissement, etc.) et à l'analyse de la soutenabilité des budgets.