



# Propos introductif : Le compte financier unique, reflet d'une conception de la gouvernance financière publique

**Michel Bouvier**

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2018/4 N° 144 , PAGES 7 À 11  
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.144.0007

Date de mise en ligne : 08/08/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2018-4-page-7?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# **Propos introductif : Le compte financier unique, reflet d'une conception de la gouvernance financière publique**

Michel BOUVIER\*

## **RÉSUMÉ**

Le choix du compte financier unique relève sur le fond d'un choix politique, d'une vision de l'organisation de la société, d'une conception de l'évolution du secteur public. La proposition d'étendre le CFU aux collectivités territoriales en est une illustration.

*The choice regarding the single financial account is essentially based on a political choice, a vision of how society should be organised and a design of how the public sector should evolve. The proposal to expand the single financial account to local and regional authorities is an illustration of this point.*

Un examen attentif des évolutions du système financier public depuis ces trente-cinq dernières années montre que deux cultures ont peu à peu été amenées à y cohabiter, et parfois même à s'y opposer : d'une part une culture juridique ancienne, reposant sur un certain nombre de principes essentiels et procédant plus largement d'une tradition politique, celle de l'État de droit, parlementaire et démocratique ;

\* Professeur des universités, Président de FONDAFIP.

d'autre part une culture de gestion, nouvelle pour les administrations d'État ou locales, relevant quant à elle d'une conception économique de l'action publique. Si ce phénomène concerne aujourd'hui l'ensemble du secteur public, il a pris très vite, dès les débuts des années 1980, une intensité particulière au sein de l'administration décentralisée des collectivités territoriales. Depuis lors le droit public financier n'a cessé d'être confronté aux impératifs liés à la recherche d'une efficacité maximale de la gestion et à la question de sa modernisation.

En perspective de cet enjeu, il convient de rappeler qu'une longue tradition lie droit public financier et parlementarisme démocratique. Le premier, depuis la Révolution française, constitue l'ossature du second, en particulier à travers l'édification des grands principes budgétaires, comptables et fiscaux qui ont servi de point d'ancrage à l'État de droit (consentement de l'impôt, universalité budgétaire, séparation ordonnateur/comptable...). C'est ainsi que depuis plus de deux siècles la culture politique de l'État parlementaire et démocratique s'est progressivement construite et institutionnalisée à travers la construction du droit budgétaire, du droit fiscal et du droit de la comptabilité publique, dont on trouve les premiers principes de base dans la DDHC de 1789 ainsi que dans les textes constitutionnels de même que dans l'ordonnance du 14 septembre 1822 ou encore le décret du 31 mai 1862, portant règlement général de la comptabilité publique. Ces principes avaient pour objectif d'assurer un pouvoir effectif de décision et de contrôle aux représentants des citoyens – ainsi, par exemple, la clarté des comptes publics, leur transparence, a constitué une voie d'accès primordiale à la démocratie – et cette construction progressive du droit public financier a en quelque sorte scandé celle de l'État de droit.

Au sein de cet ensemble de principes et de règles, le droit de la comptabilité publique a très tôt tenu une place essentielle en ayant été construit avec la préoccupation du contrôle de l'utilisation des fonds publics, de la régularité des opérations, ceci en pleine adéquation avec ce qui est l'essence des budgets de moyens et qui en a fondé le développement. Et de manière logique, la fonction de comptable public s'est très longtemps identifiée à celle de contrôleur, en pleine adéquation avec le principe de séparation ordonnateur-comptable.

Or, cette conception de la comptabilité publique s'est trouvée confrontée à la volonté d'explorer l'adaptation au secteur local d'outils de gestion utilisés par les entreprises, volonté qui s'est développée à la faveur des difficultés financières rencontrées par l'État providence dès les années 1980. L'idée s'est alors imposée qu'il fallait désormais

gérer des contraintes, répartir des économies plutôt que de partager des richesses et qu'il convenait d'administrer plus rationnellement le secteur public. S'est amorcée ainsi une logique de fond tendant à rapprocher le fonctionnement des institutions publiques de celui des entreprises privées. Très vite, le souci d'une plus grande rapidité dans l'action, d'une meilleure efficacité, d'une gestion plus rigoureuse de l'argent public, s'est imposé aux décideurs politiques et administratifs. D'une manière plus générale, la maîtrise de la gestion financière a pris la forme d'un véritable projet s'identifiant à celui de la modernisation du secteur public.

C'est dans ce contexte que les collectivités locales, à la faveur de la décentralisation, ont très tôt appliqué des méthodes empruntées au management privé et que le droit public financier a pu parfois être ressenti comme un frein à la dynamique gestionnaire. Souvent appréhendé comme passéiste, voire archaïque, ce droit a difficilement supporté la comparaison avec une logique de gestion appréhendée comme une voie innovante et comme une parfaite illustration de ce que devait être la modernité.

Car c'est en effet un véritable engouement pour la gestion financière qui s'est manifesté dès les premières années de la décentralisation, au cours des années 1983/1984 ; comme si une ère nouvelle s'ouvrait sous le signe d'une autonomie qu'il fallait assumer en sachant piloter au mieux une collectivité locale. Cet engouement n'a fait que s'amplifier par la suite, au fur et à mesure que les collectivités locales accroissaient leur champ d'action et que s'imposait l'idée qu'il était indispensable de contrôler efficacement la gestion financière au sein d'un système de plus en plus complexe et de plus en plus source de risques. C'est ainsi que s'est développée au niveau local la préoccupation de mieux gérer, de mieux contrôler la gestion en particulier en faisant appel à des pratiques managériales empruntées aux entreprises (analyse financière, tableaux de trésorerie, comptabilité d'exercice, contrôle de la dette, programmation pluriannuelle des investissements).

Nombre de collectivités territoriales sont même devenues de véritables laboratoires d'idées en matière de gestion publique.

C'est dans ce contexte que le rôle de comptable public a pris un sens nouveau. À sa fonction de contrôle s'en est ajoutée une autre, celle de gestionnaire. Avec la mise en place d'outils de contrôle de la gestion, et notamment pour les communes une comptabilité patrimoniale et d'exercice avec la loi du 22 juin 1994 mise en application en 1997, une partie de ce rôle s'est rapprochée de ce qu'il est au sein de l'entreprise.

Autrement dit, à la logique juridique régissant la responsabilité et les fonctions du comptable public, s'est adjointe une logique managériale

qui, depuis qu'elle a été introduite, poursuit son chemin en intégrant progressivement de nouveaux outils au sein de la gestion financière locale.

Le processus est déjà ancien puisque dès la fin des années 1970 ont été proposés et dans certains cas expérimentés des instruments de gestion adaptés de ceux des entreprises. On fait ici référence aux plans de trésorerie, à l'analyse financière, à la comptabilité et même à la consolidation des comptes. Des auteurs comme Jean Bouinot ou Jacques Couarieu, en développaient les principes dans des ouvrages parus il y a exactement quarante et un ans. En réalité, sans que l'on en prenne immédiatement conscience, une ère nouvelle de la gestion publique était en train de s'ouvrir, celle d'une nouvelle gouvernance financière locale voire même d'une nouvelle gouvernance financière publique s'efforçant de marier la culture de l'entreprise privée et celle des administrations publiques.

Au sein de cette évolution, il est donc parfaitement logique que l'on en soit venu à la proposition du compte financier unique. En effet, la suppression de la séparation entre deux comptabilités, celle de l'ordonnateur et celle du comptable, est en débat depuis maintenant plusieurs années. Il est ainsi apparu qu'intégrer compte administratif et compte de gestion en un seul compte qualifié de compte financier unique donnerait plus de clarté aux comptes locaux et déboucherait sur un meilleur outil de gestion et d'information.

Il est par ailleurs indéniable que « cette réforme revêt une acuité particulière aujourd'hui avec les récentes évolutions du secteur public local, notamment les démarches d'expérimentation de la certification des comptes publics, la dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs et les comptables et les outils de rationalisation de la chaîne comptable et financière » comme le relèvent les auteurs du rapport produit par l'IGF sur le sujet.

Mais la mise en place d'un compte financier unique, outre les questions techniques à résoudre, oblige aussi à s'interroger sur la question de la tenue du compte et par conséquent sur ses effets possibles au regard du principe de séparation ordonnateur-comptable public. Pourrait être concernée sinon la suppression du principe du moins sa limitation dans un champ, le secteur local, qui il faut le souligner, est particulièrement hétérogène avec des élus dont les cultures sont très variées dont les objectifs ne se situent pas toujours à la même échelle spatiale (locale, nationale, internationale) ou bien qui sont plus ou moins déterminés par des pesanteurs différentes, historiques, économiques ou sociologiques. Quoi qu'il en soit, avec le compte financier unique le paysage administratif en serait considérablement

modifié, la gestion locale se rapprochant un peu plus encore du management de l'entreprise.

\*

\* \*

La révision par le secteur local de ses pratiques pourrait bien aller de pair à terme avec une redéfinition de son essence. Qu'on le veuille ou non, le choix du compte financier unique relève sur le fond d'un choix politique, d'une vision de l'organisation de la société, d'une conception de l'évolution du secteur public. Comme souvent en ce qui concerne les finances publiques on est conduit, en réfléchissant sur des dispositifs techniques, à être confrontés à des questions fondamentales de portée politique, aux sens sous-jacents aux changements.