

1. Du budget de l'État au déficit public

*« Le budget, monstre énorme, admirable poisson,
À qui de toutes parts on jette l'hameçon. »*

Victor Hugo

QCM

- 1. Qu'est-ce que la LOLF ?**
 - a. la loi d'orientation des lois financières
 - b. la loi d'organisation des limites financières
 - c. la loi organique relative aux lois de finances

- 2. Selon la LOLF, de quelle manière le budget de l'État est-il organisé ?**
 - a. en missions, programmes et actions
 - b. en missions, phases et exécutions

- 3. Dans le PLF 2011, quel montant représente le poste « dette publique et garanties de l'État » ?**
 - a. 35 milliards d'euros
 - b. 45 milliards d'euros
 - c. 55 milliards d'euros

4. Selon le PLF 2011, quelle part représente les dépenses de personnel dans les dépenses totales de l'État ?

- a. 41 %
- b. 45 %
- c. 47 %

5. Selon le PLF 2011, quelle part représente la TVA dans l'ensemble des recettes fiscales nettes ?

- a. 35 %
- b. 44 %
- c. 51 %

6. Lorsque les dépenses de l'État sont supérieures aux recettes, on parle de :

- a. déficit public
- b. déficit budgétaire
- c. excédent public

7. À combien s'élevait le déficit public de la France en 2010 ?

- a. 7,7 % du PIB
- b. 7,9 % du PIB
- c. 8,1 % du PIB

8. Quelle limite le Pacte de stabilité et de croissance européen a-t-il fixé pour le déficit public ?

- a. 2 %
- b. 3 %
- c. 4 %

Tout commence par l'établissement, chaque année, du budget de l'État. Ce document de comptabilité publique résume l'ensemble des ressources et des dépenses que l'État anticipe pour l'année suivante. Conformément à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Ainsi, le budget est examiné et amendé le cas échéant par le Parlement (Assemblée nationale et Sénat), avant d'être voté définitivement par les parlementaires qui sont les représentants élus du peuple.

⊙ **La LOLF révolutionne la présentation du budget de l'État**

La loi organique du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances (LOLF), entrée en application le 1^{er} janvier 2006, a transformé le budget de l'État en renforçant la transparence et la performance de la gestion publique. L'article 27 de la LOLF introduit ainsi une comptabilité à trois dimensions pour l'État : « *l'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ». Le compte général de l'État inclut dès lors :

- * *Le bilan* : à l'image d'une entreprise, l'actif recense et valorise les éléments du patrimoine de l'État, tandis que le passif recense et valorise les engagements de l'État à l'égard des tiers.
- * *Le compte de résultat* : il est constitué de trois tableaux (charges nettes, produits régaliens nets, tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice) qui présentent les charges et les produits de l'exercice comptable.
- * *Le tableau des flux de trésorerie* : il présente les entrées et sorties de trésorerie classées selon trois catégories (flux liés à l'activité, flux liés à l'investissement, flux liés aux opérations de financement).
- * *L'annexe* : elle fournit des informations complémentaires (très !) utiles à la compréhension des comptes de l'État. On y trouve ainsi le chiffrage des engagements hors bilan (garanties, engagement de retraites des fonctionnaires ...) avec des explications circonstanciées.

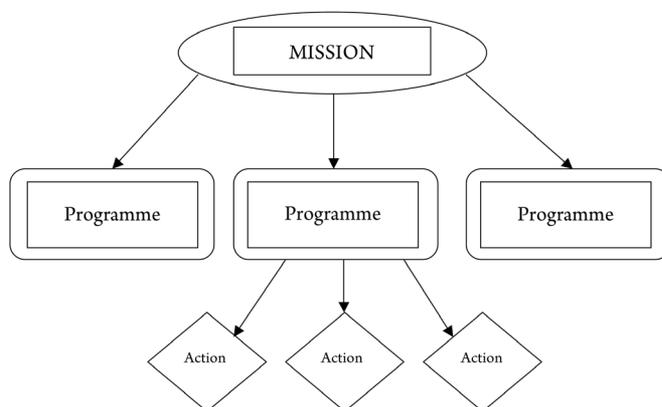
Ces états financiers qui constituent le compte général de l'État (CGE) sont établis selon des normes comptables très largement inspirées des pratiques des entreprises, mais tenant compte des spécificités de l'État comme la capacité à lever l'impôt notamment. Le CGE permet par conséquent d'obtenir une vision globale du patrimoine et des engagements de l'État, et favorise une gestion active tout autant qu'un meilleur contrôle des comptes et des marges de manœuvre de l'État. En langage technique, on peut dire que la LOLF a imposé un référentiel s'appuyant sur une triple comptabilité :

- * *Comptabilité générale* : également appelée comptabilité en droits constatés, elle vise à donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État et à décrire ses recettes et ses dépenses par nature. Conformément à l'article 30 de la loi organique, elle est « *fondée sur les principes de la constatation des droits et obligations* ».
- * *Comptabilité budgétaire* : également appelée comptabilité de caisse, elle vise à décrire la mise en place des crédits et à retracer leur utilisation.
- * *Comptabilité d'analyse des coûts* : elle vise à mesurer l'ensemble des moyens budgétaires affectés, directement ou indirectement, à la réalisation de chacune des actions.

Dans le cadre de la LOLF, le budget n'est plus présenté par nature de dépenses (fonctionnement, investissement, intervention, etc.), mais par missions (sécurité, culture, santé, justice, etc.), ces dernières étant créées à l'initiative du gouvernement et concernant un ou plusieurs ministères. Comme ces missions correspondent aux grandes politiques de l'État, c'est tout naturellement que le Parlement vote le budget par missions depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, et peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission. Pour permettre de conduire une stratégie efficace d'application des politiques publiques, chaque mission regroupe des programmes qui constituent une enveloppe globale et limitative de crédits. À chaque programme, relevant d'un seul ministère, sont alors associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus que l'on appelle actions.

Remarque : concernant les actions, il est à noter que la répartition des crédits indiquée en annexe du projet de loi de finances n'est qu'indicative, puisqu'un responsable désigné par le ministre concerné peut modifier la répartition des crédits par action et par nature suivant le principe de fongibilité.

Figure 1. Architecture du budget de l'État
selon la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)



Alors qu'il était avant défini par ministère, le budget de l'État est désormais découpé en 32 missions¹, 123 programmes et un demi-millier d'actions². Par exemple, la mission « ville et logement » est déclinée en 4 programmes :

- * Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables.
- * Aide à l'accès au logement.
- * Développement et amélioration de l'offre de logement.
- * Politique de la ville.

Pour permettre le suivi de la bonne exécution du budget, la LOLF prévoit la rédaction de rapports ex post l'année suivant l'application du budget :

- * En application des dispositions de l'article 58-5 de la LOLF, la Cour des comptes est investie de la mission de certification des comptes de l'État. Juridiction administrative, elle a pour mission d'assister, selon le 1^{er} alinéa de l'article 47-2 : « le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale ainsi que

1. Les détails pour le PLF 2011 sont disponibles en ligne à l'adresse suivante :
http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2011/missions_programmes_2011.pdf

2. http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2011/liste_mpoi_plf2011.pdf

dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens [...] ». Elle rédige donc un rapport relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et analyse l'exécution des crédits, mission par mission et programme par programme.

- * Des rapports annuels de performances sont fournis permettent de comparer prévision et exécution, non seulement en termes budgétaires mais également au regard des indicateurs de performance et des coûts complets réels. Cette approche est issue de la comptabilité analytique des entreprises.

Un peu d'histoire...

Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, les compétences du gouvernement et du Parlement sur la préparation, le vote et l'exécution du budget de l'État étaient régies par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Comme celle-ci précisait en outre les grands principes du droit budgétaire qui s'imposent *de facto* à tous les budgets publics, elle a été qualifiée de « constitution financière » de la V^e République.

Or, cette loi organique a été l'objet de toutes les critiques puisqu'en application de l'ancien article 92 de la Constitution du 4 octobre 1958, elle avait été soumise à l'avis du Conseil d'État, mais n'a pas été examinée (ni même votée !) par le Parlement, ni contrôlé par le Conseil constitutionnel. C'est ce qui fera dire à Didier Migaud, actuel président de la Cour des comptes, que l'ordonnance de 1959 a été « *rédigée dans le secret des bureaux du ministère des Finances, sans aucune consultation des assemblées parlementaires* ».

Il aura donc fallu attendre plus de 40 ans et 36 propositions de loi infructueuses, pour que la LOLF réforme la loi organique de 1959 !

© L'élaboration du budget de l'État

Depuis l'application de la LOLF, le budget de l'État prend le nom de Projet de loi de finances (PLF). Le dépôt du PLF à l'Assemblée nationale intervient au plus tard le premier mardi d'octobre. Il est ensuite examiné et amendé par

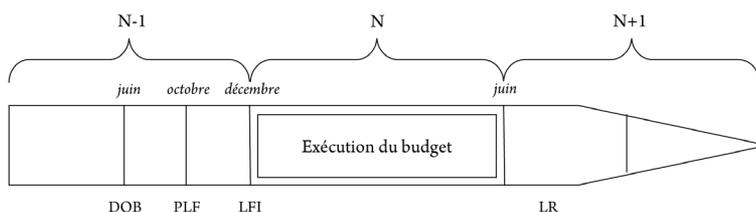
les deux chambres du Parlement (Assemblée nationale et Sénat), puis voté définitivement. L'article 47 de la Constitution prévoit que le Parlement dispose d'un délai de 70 jours pour examiner et adopter le budget avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle il s'applique.

Un cycle budgétaire dure désormais 3 ans, entre le débat d'orientation budgétaire de l'année N-1, jusqu'à la loi de règlement en N+1, en passant par l'exécution durant l'année N. Commençons par définir précisément les termes utilisés :

- **DOB (Débat d'orientation budgétaire)** : débat au cours duquel le gouvernement présente au Parlement les principales orientations des finances publiques en vue du vote du projet de loi de finances (PLF) de l'année suivante.
- **PLF (Projet de loi de finances)** : texte présenté par le gouvernement qui prévoit pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Il s'agit donc du budget à proprement parler.
- **LFI (Loi de finances initiale)** : loi votée par le parlement sur la base du projet de loi de finances (PLF), prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État.
- **LFR (Loi de finances rectificative)** : loi de finances modifiant en cours d'exercice les dispositions de la loi de finances initiale de l'année. Il s'agit par exemple de tenir compte d'un changement dans les dépenses ou les recettes de l'État.
- **LR (Loi de règlement)** : loi qui arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle, une fois l'exercice budgétaire achevé.

Le schéma ci-dessous résume le calendrier budgétaire :

Figure 2. Le calendrier budgétaire selon la LOLF



À présent que les bases de la comptabilité publique viennent d'être exposées, nous pouvons nous intéresser aux dépenses et aux recettes du budget de l'État pour en déduire le solde budgétaire.

⊙ Recettes et dépenses de l'État

De manière ainsi intuitive, les dépenses de l'État comprennent des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention (comme par exemple les aides économiques), d'investissement (construction d'infrastructures ...) ainsi que le remboursement des intérêts de la dette, qui est l'objet de ce livre !

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, les dépenses étaient historiquement présentées par nature, avant de l'être par missions suite à l'entrée en vigueur de la LOLF :

Tableau 1. Dépenses de l'État par nature
en millions d'euros, selon le PLF 2011

	Montant en millions d'euros
Dette publique et garanties	45 609
Dépenses de personnels	117 186
Rémunérations d'activité	69 017
Cotisations et contributions sociales	47 202
Prestations sociales et allocations diverses	967
Autres dépenses	123 610
Dotations des pouvoirs publics	1 018
Dépenses de fonctionnement	43 860
Dépenses d'investissement	11 755
Dépenses d'intervention	66 729
Dépenses d'opérations financières	248
Total dépenses budget général	286 405

[Source : PLF 2011, Budget général hors remboursements et dégrèvements]