

Glossaire de la LOLF

Ce glossaire n'a pas une prétention d'exhaustivité mais a néanmoins vocation à faire connaître au lecteur les principales notions appliquées en matière d'élaboration, de vote, d'exécution, de contrôle et de certification des lois de finances.

= A =

Architecture du budget de l'Etat

Le budget général est structuré en trois niveaux :

Mission

- Programme
- Action

34 missions correspondent aux grandes politiques de l'Etat

132 programmes sont le cadre de mise en œuvre des politiques publiques

620 actions précisent à quoi sont destinés les crédits

Audit (d'un programme) qui a deux fonctions :

- suivre la mise en œuvre de la LOLF
- procéder à l'audit des programmes et des services dans le cadre du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

Il s'agit d'une revue par des personnes qualifiées et indépendantes des structures responsables de la conception ou de la mise en œuvre du programme, appliquant une méthodologie définie, des divers stades d'élaboration, de mise en œuvre et de résultats d'un programme, aux différents niveaux administratifs impliqués.

L'audit porte à la fois sur :

- la conformité des programmes aux principes de la loi organique du 1er août 2001 (inclusion dans un mission, présence d'objectifs et indicateurs associés, définition des responsabilités) ;
- la qualité des procédures de pilotage et de mise en œuvre envisagées ou effectives ;
- la réalité des résultats annoncés (valeur des indicateurs, coût des actions) ;
- le dispositif de contrôle interne, de contrôle de gestion, et de comptabilité du programme.

L'audit des programmes sera réalisé par le CIAP.

= B =

Budget de l'Etat : comprend le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Budget annexe : cadre budgétaire retraçant les dépenses et les recettes d'un service de l'Etat, non doté de la personnalité morale, dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement de redevances (contrôle et exploitation aériens, journaux officiels, monnaie et médailles).

Comptes spéciaux : ils constituent chacun une mission et les crédits sont spécialisés par programme :

- comptes d'affectations spéciales
- comptes de concours financiers
- comptes de commerce
- comptes d'opérations monétaires.

Budget opérationnel de Programme (BOP)

Un BOP est une fraction de programme déléguée à un opérateur (déconcentré ou non), participant à sa réalisation pour en permettre la mise en œuvre.

Si un opérateur met en œuvre plus d'un programme, il gère autant de BOP distincts. On utilise parfois l'appellation « budget local » lorsque l'opérateur du BOP est une structure d'administration d'Etat déconcentrée.

Budget et performance

A chaque programme sont associés une stratégie, des objectifs et les indicateurs de performance. Ces éléments sont arrêtés dans le cadre des moyens alloués. Ils figurent dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances.*

La stratégie d'un programme est définie par le responsable de programme, en lien avec son ministre. Elle conduit à sélectionner des objectifs en nombre limité, mesurés par des indicateurs. A chaque indicateur sont associées des valeurs cibles: une valeur cibles à atteindre dans les années à venir et une valeur cible pour l'année du projet de loi de finances. Le responsable de programme s'engage sur les objectifs, les indicateurs et les cibles. Il doit rendre compte au Parlement des résultats dans les rapports annuels de performances lors de l'examen de la loi de règlement.

= C =

Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP)

Installé depuis le 1er octobre 2002, organisme interne à l'administration, le CIAP est composé de 14 inspecteurs généraux. Chaque ministre a désigné d'un d'entre eux au sein de son administration. Il est présidé par un inspecteur général des finances nommé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il diffuse auprès des ministères des outils méthodologiques :

- un premier document d'analyse des programmes a été remis en janvier aux ministères ;
- il est suivi d'un guide d'« audit initial » à l'usage des auditeurs.

Dès 2003, le CIAP a mis au banc d'essai les programmes qui lui sont soumis en préfiguration.

En amont des projets de lois de finances, avant le dépôt du projet de loi de finances au Parlement, le CIAP contrôle la qualité des programmes proposés par les ministres au ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

L'année qui suit l'exécution budgétaire, avant le dépôt au parlement de la loi de règlement, le CIAP procède à l'audit des rapports annuels de performance (RAP) remis par les ministères. Il garantit la fiabilité des résultats et l'objectivité des commentaires qui les accompagnent.

Comptabilité des entreprises

Comptabilité générale : PCG 99-2005

Depuis 1999, le Plan comptable général du secteur des entreprises ne comporte plus qu'un seul volet consacré uniquement à la comptabilité générale. Les dispositions du PCG s'appliquent à toute personne physique ou morale (dénommées entités dans le règlement CRC 99-03) soumise à l'obligation légale d'établir des comptes annuels comprenant le bilan, le compte de résultat et une annexe, sous réserve des dispositions qui leur sont spécifiques. Il est donc applicable à toutes les entreprises industrielles et commerciales, ainsi qu'à toute structure quels que soient l'objet social ou la forme juridique dès lors qu'il existe une obligation légale de production de comptes annuels.

Comptabilité analytique

Mode de traitement des données dont les objectifs essentiels sont :

- connaître les coûts des différentes fonctions assumées par l'entreprise ;
- déterminer les bases d'évaluation de certains éléments du bilan ;
- expliquer les résultats en calculant les coûts des produits pour les comparer aux prix de vente correspondants ;
- établir des prévisions de charges et de produits ;
- en constater la réalisation et expliquer les écarts qui en résultent.

D'une manière générale, elle doit fournir tous les éléments de nature à éclairer les prises de décision.

Comptabilité de l'Etat

Comptabilité budgétaire

La comptabilité budgétaire est une dimension du système d'information budgétaire et comptable. Elle décrit la mise en œuvre des crédits et retrace leur utilisation.

Les restitutions comprennent deux volets :

- la comptabilité des engagements qui va de la mise en place des crédits jusqu'à leur engagement
- la comptabilité des encaissements/décaissements visée à l'article 28 de la loi organique du 1er août.

La consommation des crédits se fait en deux étapes :

- la première enregistre l'impact des engagements juridiques sur des crédits d'engagement,
- la seconde décrit la consommation des crédits de paiement dans une logique de caisse en retraçant l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées (par exemple, émission d'un virement au profit d'un fournisseur) et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées (par exemple, le traitement des chèques remis par les contribuables) et elle dégage le solde de l'exécution budgétaire.

Rappel, pour mémoire, de son corollaire, la comptabilité de caisse : système comptable dans lequel les revenus sont enre-

gistrés dans les livres comptables lorsque l'argent est reçu, c'est-à-dire encaissé (recette) et les dépenses lorsqu'elles sont payées (déboursées) sans considérer la période à laquelle les revenus s'appliquent. C'est le mode de suivi de la comptabilité budgétaire en exécution.

Comptabilité d'exercice de l'Etat dite « générale »

C'est le système fondé sur l'enregistrement et l'évaluation des droits et obligations et parfois dénommé « comptabilité en droits constatés ». Il s'oppose au système de la comptabilité de caisse, fondée sur l'enregistrement des opérations au moment du décaissement ou de l'encaissement.

La comptabilité générale vise à donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat 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 ». Elle est tenue dans le cadre du système d'information budgétaire et comptable et respecte les règles d'une comptabilité d'exercice, type comptabilité générale des entreprises, sauf spécificités de l'action de l'Etat.

La synthèse des informations contenues dans la comptabilité générale figure dans les états financiers de l'Etat :

- tableau de situation nette
- tableau des charges nettes et des produits régaliens nets
- tableau des flux de trésorerie
- actif et passif

Le plan de comptes de l'Etat est applicable depuis le 1er janvier 2006. La nomenclature intégrale est disponible sur le site de la DGCP et une version abrégée a été publiée en avril 2006.

Comptabilité d'analyse du coût des actions

Dans le cadre du système d'information budgétaire et comptable, elle est plus spécialement destinée à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes. Elle contribue également à la mesure de la performance des administrations.

Cette comptabilité ne doit être confondue avec une comptabilité analytique.

Compte général de l'Etat

Dans le cadre de la loi de règlement arrêtée par le Parlement (Assemblée nationale et Sénat), il comprend, selon l'article 54 dernier alinéa, la balance des comptes, les états financiers et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation qui indique notamment les changements de méthodes et de règles comptables appliqués au cours de l'exercice. Depuis le 1er janvier 2006, il est certifié par la Cour des comptes.

Contrôle de gestion

Processus de pilotage des moyens et de la performance qui s'inscrit dans un contexte stratégique plus général et préalablement défini, et qui permet à un responsable de prévoir, suivre, analyser les réalisations d'un programme, et de prendre les mesures correctives éventuellement nécessaires.

Les méthodes et outils du contrôle de gestion recouvrent principalement l'analyse des coûts, les techniques de planification et les outils budgétaires, les indicateurs et les tableaux de bord, l'analyse comparative.

Le contrôle de gestion est en principe assuré par un spécialiste placé auprès du responsable de l'entité dont la gestion est contrôlée. Cette entité peut être un ministère, un programme au sens de la loi organique du 1er août 2001, une direction centrale ou déconcentrée, ou un service opérateur.

Contrôle interne

Méthode de contrôle faisant partie du contrôle de gestion et qui implique notamment l'élaboration d'un organigramme fonctionnel et des fiches de procédures.

= D =

Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)

Débat organisé sur la base du rapport transmis au Parlement par le Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport doit notamment comporter une analyse des évolutions économiques constatées depuis le Rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année.

En application de la loi organique du 1er août 2001, ce rapport est présenté au printemps. Il contient également l'exécution du budget en cours, plus une présentation des prévisions des charges par grandes fonctions.

Démarche de performance

La démarche de la performance vise trois types d'objectifs :

- pour le citoyen, l'efficacité socio-économique. Ces objectifs énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen et la collectivité.
- Pour l'utilisateur, la qualité de service. Ces objectifs énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur
- Pour le contribuable, l'efficacité de gestion. Ces objectifs expriment les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services aux ressources consommées.

= E =

Efficacité (objectif d'efficacité)

Viser un résultat de portée générale

Capacité à atteindre les objectifs d'impact socio-économique d'un programme. Dans le vocabulaire courant, le terme « efficacité » est employé de manière plus large ; il est alors synonyme de « performance ».

Efficience (objectif d'efficience)

Viser un résultat en fonction de moyens affectés

Rapport entre une production de service et les moyens utilisés pour l'obtenir. La notion d'efficience se rapporte aux coûts et peut s'exprimer par un objectif d'une évolution des coûts.

= F =

Finances Publiques

Les finances publiques recouvrent l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, des collectivités locales, des administrations sociales, du régime de sécurité sociale et de celui de l'assurance chômage, ainsi que des dotations à l'Union européenne.

Fongibilité

S'exerce au niveau du programme.

Caractéristique de crédits dont l'affectation, dans le cadre du programme, n'est pas prédéterminée de manière rigide mais simplement prévisionnelle. La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre. Dit autrement, l'enveloppe budgétaire est globalisée.

L'asymétrie se traduit par la faculté d'utiliser à d'autres emplois les crédits prévisionnels dédiés aux dépenses de personnel, sans que l'inverse puisse être réalisé ; les crédits de personnels sont donc limitatifs par programme. On peut donc une économie de dépenses de personnel, doter des « titres d'équipement » (le contraire est impossible).

= J =

Justification dès le premier euro

Chaque année, les administrations doivent expliquer comment elles prévoient d'utiliser chacun des crédits et des personnels mis à leur disposition. La distinction entre les « services votés » (dépenses reconduites automatiquement qui représentent 95 à 96% d'un budget), et les « mesures nouvelles », disparaît.

= L =

Loi de finances

« Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent » (Définition donnée par l'Ordonnance organique de 1959, reprise par la Loi organique (voir infra) relative aux lois de finances du 1er août 2001).

- Le **projet de loi de finances (PLF)** est le texte déposé par le Gouvernement devant le Parlement le 1er mardi d'Octobre.
- La **loi de finance initiale (LFI)** est le texte adopté par le Parlement et promulgué.
- La **loi de finances rectificative (LFR), ou « collectif budgétaire »**, est une loi modifiant, en cours d'année, les dispositions de la LFI.
- La **loi de règlement** (voir infra).

Loi organique

La loi organique est une loi qui précise les conditions d'application de la Constitution. Elle a une autorité supérieure aux lois ordinaires, ce qui signifie que le législateur, lorsqu'il vote une loi ordinaire, doit respecter aussi bien les prescriptions de la Constitution que celles des lois organiques. Du fait de sa portée, elle ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue de l'Assemblée nationale.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Dans son avis du 21 décembre 2000, le Conseil d'Etat a estimé que la loi organique relative aux lois de finances devait

être regardée comme «relative au Sénat». Exemple : la LOLF : Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Loi de Règlement

La loi de règlement est la loi constatant les résultats financiers de chaque année civile et approuvant les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, éventuellement modifiée par une ou plusieurs lois de finances rectificatives.

= M =

Mission (au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001)

Une mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Elle constitue l'unité de vote des crédits budgétaires. L'article 7 institue deux missions spécifiques, qui dérogent à cette définition générale : une mission regroupant les dotations des pouvoirs publics, et une mission regroupant les dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles d'une part, pour mesures générales en matière de rémunération d'autre part.

Une mission est dite :

- «interministérielle» lorsqu'elle regroupe des programmes de ministères différents ;
- «ministérielle» lorsqu'elle regroupe l'ensemble des programmes d'un même ministère ;
- «infra ministérielle» lorsqu'elle ne regroupe qu'une partie des programmes d'un ministère.

= N =

Nomenclature budgétaire

C'est la nomenclature de prévision, classement des dépenses par :

- destination (programme, action, sous action)
- nature (titres, chapitres)

Nomenclature comptable (voir plan de comptes de l'Etat)

C'est la nomenclature d'exécution, classification méthodique des données figurant dans le champ de la comptabilité, par classe et numéro de compte.

= O =

Objectifs

Les objectifs expriment les priorités les mieux à même de permettre d'atteindre les finalités du programme. Ils doivent être assortis d'indicateurs adaptés, propres à en mesurer la réalisation.

Pour un exercice donné, les objectifs et la valeur cible des indicateurs associés figurent dans le projet annuel de performance.

Les objectifs sont de triple nature :

- certains traduisent l'impact socio-économique attendu du programme (ou de l'action considérée) ;
- certains traduisent les standards de qualité visés pour l'action publique dans le champ concerné par le programme ou l'action ; une prestation donnée dont l'utilité est démontrée, peut en effet être rendue à différents niveaux qualitatifs ;

- certains traduisent l'efficacité recherchée, en prenant en compte les coûts ; en effet, la performance d'une politique ou d'un service public ne peut être complètement appréciée (notamment par rapport à la mise en œuvre de réponses différentes) qu'en fonction du triptyque «nature – qualité – coûts» des prestations rendues.

= P =

Performance

Terme synthétique désignant l'atteinte des objectifs de l'administration dans la réalisation d'un programme. La performance de la gestion publique se définit notamment selon trois axes :

- l'impact ou résultat final de l'action publique (efficacité) ;
- la qualité du service apporté à l'utilisateur ;
- l'efficacité (amélioration du rapport entre les moyens consommés et les réalisations).

Les Projets Annuels de Performances (PAP) joints à la loi de finances expriment les performances obtenues les années passées et attendues dans l'année à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

Les Rapports Annuels de Performances (RAP) joints à la loi de règlement expriment les performances réelles obtenues, comparées aux « projets » figurant dans la loi de finances relative au même exercice.

Prélèvements obligatoires (PO)

Addition de l'ensemble des impôts (perçus au profit de l'Etat, des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale, ou de tout organisme investit d'une mission de service public) et des cotisations sociales effectives versées par les assurés ou leurs employeurs afin d'acquiescer ou de maintenir des droits et prestations.

Dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001, le gouvernement a obligation de présenter un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Remarque : Le Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) a remplacé le Conseil National des Impôts le 6 avril 2006. Il a été créé par la loi du 20 avril 2005, avec une compétence élargie.

Principes budgétaires

Les quatre grands principes budgétaires «classiques» sont :

- universalité : principe selon lequel le budget doit rassembler en une seule masse l'ensemble des recettes de l'Etat et imputer sur cette masse l'ensemble des dépenses de l'Etat. Ce principe interdit toute affectation entre une dépense et une recette et toute affectation d'une recette à une dépense.
- Unité : principe selon lequel le budget rassemble, dans un document unique, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat.
- Annualité : principe selon lequel le budget est voté pour un an (année civile)
- Spécialité : principe selon lequel les crédits ouverts en lois de finances le sont pour un objet déterminé. Dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001, le périmètre de la spécialité est le programme.

Programme

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation (article 7 de la loi organique).

Chaque programme est ministériel. Un programme, c'est une politique publique et un responsable identifié. Cette politique publique, associée à des objectifs assortis d'indicateurs de résultats, fait ainsi l'objet d'une mesure de la performance.

132 programmes constituent l'ossature du budget de l'Etat (Il succèdent aux 848 chapitres budgétaires).

Projet annuel de Performances (PAP)

Document annexé au projet de loi de finances, donnant des précisions sur un programme, notamment :

- la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir ;
- l'évaluation des dépenses fiscales ;
- la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours ;
- l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- par catégorie ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des évolutions.

= R =

Rapport Economique, social et Financier (RESF)

Le Rapport Economique, Social et Financier doit être joint au projet de loi de finances. Le Gouvernement doit détailler les hypothèses économiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances. Il doit expliciter les perspectives d'évolution, pour les quatre années à venir, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques.

L'articulation entre ce rapport, les lois de finances et le financement de la Sécurité sociale est renforcée par la loi organique.

Rapport Annuel de Performances (RAP)

Document annexé à la loi de règlement. Il s'agit du compte rendu des résultats de chaque programme. Il est présenté selon la même structure que le projet annuel de performances.

Responsable de programme

Personne désignée par le ministre pour assurer le pilotage du programme, dans ses phases de réparation et de mise en œuvre. Le responsable du programme est celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnée par la fongibilité, assumant ainsi la fonction de « gouverneur des crédits » du programme. Il supervise directement ou indirectement l'ensemble des opérateurs du programme qui gèrent les BOP.

= T =

Taxes parafiscales

La loi organique du 1^{er} août 2001 les a fait disparaître le 31 décembre 2003 toutefois des nouvelles taxes peuvent être instituées par décret pour cinq ans. Dans ce cas, le Parlement

est appelé, chaque année, dans le cadre de la loi de finances, à autoriser la poursuite de leur perception. La liste de ces taxes est annexée à la loi de finances.

Les taxes parafiscales sont perçues « dans un intérêt économique ou social ». Elles concernent aussi bien l'agriculture pour la régulation des cours d'un produit (taxe parafiscale sur certaines viandes), la pêche, l'industrie, la formation professionnelle ou encore le théâtre (taxe parafiscale recouvrée au profit de l'association pour le soutien du théâtre privé).

La « redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision » (dite « redevance télé ») est la principale taxe parafiscale. Elle est recouvrée, désormais, avec la taxe d'habitation.

Les taxes parafiscales peuvent être affectées à une personne morale de droit privé ou public, à l'exclusion de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs.

Titre

C'est l'élément de base de la présentation par nature de la loi de finances.

Dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001, les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous les titres suivants :

1. les dotations des pouvoirs publics ;
 2. les dépenses de personnel ;
 3. les dépenses de fonctionnement ;
 4. les charges de la dette de l'Etat ;
 5. les dépenses d'investissement ;
 6. les dépenses d'intervention ;
 7. les dépenses d'opérations financières.
- 1 - Les dotations des pouvoirs publics correspondent aux crédits alloués à des pouvoirs publics au sens constitutionnel du terme (Assemblée nationale, Sénat, Présidence de la République...).
 - 2 - Les dépenses de personnel comprennent :
 - les rémunérations d'activité ;
 - les cotisations et contribution sociales ;
 - les prestations sociales et allocations diverses.
 - 3 - Les dépenses de fonctionnement comprennent :
 - les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;
 - les subventions pour charges de service public.
 - 4 - Les charges de la dette de l'Etat comprennent :
 - les intérêts de la dette financière négociable ;
 - les intérêts de la dette financière non négociable ;
 - les charges financières diverses.
 - 5 - Les dépenses d'investissement comprennent :
 - les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat ;
 - les dépenses pour immobilisation incorporelles de l'Etat.
 - 6 - Les dépenses d'intervention comprennent :
 - les transferts aux ménages ;
 - les transferts aux entreprises ;
 - les transferts aux collectivités territoriales ;
 - les transferts aux autres collectivités ;
 - les appels en garantie.
 - 7 - Les dépenses d'opérations financières comprennent :
 - les prêts et avances ;
 - les dotations en fonds propres ;
 - les dépenses de participations financières.