

DOC EN POCHE

ENTREZ DANS L'ACTU



JEAN-MARIE MONNIER

Parlons budget en 30 questions

La Documentation
française

Parlons budget

Sommaire

Le point sur 7

Questions-réponses 21

1. Le budget de l'État, principal acte politique du gouvernement ? 22
2. Le premier des budgets publics ? 24
3. La Constitution, source du droit des finances publiques ? ... 26
4. Quelles autres sources du droit des finances publiques ? 28
5. Des règles pour encadrer l'autorisation budgétaire ? 30
6. Pourquoi la LOLF 2001 ? 32
7. Plusieurs catégories de lois de finances ? 34
8. Un calendrier budgétaire très resserré ? 36
9. Un budget pour un an ou pour plusieurs années ? 38
10. Le budget français soumis à la gouvernance européenne ? 40
11. Une architecture budgétaire rénovée ? 42
12. Le pilotage au service de la performance budgétaire ? 44
13. Le Parlement a-t-il un pouvoir budgétaire ? 46
14. Le ministère des Finances, au cœur du budget ? 48
15. Une modernisation « à la française » de la gestion publique ? 50
16. Lire les documents budgétaires ? 52
17. La comptabilité de l'État a-t-elle été réformée pour la LOLF ? 54
18. Des juges pour contrôler les gestionnaires publics ? 56
19. La Cour des comptes, juge ou comptable ? 58
20. Le budget est-il un outil de politique économique ? 60
21. Quel équilibre budgétaire quand l'économie est instable ? 62
22. Financer le budget de l'État ? 64
23. À quoi servent les impôts ? 66

24. L'emprunt et la dette, un poids grandissant ?	68
25. Quelles contraintes sur les dépenses ?	70
26. L'État délaissé-t-il l'investissement public ?	72
27. Les dépenses fiscales en question ?	74
28. L'État finance-t-il les autres administrations ?	76
29. Intégrer l'égalité entre femmes et hommes dans le budget ?	78
30. Intégrer l'enjeu environnemental ?	80

Pour aller plus loin	83
Les chiffres-clés	84
Les mots-clés	86
Bibliothèque	92

Parlons budget

Le point sur

Le point sur

Chaque année, au début de l'automne, le projet de loi de finances (PLF) pour l'année à venir est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Cela lance le débat budgétaire pour près de trois mois, suscitant d'intenses discussions sur les finances publiques et l'avenir de la Nation. Mais il se déroule souvent dans l'indifférence générale du grand public. C'est pourtant au nom des citoyens et contribuables français que l'autorisation budgétaire est accordée lors de son adoption finale. Car dans cette séquence, renouvelée chaque année à la même période, se joue un temps fort de notre démocratie qui constitue l'aboutissement de plus de deux siècles d'histoire.

Une construction qui trouve ses origines en 1789

L'aspiration démocratique a toujours été un puissant facteur de transformation des règles budgétaires depuis les balbutiements de 1789 avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Mais, une fois les principes posés, leur mise en application a été lente et difficile. La disparition des institutions de l'Ancien régime, en particulier la suppression des anciennes chambres des comptes le 2 septembre 1790, n'a en effet pas été suivie d'une nouvelle organisation financière en raison des désordres et luttes d'influence des premiers moments de la République.

* Les termes marqués par une astérisque sont définis dans *Les mots-clés* page 86.

Lorsque réapparaît un peu de stabilité, c'est la nécessité de contrôler les comptes publics qui s'impose, donnant naissance à la Cour des comptes en 1807. La Banque de France, quant à elle, est créée en 1800 comme banque privée et institution publique.

Brève chronologie budgétaire : de la Révolution à la LOLF 2001

1789 (août) > Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

1800 (18 janvier) > Création de la Banque de France, banque privée et institution publique.

1807 (16 septembre) > Création de la Cour des comptes.

1814 (juillet) > Fixation de la procédure des quatre temps alternés.

1816 (28 avril) > Création de la Caisse des dépôts et consignations.

1822 (14 septembre) > Ordonnance du Roi concernant la comptabilité et la justification des dépenses publiques.

1838 (31 mai) > Ordonnance du Roi portant règlement général sur la comptabilité.

1862 (31 mai) > Décret impérial portant règlement général sur la comptabilité publique.

1922 (10 août) > Loi relative au contrôle des dépenses engagées.

1945 (2 décembre) > Nationalisation de la Banque de France.

1956 (19 juin) > Décret organique déterminant le mode de présentation du budget de l'État.

1959 (2 janvier) > Ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances.

1970 (25 mai) > Décret n° 70-1092 créant la Commission interministérielle de rationalisation des choix budgétaires.

2001 (1^{er} août) > Loi organique relative aux lois de finances.

La disparition des « finances du Royaume » et l'avènement des finances publiques

C'est paradoxalement durant la Restauration que sont élaborées les premières règles stables destinées à fournir les soubassements du nouveau régime budgétaire français. S'inspirant des principes de 1789 et des pratiques anglaises, elle jette les bases de la procédure permettant de construire le budget de l'État. Elle édicte et consolide ensuite les 4 grands principes budgétaires (l'annualité, la spécialité, l'universalité et l'unité) toujours appliqués aujourd'hui (voir encadré ci-dessous et page 31).

Les principes budgétaires

Ils sont au nombre de cinq et les quatre principes classiques datent du début du XIX^e siècle.

- **Le principe d'annualité**, selon lequel l'autorisation budgétaire ne vaut que pour une année, le vote de la loi de finances étant antérieur à l'exercice budgétaire. De nos jours, ce principe n'est plus tenable en toute rigueur car le budget s'inscrit dans le temps long. C'est pourquoi la LOLF autorise l'engagement sur plus d'un an en distinguant « autorisations d'engagement » et « crédits de paiement ».
- **Le principe d'unité**, selon lequel le budget est un document unique, qui ne peut être découpé en plusieurs lois de finances. Mais, en raison de la diversification des activités de l'État au fil du temps, on distingue le budget général de l'État des budgets annexes (pour les activités commerciales) et des comptes spéciaux pour les opérations temporaires.
- **Le principe d'universalité** qui comprend deux règles : la non affectation de recettes particulières à des dépenses spécifiques, les recettes couvrant indistinctement toutes les dépenses, et la non compensation, principe comptable général en vertu duquel on ne

Parlons budget

Questions- réponses

1 | Le budget de l'État, principal acte politique du gouvernement ?

Le budget, acte politique et démocratique


Le projet de budget, présenté chaque année le premier mardi d'octobre, traduit en termes financiers les choix politiques du gouvernement pour l'année suivante. À travers les recettes et les dépenses de l'État, c'est l'ensemble des domaines de sa politique qui est soumis à la délibération de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les controverses qui en résultent recouvrent donc un enjeu de pouvoir entre groupes politiques. Le débat budgétaire est aussi l'un des principaux actes démocratiques de l'année puisque le consentement à l'impôt, l'un de ses enjeux, est au fondement de la démocratie.

Le budget, principal acte économique de la puissance publique

Les dépenses de l'État ont représenté 18,9 % du PIB (produit intérieur brut) en 2023 et ses recettes (fiscales et non fiscales) 13,3 %. L'ensemble des impôts et taxes, destinés aussi bien à l'État qu'aux administrations locales ou à la Sécurité sociale (en complément des cotisations sociales), représente un peu plus de la moitié des prélèvements obligatoires*, soit environ 29 % du PIB en 2023. Or ils doivent être adoptés dans le cadre de la procédure budgétaire.

Le budget, acte législatif encadré par le droit

Le consentement à l'impôt et l'autorisation budgétaire relèvent de la loi. Mais la loi de finances n'est pas une loi ordinaire. Sa préparation par le gouvernement, les processus régissant son adoption par le Parlement, son exécution et son contrôle sont strictement encadrés par des règles de droit spécifiques.



Le budget, enjeu de conflits de répartition économique

Le budget de l'État mobilise d'importantes masses financières (445 mds € de dépenses en 2024, PLF* 2024), mais les marges de manœuvre sont faibles car le déficit est élevé. Or le budget détermine les services publics qui seront produits, les impôts collectés et les objectifs de la politique économique. C'est pourquoi les débats budgétaires cachent souvent des conflits sur la répartition de la charge fiscale et des crédits publics ou sur l'impact des politiques choisies.



Prévision et programmation

Comme tout budget d'une organisation économique, celui de l'État délivre une prévision d'activité. Mais l'État n'en maîtrise pas tous les déterminants, laissant place à l'incertitude. Afin de réduire l'aléa, le budget prend aussi la forme d'un document de programmation conçu pour adapter les dépenses et les recettes au contexte.

Ainsi, fin 2019, le projet de budget pour 2020 prévoyait que les dépenses s'élèveraient à 340 mds € avec un déficit représentant 2,2 % du PIB. Fin 2020, après la crise Covid, les dépenses budgétaires se sont finalement élevées à plus de 370 mds € et le déficit à 7,8 % du PIB. Quatre révisions budgétaires ont, tout au long de l'année, permis d'ajuster les dépenses et les recettes à l'urgence créée par cette crise, sans bloquer les finances de l'État.



Budget et loi de finances, quelles différences ?

La notion de budget renvoie à un processus comptable matérialisé par des comptes. La loi de finances est un acte législatif s'appuyant sur un processus et des documents comptables nécessaires au chiffrage de l'autorisation budgétaire. La loi de finances va aussi au-delà du montant et de l'affectation des ressources et des charges. Elle comprend l'équilibre qui en résulte et, à travers la notion de programme, ce sont les objectifs de l'action de l'État qui sont pris en compte.

6 | Pourquoi la LOLF 2001 ?

L'ordonnance de 1959 était devenue obsolète

Elle n'avait jamais été révisée, malgré les critiques dont elle faisait l'objet. Pourtant la crise du fordisme et la remise en cause des politiques keynésiennes fondées sur une coordination étroite de la monnaie et des finances publiques avaient démontré l'essoufflement des règles adoptées en 1959. Paradoxalement, la cohabitation de la fin des années 1990 a encouragé les réflexions et créé un contexte favorable à une réforme renforçant le rôle du Parlement. À l'issue d'un processus associant l'Assemblée nationale, le Sénat et la Cour des comptes, la LOLF 2001 a été adoptée à une très large majorité.

La première étape d'une réforme de l'État

Au début des années 2000, le creusement des déficits et les conséquences de la construction européenne appelaient à un changement méthodologique. La nouvelle architecture budgétaire, centrée non plus sur le découpage en ministères mais sur les objectifs des politiques publiques, a débouché sur une organisation du budget dans une logique transversale et une perspective pluriannuelle.

L'influence du *New public management*

Fondé sur la culture du résultat et empruntant ses outils à la gestion des entreprises privées, il est largement présent dans les réflexions préalables à la réforme. Sous son influence s'opère un basculement d'une logique de moyens vers une logique de la performance qui nécessite l'explicitation et l'évaluation des politiques publiques ainsi que la responsabilisation des gestionnaires publics.

La cohabitation a favorisé la réforme

Dans les années 1990, l'ordonnance de 1959 semblait inaccessible aux réformes malgré les critiques. Partant d'un premier groupe de travail formé en 1998, la commission des finances de l'Assemblée nationale s'empare du sujet. La réflexion menée en lien avec la commission des finances du Sénat (rapporteur général Alain Lambert) en coordination avec la Cour des comptes aboutit à un consensus sur les objectifs. La proposition de loi organique est déposée le 11 juillet 2000 et adoptée le 28 juin 2001. L'examen du texte par le Conseil constitutionnel lui permet d'apporter sa contribution à travers ses interprétations et la loi est promulguée le 1^{er} août 2001. L'alternance de 2002 n'a rien changé durant la transition entre le vote de la loi et son application en 2005, notamment grâce à la présence d'Alain Lambert comme ministre du budget chargé de la réforme.

Préparation et mise en œuvre de la LOLF 2001

Processus de réforme	Octobre 1998	Groupe de travail sur le contrôle parlementaire et la dépense publique à l'Assemblée nationale – 15 membres de tous les groupes parlementaires. Rapporteur : Didier Migaud
	27 janvier 1999	Rapport de conclusion du groupe de travail sur un constat de consensus
	Février 1999	Création de la mission d'évaluation et de contrôle au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Rapporteur général : Didier Migaud. Pérennisée par la LOLF 2001
	11 juillet 2000	Dépôt du projet de loi organique
	28 juin 2001	Adoption de la LOLF 2001
	1 ^{er} août 2001	Promulgation de la LOLF 2001
Mise en œuvre de la réforme	17 juin 2002	Création d'un ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire. Ministre délégué : Alain Lambert
	5 juillet 2005	Présentation du projet de budget 2006 au format LOLF 2001
	12 juillet 2005	Promulgation de la loi organique modifiant la LOLF 2001
	1 ^{er} octobre 2005	Publication des premiers projets annuels de performances (PAP)
	1 ^{er} janvier 2006	Entrée en vigueur du premier budget voté au format LOLF 2001

8 | Un calendrier budgétaire très resserré ?

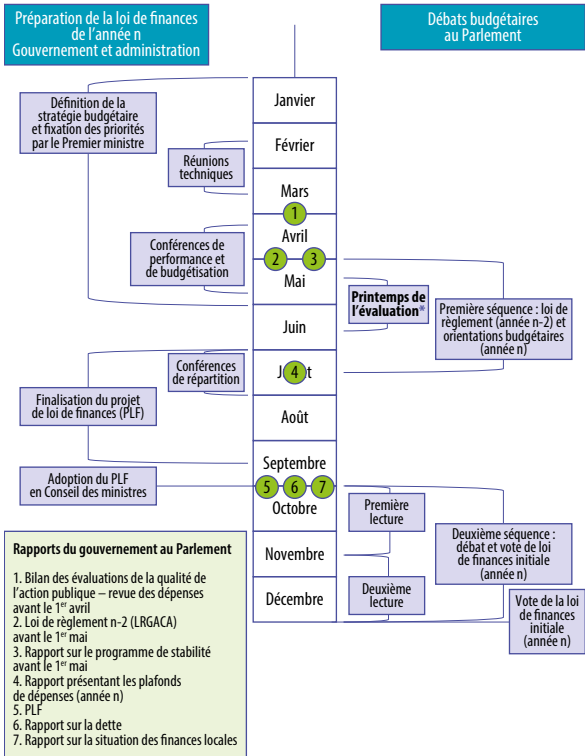
L'essentiel se joue la première année

Durant l'année budgétaire, gouvernement et Parlement sont engagés dans des étapes différentes du processus budgétaire. De la préparation de la loi de finances à la loi de règlement, deux années et demie s'écoulent, mais c'est durant la première année que l'administration prépare le projet de loi de finances (PLF) pour l'année suivante sous la direction du gouvernement, dont le Parlement débat, qu'il amende et adopte.

Avant l'adoption du PLF en conseil des ministres fin septembre, la direction du budget, qui est l'interlocutrice de tous les ministères, joue un rôle déterminant dans l'articulation des demandes avec les orientations du gouvernement. Quatre étapes se succèdent : les réunions techniques au cours desquelles les ministères formulent leurs demandes ; les conférences de performances sur les grandes lignes des programmes (fiche 11) ; les conférences de budgétisation sur l'harmonisation des demandes des ministères avec les propositions de la direction du budget. Enfin, les conférences de répartition président à la ventilation fine des crédits budgétaires* et des emplois.

Le temps parlementaire se décompose en deux séquences. La première, entre avril et juillet, est d'abord consacrée à un retour sur la loi de règlement, à l'examen du programme de stabilité établi dans le cadre de la gouvernance européenne (fiche 10) et aux orientations budgétaires pour l'année à venir. La deuxième séquence, d'une durée maximale de 70 jours à l'automne, débouche sur le vote de la loi de finances initiale pour l'année suivante.

Préparation et vote de la loi de finances de l'année n : les principales étapes durant l'année n - 1



* Né en 2018 à l'initiative de l'Assemblée nationale, il se déroule chaque année entre début mai et mi-juin. À partir de l'examen de la loi relative aux résultats de gestion et portant approbation des comptes de l'année précédente (ex-loi de règlement), il s'agit de contrôler l'exécution de la loi de finances correspondante, et surtout d'évaluer les politiques publiques.

13 | Le Parlement a-t-il un pouvoir budgétaire ?

Il a moins de pouvoir que le gouvernement

La Constitution de 1958 et l'ordonnance organique de 1959 avaient grandement limité les marges de manœuvre budgétaires du Parlement. C'était l'un des objectifs de la LOLF 2001 que de lui redonner du pouvoir sans réforme constitutionnelle. La LOLF vise donc à plus associer le Parlement à la préparation et au contrôle de l'exécution de la loi de finances. Mais le gouvernement garde la primauté.

Un droit d'amendement limité

Après la réforme, le gouvernement a conservé l'initiative budgétaire, et l'article 40 de la Constitution interdit au Parlement d'adopter une proposition ou un amendement alourdissant les charges publiques ou diminuant sans compensation, les ressources de l'État. Depuis la LOLF, la création des missions relève de l'initiative du gouvernement et le Parlement ne peut modifier la répartition des crédits qu'entre les programmes d'une même mission. Il peut aussi créer, modifier ou supprimer un programme.


Un pouvoir renforcé de contrôle de l'exécution budgétaire

Le droit de contrôle du budget exercé par les citoyens ou leurs représentants est explicitement prévu dans l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. La LOLF a renforcé ces pouvoirs, qui sont principalement assurés par la commission des finances de chaque chambre. Ils s'exercent durant l'exécution du budget et *a posteriori*, lors de la discussion de la loi de règlement. Pour cela, les commissions des finances bénéficient de l'assistance de la Cour des comptes.



La commission des finances : un acteur essentiel

Dans chaque chambre, la commission des finances est la plus importante des commissions permanentes. Elle compte 73 députés à l'Assemblée nationale et 49 sénateurs au Sénat. Un président et un rapporteur général sont élus à leur tête. À l'Assemblée nationale, le président est obligatoirement issu des rangs de l'opposition depuis 2009. Les commissions des finances jouent un rôle crucial à deux moments clés. Lors du dépôt du PLF, le rapporteur général rédige un rapport analysant la première partie du projet, dont l'article liminaire et les recettes. Des rapporteurs spéciaux étudient dans la deuxième partie les crédits relatifs à leurs domaines de compétences. Durant l'exécution de la loi de finances et au moment du dépôt de la loi de règlement, les commissions des finances disposent d'importants pouvoirs de contrôle, comprenant la communication de documents administratifs et financiers et l'audition de personnes (y compris les ministres). À l'issue de leurs investigations elles notifient leurs observations au gouvernement qui a deux mois pour répondre. Créée au sein de l'Assemblée nationale, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) renforce les moyens de contrôle de la commission des finances.



L'article 40 de la Constitution

Il interdit toute création ou aggravation d'une charge publique et n'autorise la diminution d'une ressource publique que si elle est compensée par l'augmentation d'une autre ressource. La LOLF 2001 a atténué l'interdiction portant sur les charges en autorisant des mouvements au sein des programmes d'une même mission sans augmenter le total de ses crédits.



Le saviez-vous ?

Le gouvernement peut contraindre le Parlement sur le budget par deux procédures prévues dans la Constitution. Avec le vote bloqué de l'article 44-3, le gouvernement peut demander le vote sur tout ou partie du texte en ne retenant que les amendements retenus par lui. Avec l'article 49-3, le Premier ministre peut engager la responsabilité du gouvernement sur un projet de loi qui sera considéré comme adopté sans vote, sauf si une motion de censure est votée.

Les mots-clés

> Administrations publiques

Elles regroupent les unités institutionnelles dont la fonction est de gérer et financer la production de services non marchands et/ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu ou du patrimoine. Cela recouvre l'État, les administrations publiques centrales et locales ainsi que les administrations de Sécurité sociale.

.....

> Assiette d'un impôt ou d'une taxe

Elle est constituée des éléments retenus pour former la base de calcul d'un impôt ou d'une taxe. On applique ensuite un taux ou un barème de taux à la somme ainsi obtenue pour calculer le montant de l'impôt ou de la taxe dû par le contribuable.

.....

> Budget opérationnel de programme (BOP)

C'est une déclinaison d'un programme selon une logique fonctionnelle ou géographique. Il regroupe la part des crédits d'un programme mis à la disposition d'un gestionnaire selon son périmètre de compétence.

.....

> Charge de la dette/service de la dette

La charge de la dette (de l'État) est l'ensemble des dépenses consacrées au paiement des intérêts de la dette sur une année. Le service de la dette (de l'État) est le montant payé sur une année pour acquitter les intérêts de la dette et rembourser le principal.

.....

> Contracyclique

Se dit d'une opération ou d'un flux intervenant en opposition d'une phase d'un cycle de la conjoncture. Par exemple une augmentation contracyclique des dépenses budgétaires intervient dans la phase de récession ou de contraction d'un cycle pour en atténuer l'impact ou favoriser la relance économique. À l'inverse, la baisse des dépenses budgétaires aura pour objectif de limiter l'expansion pour éviter la surchauffe et l'inflation.

.....

L'essentiel pour comprendre un thème d'actualité

- > L'état des lieux sur le sujet
- > Toutes les données-clés à connaître
- > Des questions-réponses rédigées par les meilleurs spécialistes

Parlons budget

en 30 questions

Le vote annuel du budget de l'État, moment important de la vie démocratique en France, est parfois difficile à appréhender du fait de sa technicité. Établissant les recettes et les dépenses de l'année suivante, le budget est essentiel car il influence directement la vie quotidienne des Français.

Qu'a changé la LOLF 2001 ? Qui a le pouvoir budgétaire ? Comment s'organise le calendrier budgétaire ? Comment financer le budget de l'État ? Comment intégrer l'égalité entre femmes et hommes et l'enjeu environnemental dans le budget ?

Cet ouvrage, enrichi de nombreux graphiques et schémas, répond à 30 questions essentielles pour comprendre le rôle et le fonctionnement du budget.

Jean-Marie Monnier est économiste, spécialiste des questions fiscales, professeur émérite au Centre d'économie de la Sorbonne (Paris I).

Direction de l'information légale et administrative

La Documentation française

<https://www.vie-publique.fr/publications>



ISBN : 978-2-11-157895-1

