



Règles, construction et réalisation du budget de l'Etat : une approche

Le budget d'une collectivité publique, c'est sa charte financière, le support monétaire des services qu'elle entend rendre, donc des politiques qu'elle veut conduire, et leur coût, correspondant aux ressources mobilisées à cet effet, notamment par ces fameux prélèvements « obligatoires » qui ne sont, en définitive, que le prix des services publics, en principe démocratiquement décidé par nos représentants élus.

Evident ? Plutôt constamment oublié : un service a un prix, un service public a le sien, globalisé et payé par la collectivité qui l'a décidé, diminuant d'autant, ou annulant la contribution individuelle requise pour l'acheteur d'un service privé.

Je veux parler dans cette note du budget de l'Etat, dont la complexité même, puisqu'il recouvre tous les compartiments de l'action étatique, peut effrayer ou au contraire être manipulée dans une simplification nécessaire mais risquée. C'est dans tous les pays, un budget central dans la mesure où il se trouve au carrefour des budgets des collectivités territoriales et des organisations internationales et que sa présentation colore l'action publique[1].

La loi de finances

Il faut d'abord rappeler que le budget de l'Etat s'inscrit dans une loi de finances votée par le Parlement, comme un acte souverain, puisqu'il autorise l'exécutif à la fois à prélever l'impôt et à engager les dépenses publiques. Il faut ensuite examiner comment il se présente et s'articule avec les politiques publiques.

La loi organique qui précise le cadre de cette autorisation parlementaire est parfois appelée, sans en avoir les caractéristiques juridiques bien sûr, la constitution financière de l'Etat ; elle est très rarement modifiée, même si elle n'est parfois que le paravent de pratiques multiformes. Ainsi, à l'ordonnance de 1959, qui était de règle depuis le début de la V^e République, n'a succédé la loi organique relative aux lois de finances qu'en août 2001. Il n'est pas inutile de rappeler qu'elle fut saluée alors comme une co-construction de l'Etat et du Parlement, sous l'égide du ministre des Finances L Fabius et des deux présidents des commissions des finances du Parlement, l'un et l'autre passés depuis à la Cour des comptes, dont D Migaud comme Premier président[2].

La loi de finances, donc, énonce les voies et moyens de faire fonctionner le service public, donc d'exécuter les dépenses de l'Etat, d'une part, à travers diverses dispositions législatives, fiscales pour l'essentiel, d'autre part, en listant les prévisions de recettes et de dépenses de l'Etat. Comment donc lire et comprendre la loi de finances et les débats qu'elle instaure à l'occasion de son adoption ?

Selon l'ordonnance de 1959, qui a régné sur la présentation du budget pendant plus de 40 ans, la loi de finances énonçait les moyens en ressources et en dépenses de l'Etat, en les classant par nature, de prélèvement ou de type de dépense (fonctionnement, investissement, etc.). Bien entendu, ces moyens permettaient le fonctionnement des services publics et l'application des différentes politiques publiques que venaient énoncer, au cours des débats du Parlement, les différents ministres, celui des finances en premier à propos des ressources, chacun des ministres en exercice ensuite, lorsque les crédits de son ministère étaient examinés en dépenses. C'était l'occasion pour chacun d'eux d'exposer la politique qu'il souhaitait développer et le discours ministériel, tant à l'Assemblée qu'au Sénat donnait le ton. Mais l'écrit de la loi de finances était celui des moyens, plus que des objectifs. Plus

comme un document de comptabilité prévisionnelle qu'un outil budgétaire d'une politique d'ensemble.

C'est pour renverser l'ordre de présentation et réaffirmer symboliquement la vocation politique d'une loi de finances qu'a été votée la réforme de la LOLF de 2001[3]. La loi de finances, pour la partie des dépenses, présente désormais des « missions », ministérielles pour la plupart (il est prévu des missions interministérielles), regroupant des programmes d'action correspondant, en principe, à des ensembles cohérents de politiques publiques, intitulés « projet annuels de performance » (PAP), qui se décomposent eux-mêmes en « actions » ; le tout est détaillé dans le site performance-publique.budget.gouv.fr .

L'accent est donc mis sur l'objet des actions publiques et sur des politiques qu'il s'agit d'accomplir pour en apprécier l'efficacité, y compris par rapport aux moyens dédiés (ce qu'on appelle « l'efficacité »). Ainsi toute l'architecture de présentation des dépenses a dû être repensée, d'abord par un découpage en missions, correspondant aux grandes fonctions de l'Etat, rassemblant des programmes annuels de performance (les PAP) qui détaillent les objectifs, avec des indicateurs de réalisation, et les moyens en crédits et en personnels, opérateurs de l'Etat inclus qui leur sont affectés. La « mission » est du reste l'unité de vote parlementaire, ce qui permet au ministre responsable de la présenter politiquement, avec l'ensemble des programmes (dont les responsables directs, directeurs d'administration centrale pour la plupart, sont désignés). Il existe 32 missions pour le budget général, auxquelles s'ajoute la vingtaine de celles correspondant aux budgets dits « annexes » et aux « comptes spéciaux » de diverses natures.

On le voit l'architecture est complexe, nécessairement pourrait-on dire comme dans tout Etat moderne. D'autant que depuis la réforme

constitutionnelle de 2008, complétée d'une certaine manière par le traité budgétaire européen de 2012, les lois de finances sont encadrées par une loi de programmation des finances publiques pour une période pluri-annuelle (l'actuelle promulguée en janvier 2018 couvre la période 2018-2022), liée au programme de stabilité budgétaire exigé par les traités européens (et qui mérite une autre analyse).

Au total, la loi de finances initiale présentée au dernier trimestre de l'année sous forme de projet se présente de la manière suivante : un projet de loi, avec ses articles traditionnels, mais appuyé sur une longue série de documents généraux et explicatifs : l'évaluation préalable des articles de la loi, celles des voies et moyens, tant pour les recettes que pour les dépenses, et un rapport économique, social et financier général. Les missions évoquées ci-dessus sont annexées au projet de loi, sous la forme dite des « bleus budgétaires », en autant de fascicules distincts. Enfin, une longue série d'annexes est présentée, d'une part sous l'appellation de « jaunes budgétaires » sur près de trente questions démultipliant l'information destinée aux parlementaires (par exemple sur les opérateurs de l'Etat, les associations subventionnées, les personnels des cabinets ministériels, les retraites dans la fonction publique, les investissements d'avenir, etc.), d'autre part, les « documents de politique transversale » associés au projet de lois (par exemple sur l'immigration, l'outre-mer, la drogue, etc...). Au total, plus de 15000 pages sont produites au Parlement et mises en ligne, donc rendues publiques (7500 environ pour les PAP). Si la qualité de l'information peut et doit être discutée, l'effort quantitatif pour la fournir reste considérable, au point de faire craindre une forme de noyade pour l'analyste critique. Mais, à condition de s'y plonger, cette source multiforme renferme des données extrêmement riches (performance-publique.budget.gouv.fr). Même si cette richesse camoufle parfois de grandes lacunes.

La première n'est même pas l'approche traditionnelle des finances publiques, plus friande des grandeurs macroéconomiques classiques

que des « externalités » bien plus difficilement chiffrables, même si le voile écologique est aujourd'hui bien levé dans son principe (mais ce n'est pas le seul). Sont donc directeurs dans l'approche budgétaire les données du PIB, de l'inflation, du taux de prélèvement obligatoire et de dépenses publiques, donc du solde, autant dire aujourd'hui du déficit. Bien plus que la production publique par rapport à la production privée, y compris dans son approche de la productivité, bien plus que « l'économie des besoins » que soulignait dans un livre trop peu diffusé de J Fournier.

La seconde lacune est la croyance magique dans les indicateurs qui ne parviennent que rarement à traduire l'efficacité des politiques de « performance », au point, paradoxe de la Cour des comptes, dont le Premier président a pourtant incarné parmi d'autres la nouvelle LOLF, que l'exécution du budget régulièrement commentée par cette dernière ne s'attache pratiquement qu'à l'aspect comptable des résultats et très peu, c'est bien plus difficile, à leur signification en termes de stratégie politique. Il est vrai que la systématisation des indicateurs de résultat pour tous les programmes et actions, présentée comme le véritable critère du succès d'une politique, aboutit non seulement, parfois, à des absurdités, mais aussi, ce qui est pire, à la focalisation de l'activité sur le chiffre censé en décrire l'efficacité ; le nombre des demandeurs d'emploi ou le nombre des contraventions relevées par la police ne démontrent pas une bonne politique de l'emploi ou de sécurité : la « politique du chiffre » est critiquable et, à juste raison, critiquée.

La troisième lacune est que la microéconomie des gestions budgétaires, programme par programme, est presque entièrement masquée, sauf, et encore, à se plonger dans les « jaunes », annexes qui en décrivent certains aspects, par exemple au sujet des opérateurs ou des subventions aux associations.

Pour saisir un peu mieux les enjeux comme la « vie » d'une fabrication budgétaire, je voudrais maintenant rappeler les grandes données, clairement publiées par le gouvernement, du budget de l'Etat et qui en donnent une vision « extérieure » avant de décrire, à ma manière, une vision « intérieure » de sa fabrication, telle qu'elle peut exister chez un acteur de l'administration.

Les grand chiffres du budget de l'Etat :

Ce sont les ordres de grandeur qu'il est intéressant de rappeler, ainsi que la structure des recettes et des dépenses ; je retiens dans les données qui suivent les chiffres de la loi de finances initiale de 2018.

Recettes et dépenses doivent être nettement distinguées, même si leur solde est ensuite examiné.

Rappelons en effet que les services de l'Etat collectent des recettes fiscales (et non fiscales ainsi que des fonds de concours divers de faibles montants relatifs) sous le principe de « l'universalité », c'est à dire sans affectation préalable à des dépenses précises, mais au bénéfice tant des administrations d'Etat que de celles de collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ainsi sont collectés 300 Mds€, dont 60 (40 + 20) sont reversés aux collectivités territoriales et à l'UE. Les services publics d'Etat ont donc des ressources d'un peu plus de 240 Mds€, auxquels s'ajoutent celles des budgets annexes et des comptes spéciaux[4][5].

L'emploi de ces recettes peut être évalué par les crédits de paiements ouverts tant pour les missions du budget général que pour celles des

budgets annexes et des comptes spéciaux, dits « d'affectation spéciale », soit, pour le budget général près de 450 Mds€[6] et pour les autres comptes environ 80 Mds€.

Ces crédits abondent donc toutes les fonctions de l'Etat, petites et grandes, qu'il faut bien rassembler dans les grandes masses (éducation, défense et sécurité, solidarité, charge de la dette, soutien à l'économie, etc..) que décrit de manière imagée un site récent (aquoiserventmesimpots.gouv.fr) qui remplace la lettre de chaque ministre du budget qui accompagnait l'envoi des déclarations d'impôt et que présente d'une manière bien plus riche le livre précité de J Fournier sur « l'économie des besoins ».

On arrive ainsi par soustraction au solde budgétaire, évalué, en prévision 2018, à un peu moins de 90 Mds€[7]. Le solde du budget de l'Etat présenté au Parlement est mesuré en comptabilité budgétaire, c'est à dire en encaissements-décaissements, ce qui masque les engagements pris, comme la nature des dépenses évidemment très variée selon qu'il s'agit de coûts directs ou d'investissements supposés destinés à améliorer l'économie nationale, voire le fonctionnement social. Avec les traités européens, le déficit est devenu la notion-clé ou la potion magique de la bonne gestion. A bon droit mais aussi, tel que présenté, à bien mauvais droit, pour ce qui mérite une réflexion approfondie dont ce n'est pas ici l'objet.

Les données financières sont complétées par les plafonds des autorisations d'emplois arrêtés pour chaque ministère (et pour les opérateurs de l'Etat). A charge pour chaque ministre de les répartir entre les programmes[8]... La LOLF a la cohérence qu'elle peut et les lois de finances annuelles, les décrets d'avances, les lois rectificatives vivent ensuite leurs vies. Mais ce sont dans ces chiffres qu'apparaissent les quelque 2 millions d'emplois de l'Etat, statuts et contrats additionnés. Plus de la moitié va à l'éducation nationale, le quart à parts

égales aux armées et à l'intérieur. Les trois quarts des emplois (1,5 Mns) vont donc dans trois missions ; 10% se répartissent entre les services budgétaires et judiciaires. La concentration est donc forte, ce qui montre quelles missions seront nécessairement touchées si on supprime des emplois publics.

Reste à regarder, dans la vie réelle des services, comment se construit puis s'éparpille le « puzzle » budgétaire.

La construction budgétaire :

Il s'agit bien d'un puzzle en effet, même dans les Etats les moins étatistes, parce que le budget de l'Etat couvre toujours une multitude de domaines et qu'il faut les chiffrer un par un. Il y a tant de pièces que, comme pour les mosaïques fines, elles finissent par estomper les limites pour ne restituer qu'un image d'ensemble, plutôt trompeuse puisqu'elle laisse croire à la simplicité des données de synthèse, comme si le cadre faisait le tableau. Il faut pourtant le construire.

Sans imaginer que pour le budget de l'Etat, on part d'une toile blanche, quelles que soient les intentions. Une autre métaphore peut décrire ce budget comme un paquebot, lourd et avec l'inertie, « l'erre », correspondante, même si on le vote et si on l'exécute chaque année. La construction du budget, reflet aussi des choix et des faits de l'histoire récente, est permanente et commence donc plusieurs années avant sa préparation effective, au gré des conjonctures et des choix. Dès le vote dans le courant de l'automne de la loi de finances de l'année n, et parce qu'on boucle l'exercice n-1, toujours avec difficulté, les administrations commencent à penser à la préparation du budget n+1 :

c'est ainsi qu'à l'automne 2017, pendant que la loi 2018 est en débat, il faut déjà prévoir l'année 2019...

Naguère, il était de règle de distinguer les « services votés » des « mesures nouvelles » pour préparer le budget de l'année suivante ; les premiers consistaient à calculer la reconduction pure et simple du budget de l'année antérieure, en tenant compte des évolutions mécaniques, les secondes consistaient à proposer des modifications, en économies ou en dépenses nouvelles selon les actions à mener. Cette construction à la marge laissait peu de place à des actions fortes et favorisait une forte inertie ; elle a aujourd'hui été remplacée par une présentation des dépenses « à partir du premier euro », comme si on faisait table rase de l'exercice précédent pour justifier le total des dépenses envisagées ; bien entendu, le changement de présentation ou de mode de calcul souffre de l'excès inverse : on ne part jamais de zéro, il faut bien assumer le passé...

Le travail de prévision budgétaire se réalise alors de la manière suivante. D'abord, sont fournis par les ministères de l'économie et du budget des données de cadrage globales, prévision économiques des grands paramètres et objectifs macro-budgétaires de recettes, de dépenses, donc de soldes. Faut-il souligner ici qu'il ne s'agit pas de données « objectives » ? Autant il est indispensable qu'elles ne soient pas en dehors du « réel », et tous les commentateurs, économistes ou autres, sont là pour les contester, autant l'acte budgétaire est un acte politique, donc volontariste et en partie auto-réalisateur en ce qu'il tente de forcer les anticipations des opérateurs, aussi bien, évidemment, à l'intérieur de l'appareil d'Etat qu'à l'extérieur[9].

A partir de ce cadre commun et dès la fin de l'exercice n-1, les ministères commencent à « plancher » pour préparer leurs propositions, en recettes et en dépenses. Les directives viennent de la direction du budget et demandent toujours des mesures d'économies

plus que des dépenses nouvelles. Mais chaque service exprime ses besoins propres, qu'il justifie dans la mesure de ses moyens et des orientations politiques qu'il retient ou propose. Presqu'automatiquement, le total des demandes, lorsqu'il se présente d'abord au niveau ministériel, puis à celui interministériel, d'abord centralisé au ministère du budget, fait exploser le cadrage. Et pourtant, chaque ministère écrème les besoins exprimés, à la fois pour ne pas être trop mauvais élève et aussi pour trier entre les projets et ne proposer que les mieux argumentés, les plus « politiques » qui seront défendables aux niveaux successifs de leur examen. Ainsi, avant la fin de l'hiver au cours de l'année n, le dossier des programmes du ministère est transmis à la direction du budget qui l'épluchera à l'aune de ses normes et de son cadrage. Celui-ci peut avoir évolué, légèrement, en fonction de la conjoncture économique et politique, mais il reste toujours d'abord conservateur d'un certain nombre de pratiques et méthodes. Parce qu'on ne peut pas toujours tout changer partout ; d'où un certain nombre de « plaies » qui ne se corrigent que lorsqu'une actualité précise oblige à y mettre le fer[10].

Chaque dossier ministériel est mis à la question (une « torture » ?) au cours de la première conférence budgétaire au cours de laquelle tous les postes, un par un, sont examinés face à l'examineur qu'est le sous-directeur compétent de la direction du budget. Rite qui peut se prolonger dans la nuit ; certaines demandes sont éliminées sans combat, d'autres font l'objet de discussions plus ou moins âpres pour trouver des compromis, parfois sans rapport avec la réalité mais on gèrera plus tard, d'autres enfin sont renvoyés à l'arbitrage d'instances supérieures... La plupart de ces dernières seront décidées au niveau des cabinets ministériels, plus ou moins « chauffés » par leurs services, ou pour les sujets jugés les plus sensibles à celui des ministres, voire du Premier ministre, le tout sous le regard de l'Elysée, objet d'un certain nombre de manœuvres ou de pressions... Aujourd'hui, ces discussions s'accompagnent de débats sur les indicateurs des programmes, voire la définition des actions.

Ainsi, pièce à pièce, la mosaïque se forme ; il faut lui trouver des axes de communication, mais c'est rarement en se plongeant dans la mécanique des choses, compliquées à exposer ou à faire passer dans les têtes : on parlera, par exemple, d'HLM financés, sans réaliser vraiment qu'entre un plan de financement global et la livraison de logements réels à des familles va s'écouler un laps de temps considérable, toujours améliorable mais toujours long : il faut répartir les dotations, jusqu'aux opérateurs maîtres d'ouvrage, que ceux-ci se saisissent des diverses sources de financement pour définir des opérations, depuis le terrain d'assiette jusqu'au permis de construire qui suppose un avant-projet de bâtiments, que la construction proprement dite s'amorce ensuite, d'abord par le choix, sous l'égide d'un maître d'œuvre, des entreprises diverses et complexes, puis par le lancement des chantiers ; ceux-ci ne sont pas toujours avares de surprises... De même, autre exemple, on annoncera le renfort de postes d'enseignants dont il faut prévoir le coût bien sûr[11]. Mais entre le premier chiffrage et la réalité, ici encore, beaucoup de temps s'écoule avant que « n'apparaissent » les enseignants sur le terrain : il faut préparer les concours, recueillir les candidatures, tenir compte de leurs résultats, mettre en formation lesdits enseignants, les affecter, etc. Ce ne sont que des exemples ; la réalité n'a pas toujours les formes de la presse d'actualité.

La série d'arbitrages évoquée dure jusqu'au début de l'été et conduit à l'émission par le Premier ministre de « lettres plafonds » qui les valident et conduisent à ajuster les budgets des missions et des programmes, puis, durant le mois d'août, à préparer le dépôt de la loi de finances, dans tous ses aspects et sa documentation,

Une fois tous les crédits arrêtés est annoncé le volume d'une « réserve de précaution » pour tous les programmes, ce qui affecte leur montant d'une attrition, par exemple de 2,5%, qui ne pourra pas être consommée sans autorisation spéciale en cours d'exercice. Naguère, dans les premières semaines de l'exercice, tombait, presque par surprise, une décision du ministre des finances du « gel » d'un certain volume de

crédits, ce qui affectait l'ouverture initiale des crédits d'une incertitude et, par ailleurs, pouvait mettre à mal l'autorisation parlementaire ou en tout cas la modifiait d'autorité. Après des années de critiques récurrentes de cette pratique jugée autoritaire de l'exécutif, le gel a été anticipé dans la loi de finances par le système de la réserve de précaution : plus de transparence et plus d'automatisme.

La loi de finances déposée au Parlement début octobre occupe une bonne part de l'automne dans les travaux de ce dernier. Les rapports des commissions ajoutent au volume d'information de qui souhaite comprendre le budget de l'Etat et ils sont loin d'être inintéressants. La règle est d'abord de voter les recettes et, à cette occasion, d'examiner un certain nombre de dispositifs fiscaux, ensuite de voter les dépenses en approuvant les missions présentées dans le projet. Au-delà du travail fait en commission, la difficulté du débat parlementaire est largement dépendante du rapport de forces politiques entre majorité et oppositions. A majorité large et sans problème, débats simples puisque l'opposition est largement muselée ; à majorité étroite ou divisée, débats compliqués ; de toutes manières, le gouvernement a le dernier mot, mais il est vrai que la partie est inégale : la force de frappe des administrations d'Etat, qu'elle soit réelle ou ait la puissance de l'apparence, est aujourd'hui très supérieure à celle des administrateurs des assemblées.

Ainsi est votée la loi de finances, systématiquement déferée par l'opposition devant le Conseil constitutionnel, qui chasse bien sûr « l'insincérité » de la précision, sans méconnaître l'outil politique du budget, et le non-respect des procédures (notamment en éliminant les « cavaliers » que sont les articles de loi introduits dans le texte mais sans rapport direct avec la loi de finances...

L'exécution budgétaire

La loi de finances votée enfin pour l'exercice n+1, il reste à l'exécuter et à en rendre compte au Parlement. Un budget est une prévision, qui repose sur des conjectures autant que sur une conjoncture ; il reste à le gérer, y compris dans les « impasses » qu'il a parfois admises (opérations extérieures, urgences, contentieux, etc.) mais qu'il faut désormais assumer : les décrets d'avance et les lois rectificatives sont là pour ça, sous l'influence contraire des besoins des uns et des contraintes des autres, ainsi que des pressions de l'opinion, des médias ou des organismes de contrôle ou d'évaluation. Il faut aussi rendre compte à la Commission européenne de la gestion du déficit (on adresse ainsi à Bruxelles un programme de stabilité, dont les médias se font volontiers les chantres). A mesure que l'exercice avance, il faut équilibrer les besoins des programmes, soit en entamant la réserve de précaution, soit en transférant d'un programme à l'autre les crédits disponibles vers les pénuries qui se révèlent (parfois tout à fait attendues, parfois non) malgré les règles de principe de la LOLF. Bref, inévitablement, il faut « gérer », tantôt en entérinant de mauvaises pratiques, tantôt par choix délibéré parce que les vents changent.

L'ensemble du jeu n'est pas nécessairement sain, ni même entièrement maîtrisé et la transparence complète, même si elle a largement progressé, ne pourra sans doute jamais être atteinte. C'est la fonction particulière de la loi de règlement présentée au Parlement au moment où les comptes définitifs peuvent être établis, en juin de l'année suivant l'exercice. Le projet à examiner une année donnée est complété désormais par l'élaboration des comptes de l'Etat, « certifiés » par la

Cour des comptes[12] et par le dépôt des « rapports annuels de performance » (les RAP) qui commentent l'exécution des PAP.

La loi de finances initiale, au-delà de ses dispositions propres, organise la prévision de l'action de l'Etat, dans ses objectifs et ses moyens, on l'a vu ; cette prévision est un acte politique, que l'exécutif cherche à accomplir pendant l'exercice, en l'adaptant aux circonstances ; la loi de règlement clôt l'exercice et permet, en principe, de constater l'écart entre prévisions et réalité, si possible de l'expliquer. Les écarts sont normaux, parce que la réalité ne se plie pas à la volonté sans effort et un budget n'est pas un acte notarié, comme certains rapports de la Cour des comptes pourraient le laisser croire. Le législateur a, pour autant, voulu insister sur la comparaison entre les deux lois en organisant le calendrier de leur examen : le projet de loi de règlement de l'année n-1 doit être déposé et voté avant le projet de loi de finances initiale de l'année n+1. Il n'est pas niable que l'organisation de l'examen budgétaire obéit désormais à une procédure améliorée, mais les délais sont très tendus au cours des trois mois d'été, trop sans doute pour que le Parlement puisse réellement apprécier le déroulement de l'exercice budgétaire. Question de moyens et de méthode, il reste du travail à faire...

Conclusion provisoire :

La complexité de la gestion de l'Etat ne devrait être un mystère pour personne ; encore convient-il, d'une part, de l'éclairer autant qu'il est possible, y compris en répétant l'information, d'autre part, en permettant à ceux qui doivent ou veulent l'observer pour améliorer l'action de l'Etat, d'en saisir les ressorts. C'est une tâche difficile, y compris parce que le roi est souvent nu : l'acteur, politique ou administratif, doit souvent opérer au jugé, à partir d'informations fragmentaires, plus ou moins pertinentes ou précises. Une part de flou

est souvent inévitable, il en résulte une part d'inconscience ; ni l'une ni l'autre ne justifient, en tant que telles, la passivité ou l'inaction ; il reste aux responsables à jouer leur rôle. Sans doute en n'accaparant pas tous les pouvoirs, en déléguant et en faisant confiance, sans affaiblir les mécanismes de compte rendu et de contrôle... Le service public est certainement à ce prix.

[1] Ne jamais oublier pour autant les dépenses de sécurité sociale dans ses diverses branches, dont le montant total dépasse celui du budget de l'Etat, et qui sont désormais présentées dans les lois de financement de la sécurité sociale, bien distinctes et sous des règles différentes

[2] Ce qui n'est pas sans paradoxe quand on lit les commentaires ultra-comptables aujourd'hui de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances...

[3] Sans abandonner, bien au contraire, l'idée d'une comptabilité sérieuse de l'Etat, tant en exigeant la présentation d'un bilan de l'Etat qu'en demandant à la Cour des comptes de certifier les comptes de l'Etat, à l'instar d'un commissaire aux comptes. Mais c'est une autre histoire.

[4] Pour être exact, en effet, sans rentrer dans des détails techniques, il faut mentionner que l'Etat gère également des budgets annexes et des comptes spéciaux qui ont leurs ressources propres, notamment en matières de prêts et avances (environ 130 Mds€), et qui équilibrent presque entièrement leurs comptes du fait de leurs opérations, pour un total de 200 Mds€ environ.

[5] Une autre note de ce blog, écrite à l'automne 2017 mais postée en avril 2018, détaille davantage la structure de ces recettes, sensibles à la croissance globale et donc qui ont conduit à un meilleur résultat du budget que prévu au terme de l'exercice 2017 ;

[6] Il s'agit d'un chiffre « brut », dont il faut déduire pour connaître les charges nettes de l'Etat près de 120 Mds€ de remboursements et dégrèvements.

[7] On notera tout de suite qu'au sens des traités européens, ce qui compte est le solde de l'ensemble des administrations publiques, sécurité sociale incluse, au sens de la comptabilité nationale ; c'est celui qu'on rapporte conventionnellement au PIB pour faire des comparaisons internationales.

[8] Avec les difficultés qu'on devine, et les risques d'incohérence, notamment pour les missions et les programmes interministériels.

[9] Il est paradoxal que la Cour des comptes et son Haut conseil des finances publiques, au-delà de leur rôle justifié du contrôle de la vraisemblance des projets budgétaires, semblent ignorer, en ne l'évoquant jamais, le fait qu'un budget est aussi un outil politique.

[10] Il est par exemple de tradition de minimiser les postes à risque, urgences (y compris liées à la pauvreté, opérations militaires, contentieux possibles mais non déclarés) : pas de provisionnement dans un budget public, qui augmenterait facialement la dépense possible, même s'il est certain que le poste budgétaire inscrit sera dépassé et qu'il faudra gérer le dépassement (d'où les réserves de précaution), ce qui a permis récemment encore de parler d'insincérité budgétaire.

[11] Le coût d'un fonctionnaire, comme de tout salarié, est nécessairement évalué de manière conventionnelle, parce que tout dépend la première année de sa date de recrutement, mais aussi qu'il peut être tenu compte de sa progression indiciaire avec le temps...

[12] Non pas dans la qualité de la gestion budgétaire, comme on le croit trop souvent à tort, mais dans l'exactitude des données qu'ils retracent et leur exacte imputation.