

Glossaire

Activité : élément du processus de production des services publics. Les activités de l'administration publique utilisent des moyens (ressources) pour fournir des produits (services rendus).

Activités quasi-budgétaires : activités des banques centrales, des institutions financières publiques et des entreprises publiques non financières qui visent à la poursuite de politiques publiques. Les obligations de service public imposées à des entreprises d'État et non compensées sont des activités quasi-budgétaires.

Administrations publiques : ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Le secteur des administrations publiques comprend :

- les **administrations publiques centrales**, qui relèvent du pouvoir central d'un pays (les services déconcentrés des ministères font partie de l'administration centrale) ;
- dans les États fédéraux, les **administrations des États (ou Provinces) fédérés** ;
- les **administrations publiques (ou collectivités) locales**, qui couvrent des divisions du territoire national et disposent de leur propre budget et de leurs assemblées élues (elles comprennent, par exemple, les régions, départements et communes) ;
- les **administrations de sécurité sociale** (en France), dans d'autres pays ces administrations sont considérées comme faisant partie des autres administrations publiques).
- les **administrations publiques infranationales** regroupent les administrations des États fédérés et les collectivités locales.

Annualité (principe de l') : principe selon lequel l'autorité budgétaire est conférée par le Parlement pour une période de douze mois.

Arriérés de paiements : montants qui n'ont pas été payés à la date spécifiée par un contrat ou dans le délai normalement accordé par les fournisseurs pour des transactions du même type.

Audit : examen des comptes, de la gestion ou de la performance d'une organisation. Les audits de régularité vérifient le respect des règles légales et administratives, la probité, et l'adéquation des systèmes de gestion. Les audits financiers examinent les états financiers et les systèmes comptables sur lesquels ces états sont fondés. Les audits de performance examinent l'économie, l'efficience et l'efficacité avec lesquelles les ressources sont utilisées.

Audit externe : audit conduit par une institution indépendante de l'exécutif. Voir « Institution supérieure de contrôle des finances publiques ».

Audit interne : l'audit interne est une activité indépendante et objective, qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée.

Autorisations d'engagement : elles constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées.

Balance du Trésor : la balance du Trésor présente par compte du plan comptable de l'État le total des opérations de débit et crédit et le montant du solde débiteur et créateur.

Budget de l'État : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État. Le budget de l'État couvre les dépenses et recettes de l'administration publique centrale à l'exception de certaines entités extrabudgétaires.

Budget de programme : budget structuré en programmes et, éventuellement, sous-programmes (ou actions) et activités, comprenant des exposés des stratégies et des objectifs, et des indicateurs de performance.

Budget économique : compte prévisionnel, présenté en annexe du projet de loi de finances de l'année, retraçant les données prévisibles de l'activité économique au cours de cette même année.

Budget général : retrace toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État, à l'exception des recettes affectées par la loi de finances à certaines dépenses (Forum de la performance, 2008).

Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) : programme de dépenses glissant, préparé annuellement et donnant des projections indicatives de dépenses annuelles sur une période de trois à quatre ans. Le CDMT doit être conforme au TOFE prévisionnel. Le CDMT détaille les dépenses selon leur destination (structures administratives, programme, etc.). On distingue souvent :

- **le CDMT global**, appelé aussi cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) qui présente les dépenses par ministère ou secteur, et qui sert souvent à encadrer la préparation du budget et des CDMT sectoriels ;
- **les CDMT sectoriels/ministériels** qui traitent de l'allocation intrasectorielle des ressources.

En Afrique, certains CDMT sectoriels ne correspondent pas à la définition donnée ici, et sont plus des outils de simulation et négociation que des instruments visant à établir les priorités entre programmes.

Classification économique : classification des dépenses d'après leur caractère économique (dépenses de personnel, de biens et services, etc.).

Classification fonctionnelle : classification des dépenses par objectifs socio-économiques. La classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) des Nations unies est la norme internationale.

Classification par nature : ce devrait être une classification économique des dépenses, mais elle mélange quelquefois les catégories économiques et les catégories administratives.

Collectivités locales : voir administrations publiques locales.

Comptabilité analytique (ou de gestion) : elle analyse les coûts complets des produits et/ou des services, notamment en répartissant les coûts indirects par produit.

Comptabilité budgétaire : la comptabilité budgétaire décrit la mise en place des crédits et retrace leur utilisation à différentes étapes du circuit de la dépense, le plus fréquemment au stade de l'engagement et de l'ordonnancement.

Comptabilité générale : la comptabilité générale vise à apprécier la situation financière de l'État.

Comptabilité de caisse : méthode comptable qui consiste à ne présenter dans les états financiers les opérations et les événements que lorsque l'entité constate une entrée ou une sortie de trésorerie ou d'équivalents de trésorerie, comme les emprunts bancaires.

Comptabilité d'exercice (ou patrimoniale, ou de droits constatés) : méthode comptable qui consiste à porter en compte les opérations ou événements au moment où la valeur économique est créée, transformée, échangée ou transférée ou encore au moment où elle s'éteint, et à enregistrer tous les flux économiques (et non seulement les flux monétaires).

Comptabilité en partie double : méthode de tenue des livres comptables. Elle consiste à décrire chaque événement de deux points de vue différents, en l'inscrivant dans deux comptes différents. Impérativement, l'un des deux comptes doit être débité et l'autre doit être crédité de manière à établir la contrepartie.

Comptabilité en partie simple : méthode de tenue des livres comptables. Chaque opération n'est inscrite qu'une fois dans les livres comptables, par exemple dans les colonnes d'un journal dépenses-recettes.

Comptable public : fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom d'un organisme public des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres. Il contrôle la régularité des opérations effectuées par l'ordonnateur et gère les fonds sans être autorisé à prendre des décisions concernant leur utilisation.

Comptes administratifs : comptes tenus par l'ordonnateur concernant l'utilisation de crédits budgétaires. Les comptes administratifs permettent de comparer ligne par ligne les prévisions du budget et les ordonnancements.

Comptes de gestion : le compte de gestion d'un comptable public est l'ensemble des documents justifiant et résumant la totalité des opérations exécutées sous sa responsabilité. Le compte de gestion produit en fin d'année doit concorder avec le compte administratif. Il est soumis au contrôle juridictionnel de la Cour (ou Chambre) des comptes.

Comptes spéciaux du Trésor : comptes distincts du budget général, retraçant des dépenses et des recettes de l'État, entre lesquelles on veut établir un lien.

Contrôle de gestion : système de pilotage mis en œuvre par le responsable d'une unité ou d'un programme en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus, notamment par le biais d'outils comptables ou statistiques.

Contrôle interne : le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation, et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants : (i) exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces ; (ii) respect des obligations de rendre compte ; (iii) conformité aux lois et réglementations en vigueur ; (v) protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

Contrôleur financier : contrôleur qui vérifie la régularité de l'engagement des dépenses effectué par l'ordonnateur ou le gestionnaire de crédits et qui, dans certains pays, vise aussi les ordonnancements.

Crédits de paiement : les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Crédit évaluatif : crédits dont le montant est indicatif et qui peut être dépassé. Il s'agit de crédits tels que les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux frais de justice ou à la mise en jeu des garanties accordées par l'État.

Crédits limitatifs : montant plafonné d'une somme inscrite dans le projet de loi de finances, que les administrations ne peuvent pas dépasser durant la période d'exécution du budget. Sauf exception, les crédits sont limitatifs.

Décret de répartition : dès la promulgation de la loi de finances, le décret de répartition fixe les crédits ouverts.

Dépense fiscale : les dépenses fiscales s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal.

Dépenses quasi budgétaires : voir activités quasi budgétaires.

Dette publique : ensemble des dettes de l'État résultant des emprunts que ce dernier a émis ou garantis.

Économie : capacité à acheter des moyens (intrants) de bonne qualité, au moindre coût.

Efficience : consiste pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens.

Efficacité : fait d'atteindre un résultat conforme à l'objectif fixé. L'efficacité se mesure par comparaison entre un objectif et le résultat effectivement obtenu.

Finances publiques : ensemble des opérations et règles gouvernant les finances des administrations publiques.

Engagement comptable : l'engagement comptable est la passation d'une écriture indiquant qu'un engagement juridique consommera un crédit de paiement ou une autorisation d'engagement. L'engagement comptable doit précéder l'engagement juridique.

Engagement juridique : l'engagement juridique est l'étape du processus de dépenses à laquelle un contrat ou toute autre forme d'accord est passé, en général en vue de la livraison future de biens ou de services. Une obligation de paiement n'est constatée qu'une fois le service rendu ou la livraison effectuée.

Équilibre (principe de l') : les dépenses sont équilibrées par des recettes et emprunts, le besoin de financement de l'État et ses modalités de couverture sont décrits.

Fonds extrabudgétaires : ils effectuent des opérations des administrations publiques qui ne sont pas incluses dans le budget annuel (ou dans le budget général, selon certaines définitions).

Fongibilité : elle laisse la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme. Dit autrement, l'enveloppe budgétaire est globalisée.

Fongibilité asymétrique : la fongibilité est asymétrique lorsque les crédits affectés à une nature de dépense (aux crédits de personnel dans le budget français) peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépense, sans que l'inverse soit permis.

Gestionnaire de crédit : un administrateur de crédits qui participe à l'exécution du budget, sans avoir le pouvoir d'émettre des ordonnancements.

Gestion de fait : gestion effectuée par une personne (comptable de fait) qui gère des fonds publics sans être comptable public.

Indicateur de performance : il mesure la performance d'un programme ou d'une organisation selon ses trois dimensions. Les indicateurs de performance comprennent des indicateurs de moyens et de produits pour mesurer l'efficacité, des indicateurs de qualité et des indicateurs de résultats socio-économiques pour mesurer l'efficacité.

Institution supérieure de contrôle des finances publiques : institution indépendante de l'exécutif, chargée de l'audit externe. Cour (ou Chambre) des comptes faisant partie du pouvoir judiciaire, dans les pays francophones.

Liquidation : opération qui a pour objectif de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers.

Loi de finances : loi qui autorise l'ensemble des ressources et des charges de l'État avant le début d'un exercice (loi de finances initiale), qui modifie les autorisations (loi de finances rectificative), ou constate les résultats financiers d'une année (loi de règlement).

Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : désigne, en France, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui a marqué le passage pour le budget 2006 d'un budget de moyens à un budget de programme. La LOLF française est une LRLF ayant un statut de loi organique supérieure aux autres lois.

Loi relative aux lois de finances (LRLF) : terme utilisé dans cet ouvrage pour désigner la loi qui fournit un cadre général pour la gestion budgétaire.

Méthode comptable : une méthode comptable est l'ensemble des principes comptables qui déterminent quand les effets d'opérations ou événements doivent être constatés à des fins d'information financière. Elle a trait à la date des évaluations, quelle que soit la nature de celles-ci. Il existe une variété de méthodes comptables dont les deux positions extrêmes sont la comptabilité base caisse et la comptabilité de l'exercice.

Mise en débit : arrêté ou jugement ministériel qui sanctionne la responsabilité financière du comptable et l'oblige à rembourser un montant.

Mouvement de crédits : transfert de crédits d'une rubrique du budget à une autre.

Moyens (ou inputs, intrants) : ressources utilisées par une activité (heures de travail du personnel, dépenses en biens et services, etc.). Les moyens peuvent se mesurer en volume ou en valeur.

Non-affectation (principe de la) : principe selon lequel l'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses.

Nomenclature budgétaire : la classification budgétaire classe les crédits du budget et les opérations sur ces crédits budgétaires selon divers critères tels que la destination des crédits ou leur nature économique. Elle comprend différents segments correspondant à ces différents critères (classifications administrative, économique, fonctionnelle, programmatique, etc.).

Ordonnancement (ou mandatement) : ordre donné par l'ordonnateur au comptable public d'effectuer le paiement d'une somme due.

Ordonnateur : administrateur de crédits ayant le pouvoir de prescrire des ordonnancements.

Paiement : étape finale du processus de dépenses où le comptable public effectue le paiement.

Passif : obligation à l'égard d'un tiers, existante à la date de clôture des comptes, dont il est probable ou certain, à la date d'arrêt des comptes, qu'elle entraînera une sortie de ressources au bénéfice de ce tiers, sans contrepartie attendue de celui-ci, après la date de clôture des comptes.

Passif éventuel : obligation potentielle de l'État à l'égard d'un tiers résultant d'événements dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance ou non d'un ou plusieurs événements futurs incertains, qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'État (par exemple, risques d'assurer le service d'emprunts avalisés).

Passifs éventuels implicites : passifs reflétant des obligations non contractuelles des administrations publiques (par exemple, passifs liés à la restructuration du secteur financier).

Performance : la performance d'un programme ou dans la conduite des activités a trois dimensions : l'efficacité, l'efficience et la qualité du service apporté à l'utilisateur.

Pertinence (d'une politique, d'un programme) : une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du problème qu'elle est censée résoudre. Apprécier la pertinence d'une action publique revient donc à s'interroger sur sa raison d'être.

Public Internal Financial Control (PIFC) : contrôle financier interne public. Concept développé par la Direction générale du Budget de la Commission européenne. Il comprend les principes et procédures du contrôle interne, placé sous la responsabilité des ministères sectoriels, l'audit interne, et une unité d'harmonisation centrale, au sein du ministère des Finances.

Plan comptable de l'État : le plan comptable de l'État classe toutes les opérations et événements financiers (recettes, dépenses, actifs, passifs, ...) selon leur nature économique, juridique, ou comptable.

Politique publique : une politique publique est un ensemble de décisions et d'activités, cohérentes au moins intentionnellement, prises par des acteurs publics qui visent à apporter une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation jugée problématique.

Processus de production des services publics : le processus de production d'une administration est l'enchaînement logique qui décrit la manière dont l'administration transforme des ressources ou moyens, par le biais des activités, en produits ou biens et services rendus. Ces produits induisent des résultats socio-économiques, c'est-à-dire une transformation de l'environnement économique et social.

Produits des activités publiques : les biens et services rendus par l'administration publique (généralement des services).

Programme : selon la définition de la LOLF française, un programme regroupe 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.

Projet annuel de performance : l'annexe explicative du projet de loi de finances établie pour chaque programme exprime, entre autres, les performances obtenues les années passées et attendues dans les années à venir liées à la réalisation de chacun des programmes.

Rapport annuel de performance : document exprimant les performances réellement obtenues par rapport aux objectifs figurant dans les projets annuels.

Régie d'avances : procédure qui met à disposition d'un fonctionnaire des fonds pour régler des dépenses. Les régies d'avances fonctionnent selon le principe de l'avance permanente, mais sont contrôlées à chaque reconstitution par le comptable public.

Régulation budgétaire : procédure consistant à « mettre en réserve » des crédits de paiement, qui ne peuvent alors pas faire l'objet d'engagement de la part des ministères.

Report de crédit : possibilité d'ajouter aux dotations de l'année budgétaire suivante, les crédits de paiement ouverts et non utilisés au cours de l'exercice écoulé.

Redevabilité (*Accountability*) : l'obligation de présenter des rapports (rendre compte) et d'assumer ses responsabilités (rendre des comptes).

Résultat (d'un programme) : selon les auteurs et les organisations, le terme résultat peut désigner les seuls résultats socio-économiques, ou l'ensemble constitué par les produits (services rendus) et les résultats socio-économiques (comme dans l'expression gestion axée sur les résultats).

Résultats socio-économiques : changements socio-économiques imputables à l'intervention publique. On peut distinguer : (i) les résultats socio-économiques directement imputables à une politique ou un programme ; (ii) les résultats socio-économiques finaux, qui sont le plus souvent la conséquence de plusieurs résultats socio-économiques déjà atteints.

Risques budgétaires : les passifs éventuels explicites et implicites.

Secteur public : le secteur public se compose des administrations publiques et des unités sous leur contrôle, engagées dans des activités à caractère industriel, commercial ou financier.

Sincérité (principe de la) : l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'État.

Solde (déficit/surplus) global (des finances publiques) : recettes plus dons reçus, moins les dépenses moins les transactions nettes sur actifs financiers et passifs, liées aux objectifs de la politique économique.

Spécialité des crédits (principe de la) : le principe selon lequel les crédits ouverts en loi de finances le sont pour un objet déterminé. L'unité de spécialité budgétaire désigne le niveau de l'autorisation de dépenses que le Parlement donne au Gouvernement.

Tableau des opérations financières de l'État (TOFE) : situation présentant les opérations financières des administrations publiques agrégées par catégorie économique (par exemple, impôts sur le revenu, dépenses de personnel, etc.). La couverture des TOFE varie d'un pays à l'autre, mais au minimum elle correspond aux opérations du budget de l'État et aux autres opérations gérées par le Trésor.

Transfert de crédit : voir Virement.

Trésor (fonction) : correspond aux tâches liées à la gestion des flux financiers, des encaisses, des actifs financiers, des passifs et à la centralisation comptable.

Unité (principe de l') : le principe selon lequel le budget rassemble, dans un document unique, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État.

Universalité (principe de l') : selon ce principe, (i) les recettes et les dépenses sont inscrites dans le budget pour leur montant brut, sans compensation entre elles ; et (ii) les recettes ne sont pas affectées à une dépense prédéterminée.

Virement : les mouvements de crédits entre unités de spécialisation budgétaire (chapitres ou programme). Certaines LRLF distinguent les virements qui affectent la nature de la dépense, et les transferts qui affectent sa destination.

Sources : FMI, 2001 ; Forum de la performance, 2008 ; Guillaume *et al.*, 2002 ; INSEE, 2009 ; IFACI, 2009 ; INTOSAI, 2004 ; La documentation française, 2009 ; ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie *et al.*, 2005 ; République française, 2001 ; Ter-Minassian *et al.*, 1995.