

## DROIT DES FINANCES PUBLIQUES

### Séance 3 - L'élaboration du budget de l'État

<b>I. Les autorités compétentes pour l'élaboration du projet de loi de finances</b>	<b>2</b>
<b>A) La compétence de principe de l'exécutif pour l'élaboration du projet</b>	<b>2</b>
1) <i>La prépondérance du ministère chargé des finances</i>	3
2) <i>La compétence formelle du premier ministre</i>	3
<b>B) Les instances de contrôle</b>	<b>3</b>
1) <i>Le contrôle de la Commission européenne</i>	4
2) <i>Le contrôle en droit interne du projet de loi de finances</i>	5
a) <i>Le rôle restreint du Parlement</i>	5
b) <i>Le Conseil d'État et le Haut conseil des finances publiques (HCFP)</i>	6
<b>II. La présentation du projet de loi de finances</b>	<b>7</b>
<b>A) Les règles temporelles</b>	<b>7</b>
<b>B) Les règles formelles</b>	<b>8</b>
1) <i>L'exposé des motifs</i>	8
2) <i>L'article liminaire</i>	8
3) <i>Les articles</i>	8
4) <i>Les états législatifs annexés</i>	10
5) <i>Les annexes budgétaires</i>	10
a) <i>Le rapport économique, social et financier</i>	10
b) <i>Les bleus budgétaires</i>	10
c) <i>Les jaunes et les oranges budgétaires</i>	11

# I. Les autorités compétentes pour l'élaboration du projet de loi de finances

L'élaboration du budget de l'État passe essentiellement par l'adoption de la loi de finances (LFI ou LFR : cf. Séance 1).

En vertu d'une jurisprudence constante, celle-ci ne peut être présentée que par le gouvernement (**Cons. const., 4 juin 1984, n° 84-170 DC, §3**) (A).

Celui-ci agit cependant sous le contrôle de multiples institutions (B).

## A) La compétence de principe de l'exécutif pour l'élaboration du projet

L'ensemble des organes de l'exécutif participe à l'élaboration du projet de loi de finances (PLF). Ainsi, même si les textes ne lui accordent formellement aucun rôle, le Président de la République joue un rôle de premier plan dans l'orientation générale de la loi de finances.

Cela étant, deux institutions jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration du budget : le ministre chargé des finances (1) et le Premier ministre (2).



**À retenir :** Cette compétence de principe s'explique notamment pour des raisons pratiques. L'exécutif, qui a la charge de l'exécution du budget et qui s'est vu rattacher les administrations financières et dépen sières, connaît mieux que le Parlement les rendements probables des recettes et les besoins des services en termes de dépenses.

## *1) La prépondérance du ministère chargé des finances*

Au sein de ce ministère, c'est la direction du budget qui est chargée au principal de définir et de suivre la procédure d'élaboration du PLF. Celle-ci est notamment assistée par la direction générale du Trésor et par l'INSEE, s'agissant en particulier des prévisions macro-économiques. La direction de la législation fiscale joue également un rôle important dans la définition technique des mesures portées par la LF.

Les organes d'exécution de la loi de finances interviennent ponctuellement. C'est le cas en particulier :

- De la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), qui a une compétence en matière fiscale et comptable
- De la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI),
- Et de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

## *2) La compétence formelle du Premier ministre*

En théorie, le ministre chargé des finances exerce ses compétences en matière de LF « sous l'autorité du Premier ministre » (**LOLF, art. 38**).

Toutefois, le premier ministre ne dispose pas des compétences et des ressources techniques nécessaires pour s'impliquer véritablement dans l'élaboration du PLF : les organismes d'étude et de prévision en matière budgétaire sont tous rattachés à Bercy.

Son rôle est donc limité.

## **B) Les instances de contrôle**

Le processus d'élaboration du PLF est contrôlé aussi bien à l'échelle de l'Union européenne (1) qu'à l'échelle nationale (2).

## 1) Le contrôle de la Commission européenne

Pour rappel, le semestre européen est un système de coordination des politiques économiques et budgétaires entre les États membres de l'Union européenne (cf. Séance 1).

À cette occasion, les États membres, sous le contrôle de la Commission européenne et en particulier de la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) chargée des politiques budgétaires, alignent leurs politiques économiques et budgétaires sur les règles et les objectifs de l'Union en vue de promouvoir la croissance et l'emploi, la viabilité des finances publiques conformément au **Pacte de stabilité et de croissance**, et enfin de prévenir les déséquilibres macroéconomiques excessifs.

En pratique, le **semestre européen** se déroule en 3 étapes :

**1) Dans une phase dite préparatoire**, la Commission analyse la croissance, l'évolution de la situation macroéconomique dans les États membres et, le cas échéant, réalise un bilan approfondi des États qui présentent un risque élevé de déséquilibre.

Par la suite, les questions relatives à la croissance font également l'objet d'un examen par le Conseil, qui émet des orientations et adopte des conclusions, et par le Parlement européen, qui émet quant à lui des avis sur les lignes directrices pour l'emploi.

Sur la base de ces éléments, le Conseil européen va fixer au mois de mars les orientations politiques.

**2) Dans une phase dite des objectifs**, les États membres vont établir chacun :

- Leur **programme triennal de stabilité et de croissance (PSTAB)** – dit « programme de convergence » pour les États non membres de la Zone euro –, qui détaille les prévisions de croissance et la trajectoire des finances publiques à moyen terme et qui est transmis à la Commission au cours du mois d'avril ;
- Leur **programme national de réforme, dit « PNR »**, qui expose les réformes structurelles mises en œuvre pour atteindre les objectifs de la stratégie « Europe 2020 », adoptée par l'Union en 2010, et qui est également transmis à la Commission au cours du mois d'avril.



**Attention :** Le PSTAB remis aux instances de l'Union ne doit pas être confondu avec les lois de programmation des finances publiques (LPFP), qui sont des lois ordinaires régies par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (cf. Séance 1) et qui déterminent les orientations pluriannuelles de l'ensemble des finances publiques sur une période qui ne peut être inférieure à 3 ans. En pratique, l'adoption annuelle du PSTAB, en avril, a fait perdre de son importance aux PFP.

3) Dans une dernière **phase dite d'exécution**, les États intègrent les recommandations dans leurs projets de budget.

À l'issue de ces différentes étapes, les États de la Zone euro adressent leurs projets de budget à la Commission, qui en contrôle la concordance avec les engagements pris par les États dans le cadre du semestre européen.

Si la Commission constate que le projet d'un État manque gravement à ses obligations, elle peut lui demander un nouveau projet.

## 2) *Le contrôle en droit interne du projet de loi de finances*

### a) Le rôle restreint du Parlement



**À retenir :** Le Parlement est d'avantage associé au processus d'élaboration du budget qu'il n'y participe réellement : son rôle est relativement limité.

Ainsi, au cours du mois de mai, le Parlement se voit soumettre les projets de PSTAB et de PNR, avant leur transmission à la Commission européenne ; le Parlement se prononce par un vote (**L. n° 2010-1645 du 28 déc. 2010, art. 14**).

Plus tard dans l'année, en vue de l'examen et du vote du PLF de l'année suivante, le gouvernement est tenu de présenter au Parlement, au mois de juin, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.

Ce rapport sur l'évolution peut alors donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat, dit « débat d'orientation des finances publiques » (DOFP).

En principe, le DOFP ne donne pas lieu à un vote (**LOLF, art. 48**). Toutefois, le gouvernement peut en demander un, sans pour autant engager sa responsabilité, sur le fondement de l'**article 50-1 de la Constitution**.

Les années paires, le rapport est complété par une présentation de la programmation triennale de l'État.

#### b) Le Conseil d'État et le Haut conseil des finances publiques (HCFP)

Avant d'être adopté en Conseil des ministres, le PLF fait l'objet d'un avis de la part :

- De la section des finances du Conseil d'État (**Constitution, art. 39** rendant cet avis obligatoire pour la généralité des projets de loi), qui se prononce notamment sur l'accomplissement des étapes préalables dont il vient d'être question et sur la constitutionnalité des mesures envisagées ;
- Et du Haut Conseil des finances publiques qui examine le réalisme des prévisions macro-économiques à court terme, ainsi que la cohérence de l'objectif de solde structurel de l'année N+1 avec le PLFP.



**À retenir :** L'élaboration des lois de finances relève pour l'essentiel de la compétence du gouvernement, qui est lui-même encadré de très près par les instances de l'Union européenne. Les autorités nationales interviennent à la marge de ce processus, qu'il s'agisse du Parlement, du Conseil d'État ou du HCFP.

## II. La présentation du projet de loi de finances

L'élaboration du projet de loi de finances suit un calendrier précis (A) à l'issue duquel le projet doit être présenté au Parlement sous une forme particulière (B).

### A) Les règles temporelles

Les grandes dates qui marquent le calendrier d'élaboration du PLF ont déjà été évoquées.

Schématiquement, on peut en tirer le calendrier suivant :



**Attention :** Cette chronologie n'est pas exhaustive

- **Février** : Cycle de réunions techniques interministérielles, pour l'analyse des résultats, des premières prévisions et l'évolution des dépenses futures.
- **Mars** : Début des conférences de performance qui portent essentiellement sur les rapports de performances qui doivent être annexés à la loi de finances.
- **Avril** : Le PSTAB fait l'objet d'un avis du HCFP avant d'être transmis à la Commission européenne et au Conseil de l'Union.
- **Mai** :
  - À l'échelle nationale : Conférences budgétaires, qui ont en substance pour objet de définir des plafonds de crédit des missions et des plafonds ministériels d'emplois.
  - À l'échelle de l'Union : Les États reçoivent si besoin des recommandations pour l'élaboration de leur budget
- **Juin** :
  - Gouvernement :
    - Arbitrages pour les désaccords constatés lors des conférences budgétaires.
    - Fixation du niveau des crédits par ministère.
  - Parlement : Débat d'orientation des finances publiques (DOFP).
  - Conseil de l'Union européenne : Recommandations pays par pays.

- **Juillet - Août** : Transmission du PLF au Conseil d'État.
- **Septembre** : Avis du Conseil d'État et du HCFP et adoption en conseil des ministres du PLF.
- **Octobre** : Avant le 15, le projet de budget est adressé à la Commission, qui vérifie le respect des engagements pris lors du semestre européen.

## B) Les règles formelles

La structure du PLF, qui est toujours la même, est composée comme suit.

### 1) *L'exposé des motifs*

Celui-ci présente les orientations générales du projet.

### 2) *L'article liminaire*

Cet article présente un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions du solde structurel et du solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre.

L'avis du HCFP est joint à cet article.

### 3) *Les articles*

Chaque article est présenté brièvement par un « exposé des motifs », qui comporte un résumé des dispositions proposées et leur justification le cas échéant.

Les articles sont par ailleurs classés au sein de deux grandes parties :

- La **première partie**, intitulée « **Conditions générales de l'équilibre financier** », se rapporte essentiellement aux recettes. Elle est composée comme suit :
  - **Titre I : « Dispositions relatives aux ressources »**
    - **I. « Impôts et ressources autorisées »** qui, d'une part, autorise à percevoir les impôts déjà existants, d'autre part, énumère les changements apportés en matière fiscale pour l'année à venir

(actualisation des barèmes, nouvelles modalités de calcul, nouveaux taux...).

- **II. « Ressources affectées »**, qui retrace les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, de l'Union, à des tiers, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.
- **Titre II : « Dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges »**, dont l'article unique retrace essentiellement :
  - Les ressources et les charges de l'État, ainsi que le solde qui en résulte ;



**Attention :** Le solde est systématiquement déficitaire depuis 1975. Il était ainsi déficitaire de 93,061 milliards en 2020, par exemple.

- Les besoins en financement et les ressources de financement ;
- L'autorisation de procéder à des emprunts.
- La **seconde partie**, intitulée « **Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales** », a quant à elle essentiellement trait aux dépenses. Cette partie ne peut être adoptée qu'après la première. Elle subdivise comme suit :
  - **Titre I : « Autorisations budgétaires pour l'année N. Crédits et découverts »**
    - **I. « Crédits des missions »** (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux)
    - **II. « Autorisations de découvert »**
  - **Titre II : « Autorisations budgétaires pour N. Plafonds des autorisations d'emplois »**, par ministère et par budget annexe
  - **Titre III : « Reports de crédits de N-1 sur N »**
  - **Titre IV : « Dispositions permanentes »**
    - **I. « Mesures fiscales »**. Il s'agit essentiellement des dépenses fiscales, telles que les crédits d'impôts par exemple, et des mesures sans effet sur le budget de l'État.
    - **II. « Autres mesures »**, à caractère fiscal ou financier.

#### 4) Les états législatifs annexés

Ils sont au nombre de 5, numérotés de A à E :

- État A : Évaluation des **recettes**
- États B, C et D : Répartition des dépenses **par mission et programme** (budget général, budgets annexes, comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers).
- État E : Répartition des autorisations de découvert.

#### 5) Les annexes budgétaires

Ici, on distingue habituellement les annexes obligatoires (**a**), les annexes explicatives (**b**) et les annexes générales (**c**).

##### a) Le rapport économique, social et financier

Ce rapport présente, à une échelle pluriannuelle :

- Les **grandes orientations de la politique économique du gouvernement** ;
- Les **hypothèses, les méthodes et les résultats sur lesquels repose le PLF** ;
- Les **perspectives d'évolution** sur les quatre ans qui suivront la LF.

Le rapport intègre en outre trois rapports :

- Deux d'entre eux portent sur les **prélèvements obligatoires et sur la dépense publique** ; ils permettent ensemble d'évaluer le coût net des mesures envisagées par le gouvernement ;
- Le troisième porte sur les **comptes de la Nation** et permet d'apprécier les comptes de l'année précédente.

##### b) Les bleus budgétaires



**Définition :** Les « bleus budgétaires » sont établis par mission du budget général, par mission du budget annexe et par catégorie de comptes spéciaux. Ils détaillent les crédits des programmes et des dotations.

Deux documents accompagnent les bleus :

- Un **projet annuel de performance** (PAP), qui présente en détail les actions entreprises (coût, objectifs, résultats obtenus et attendus, « indicateurs de performance » pris en compte pour mesurer ces résultats) ;



**À retenir :** Les PAP sont par la suite complétés par les « rapports annuels de performances » (RAP) : les premiers sont établis avant la LF ; les seconds, qui reposent sur les mêmes principes que les PAP, sont en revanche établis après l'exécution de la LF.

- Une **annexe sur l'évaluation des voies et moyens**, qui présente de manière synthétique les recettes fiscales et non fiscales, d'une part, et les dépenses fiscales, d'autre part.

#### c) Les jaunes et les oranges budgétaires



**Définition :** Les « jaunes budgétaires » sont des documents d'information et de contrôle sur des sujets divers. Leur dépôt concomitamment au dépôt de la LF n'est pas obligatoire.

Les « oranges budgétaires », aussi appelés « documents de politique transversale » (DPT), détaillent quant à eux, pour chaque politique concernée, la stratégie, les crédits, les objectifs, les indicateurs et la liste des programmes qui participent de chaque politique. Les thèmes abordés sont également des plus variés.



**À retenir :** À côté de ces documents annexés au PLF, d'autres documents visent encore à renforcer l'information des parlementaires relative à l'exécution de la LF : ce sont les « verts budgétaires ».

Ces documents d'information sont élaborés en janvier de l'année suivant l'adoption de la LF.

Ils détaillent le budget voté de chaque mission et de chaque ministère, à partir des décrets de répartition des crédits qui ont été adoptés par le gouvernement, sur la base des autorisations données par le Parlement.



**À retenir :** La structure de la loi de finances reflète le souci de donner au Parlement une information optimale (voire maximale) dans le cadre de l'adoption du budget.