

Le projet de loi de finances (PLF), comment ça marche ?

26/09/2023

Chaque année, le projet de loi de finances initiale propose l'ensemble des recettes et dépenses de l'État pour l'année suivante. Il détermine ainsi le budget, c'est à dire la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges selon un équilibre économique et financier déterminé.

Qui prépare le projet de loi de finances ?

De nombreux acteurs – le Gouvernement et les administrations (le Premier ministre, la direction du Budget, les ministères, les différents ministres et leurs cabinets), le Conseil d'État, le Haut Conseil des finances publiques, le Parlement, le Conseil constitutionnel – interviennent à différentes étapes de la production du PLF, partagée en deux phases, l'une administrative, l'autre parlementaire. C'est la direction du Budget à Bercy qui orchestre ces phases d'élaboration.

Le PLF, une année de préparation

Une année entière est nécessaire pour élaborer le budget de l'État. Celui-ci est adopté au plus tard le 31 décembre de chaque année, pour un an, à l'issue d'un long processus démocratique.

Avant d'être présenté en Conseil des ministres, le projet de loi de finances (PLF) est soumis pour avis au Conseil d'État et au Haut conseil des finances publiques (HCFP).

Une fois adopté en Conseil des ministres, le PLF est déposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement, au plus tard le premier mardi d'octobre. L'Assemblée nationale et le Sénat disposent de 70 jours pour examiner et voter le PLF.

1- Phase administrative

La phase administrative consiste à préparer entre ministères, et le cas échéant faire arbitrer les désaccords, le projet de loi à travers un cycle de réunions dites « conférences budgétaires » (réunions techniques, conférences de performance, de budgétisation, de répartition). Elle s'achève avec la rédaction du PLF et de ses annexes.

Préparation

- **Janvier** : le Premier ministre détermine les priorités du Gouvernement en matière de politiques publiques.
- **Février** : la direction du Budget analyse et évalue avec les ministères [l'exécution](#) de l'année passée, les prévisions pour l'année en cours, et leurs besoins en crédits et emplois pour l'année à venir.
- **Mars** : la direction du Budget établit avec les ministères les indicateurs de performance sur lesquels leur action sera évaluée.

- **Avril** : comme tous les États membres, la France remet à la [Commission européenne son programme de stabilité](#), document présentant sa stratégie de maîtrise des dépenses publiques et la trajectoire pluriannuelle de ses finances publiques.
- **Mai** : la direction du Budget négocie avec les ministères pour fixer les montants des crédits et les emplois qui pourront leur être alloués pour remplir leurs missions.

Arbitrage

- **Juillet** : le Premier ministre rend ses arbitrages et adresse aux ministres une lettre arrêtant les plafonds de crédits et d'emplois qui leur sont alloués. Les plafonds de dépenses et d'emplois et les indicateurs de performance font l'objet d'un rapport présenté au Parlement.
- Bercy et les ministères répartissent définitivement les crédits qui sont attribués aux différentes missions. L'examen par la Commission européenne du programme de stabilité donne lieu à un avis du Conseil à prendre en compte dans l'élaboration du projet de loi de finances.
- **Août-septembre** : rédaction et finalisation des documents budgétaires.
- **Septembre** : le Gouvernement saisit le Conseil d'État pour avis sur les dispositions du projet de loi de finances.
- Le Haut Conseil des finances publiques, un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, émet un avis sur le cadrage économique du projet de loi et sa cohérence avec la loi de programmation des finances publiques en vigueur ainsi que sur le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses.
- Adoption du projet de loi de finances en conseil des ministres, le même jour : présentation devant les commissions des finances du Parlement et à la presse.

2- Phase parlementaire

La phase parlementaire commence juste après l'adoption du projet de loi de finances en conseil des ministres. Le projet de loi est ensuite débattu par le Parlement, examiné par le Conseil constitutionnel et promulgué en dernière étape par le Président de la République.

Débats et votes

- **Octobre-décembre** : le projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre. Le texte est discuté, éventuellement amendé et voté d'abord à l'Assemblée nationale, puis transmis au Sénat. Le Parlement dispose alors de 70 jours pour examiner, amender et voter le projet de loi.
- **Fin décembre** : le Conseil constitutionnel peut être saisi pour examiner la constitutionnalité du projet de loi. Enfin, la loi de finances est promulguée par le Président de la République et publiée au Journal officiel, au plus tard le 31 décembre.

Quelles sont les prérogatives du Parlement dans le processus d'élaboration du PLF ?

Comme dans la quasi-totalité des régimes démocratiques, c'est le Parlement qui autorise les impôts et approuve le budget. Les députés et les sénateurs peuvent notamment :

- modifier la répartition des crédits au sein d'une mission (Le budget de l'État propose une présentation des dépenses par « destination » (Missions, elles-mêmes déclinées en

programmes, permettant au citoyen de bien comprendre à quelle politique publique ou « mission » est affecté l'argent de ses impôts.),

- créer, supprimer ou modifier un programme,
- fixer les plafonds d'emplois de l'État et des opérateurs
- modifier les objectifs et indicateurs de performance des ministères.
- Toutefois, députés et sénateurs ne sont pas habilités à créer de nouvelles dépenses, ni à supprimer des ressources, sauf à les compenser par une autre recette.

Définitions de termes budgétaires

- **Recettes ou ressources de l'État** : ce sont principalement des recettes fiscales qui proviennent des impôts.
- **Dépenses ou charges de l'État** : elles comprennent les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention (dépenses pour la mise en œuvre des politiques publiques), des dépenses d'investissement et les dépenses liées au remboursement des intérêts de la dette de l'État.
- **Les missions** : une mission est créée à l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. La mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une même politique publique. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission. Par exemple, le projet de loi de finances pour 2022, on compte 33 missions pour le budget général.
- **Les programmes ou les dotations** : le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il relève d'un seul ministère et regroupe un ensemble cohérent d'actions. Il est confié à un responsable, le responsable de programme (RPROG) désigné par le ministre concerné.
- Exemple : Dans le projet de loi de finances pour 2022, on compte 138 programmes pour le budget général.
- **Les actions** : c'est le découpage indicatif du programme. L'action apporte des précisions sur la destination prévue des crédits.
- Exemple : pour **la mission** « Sécurités », qui figure au budget général de l'État pour 2022, **le programme** « Police nationale » comprend **les actions** suivantes : ordre public et protection de la souveraineté sécurité et paix publiques, sécurité routière, police des étrangers et sûreté des transports internationaux, missions de police judiciaire et concours à la justice et commandement, ressources humaines et logistique.