

Finances publiques de l'État

Leçon 8 : L'élaboration gouvernementale du projet de loi de finances

Monique DOREAU-TRANQUARD

Table des matières

Section 1. Les intervenants.....	p. 2
§1. Le Premier ministre.....	p. 3
A. Une autorité consacrée par les textes.....	p. 3
B. La portée de l'intervention du Premier ministre dans l'élaboration du PLF.....	p. 4
§2. Le ministre chargé des finances.....	p. 5
A. Les fondements du rôle dévolu au ministre des finances.....	p. 5
B. L'étendue du rôle du ministre des finances lors de l'élaboration du PLF.....	p. 7
§3. Les Directions et services ministériels.....	p. 9
A. La Direction générale du Trésor.....	p. 10
B. La Direction du Budget.....	p. 11
C. La Direction générale des finances publiques.....	p. 13
Section 2. Le processus d'élaboration du projet de loi de finances.....	p. 15
§1. Le contexte de l'élaboration du PLF.....	p. 15
A. La diversité des contraintes.....	p. 16
B. La difficile conjugaison des contraintes.....	p. 17
§2. Le calendrier budgétaire gouvernemental : les étapes de la procédure d'élaboration du projet de loi de finances.....	p. 18
A. La définition des priorités.....	p. 21
B. Les réunions techniques.....	p. 22
C. Les arbitrages et réunions de restitution.....	p. 23
D. Les réunions de répartition et la finalisation des documents budgétaires.....	p. 23

D'une manière générale, la mise en oeuvre de la LOLF (cf. leçon 3) a modifié en profondeur le processus d'élaboration et d'exécution de la loi de finances. La **logique de résultats** qu'elle a introduite a en effet voulu rompre avec un certain nombre de pesanteurs procédurales et un immobilisme qui nuisaient à l'**efficacité de la gestion publique** ; la **responsabilisation des gestionnaires** en est, depuis 2001, l'un des supports essentiels.

Cependant, **si la LOLF a instauré des mécanismes novateurs dans les procédures de vote et d'exécution de la loi de finances, elle ne comporte que très peu de dispositions en ce qui concerne l'élaboration gouvernementale du projet de loi de finances (PLF).**

Ceci s'explique par le fait qu'il s'agit là d'une procédure interne au Gouvernement, dont on attend certes la préparation du texte qui sera soumis à l'approbation de la représentation nationale (Sur le principe du consentement à l'impôt, cf. notamment leçon 1), mais auquel on ne saurait imposer des procédures trop contraignantes, afin de ne pas affecter sa liberté dans l'élaboration des politiques publiques qu'il entend mener dans le cadre de l'article 20 de la Constitution. D'ailleurs, l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'était pas plus explicite sur ces questions, et le législateur organique de 2001 n'a pas souhaité modifier cette situation.

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 20 :

« **Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.**

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ».

Pour autant, dans la pratique, un certain nombre d'aménagements ont été progressivement introduits au cours de cette phase, afin d'en adapter les étapes à la nouvelle conception des finances publiques de l'Etat, et de tenir compte du rôle prépondérant que doit désormais y jouer la recherche de l'efficacité et de la performance. On pourra d'ailleurs s'interroger, le cas échéant, sur la portée réelle de certains des changements opérés. Deux points retiendront ici l'attention : les rôles respectifs des divers intervenants lors de l'élaboration du PLF, puis la procédure proprement dite de cette élaboration, qui doit prendre en compte le contexte dans lequel la loi de finances à venir aura à s'intégrer.

Section 1. Les intervenants

Il faut d'abord rappeler ici qu'il ne peut s'agir que d'un "**projet**" de loi de finances. La Constitution du 4 octobre 1958 consacre ce **monopole de l'initiative gouvernementale en matière de loi de finances** : elle se réfère en effet exclusivement aux "**projets**" de lois de finances, alors même que d'une manière générale notre système est fondé sur une initiative législative partagée. Cette situation particulière aux lois de finances est corroborée par les textes financiers : article 37 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et aujourd'hui article 38 de la LOLF.

En savoir plus : Le monopole de l'initiative gouvernementale en matière financière

L'article 39 de la Constitution dispose bien que « *l'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement* ». On rappellera ici que la terminologie juridique distingue entre le produit d'une initiative gouvernementale ("projet de loi") et celui d'une initiative parlementaire ("proposition de loi").

Mais par la suite, ce même article 39 évoque expressément les seuls "**projets** de loi de finances", à propos desquels on trouve par ailleurs diverses autres références (par exemple à l'article 47 de la Constitution).

Ce monopole est aujourd'hui classique dans bon nombre d'Etats, même si les Parlements revendiquent parfois une initiative partagée. En France, il a été justifié, d'une part, par les compétences définies par l'article 20 de la Constitution - la politique économique et financière étant l'une des composantes de la "politique de la Nation"

-, d'autre part, par l'aspect éminemment technique des prévisions et évaluations budgétaires, pour lesquelles les services compétents sont directement rattachés au ministère de l'économie et des finances (cf. §3).

Remarque

Aux revendications des parlementaires sur ce point, on peut opposer l'argument selon lequel ils ont ensuite compétence (principe du consentement à l'impôt) pour donner ses pleins effets juridiques à un texte que le Gouvernement ne fait, somme toute, que préparer, et auquel ils sont en principe autorisés à apporter des correctifs par voie d'amendements (cf. leçon 9).

Cela étant, ce monopole de l'initiative gouvernementale en matière financière a suscité des débats, s'agissant plus particulièrement du droit d'amendement des parlementaires : d'aucuns ont pu en effet en tirer argument pour tenter d'affirmer que ce droit d'amendement devait être interdit aux parlementaires, au motif qu'un amendement consiste concrètement à prendre l'initiative d'une disposition nouvelle. Un tel raisonnement, qui priverait la représentation nationale du droit de modifier le projet gouvernemental, aboutirait à rendre totalement symbolique l'adoption de la loi de finances par le Parlement. Il est donc écarté dans son principe, mais notre Constitution n'en limite pas moins le droit d'amendement des parlementaires par rapport à celui dont jouit le Gouvernement (cf. leçon 9).

Cela étant, l'article 38 de la LOLF dispose : « **Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres** ».

Remarque

Cet article reprend, à deux mots près, le texte de l'article 37 de l'ordonnance de 1959 : « *Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre des finances prépare les projets de loi de finances qui sont arrêtés en conseil des ministres* ».

- La première modification concerne l'expression "le ministre des finances" remplacée par "le **ministre chargé des finances**". Elle a simplement pour but de tenir compte de l'absence de nomenclature officielle des ministères en France : dès lors, il n'existe pas nécessairement un ministre qui porte expressément le titre de "ministre des finances". La rédaction de 2001 a donc pour effet de renvoyer à celui des ministres qui est en charge des finances, quelle que soit sa dénomination officielle.
- La seconde modification est relative à l'adoption du PLF en conseil des ministres. La formulation initiale – projet "arrêté" en conseil des ministres – non seulement ne correspondait pas à la terminologie juridique usuelle, mais encore prêtait inutilement le flanc à la critique, notamment de la part de ceux qui voulaient considérer que tout était déjà joué à l'issue de l'élaboration gouvernementale du PLF, et que le rôle du Parlement n'était que celui d'une chambre d'enregistrement. Ceci explique qu'on lui ait substitué le terme "**délibéré**", plus classiquement usité pour qualifier l'étape finale d'un projet de loi avant son dépôt au Parlement.

Ce texte s'inscrit dans la droite ligne des règles constitutionnelles, à la fois en consacrant la suprématie du chef du Gouvernement et en privilégiant le rôle du ministre chargé des finances, puisqu'il s'agit ici d'élaborer le texte qui va encadrer les finances publiques de l'Etat pour l'année à venir.

§1. Le Premier ministre

L'autorité du Premier ministre est consacrée par les textes, mais la pratique peut venir atténuer son poids dans la procédure d'élaboration du PLF.

A. Une autorité consacrée par les textes

L'autorité du Premier ministre s'inscrit ici dans la logique des dispositions constitutionnelles relatives à sa fonction. Dans le prolongement de l'article 20 de la Constitution, l'article 21 précise en effet que « **le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement** ». En tant que chef hiérarchique de ce Gouvernement qui « **détermine et conduit la politique de la nation** » (article 20), son autorité sur l'ensemble des ministres ne saurait

être contestée, et plus particulièrement, ici, sur le ministre des finances puisqu'il s'agit d'élaborer un projet de loi de finances.

Cet argument juridique est indiscutablement renforcé par des considérations économiques : la **définition de stratégies budgétaires**, corollaires immédiats de l'interventionnisme étatique moderne, constitue l'un des moyens majeurs que le Gouvernement peut mettre au service de ses objectifs politiques.

Remarque

A titre de comparaison, on peut noter que cette prépondérance constitutionnelle du chef du Gouvernement en matière financière se retrouve dans la plupart des démocraties occidentales.

En outre, à l'échelon des collectivités territoriales, le droit français attribue un rôle similaire aux exécutifs locaux.

Les textes financiers viennent donc traduire expressément cette prééminence institutionnelle du Premier ministre, en affirmant son **autorité** lors de l'élaboration du PLF, puisque la LOLF reprend sur ce point la terminologie de l'ordonnance de 1959.

En l'occurrence, il est précisé que cette autorité s'exerce dans le domaine de compétences du ministre chargé des finances. Cette volonté de **faire prévaloir les préoccupations politiques sur les considérations financières** s'inscrit logiquement dans le système constitutionnel français depuis 1958 ; il est en outre renforcé par les nécessités contemporaines en matière de politiques publiques : leur mise en œuvre implique que les Etats puissent disposer d'une maîtrise efficace de leurs outils interventionnistes.

Si le Premier ministre dispose de larges moyens juridiques pour exercer son autorité en matière financière, la pratique peut toutefois venir limiter son influence.

B. La portée de l'intervention du Premier ministre dans l'élaboration du PLF

Les étapes successives de la procédure d'**élaboration du PLF** (cf. section 2) permettent au Premier ministre d'exercer une certaine prépondérance. Il y dispose en effet de toutes les compétences classiquement rattachées à son pouvoir d'autorité : il en assure la **direction** en cadrant, au tout début de la procédure, les grandes lignes du futur projet de loi de finances ; il en **contrôle** le bon déroulement ; il y dispose enfin d'un pouvoir de **sanction**, au sens large du terme, puisque c'est à lui qu'incombe la tâche de trancher les éventuels désaccords entre le ministre des finances et les autres membres du Gouvernement. Ainsi, bien qu'il s'agisse d'un projet de loi de **finances**, le ministre chargé des finances semble indiscutablement relégué au second plan.

En savoir plus : Cas particulier du cumul des fonctions de Premier ministre et de ministre chargé des finances

Il faut évoquer ici un moment particulier de l'histoire financière de la V^{ème} République, où une seule et même personne a **cumulé les fonctions de Premier ministre et de ministre chargé des finances**, et où, évidemment, la question de l'"autorité" de l'un sur l'autre ne s'est pas posée.

En effet, du 27 août 1976 au 31 mars 1978, [Raymond Barre](#) a exercé simultanément les fonctions de Premier ministre et de ministre de l'économie et des finances. Ce cumul répondait à l'époque à plusieurs nécessités simultanées. D'une part, à la suite d'une période où les "querelles de personnes" avaient été vives, Jacques Chirac, Premier ministre, venait de présenter sa démission au Président Valéry Giscard d'Estaing ; il importait, pour ce dernier, de réaffirmer le rôle essentiel du Premier ministre. D'autre part, on se trouvait, consécutivement au premier "choc pétrolier", face à une situation économique difficile, qui impliquait que le Gouvernement puisse mettre en œuvre des stratégies économiques et financières efficaces. Le choix de cumuler momentanément les fonctions de Premier ministre et de ministre des finances était alors apparu opportun, d'autant que sur le plan des conceptions politiques, la proximité de Valéry Giscard d'Estaing et de Raymond Barre constituait un élément déterminant. Ce faisant, on réaffirmait la primauté de la politique sur les considérations économiques et financières.

La IV^{ème} République avait déjà connu un tel cumul, en la personne d'[Antoine Pinay](#).

Au-delà de cette prépondérance institutionnelle, le Premier ministre a parfois pu bénéficier de son expérience pour asseoir son autorité financière. En effet, plusieurs Premiers ministres avaient exercé la fonction de ministre des finances avant d'être nommés chefs du Gouvernement. L'expertise ainsi acquise en matière financière a évidemment influencé leur nomination à la tête du Gouvernement, et a pu contribuer au renforcement de leur autorité, en tant que Premier ministre, sur leur ministre des finances. Tel a été notamment le cas de [Pierre Bérégovoy](#) (ministre des finances du 17 juillet 1984 au 20 mars 1986, puis du 15 mai 1988 au 2 avril 1992, date à laquelle il a été nommé Premier ministre), et d'[Edouard Balladur](#) (ministre de l'économie, des finances et de la privatisation du 20 mars 1986 au 10 mai 1988, avant d'être Premier ministre du 29 mars 1993 au 11 mai 1995).

Toutefois, l'exercice de cette autorité peut être entravé par différents facteurs.

- En premier lieu, l'autorité du Premier ministre, bien qu'expressément affirmée par les textes, peut se heurter à des **limites d'ordre institutionnel**. En effet, il est incontestablement le chef du Gouvernement, mais ce Gouvernement n'est que l'une des têtes d'un exécutif bicéphale, dans lequel le Président de la République dispose constitutionnellement de pouvoirs considérables : c'est notamment le Président qui « *nomme le Premier Ministre* » et « *met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* » (Constitution – article 8), et qui préside les Conseil des ministres (article 9). Or depuis la révision constitutionnelle de 1962 le Président de la République est élu au suffrage universel direct, sur un programme dans lequel les objectifs économiques et financiers tiennent le plus souvent une large place. Il est donc inévitable que les intentions d'un Président ainsi élu viennent plus ou moins directement peser sur les décisions du Premier ministre, du moins en dehors des périodes de cohabitation politique.
- En deuxième lieu, l'exercice de l'autorité du Premier ministre peut être affecté par des **limites d'ordre technique**. Il n'est en effet pas directement doté de services techniques compétents en matière économique, financière et budgétaire (cf. §3), lesquels sont quasi intégralement rattachés au(x) ministère(s) en charge de l'économie et des finances. Cette situation contribue inévitablement à renforcer le poids de ces ministres spécialisés, qui disposent ainsi à la source des informations qui servent de base à l'élaboration du PLF, face à un Premier ministre aux compétences plus généralistes.
- Enfin, la pratique démontre que l'autorité du Premier ministre en matière financière peut être affaiblie par la notoriété et les **compétences spécifiques du ministre des finances**. Ainsi, pour n'évoquer ici que quelques exemples, le premier Premier ministre de la V^{ème} République, [Michel Debré](#), a eu beaucoup de difficultés à faire valoir son autorité sur [Antoine Pinay](#), qui a occupé les fonctions de ministre des finances et des affaires économiques entre la nomination de ce Gouvernement et sa démission de ce ministère le 13 janvier 1960. Pour des raisons sensiblement identiques, [Pierre Mauroy](#), Premier ministre de trois Gouvernements successifs entre le 21 mai 1981 et le 17 juillet 1984, a dû observer une relative réserve face à [Jacques Delors](#), ministre de l'économie et des finances, puis ministre de l'économie, des finances et du budget. Il faut également signaler qu'au-delà de ces considérations tenant directement à l'expertise des ministres des finances, certains Premiers ministres ont eu parfois à composer aussi avec la personnalité de leur ministre des finances, avec lesquels ils ont pu avoir des divergences de conception sur l'action économique à mener.

Pourtant, le ministre chargé des finances demeure, juridiquement, placé sous l'autorité du Premier ministre.

§2. Le ministre chargé des finances

On doit d'abord rappeler qu'il n'existe pas de nomenclature préétablie des ministères en France. L'architecture gouvernementale et la dénomination des fonctions ministérielles sont donc susceptibles de varier d'un Gouvernement à l'autre. C'est donc par commodité que le droit budgétaire se réfère généralement à la dénomination générique de "ministre des finances" pour désigner celui des membres du Gouvernement qui est le plus directement impliqué dans l'élaboration du projet de loi de finances, expression que la LOLF, on l'a dit, a délibérément élargie en ayant désormais recours à la formulation "**ministre chargé des finances**". On verra d'ailleurs que ces considérations terminologiques traduisent le plus souvent des choix plus politiques (cf. B). Placé sous l'autorité du Premier ministre par les textes de référence lors de l'élaboration du PLF, le ministre chargé des finances peut néanmoins voir son intervention valorisée dans la pratique.

A. Les fondements du rôle dévolu au ministre des finances

Comme les autres membres du Gouvernement, le ministre chargé des finances est **nommé par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre** (Constitution – article 8 alinéa 2) ; de même, c'est également sur proposition du Premier ministre qu'il peut être mis fin à ses fonctions : cette disposition peut donc permettre au chef du Gouvernement de se séparer d'un ministre des finances avec lequel il serait en désaccord.

Remarque

Ceci s'est notamment produit le 25 août 1995 : le Premier ministre, Alain Juppé, a demandé au ministre des finances, Alain Madelin, de présenter sa démission, après que ce dernier ait formulé dans les médias des critiques sur certains aspects de la politique financière du Gouvernement. Le communiqué officiel indiquait que « *les déclarations du ministre de l'Économie et des Finances contrarient la volonté réformatrice du Gouvernement, fondée sur une politique de justice sociale et fiscale, et sur une méthode de concertation large et responsable* ».

En outre, la Constitution ne lui réserve **pas de rôle spécifique** : il existe en effet une **égalité juridique entre les ministres**, à laquelle les fonctions particulières du ministre des finances n'ont pas conduit pour autant le constituant de 1958 à déroger.

En savoir plus : Égalité juridique des ministres

Cette égalité juridique existe dans la plupart des Etats.

Néanmoins, au Royaume-Uni, sous le titre de "Chancelier de l'Echiquier", le ministre des finances et du Trésor dispose d'un statut particulier par rapport aux autres membres du Gouvernement, qui lui confère notamment une influence sur leurs demandes de crédits budgétaires ; mais cette situation présente le risque d'éventuels conflits d'influence entre le Chancelier de l'Echiquier et le Premier ministre.

Il est vrai toutefois que toutes les décisions ayant des incidences financières nécessitent juridiquement le **contreseing** du ministre des finances ; mais sa liberté en la matière est fortement encadrée dans la mesure où tout refus pourrait conduire à ce qu'il soit écarté du Gouvernement.

Les textes financiers définissent plus précisément l'étendue des compétences du ministre des finances, qui "prépare" le projet de loi de finances.

En matière de **charges** de l'Etat (cf. leçon 5), l'élaboration de ce projet implique que le ministre chargé des finances soit en rapport avec les autres membres du Gouvernement : lorsque les ministres vont solliciter l'inscription de crédits à leur profit dans le PLF pour faire face aux dépenses qui relèvent de leur ministère, le ministre des finances a un rôle essentiel de **coordonnateur**. En effet, il centralise ces **demandes de crédits**, et examine leur montant et leur pertinence au regard des objectifs des politiques publiques définies par le Gouvernement et plus particulièrement par le Premier ministre : il a alors pour tâche d'harmoniser ces demandes, et de veiller à ce qu'elles soient qualitativement et quantitativement compatibles avec le montant des recettes attendues et les impératifs en matière de déficit budgétaire. Pour autant, s'il dispose ainsi d'une position privilégiée dans le processus d'élaboration du PLF, il n'en reste pas moins dépourvu de tout pouvoir décisionnel (principe d'égalité des ministres), lequel sera exercé le cas échéant par le Premier ministre au titre de l'"autorité" que lui confèrent les textes.

En matière de **ressources** (cf. leçon 4), le ministre des finances est le seul "**ministre-encaisseur**" : toutes les sommes encaissées par l'Etat le sont au nom du Trésor public, qui relève de son ministère (cf. principe d'unité de caisse, principe d'universalité budgétaire : Leçon 6). Il possède donc, notamment, une compétence exclusive en matière de perception des recettes fiscales, qui constituent la majeure partie des recettes du budget général de l'Etat ; mais la détermination du montant de ces recettes dépend directement des dispositions fiscales adoptées par le Parlement.

Enfin, les nécessités de l'**interventionnisme budgétaire** confèrent au ministre chargé des finances le rôle essentiel de mettre en adéquation les **stratégies économiques** du Gouvernement et les **moyens financiers** dont il peut disposer à cet effet. Néanmoins, ces stratégies sont définies en amont sous l'autorité du chef du Gouvernement, et les moyens financiers à leur service sont, on l'a vu, encadrés par la loi.

B. L'étendue du rôle du ministre des finances lors de l'élaboration du PLF

C'est particulièrement la question des rapports indissociables entre économie et finance qui détermine ce qu'est, concrètement, le rôle du "ministre chargé des finances", au sens de l'article 38 de la LOLF.

Indépendamment du titre exact qu'il porte – et qui peut donc varier sensiblement d'un Gouvernement à l'autre – le ministre qui "prépare les projets de loi de finances" a pour mission de traduire en chiffres les objectifs économiques et financiers du Gouvernement pour l'année à venir. C'est en effet toujours en considération de **données économiques** que sont élaborés ces projets : **contexte** économique national et international, **stratégies** interventionnistes destinées à répondre à ce contexte, **objectifs** économiques et sociaux de la majorité politique en place. Au regard de ces divers éléments, les **masses budgétaires**, à savoir les ressources et les charges de l'Etat, doivent bien sûr être évaluées, mais également modulées dans le cadre des contraintes de l'UEM en matière de déficit et d'endettement publics (cf. leçon 2), afin d'être soumises à l'approbation du Parlement.

Ces tâches consécutives peuvent être confiées à un seul et **même ministère** (ministère de l'économie ET des finances, quelle qu'en soit la dénomination officielle), ou à **deux ministères distincts** (l'un en charge de l'économie, l'autre des finances – ou "du budget" – quelles qu'en soient, là encore, les dénominations).

Concrètement, lors de la constitution d'un Gouvernement, l'option entre ces deux possibilités n'est pas neutre et reflète le plus souvent un choix politique délibéré. Ainsi, la fusion de l'économie et des finances au sein d'un même ministère témoigne la plupart du temps d'une volonté politique de créer un pôle economico-financier fort et efficient ; dans la pratique, elle se constate le plus souvent lors de périodes économiquement difficiles, et serait plus généralement – mais non exclusivement – l'apanage de majorités de gauche.

A l'inverse, l'attribution de l'économie et des finances à deux ministères différents vise à individualiser les contraintes qui pèsent respectivement sur ces deux secteurs afin de mettre en évidence leurs exigences propres ; mais elle peut présenter le double risque d'un manque de coordination entre les objectifs, voire les pratiques, des deux ministères (en dépit du pouvoir d'autorité dont dispose le Premier ministre sur les acteurs des finances publiques), et d'éventuels conflits de suprématie entre les deux ministres concernés, autour de la question sous-jacente de savoir s'il faut ou non faire prévaloir l'économique sur le financier. Il n'existe pas, dans l'absolu, de système idéal en la matière.

Depuis le début de la V^{ème} République, la France a connu successivement de multiples variantes, qui témoignent directement de choix politiques.

- La question s'est réellement posée pour la première fois à partir de 1978, lorsque le Président Valéry Giscard d'Estaing a souhaité se prémunir contre une "administration financière" qui risquait de devenir hégémonique dans une période où il était primordial d'atténuer les effets économiques des chocs pétroliers : il a alors dissocié économie et finances, afin que le Premier ministre (en l'occurrence Raymond Barre, après qu'il ait cumulé pendant deux ans les fonctions de Premier ministre et de ministre de l'économie et des finances) conserve toute latitude pour faire prévaloir des considérations politiques.
- L'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981 voit ensuite le début des "super ministères" – qui plus est souvent confiés à des ministres hautement spécialisés en économie et en finances – afin de mettre l'accent sur la volonté réformatrice des structures économiques et sociales de l'Etat.
- Plus près de nous, le quinquennat de Nicolas Sarkozy s'est appuyé, dans les trois Gouvernements successifs dirigés par François Fillon, sur une dissociation en deux ministères, mais qui outrepassait sensiblement le traditionnel clivage économie/finances : en effet, à côté d'un ministère de l'économie et des finances (avec des compétences connexes) se trouvait un ministère du budget proprement dit ; cette architecture était doublement originale : d'une part, elle associait économie et finances dans les mains d'un même ministre tout en laissant place à un autre ministère financier, d'autre part, elle distinguait

expressément "finances" et "budget", confiés à deux titulaires différents, en dépit de la similitude des préoccupations que recouvrent ces deux notions.

- A la suite de l'élection de François Hollande à la Présidence de la République en mai 2012, l'économie et les finances ont été regroupées initialement au sein d'un même ministère (ministère de l'économie, des finances et du commerce extérieur), ce qui répondait non seulement à la logique habituelle des Gouvernements de gauche, mais également à la nécessité d'un ministère renforcé face à l'ampleur des prolongements de la "crise" mondiale qui sévissait depuis 2008 ; auprès du ministre, il existait un ministre délégué chargé du budget. Après la nomination de Manuel Valls à la tête du Gouvernement le 31 mars 2014, il y a eu dissociation (avec, simultanément, un ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique d'une part, et un ministère des finances et des comptes publics d'autre part) ; mais la démission du ministre de l'économie le 30 août 2016 a conduit à fusionner de nouveau ces deux ministères.
- En 2017, sous la présidence d'Emmanuel Macron, le Gouvernement d'Edouard Philippe distingue un ministère de l'économie et des finances (le ministre y est assisté d'un secrétaire d'Etat), et un ministère de l'action et des comptes publics (composé également d'un ministre et d'un secrétaire d'Etat) ; à ces deux ministres est rattaché un secrétaire d'Etat chargé du numérique. On assiste donc de nouveau à un regroupement de l'économie et des finances au sein d'un même ministère qui paraît investi d'un large pouvoir décisionnel, en définissant notamment « *les mesures propres à promouvoir la croissance et la compétitivité de l'économie française* ». A ses côtés se trouve donc un ministère plus directement en charge de concrétiser et mettre en œuvre les décisions économiques et financières, puisqu'en tant que « *responsable de l'ensemble des comptes publics et de la stratégie pluriannuelle des finances publiques* », ses compétences essentielles concernent « *la préparation et l'exécution du budget* ».
- En juillet 2020, eu égard aux lourdes conséquences économiques de la pandémie de Covid-19, le nouveau Gouvernement de Jean Castex modifie et amplifie les structures du ministère. Ce dernier prend le nom de "ministère de l'économie, des finances et de la relance". Le ministre est assisté de trois ministres délégués (respectivement en charge des comptes publics, de l'industrie, et des petites et moyennes entreprises), d'un secrétaire d'Etat chargé de l'économie sociale, solidaire et responsable, et d'un secrétaire d'Etat chargé du numérique et des communications électroniques (lequel exerce ces mêmes fonctions également auprès du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales). Dans ce contexte, il est expressément précisé que le ministre de l'économie, des finances et de la relance « *met en œuvre le plan de relance destiné au redressement de l'économie française à la suite de l'épidémie de covid-19* »
- En 2022, après la ré-élection d'Emmanuel Macron à la Présidence de la République et la constitution d'un nouveau Gouvernement par Elisabeth Borne, le ministère est de nouveau restructuré - et renforcé dans ses compétences - pour faire face, simultanément, aux répercussions économiques et financières toujours importantes de la pandémie et à la guerre en Ukraine. Le "ministère de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique" est assisté de quatre ministres délégués, chargés respectivement des comptes publics, de l'industrie, du numérique, et enfin des PME, du commerce, de l'artisanat et du tourisme.
- A la suite de la nomination de Gabriel Attal à la tête d'un nouveau Gouvernement le 9 janvier 2024, le "ministère de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique" ne connaît que des aménagements très marginaux : le ministre reste en effet assisté de 3 ministres délégués (comptes publics, industrie et énergie, et enfin entreprises, tourisme et consommation) ainsi que d'une secrétaire d'Etat chargée du numérique.
- Suite aux élections législatives anticipées consécutives à la dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin 2024, le Gouvernement de Michel Barnier n'a été nommé que le 21 septembre 2024. On y trouve deux ministères dits "économiques et financiers", qui sont répartis en l'occurrence entre un ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et un ministre chargé du budget et des comptes publics. Ce dernier présente cependant la particularité inédite sous la Ve République d'être nommé "ministre auprès du Premier ministre" (ce qui peut être expliqué - sans que ceci ait été expressément précisé - par la très délicate situation des finances publiques françaises dont il est semble-t-il souhaité qu'elle soit directement supervisée par le Premier ministre). Ces deux ministres financiers sont assistés d'un ministre délégué chargé de l'industrie, d'un ministre délégué chargé de l'économie du tourisme, d'un ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire, de l'intéressement et de la participation, et d'un secrétaire d'Etat chargé de la consommation.

- Dans le Gouvernement formé par François Bayrou le 23 décembre 2024, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique est assisté de deux ministres (l'un chargé des comptes publics, l'autre de l'industrie et de l'énergie), et de trois ministres délégués (ministre délégué chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises et de l'économie sociale et solidaire, ministre délégué chargé de l'intelligence artificielle et du numérique, et ministre délégué chargé du tourisme).

§3. Les Directions et services ministériels

Il est important de mentionner ici l'existence d'une structure qui, à l'origine, a été spécifiquement liée à la mise en œuvre de la LOLF. Créée en 2003, la **Direction de la réforme budgétaire (DRB)** a été rattachée au ministre de l'économie et des finances, et avait pour mission d'élaborer des règles, des méthodes et des systèmes d'information budgétaires et comptables afin de **faciliter le passage à une logique de résultats** (cf. leçon 3).

Les mutations successives de cette structure, dans le cadre élargi de la "modernisation de l'Etat", témoignent cependant, s'il en était besoin, des **difficultés de l'Etat à s'adapter à de nouvelles exigences de gestion publique**.

En savoir plus : Les structures liées à la modernisation de l'Etat

La multiplicité des réformes successives témoigne incontestablement de la difficulté à mettre en place un système efficient.

En 2005, la DRB est remplacée par la **Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)**, dont la dénomination indique bien que les missions ont été élargies, afin notamment d'inciter à une gestion interministérielle conforme à l'esprit de la LOLF dans un objectif direct d'amélioration de l'efficacité des services publics ; elle est alors rattachée au ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

Par la suite, elle a été expressément dissociée des "ministères financiers" afin de renforcer encore l'objectif de modernisation que s'est assigné le Gouvernement, pour être rattachée directement à un ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de fonction publique nouvellement créé, sans pour autant que ceci paraisse diminuer sensiblement les aspects financiers de ses compétences.

Puis un décret du 30 octobre 2012 l'a remplacée par une **Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP)**, qu'il a placée sous l'autorité du Premier ministre par le biais d'un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique ; les missions de la DIMAP sont alors de veiller à l'amélioration de l'action des administrations pour les usagers, de développer l'administration numérique, et d'encadrer les processus d'évaluation des politiques publiques.

Un décret du 21 septembre 2015, modifiant par ailleurs les missions du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, a créé en son sein une **Direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT)** qui vient se substituer à la DIMAP, et est chargée de « coordonne(r) les travaux d'amélioration de l'action des administrations au profit des usagers ».

La complexité et la lourdeur du système ont conduit à une nouvelle réforme – censée améliorer son efficacité – par un décret du 20 novembre 2017. La DIAT est remplacée par une **Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)**. Simultanément, une **Direction chargée du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'Etat (DINSIC)** est créée, et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique est supprimé. La **direction interministérielle du numérique (DINUM)** a remplacé la DINSIC en 2019.

Cela étant, on sait que **l'un des atouts majeurs du ministre chargé des finances est de disposer de nombreux services spécialisés en matière financière**. Ce sont plus particulièrement certains de ces services qui, au sein du ministère, vont être les supports et les acteurs essentiels de l'élaboration du PLF que le ministre des finances doit "préparer".

Remarque

Il ne saurait être question ici d'évoquer dans le détail l'ensemble des [structures de ce ministère](#), à la fois parce qu'elles sont extrêmement nombreuses, et parce que seules certaines d'entre elles interviennent effectivement dans la procédure proprement dite d'élaboration du PLF.

On évoque souvent l'ensemble de ces structures par le terme "Bercy", allusion au fait que pour l'essentiel les locaux parisiens du ministère sont situés boulevard de Bercy, dans le XII^{ème} arrondissement.

A. La Direction générale du Trésor

La Direction générale du Trésor est l'un des organes essentiels de l'administration économique et financière de l'Etat, comme en témoignent d'ailleurs non seulement la dénomination qui fut un temps la sienne ("Direction du Trésor et de la politique économique"), mais également son origine : elle résulte en effet de la fusion de trois structures, la Direction du Trésor, la Direction des relations économiques extérieures, et la Direction de la prévision et de l'analyse économique. C'est dire l'ampleur de ses missions, mais également de son rôle fondamental dans l'élaboration du PLF.

C'est en effet à elle qu'incombe la tâche de **définir le contexte économique** qui doit servir de support à la politique budgétaire du Gouvernement pour l'année à venir. A ce titre, et conformément aux décrets qui précisent ses attributions, elle est d'abord chargée de la **prévision** économique nationale et internationale qui va déterminer les politiques publiques pertinentes, notamment au regard des évolutions prévisibles des Etats de la zone euro et des grands pays étrangers développés. Elle s'attache plus particulièrement aux politiques monétaires et budgétaires des Etats membres de l'Union européenne ; elle contribue à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance en participant à la préparation du programme de stabilité que la France doit annuellement faire parvenir aux instances européennes.

Décret n° [2004-1203](#) du 15 novembre 2004 portant création d'une Direction générale du Trésor au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, plusieurs fois modifié, notamment par le décret n° [2015-1647](#) du 11 décembre 2015, par le décret n° [2018-97](#) du 13 février 2018, par le décret n° [2019-1179](#) du 15 novembre 2019, et par le décret n° [2021-323](#) du 25 mars 2021 (Extraits) - Version consolidée.

« La direction générale du Trésor exerce les missions suivantes :

1° Elle élabore les prévisions économiques pour la France et son environnement international et assure l'analyse et le conseil sur les politiques macro-économiques et les questions économiques et financières européennes, en particulier en matière de coordination des politiques économiques ;

2° Elle remplit une fonction de conseil et de prévision pour la conduite des politiques publiques en France dans les domaines des finances publiques, des questions sociales et de l'emploi et des politiques sectorielles ;

3° Elle participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la régulation des institutions financières, des entreprises et intermédiaires d'assurance, ainsi que de la politique de régulation de l'épargne, de l'investissement et des marchés financiers, de l'investissement à impact social et environnemental et de la politique de financement des entreprises et du logement ;

4° Elle est chargée des questions économiques, financières et commerciales internationales sur le plan multilatéral et bilatéral et contribue à la politique d'aide au développement ;

5° Elle soutient le développement international des entreprises ;

6° Elle suit et oriente la gestion de la trésorerie et de la dette de l'Etat ;

7° Elle veille aux intérêts patrimoniaux de l'Etat dans les organismes qui entrent dans son champ de compétence

8° Elle soutient et promeut le développement de l'économie sociale, solidaire et responsable ainsi que les innovations qui y concourent ».

A partir de ses diagnostics macroéconomiques, elle a également une fonction de **conseil**, qui dépasse d'ailleurs le strict cadre des finances publiques, et s'étend aux questions sociales et à l'emploi. Pour ce faire, la Direction générale du Trésor participe, aux côtés de la Direction générale de l'INSEE et la Direction générale des finances publiques, à l'élaboration du compte provisoire des administrations publiques ; aux côtés de la Direction du Budget, elle effectue des projections pluriannuelles des finances publiques.

Ainsi, le Gouvernement peut s'appuyer sur les analyses des personnes hautement qualifiées qui composent la Direction du Trésor pour avoir une **approche de l'ensemble de l'économie nationale**, et disposer de tous les éléments utiles pour cerner au plus près l'**impact économique probable des décisions financières** qu'il est amené à prendre.

Au-delà de ces fonctions principales de la Direction générale du Trésor, il faut noter que divers organismes lui sont directement rattachés. Parmi eux, l'**Agence France Trésor** et l'**Agence des participations de l'Etat**. La première est un service à compétence nationale chargé de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat (cf. leçons 5 et 7). La seconde est également un service à compétence nationale, qui concrétise les missions de l' "Etat-actionnaire" : l'Etat étant détenteur de participations, notamment dans le capital des entreprises publiques, cette agence a notamment en charge le contrôle de la qualité et de la sincérité de leurs comptes, et l'analyse de la pertinence des investissements réalisés.

B. La Direction du Budget

D'une manière générale, la Direction du budget joue un **rôle central dans le fonctionnement de l'Etat**, toute politique publique s'appuyant nécessairement sur des moyens financiers. Ce rôle, qui implique qu'elle veille en permanence à l'amélioration de la gestion publique, a été indirectement renforcé par les prescriptions européennes qui exigent une « *saine gestion des finances publiques* » dans le cadre de l'Union économique et monétaire, et est aujourd'hui primordial face aux conséquences de la "crise" économique et financière qu'il importe de juguler au mieux.

Décret n° [2007-447](#) du 27 mars 2007 relatif à la Direction du budget (JORF n° 74 du 28 mars 2007), plusieurs fois modifié, notamment par le décret n° [2015-1165](#) du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, par le décret n° [2016-1234](#) du 19 septembre 2016, et par le décret n° [2017-1584](#) du 20 novembre 2017 relatif à la direction interministérielle de la transformation publique et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (Extraits).

« I.- La direction du budget exerce les missions suivantes :

1° Définition de la politique des finances publiques, de la politique budgétaire de l'Etat ainsi que des outils de pilotage de ces politiques ;

2° Programmation pluriannuelle de mise en oeuvre de ces politiques et proposition, à ce titre, d'évolutions de politiques publiques compatibles avec cette programmation ;

3° Elaboration des lois de finances, suivi et pilotage de l'exécution du budget de l'Etat, suivi des besoins ou capacités de financement des administrations publiques ;

4° Définition des principes relatifs aux outils de budgétisation et aux règles de consommation des crédits inscrits en lois de finances ;

5° Amélioration de la performance de la gestion de l'Etat et des organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public ;

6° Coordination et contrôle de l'action des autorités chargées du contrôle financier ;

7° Suivi des aspects budgétaires des travaux relatifs aux politiques européennes, à leur évolution pluriannuelle, aux modes de financement de l'Union européenne ainsi qu'à l'élaboration et à l'exécution du budget communautaire annuel ;

8° Tutelle financière des organismes entrant dans son champ de compétence.

II.- Avec la direction générale des finances publiques, la direction interministérielle de la transformation publique, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, chacune pour ce qui la concerne, la direction du budget :

1° Participe aux travaux de modernisation des modes de gestion de l'Etat et des organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public ;

2° Participe à la définition de la méthodologie de l'analyse du coût des actions et valide sa présentation dans les documents annexés aux projets de lois de finances ;

3° Participe aux travaux relatifs à la définition des processus de gestion et des prescriptions fonctionnelles interministérielles applicables aux systèmes d'information de l'Etat dans les domaines budgétaire, financier, comptable ainsi que dans ceux relatifs aux ressources humaines et aux charges de personnels ;

4° Participe à l'élaboration et au suivi des normes de comptabilité publique ;

5° Définit les principes et les règles de gestion budgétaire et comptable applicables aux organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public.

III.- La direction du budget participe à l'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale, au suivi de leur exécution et à la conception des outils de mesure de la performance.

IV.- La direction du budget est associée :

1° Aux travaux de la direction générale de l'administration et de la fonction publique relatifs à l'organisation des services publics, à la coordination des règles statutaires applicables aux personnels de l'Etat et des autres collectivités publiques et aux principes de rémunération de ces personnels ;

2° Aux travaux de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la direction de la sécurité sociale relatifs au régime de protection sociale des personnels de l'Etat et des autres collectivités publiques ».

Ainsi, sur la base des travaux de la Direction générale du Trésor et des stratégies globales retenues par le Gouvernement, la Direction du budget a pour mission première de proposer au Gouvernement des **stratégies en matière de finances publiques**, et plus particulièrement une **politique budgétaire** adéquate.

Après que le Gouvernement ait déterminé ses priorités, elle est chargée – avec l'appui de diverses autres structures du ministère des finances – de trouver les marges de manœuvre nécessaires à leur financement, et de les traduire en moyens budgétaires.

Plus concrètement, c'est elle qui élabore matériellement le projet de loi de finances et l'ensemble des documents qui doivent l'accompagner. Elle constitue ainsi le rouage essentiel de mise en œuvre de la LOLF, et veille donc, notamment, à la maîtrise et à la **performance des dépenses publiques** dans le cadre de la nouvelle **logique de résultats**, à la cohérence de la structuration de la loi de finances en **missions** et **programmes**, et à la mise en œuvre des règles en matière de **justification au premier euro**. Tout au long de la procédure gouvernementale d'élaboration du PLF (cf. section 2), c'est elle qui organise la **concertation** entre les différents ministres qui sollicitent des crédits budgétaires et le ministère des finances qui doit harmoniser ces demandes.

La Direction du Budget constitue donc la structure essentielle de préparation des projets de **lois de finances initiales** et des projets de **lois de finances rectificatives**. Mais il faut mentionner ici que sa mission s'étend aussi au suivi et au pilotage de l'exécution budgétaire tant en dépenses qu'en recettes, et que c'est elle qui élabore également les projets de **lois de règlement** (cf. leçon 9).

En outre, dans le prolongement de ces diverses missions, elle est étroitement associée aux travaux de modernisation des modes de gestion de l'Etat, à l'élaboration et au suivi des normes de comptabilité publique, et à diverses réflexions relatives notamment à l'organisation des services publics.

C. La Direction générale des finances publiques

Créée en **2008** par la fusion de la **Direction générale des impôts** jusque-là chargée du calcul et du contrôle de l'impôt, et de la **Direction générale de la comptabilité publique** qui effectuait le recouvrement desdits impôts et le paiement des dépenses de l'Etat, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) constitue un exemple significatif de la réforme de l'Etat, et des "ministères financiers" en particulier. Cette restructuration répond au double objectif d'**optimisation de la performance de la gestion financière de l'Etat** (elle vise à opérer des regroupements d'emplois) et d'**amélioration des services offerts aux usagers** des administrations financières (elle se traduit par un regroupement de ces services sous forme d'un "guichet unique").

Ses attributions qui se rattachent plus directement à l'élaboration du projet de loi de finances sont liées, d'une part, à la **fonction d'expertise et de conseil financier** qui découle directement de sa mission de recouvrement des recettes de l'Etat et d'exécution des dépenses publiques, d'autre part à ses compétences en matière d'**élaboration de dispositions législatives et réglementaires à caractère fiscal**. Ainsi, elle veille à la fois à la qualité des comptes de l'Etat qui serviront de référence au chiffrage du prochain PLF, et à leur valorisation, en contribuant à la production des règles relatives à la fois aux recettes fiscales de l'Etat et à ses dépenses. C'est pourquoi la DGFIP, entre autres structures internes, comprend toujours une Direction de la législation fiscale, et est dotée de services directement liés à la gestion publique : notamment, un service comptable de l'Etat, et un service du budget et de la performance.

Décret n° **2008-310** du 3 avril 2008 relatif à la Direction générale des finances publiques, plusieurs fois modifié, notamment par les décrets n° **2016-1234** du 19 septembre 2016 et n° **2021-450** du 15 avril 2021 – Version consolidée (Extraits).

« La direction générale des finances publiques exerce les missions suivantes :

1° Elle conçoit et élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs à la fiscalité ainsi que les instructions générales interprétatives nécessaires à leur application ;

2° Elle conçoit et élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs au recouvrement des recettes publiques, au cadastre et à la publicité foncière, veille à leur mise en œuvre et exerce les missions d'administration correspondantes ;

3° Elle veille à l'établissement de l'assiette et à la mise en œuvre du contrôle des impôts, droits, cotisations et taxes de toute nature, ainsi qu'à leur recouvrement et à celui des autres recettes publiques ;

4° Elle veille à la production et à la qualité des comptes de l'Etat et concourt à leur valorisation ;

5° Elle élabore les règles et les procédures relatives au contrôle et au paiement des dépenses publiques, à la gestion financière et comptable des établissements publics nationaux ainsi que des établissements publics locaux d'enseignement, et veille à leur mise en œuvre ;

6° Elle élabore les règles et les procédures relatives à la gestion financière et comptable des collectivités territoriales et de leurs établissements et veille à leur mise en œuvre ; elle concourt à la valorisation des

comptes de ces collectivités et établissements ; elle anime l'expertise économique et financière des projets d'investissements publics et l'action économique de ses services déconcentrés ;

7° Elle définit et s'assure de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat et de ses opérateurs et est chargée de sa gouvernance.

Elle élabore la législation et la réglementation domaniales et veille à la mise en œuvre des missions de gestion et d'évaluation domaniales.

Elle exerce ses compétences dans le respect des dispositions du décret du 29 avril 2004 susvisé ;

8° En liaison avec la direction générale du Trésor, elle élabore les règles et les procédures relatives à la gestion de la dette publique, à l'exécution des opérations de trésorerie de l'Etat, ainsi qu'à la réalisation d'opérations de collecte de l'épargne au profit de l'Etat et des correspondants du Trésor, et veille à leur mise en œuvre ;

9° Elle élabore et veille à la mise en œuvre des règles et procédures relatives à la vérification de l'utilisation des fonds publics ;

10° Elle représente l'Etat, dans les domaines de sa compétence, devant les juridictions des ordres administratif et judiciaire ;

11° Elle représente le ministère dans les négociations internationales en matière fiscale ;

12° Elle instruit les demandes d'agréments fiscaux ;

13° Elle pilote, anime et évalue ses services déconcentrés ;

14° Elle définit la politique des ressources humaines pour ses services et assure la gestion de ses personnels ; elle alloue leurs moyens ; elle conçoit et met en œuvre les méthodes et instruments d'analyse, d'audit et de contrôle de gestion de leur activité permettant d'accroître leur performance ;

15° Elle exerce une mission d'animation et de coordination en matière de pensions de l'Etat, en liaison avec les autres administrations civiles et militaires de l'Etat ;

16° Elle est chargée de développer, de produire et de diffuser les statistiques publiques dans le domaine des finances publiques dans le respect de l'indépendance professionnelle de son service statistique, en liaison avec l'Institut national de la statistique et des études économiques, responsable de la coordination statistique.

».

Ces trois Directions des ministères financiers sont les plus directement impliquées dans le processus d'élaboration du projet de loi de finances. Néanmoins, il existe une multitude d'autres services rattachés à ces ministères, parmi lesquels il faut mentionner la **Direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**, qui produit, analyse et coordonne une masse considérable d'informations sur l'économie et la société françaises, informations qui sont d'une grande utilité notamment pour guider les pouvoirs publics dans la définition de leurs stratégies économiques et financières.

On peut également évoquer la **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**, qui veille à la régulation et au bon fonctionnement des marchés, et doit, pour ce faire, faire respecter les règles nationales et européennes en matière de concurrence. Elle a par ailleurs pour mission de protéger les consommateurs contre les pratiques commerciales abusives ou illicites et de veiller à leur sécurité.

A cela s'ajoutent enfin divers organes de contrôle, tels que l'Inspection générale des finances, ou le Service du contrôle général économique et financier, qui interviennent essentiellement lors de l'exécution de la loi de finances (cf. notamment leçon 11).

Section 2. Le processus d'élaboration du projet de loi de finances

On a déjà évoqué le fait que la LOLF, alors même qu'elle détaille par ailleurs les fondements, les principes et les mécanismes de la logique de résultats qu'elle instaure, laisse une liberté quasi totale au Gouvernement dans l'organisation de son travail d'élaboration des projets de lois de finances annuels. Néanmoins, si les étapes de cette procédure ne sont pas encadrées, le contexte de l'élaboration du PLF demeure très contraignant.

Remarque

ACTUALITÉ :

En raison du contexte politique, la procédure décrite dans cette section - qui demeure néanmoins le droit applicable selon la Constitution et la LOLF - n'a pas pu être respectée s'agissant de la loi de finances pour 2025.

Suite à la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République le 9 juin 2024 et aux élections législatives qui ont suivi (30 juin et 7 juillet), le Premier ministre Gabriel Attal a présenté, le 16 juillet, la démission de son Gouvernement.

A cette date, la procédure gouvernementale d'élaboration projet de loi de finances (PLF) 2025 était donc en cours ; mais la préparation du budget de l'année à venir ne relève pas du simple "traitement des affaires courantes" qui incombe à tout Gouvernement démissionnaire jusqu'à la désignation de son successeur.

Nommé seulement le 5 septembre, le Gouvernement de Michel Barnier ne disposait donc plus des délais qui encadrent la procédure d'élaboration d'un PLF. Il s'est néanmoins largement "appuyé sur le socle" du précédent projet du Gouvernement Attal, de sorte qu'à défaut d'être « *déposé sur le bureau de l'AN le premier mardi d'octobre* » (LOLF - art. 39), le nouveau PLF pour 2025 l'a été le jeudi 10 octobre.

Il importe également de préciser ici que, par la suite, la procédure parlementaire d'adoption de la loi de finances pour 2025 (Cf. Leçon 9) et la procédure d'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ont, l'une et l'autre, suscité de multiples et importants désaccords au sein des deux assemblées.

Le Premier ministre ayant alors décidé d'engager la responsabilité de son Gouvernement - conformément aux dispositions de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution - sur le PLFSS, l'Assemblée nationale a adopté une motion de censure le 4 décembre, et Michel Barnier a donc présenté sa démission et celle de son Gouvernement au Président de la République le 5 décembre.

Les procédures respectives d'élaboration de ces deux "lois financières" demeuraient donc en suspens à cette date, alors que François Bayrou, nommé Premier ministre le 13 décembre, a été chargé de constituer un nouveau Gouvernement qui a été nommé le 23 décembre.

Dès lors, il était patent que la loi de finances pour 2025 ne pourrait pas être promulguée avant le début de la nouvelle année budgétaire.

Dans cette hypothèse, dans le cadre de l'article 47 de la Constitution, l'article 45 de la LOLF dispose que « *le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année* ».

Cette **loi spéciale** « *prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances* » a été promulguée le 20 décembre 2024.

La loi de finances pour 2025 n'a été adoptée que le 14 février 2025, soit après le début de l'exercice budgétaire traditionnel.

§1. Le contexte de l'élaboration du PLF

Dans cette tâche fondamentale, le Gouvernement doit tenir compte de nombreuses contraintes dont la mise en œuvre est souvent difficile à orchestrer.

A. La diversité des contraintes

Le contenu et la portée de ces contraintes sont analysés par ailleurs dans ce cours, lors de développements qui leur sont plus directement consacrés. Elles ne seront donc que brièvement rappelées ici.

S'agissant de **contraintes juridiques** :

- Le Gouvernement est en premier lieu tenu de respecter les **exigences de l'Union économique et monétaire** (cf. leçon 2), plus particulièrement ici **en matière de déficit et d'endettement publics**, et de prendre en compte les prescriptions du **TSCG** entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 (cf. leçon 2). Il lui appartient donc d'ajuster les masses budgétaires de l'Etat de telle manière qu'elles tendent vers l'équilibre (cf. leçon 7), ou du moins qu'elles contribuent le moins possible à un déficit public (qui inclut, on le sait, le déficit des collectivités territoriales et celui des organismes sociaux) qui doit en principe rester inférieur à 3 % du PIB ; il doit également veiller à ce que le solde structurel annuel des administrations publiques tende à être inférieur à 0,5 % du PIB.
Pour ce faire, le PLF devrait maîtriser les dépenses de l'Etat (cf. leçon 5) afin qu'elles n'excèdent pas substantiellement le montant attendu des recettes ordinaires de l'Etat (cf. leçon 4) ; ainsi, l'endettement de l'Etat, cumulé à celui des collectivités territoriales et de la sécurité sociale, est censé rester en-dessous de la valeur européenne de référence, à savoir 60 % du PIB.
- En second lieu, le futur budget doit s'inscrire dans les engagements qu'a pu lui-même s'assigner l'Etat en matière de **programmation pluriannuelle de ses finances publiques** prévue par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (cf. leçon 6), et dans le cadre de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (cf. leçon 3). Ce cadre est également contraignant, tant en ce qui concerne la **maîtrise des dépenses** (dont l'objectif de croissance en volume est en principe déterminé) que la **progression des recettes**, et constitue donc une limitation substantielle des marges de manœuvre gouvernementales lors de l'élaboration du projet de loi de finances annuel.
Le poids de cette programmation pluriannuelle a été sensiblement renforcé par la **loi organique du 28 décembre 2021**, qui a désormais introduit dans la LOLF un titre préliminaire : "Dispositions relatives à la programmation des finances publiques" (Cf. Leçon 3 – Section 5).
- Il faut noter enfin qu'une troisième contrainte juridique a pesé sur l'élaboration des PLF entre 2007 et 2012, à savoir la révision générale des politiques publiques (RGPP) ; mais elle a été formellement écartée en tant que telle par la majorité issue des élections présidentielles et législatives de 2012.

A côté de ces contraintes juridiques, l'élaboration du projet de loi de finances doit également tenir compte de **contraintes économiques** incontournables.

On sait en effet que **les décisions financières publiques sont largement tributaires du contexte économique**, tant national qu'international. Le Gouvernement ne peut donc s'en affranchir. Dans le cas contraire, il risquerait d'abord de mettre en péril les **équilibres économiques nationaux**, non seulement pour le secteur public, mais également pour le secteur privé de production ; ce faisant, il risquerait également d'enfreindre indirectement les contraintes juridiques précédemment évoquées, notamment en creusant à terme le déficit public et en faisant augmenter corrélativement l'endettement public.

Les stratégies économiques et budgétaires que le Gouvernement a en principe toute latitude de déterminer sont donc en réalité substantiellement restreintes par l'environnement dans lequel doit s'inscrire l'exécution du futur budget en cours d'élaboration. La désorganisation de l'économie mondiale par la pandémie de Covid-19 au début des années 2020 et par la guerre en Ukraine depuis 2022 témoigne notamment du poids de ces contraintes sur les finances publiques des Etats.

Ce sont ces considérations qui viennent d'ailleurs justifier l'importance qui doit être accordée aux prévisions économiques et financières préalablement établies par les structures internes des ministères financiers. On

comprend dès lors que, compte tenu de l'ampleur et surtout de la diversité de ces exigences, le Gouvernement éprouve souvent d'importantes difficultés à les concilier.

B. La difficile conjugaison des contraintes

En matière d'élaboration du projet de loi de finances, on sait que le Gouvernement dispose d'un monopole que la Constitution elle-même consacre. Il n'est donc pas concevable que lui soit imposée l'intervention de structures exogènes, fût-ce seulement pour l'assister dans cette tâche qui met pourtant en jeu l'ensemble de l'activité nationale.

Conscient cependant de l'importance des enjeux, le Gouvernement a à plusieurs reprises tenté de s'appuyer sur des instances qu'il a lui-même créées, susceptibles de lui apporter des collaborations utiles ; la plupart du temps, elles ont été éphémères.

En savoir plus : Des instances spécifiques

Pour ne se limiter qu'à une période relativement récente, en 2006, et parallèlement à la mise en place de structures informelles, telles notamment des Conférences nationales sur le déficit public, un décret avait simultanément créé un **Conseil d'orientation des finances publiques** et organisé une **Conférence nationale des finances publiques**, le premier étant essentiellement – mais non exclusivement – en charge de préparer la réunion annuelle de la seconde.

Cette Conférence devait constituer l'instance de concertation de l'ensemble des administrations publiques, avant que ne soient élaborés leurs projets de budgets respectifs. Ces deux structures avaient été conçues pour répondre à la volonté d' « *organiser le dialogue entre les acteurs publics et (de) promouvoir un pilotage renforcé des finances publiques nationales* ».

Elles étaient censées faire directement écho aux exigences de l'Union économique et monétaire, en associant, entre autres participants, des représentants des trois entités (l'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité sociale) dont on sait que les déficits et l'endettement sont conjointement encadrés par les normes européennes (Cf. Leçon 2).

La démarche était donc prometteuse. Pourtant, ces deux instances n'ont tenu que deux réunions ; elles ont été supprimées en 2013.

Pour autant, de telles initiatives de l'exécutif, bien qu'avortées, n'en témoignent pas moins des difficultés de tout temps rencontrées par le Gouvernement dans l'appréhension globale du contexte économique et dans la traduction financière annuelle de ses stratégies. Elles viennent également renforcer les arguments récurrents en faveur d'une large concertation nationale, à l'heure où tant les exigences européennes que les répercussions de l'interdépendance des économies à l'échelle mondiale impliquent que l'ensemble des acteurs économiques et financiers nationaux conjuguent leurs efforts au service de politiques publiques efficientes.

C'est pour tenter de satisfaire à ces objectifs que la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (cf. leçon 3) a créé, dans le prolongement du TSCG, un **Haut Conseil des finances publiques (HCFP)** (Cf. Leçon 3 - section 4).

Cet organisme se voit confier un rôle déterminant en la matière, puisqu'il est notamment « *saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances de l'année* », et qu'il doit alors émettre un avis rendu public qui doit être joint au projet de loi de finances soumis au Parlement.

Le HCFP est ainsi amené à se prononcer sur le réalisme des prévisions macroéconomiques, et, dans le cadre des engagements européens de la France, sur la cohérence de la trajectoire nationale de retour à l'équilibre des finances publiques.

Remarque

Dans son avis du 17 septembre 2021 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022, le HCFP « regrette (des) conditions de saisine qui ne lui permettent pas de rendre un avis pleinement éclairé sur les prévisions de finances publiques pour 2022 à l'intention du Parlement et des citoyens, en application de son mandat ».

A l'appui de cette affirmation, il considère que « le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 dont le Haut Conseil a été saisi est incomplet. En effet, il n'intègre pas l'impact de mesures d'ampleur qui ont pourtant déjà été annoncées par le Gouvernement (grand plan d'investissement, revenu d'engagement notamment) et que celui-ci prévoit de faire adopter par voie d'amendement au cours du débat parlementaire ».

Dès lors, il en conclut que « si, comme il est vraisemblable, le scénario macroéconomique et de finances publiques était modifié pour prendre en compte ces mesures, une nouvelle saisine du Haut Conseil par le Gouvernement serait alors nécessaire ».

Dans son avis du 21 septembre 2022 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, et tout en déplorant que sur certains points qui lui sont soumis « ni les modalités, ni les impacts, ni le calendrier ne sont documentés », le HCFP formule expressément quelques réserves de fond : selon lui, « le projet de loi de programmation n'inscrit pas de retour rapide vers l'objectif d'équilibre des finances publiques à moyen terme, auquel la France s'est engagée, et l'inflexion visée de la trajectoire de dette est limitée et tardive, alors même que les hypothèses de croissance sont optimistes ».

Ses avis peuvent non seulement apporter au Gouvernement des indications utiles dans la définition de ses prévisions et de ses stratégies économiques et financières, mais également éclairer l'ensemble des acteurs économiques.

On notera par ailleurs que le Conseil constitutionnel se réfère à ces avis lorsque, notamment, la question de la sincérité des prévisions contenues dans la loi de finances est invoquée devant lui (cf. leçon 10).

Remarque

Les références que le Conseil constitutionnel fait désormais aux avis émis par le HCFP, lorsqu'il a à statuer notamment sur la fiabilité des hypothèses économiques sur lesquelles repose la loi de finances, témoignent de l'importance majeure de l'intervention de ce Haut conseil dans la procédure d'élaboration gouvernementale du projet de loi de finances.

§2. Le calendrier budgétaire gouvernemental : les étapes de la procédure d'élaboration du projet de loi de finances

En l'absence de dispositions expresses de la LOLF relativement à la procédure d'élaboration du PLF, le Gouvernement a tenté de mettre à profit la liberté qui lui était ainsi laissée pour **adapter cette procédure aux nouvelles exigences de la logique de résultats**. On doit rappeler ici que l'ordonnance de 1959 ne précisait pas, elle non plus, cette procédure ; mais les mécanismes d'élaboration utilisés dans le cadre de sa logique de moyens n'étaient plus désormais totalement compatibles avec les principes novateurs posés en 2001.

En l'occurrence, **cette démarche d'adaptation est essentiellement pragmatique** : ceci explique que certaines étapes de la procédure actuellement pratiquée aient connu – et connaissent encore – quelques **modifications d'une année à l'autre**.

En outre, il faut également intégrer à cette procédure diverses innovations juridiques.

Certaines de ces innovations sont liées aux **obligations budgétaires des Etats membres de l'UEM** et aux mutations qu'elles peuvent potentiellement connaître en fonction du contexte économique. Elles se concrétisent notamment par l'obligation pour les Etats membres de soumettre préalablement aux instances européennes leurs grandes orientations budgétaires pour l'année à venir, et, le cas échéant, à moduler ensuite leur PLF en cours d'élaboration en fonction des observations qui leur sont formulées en retour (cf. Leçon 2).

En savoir plus : Les avis de la Commission européenne

Pour la première fois depuis la mise en place de ces procédures (cf. les modifications apportées aux dispositions du PSC, plus particulièrement par le "two-pack" : Leçon 2) la Commission européenne a présenté, [le 15 novembre 2013](#), ses avis sur les projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro pour 2014.

Depuis, elle intervient **annuellement** à ce titre.

D'autres innovations majeures sont nationales.

- L'une d'entre elles résulte des **lois de programmation pluriannuelle des finances publiques**, autorisées par la révision constitutionnelle de 2008 (cf. Leçon 6) et précisées ultérieurement par la **loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques** (Cf. Leçon 3). Désormais, la procédure gouvernementale d'élaboration du PLF diffère donc quelque peu selon l'étape de cette programmation dans laquelle se situe le PLF qui est en cours d'élaboration.

Par la suite, les "dispositions relatives à la programmation des finances publiques" introduites dans la LOLF par la **loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques** (Cf. Leçon 3) sont venues préciser expressément le contenu de ces lois de programmation, et par voie de conséquence les modalités de leur prise en compte dans les PLF annuels, à partir de la loi de finances pour 2023.

Cependant, le projet initial de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 a été rejeté en commission mixte paritaire en décembre 2022, ne trouvant sa concrétisation qu'un an plus tard, par la **loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027** (Cf. Leçon 3 - section 4 - § 1).

- D'une manière plus générale, cette même loi organique de 2021 a introduit dans le processus d'élaboration gouvernementale (et dans le processus d'adoption parlementaire : Cf. Leçon 9) un certain nombre de dispositions qui viennent également modifier quelque peu le déroulement de cette phase d'élaboration.

Il en va ainsi, par exemple, de l'obligation pour le Gouvernement de communiquer désormais au Parlement, en amont de son examen annuel du PLF, divers documents – outre ceux habituellement annexés au PLF – qui doivent lui permettre de mieux apprécier par la suite les orientations et le contenu de ce projet, en particulier un rapport qui analyse **la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques**. Cette obligation est de nature à impacter la détermination des choix gouvernementaux en matière de recettes et de dépenses dans son PLF.

Remarque

La LOLF est entrée pleinement et intégralement en vigueur le 1^{er} janvier 2005. C'est donc la loi de finances pour 2006 qui fut la première à avoir été intégralement élaborée et exécutée "en mode LOLF".

L'adaptation, bien que pragmatique, de la procédure d'élaboration du PLF à la **logique de résultats de la LOLF** (cf. leçon 3) a donc trouvé sa source dans une circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005.

On pourra remarquer, dans ce texte, des références expresses à la "modernisation de l'Etat" et à l'"assainissement des finances publiques", ainsi qu'aux "stratégies" visant l'"efficacité" et la "performance", qui constituent le socle de la LOLF.

Circulaire du 21 janvier 2005 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2006 dans le nouveau cadre budgétaire (JORF n° 20 du 25 janvier 2005).

« Paris, le 21 janvier 2005.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) rend nécessaire une réforme en profondeur de la procédure budgétaire, avec l'objectif de poursuivre la modernisation de l'Etat et

l'assainissement de nos finances publiques. La LOLF introduit cette année de nombreuses innovations. Les crédits seront présentés par mission et programme, avec une justification de dépenses dès le premier euro qui met fin à la distinction entre services votés et mesures nouvelles. Au sein de chaque programme, le gestionnaire disposera d'une très large capacité de redéploiement de ses moyens. En contrepartie, la procédure budgétaire devra réserver une place primordiale aux travaux sur la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance associés à chaque programme qui sont des outils indispensables pour mettre en œuvre une véritable culture de résultat. Ce nouveau cadre budgétaire nous donne une opportunité unique d'accroître l'efficacité de l'action gouvernementale. L'enjeu est double : améliorer le service public rendu au citoyen, mais également dégager de nouvelles marges de manœuvre au profit des priorités du Gouvernement. Je souhaite en conséquence réorganiser le travail gouvernemental en matière budgétaire. La nouvelle procédure budgétaire se décomposera désormais en quatre grandes phases.

1. A la fin du mois de janvier, je vous réunirai pour présenter, avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre des solidarités, de la santé et de la famille et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, notre stratégie d'ensemble en matière de finances publiques telle qu'elle résulte du programme de stabilité. Ce séminaire gouvernemental sera l'occasion de faire le point sur la situation des finances de l'Etat et des comptes sociaux. Il nous permettra d'identifier des mesures permettant de contribuer à la réalisation de nos objectifs pluriannuels en matière de redressement et de diminution de la rigidité de la dépense. A l'issue de ce séminaire, je vous adresserai une lettre de cadrage fixant des orientations et des normes de maîtrise des dépenses publiques.

2. Au cours des mois de février et mars se déroulera une phase d'examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets concrets de réforme et des économies qui leur sont associées. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire organiseront avec chacun d'entre vous des réunions d'économies structurelles, qui permettront d'examiner les projets de réforme des différentes politiques publiques et d'en tirer les conséquences en termes de crédits, d'effectifs et de recrutements. Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et le secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat piloteront conjointement, dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme (SMR) pour 2005, un exercice complémentaire portant sur le fonctionnement de l'Etat, en vue d'identifier des mesures permettant de dégager des gains de productivité. Vos services rencontreront la direction du budget lors de réunions budgétaires pour instruire vos demandes de crédits qui intégreront les prescriptions de la lettre de cadrage. L'ensemble de vos crédits exprimé au premier euro sera alors examiné, ainsi que vos effectifs et vos objectifs de recrutements. Ces réunions seront également l'occasion de valider la nomenclature budgétaire au niveau le plus fin.

3. Au mois d'avril, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire me communiquera les éléments ressortant de l'instruction conjointe que vous aurez effectuée. J'organiserai des réunions de restitution afin d'examiner avec vous les économies structurelles à mettre en œuvre et d'apprécier vos propositions budgétaires par rapport au cadrage d'ensemble. L'évolution des dépenses fiscales afférentes à chaque mission sera prise en compte. Je vous adresserai, à l'issue de ce cycle de réunions, les lettres arrêtant vos plafonds en crédits, à partir de la nomenclature en missions, et en effectifs, ainsi que les principales réformes structurelles à mettre en œuvre. Ces lettres seront transmises aux commissions des finances des deux assemblées. Courant mai, un cycle de réunions se tiendra entre vos services et la direction du budget pour arrêter la répartition par programme des plafonds de crédits arrêtés. Ces réunions devront être conclusives afin que la répartition des crédits puisse être arrêtée avant la fin du mois de juin.

4. La dernière étape de la procédure budgétaire sera consacrée à compter du mois de mai aux travaux relatifs à la performance et à la finalisation des documents budgétaires à destination du Parlement. Après des réunions entre vos services et la direction du budget, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire organiseront avec vous des conférences de gestion publique. Elles auront pour objet de finaliser la liste des objectifs et indicateurs du projet de loi de finances et de fixer les cibles de résultats à atteindre en 2006, compte tenu des stratégies pluriannuelles arrêtées pour chaque programme. Il sera tenu le plus grand compte des propositions qu'aura formulées le Parlement sur les avant-projets annuels de performances transmis à l'automne dernier. La liste des missions et programmes telle que je l'ai arrêtée sera communiquée au Parlement au moment du débat d'orientation budgétaire. Sera également communiquée au Parlement la liste des objectifs et indicateurs retenus. Ce débat sera l'occasion

d'un premier rendez-vous avec la représentation nationale sur la stratégie de finances publiques et les grandes orientations du budget en préparation. Les mois de juillet et d'août seront consacrés à la finalisation des documents à destination du Parlement, en particulier dans les aspects relatifs à la justification de vos crédits et à la présentation de l'ensemble de vos projets annuels de performances.

Les modalités et le contenu précis de chacune de ces phases seront précisés par des circulaires du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire. J'appelle votre attention sur les délais exigeants de cette procédure budgétaire réformée. Le respect des délais constitutionnels de dépôt du projet de loi de finances et de ses annexes exigera une forte discipline collective. Avec cette modernisation de la procédure budgétaire, le Gouvernement s'engage dans un effort résolu et inédit de réforme de la gestion publique, destiné à développer la culture de performance dans l'administration tout en poursuivant le redressement des finances publiques.

Jean-Pierre Raffarin ».

Les quatre grandes phases de l'élaboration du PLF, telles qu'elles résultaient de la circulaire de 2005, ont été globalement pérennisées.

Elles ont cependant subi, au fil du temps, des aménagements successifs - et souvent circonstanciels - afin de mieux les adapter aux multiples contraintes que la logique de résultats a fait apparaître.

La mise en œuvre des modifications de la LOLF introduites par la **loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques** (Cf. Leçon 3), à partir de la loi de finances pour 2023, est de nature à susciter, directement et indirectement, d'autres aménagements.

A. La définition des priorités

Dès le mois de janvier qui précède l'année pour laquelle le PLF est élaboré - soit donc quasiment un an avant que cette future loi de finances entre en vigueur – le Gouvernement définit les priorités du prochain budget. Cette première étape traduit directement les dispositions de l'article 38 de la LOLF, puisque c'est ici "l'autorité du Premier ministre" qui va prévaloir.

En réalité, des travaux préparatoires de ce projet débutent même plus tôt, de manière informelle, puisque les services du ministère des finances doivent avoir précédemment effectué un travail interne, notamment pour recenser d'éventuelles réformes récentes et organiser la programmation des mois à venir.

Cette phase, éminemment politique, n'est pas expressément organisée par les textes. Les participants sont donc susceptibles de varier d'une année à l'autre, le plus souvent en fonction des éléments marquants du contexte économique et de la nature des politiques publiques appelées à y répondre.

Remarque

La circulaire de 2005 évoquait, pour cette année-là, la présence du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministre des solidarités, de la santé et de la famille et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire : il s'agit là bien évidemment des ministres les plus directement impliqués dans les secteurs économiques et sociaux. Mais d'autres membres du Gouvernement ont pu être appelés à y participer au cours des années suivantes, d'autant que la nomenclature gouvernementale française n'est pas figée et que, de ce fait, les attributions des ministres peuvent être plus ou moins diversifiées, restreintes ou élargies, au gré des nécessités.

Quoi qu'il en soit, c'est là que, au regard de la situation des finances publiques et en fonction des priorités économiques et politiques, vont être arrêtées des **stratégies budgétaires globales** pour l'année à venir, tout en s'inscrivant dans la programmation pluriannuelle en cours, et en tenant compte des engagements européens de la France. Cette étape consacre d'une certaine manière la solidarité gouvernementale face aux stratégies qui y sont définies.

Il faut préciser ici que, lorsque le Gouvernement a également en charge d'élaborer un projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, les priorités pluriannuelles sont simultanément définies.

Remarque

Il peut arriver que des événements politiques décalent quelque peu les étapes de la procédure budgétaire. Ce fut le cas en 2012, avec le changement de majorité politique consécutif aux élections présidentielles et législatives ; les stratégies pour la loi de finances pour 2013 et pour les orientations pluriannuelles 2013-2015 n'ont été définies qu'en juin, après ces élections.

B. Les réunions techniques

C'est à ce stade de la procédure que l'on observe quasi annuellement les plus importantes adaptations matérielles, afin de tenir compte à la fois des expériences acquises et de diverses évolutions exogènes, notamment l'introduction d'une programmation pluriannuelle nationale et les modifications des mécanismes de surveillance dans le cadre de l'UEM.

D'autres adaptations sont intervenues consécutivement à la mise en œuvre des dispositions de la **loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques** (Cf. Leçon 3).

Au cours de cette phase de réunions multiples, il s'agit d'abord, pour chacun des membres du Gouvernement, de tirer, au sein de son ministère, les conséquences des stratégies précédemment définies, en examinant les réformes susceptibles d'être introduites dans la gestion des programmes de la loi de finances à venir, et, par voie de conséquence, leurs répercussions (le plus souvent à la baisse) sur leurs demandes de crédits budgétaires.

Ces réunions, dites **conférences d'économies structurelles**, vont se poursuivre, à la Direction du Budget, par les **conférences budgétaires**. Il s'agit alors, pour les ministres ou leurs services, de préciser les objectifs des programmes dont ils ont la charge (cette étape constitue une innovation importante par rapport aux habitudes de "reconduction" budgétaire qui prévalaient dans le cadre de l'ordonnance de 1959). Les services techniques des ministères sont alors amenés à discuter – parfois âprement – les montants de leurs demandes de crédits (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement : cf. leçon 6), et leurs demandes d'emplois.

Remarque

On doit ici rappeler, d'une part, que les demandes de crédits doivent être justifiées au premier euro, et, d'autre part, que le contenu même de ces demandes est sensiblement modifié dès lors qu'existe une programmation pluriannuelle des finances publiques, puisqu'il faut évidemment prendre en compte l'exécution des années déjà écoulées de cette programmation.

Il faut de nouveau insister sur le fait qu'au cours de ces premières phases de la procédure, prévaut le principe d'égalité juridique des ministres. Dès lors, si des différends venaient à surgir – ce qui est fréquemment le cas – le ministre chargé des finances ne dispose d'aucun moyen juridique pour faire prévaloir ses contraintes financières.

D'ailleurs, parallèlement, l'"autorité du Premier ministre" se manifeste de nouveau ici, par l'envoi d'une **lettre de cadrage** à chacun des membres du Gouvernement. Cette lettre, identique dans son contenu pour tous ses destinataires, leur rappelle les stratégies qui devront sous-tendre le futur PLF et leur indique les normes retenues en matière de maîtrise des finances publiques. Elle en fixe ainsi le "cadre", d'où son nom.

C'est en principe à ce stade de la procédure que le Gouvernement va adresser au Haut Conseil des Finances Publiques des premières indications sur le PLF en cours d'élaboration, afin d'éclairer l'avis qu'il devra rendre ultérieurement.

Remarque

Il faut insister sur le fait que ces divers éléments seront communiqués aux parlementaires avant la fin du mois de juin, par le biais du « **rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques** » (LOLF – article 48) ; on verra que ce rapport peut d'ailleurs donner lieu à un débat – débat d'orientation des finances publiques, anciennement débat d'orientation budgétaire (DOB) – à l'Assemblée nationale et au Sénat (cf. leçon 9).

C. Les arbitrages et réunions de restitution

Les **réunions de restitution** mettent en principe un terme aux débats précédents, en permettant à chaque membre du Gouvernement de faire le point, avec le ministre chargé des finances, puis avec le Premier ministre, sur l'état des positions respectives de ses services et de ceux du ministère des finances.

Parallèlement, les **indicateurs de performance** au regard desquels l'efficacité de la dépense publique pourra être ultérieurement appréciée sont élaborés ; sont également préparés les **projets annuels de performance (PAP)** qui devront être présentés au Parlement en même temps que le PLF proprement dit. Depuis sa modification en 2021, la LOLF dispose que ces PAP - comme d'ailleurs plusieurs autres indicateurs - devront concerner non seulement l'année considérée mais aussi les deux années suivantes.

L'objet essentiel de ces réunions de restitution est de permettre au chef du Gouvernement, dans le cadre du pouvoir d'autorité que lui confèrent les textes, de trancher sur les points de divergence en procédant aux **arbitrages** désormais indispensables.

A l'issue de ces réunions, le Premier ministre adresse à chaque ministre une **lettre-plafond**. A la différence de la lettre de cadrage, identique pour chacun de ses destinataires, ces lettres-plafonds sont individualisées : elles arrêtent définitivement, pour les missions de la future loi de finances, les plafonds en crédits et en effectifs, et précisent, le cas échéant, les principales réformes structurelles à mettre en œuvre.

Remarque

Quand aucun évènement particulier ne vient perturber le déroulement de ce calendrier budgétaire, les lettres-plafonds sont envoyées dans le courant du mois de juin. Les arbitrages du Premier ministre n'étant pas susceptibles d'être remis en cause (il arrive néanmoins que des désaccords surgissent lors des réunions de répartition qui suivent, et qu'un nouvel arbitrage soit nécessaire), il reste le plus souvent moins de trois mois pour finaliser le projet de loi de finances.

D. Les réunions de répartition et la finalisation des documents budgétaires

Ce sont donc des étapes essentiellement techniques. Les réunions de répartition, ou "**conférences de répartition**", permettent tout simplement de ventiler les crédits et les emplois entre les différents programmes des missions de la future loi de finances, dans le respect des plafonds précédemment arrêtés.

Dans le même temps, les **projets annuels de performance (PAP)** sont eux aussi précisés et complétés. Cette tâche est particulièrement importante, puisqu'on sait que c'est à l'aune des **indicateurs de résultats** de la loi de finances, contenus dans ces PAP, que l'**efficacité de la dépense publique** pourra être analysée au terme de l'exercice budgétaire : la logique de résultats introduite par la LOLF implique en effet que les rapports annuels de performances (RAP) joints à la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (nouvelle dénomination de la loi de règlement depuis la loi organique du 28 décembre 2021) puissent alors être confrontés aux prévisions, et aux autorisations qui en ont découlé (cf. Leçon 9).

Remarque

Il faut ici rappeler de nouveau que la question de l'association du Parlement au cours de cette procédure gouvernementale d'élaboration du projet de loi de finances a longtemps été posée. Elle a d'abord trouvé des réponses informelles sous la forme du **débat d'orientation budgétaire (DOB)**, avant que la LOLF (article 48) vienne encadrer cette éventuelle intervention des Assemblées lors d'un **débat d'orientation des finances publiques (DOFP)** (cf. Leçon 9).

Ce texte est transmis au **Haut Conseil des Finances Publiques** (Cf. Leçon 3 - section 4), pour qu'il émette un avis sur ce projet de loi de finances, et notamment sur sa cohérence au regard de la programmation pluriannuelle et sur le réalisme des prévisions macroéconomiques.

A l'issue de cette procédure d'élaboration, le projet de loi de finances doit, conformément à l'article 38 de la LOLF, être « **délibéré en conseil des ministres** ». Cette étape ultime a généralement lieu lors du dernier conseil des ministres du mois de septembre, afin que ce projet puisse être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 1^{er} mardi d'octobre au plus tard (LOLF – article 39 al. 1) (cf. Leçon 9).

Remarque

ACTUALITÉ :

Pour l'élaboration du **PLF pour 2025**, ces diverses étapes n'ont pu être respectées (Cf. dissolution de l'Assemblée nationale et élections législatives anticipées, démission du Gouvernement Attal, nomination tardive du Gouvernement Barnier, censure de ce dernier puis constitution du Gouvernement Bayrou).

Certes, le Premier ministre Gabriel Attal avait bien envoyé des lettres plafond le 20 août, mais celles-ci ne pouvaient évidemment lier son successeur dans la mesure où, à cette date, il était démissionnaire.

De nouvelles lettres plafond ont été communiquées le 19 septembre.

Le dépôt du PLF sur le bureau de l'Assemblée nationale n'a pu avoir lieu que le 10 octobre.

Mais la procédure a été de nouveau interrompue par la censure du Gouvernement Barnier.

Alors que la loi spéciale du 20 décembre 2024 (Cf. début de section 2) permettait de façon transitoire de continuer à gérer les finances de l'Etat, le PLF a été repris par le Gouvernement Bayrou. Un texte commun élaboré en Commission mixte paritaire a été définitivement adopté à l'Assemblée nationale (après recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution par le Premier ministre) puis au Sénat. Après examen par le Conseil constitutionnel la **loi de finances pour 2025** a été promulguée le 14 février 2025.