



La référence du droit en ligne



La préparation du projet de loi de finances
(cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I - Les acteurs de l'élaboration du projet de loi de finances	4
La prééminence de l'exécutif	4
Le rôle mineur du législatif.....	5
II - Les phases de l'élaboration du projet de loi de finances	6
1° étape : la fixation des grands équilibres budgétaires de Janvier à Février	6
2° étape : l'instruction des demandes de crédits de Février à Mars.....	7
3° étape : les arbitrages du Premier ministre d'Avril à Juin	7
4° étape : le débat d'orientation budgétaire en Juin	7
5° étape : la finalisation du projet de Juin à Septembre	8
6° étape : l'examen par le Conseil d'Etat et le Conseil des ministres	8
III – L'évaluation des masses budgétaires	9
Des masses budgétaires qui dépendent de données économiques et politiques	9
Les techniques d'évaluation des masses budgétaires.....	10

Introduction

La préparation du projet de loi de finances, dont la collégialité a été renforcée par la LOLF, est un processus tant long, puisqu'il commence plus d'un an avant l'exercice budgétaire concerné, que complexe dans la mesure où il se fonde sur des prévisions économiques qui présentent, par nature, un fort degré d'incertitude. Au cœur de ce processus, l'on trouve principalement le pouvoir exécutif (I), le rôle du Parlement étant résiduel depuis 1958, même si la LOLF a tenté de le rehausser. Concrètement, l'article 38 de la célèbre loi organique prévoit que "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". Il résulte, alors, de cette disposition et de l'examen des pratiques politiques que, si l'élaboration proprement dite du projet de budget relève du ministre des finances, aidée en cela par la Direction du budget, les grandes orientations des finances publiques et les arbitrages les plus sensibles sont décidées par le chef du gouvernement et le président de la République.

Au plan du déroulement du processus d'élaboration du projet de budget, il importe de retenir que la LOLF a considérablement fait évoluer les choses (II). En effet, cette dernière substitue à une logique ascendante une logique descendante. Avant, les crédits étaient discutés entre services, puis ministres, puis donnaient lieu à des arbitrages du Premier ministre. Désormais, la stratégie d'ensemble est définie collectivement et ensuite déclinée au niveau de chaque ministère, chaque ministre ayant, alors, une plus grande souplesse pour répartir les crédits. Ainsi, la procédure commence par la fixation des grands équilibres budgétaires qui donne lieu à l'envoi à chaque ministre d'une lettre de cadrage qui fixe les grandes orientations budgétaires pour l'année à venir. Puis, a lieu l'instruction des demandes de crédits : concrètement, se déroulent des réunions entre les ministres et le ministre des finances au cours desquelles les premiers présentent au second l'intégralité de leurs demandes en emplois et en crédits. A l'issue de ces réunions, un compte rendu commun est transmis au Premier ministre qui tranche les désaccords et adresse les lettres de plafond qui sont spécifiques à chaque ministre. Puis, avant la fin du mois de juin, a lieu au Parlement un débat d'orientation budgétaire dans lequel le gouvernement présente un rapport sur l'évolution de l'économie et sur les orientations des finances publiques. Le projet de loi de finances est, ensuite, finalisé de Juin à Septembre : il s'agit principalement de répartir les crédits et les emplois entre les différents programmes et actions d'une mission, d'arrêter le montant définitif des recettes et de finaliser les projets annuels de performance de chaque programme. Enfin, le projet de loi de finances est examiné par le Conseil d'Etat et le Conseil des ministres.

Il faudra, pour conclure, dire quelques mots sur l'évaluation des masses budgétaires, à savoir les recettes et les dépenses, dans la mesure où il s'agit là d'un préalable indispensable à l'élaboration du projet de budget. Leur poids dépend, en effet, de données économiques et politiques qui rendent difficile la mise en œuvre des différentes techniques d'évaluation.

I - Les acteurs de l'élaboration du projet de loi de finances

L'article 47 de la Constitution de 1958 prévoit que l'initiative des lois de finances appartient au Gouvernement ; en d'autres termes, il ne peut y avoir que des projets de lois finances, et en aucune façon des propositions. La sphère financière n'échappe, donc, pas à la « règle » en vigueur depuis 1958 en matière d'élaboration des textes législatifs et qui veut que le rôle de l'exécutif soit prééminent, même si la LOLF a tenté de rehausser les prérogatives du Parlement en matière budgétaire. Les constituants avaient, en effet, la volonté de réagir contre la toute puissance de la commission des finances sous les III^e et IV^e République.

La prééminence de l'exécutif

L'article 38 de la LOLF prévoit que "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". Cette prédominance de l'exécutif peut s'observer tant dans son versant politique qu'administratif.

⌘ Au plan politique, si la LOLF prévoit que le projet de loi de finances est préparé par le ministre des finances, dans les faits, la nature éminemment sensible des questions financières fait que tant les grandes orientations budgétaires que les arbitrages délicats entre ministres sont, en réalité, décidé par le Premier ministre et le président de la République. D'ailleurs, l'article 38 précité prévoit que la préparation des projets de loi de finances s'effectue sous l'autorité du premier ministre et que ces projets sont délibérés en conseil des ministres qui est présidé par le chef de l'Etat. Pour autant, le rôle du ministre des finances demeure essentiel : en effet, c'est lui qui coordonne et centralise toutes les demandes de crédits ou contrôle les recettes. Surtout, c'est lui qui, par les hautes compétences de ses services, fournit aux deux têtes de l'exécutif les informations financières nécessaires à la prise de décision. D'une certaine façon, le ministre des finances intervient en amont et en aval des choix politiques effectués par le Premier ministre et le chef de l'Etat dans la mesure où c'est lui qui d'une part collecte les données indispensables à ces choix et d'autre part assure leur traduction en terme budgétaire. Enfin, il ne faut pas oublier le rôle des ministres dépensiers qui participent bien sur à l'élaboration du budget en prévoyant les crédits budgétaires qu'ils souhaitent obtenir.

⌘ Au plan administratif, le ministre du budget est aidé par différents directions. La plus importante est la Direction du budget dont l'action doit se faire en ayant constamment à l'esprit l'équilibre global du budget et en se plaçant dans une perspective triennale de maîtrise des finances publiques qui est transmise à l'Union européenne. Cette direction doit, ainsi, faire une estimation des recettes et des dépenses, analyser l'application de la loi de finances passée en étudiant les objectifs posés et les résultats obtenus, afin de questionner l'utilité et l'efficacité de la dépense publique. Cet exercice est délicat car on ne connaît pas toutes les données de l'année à venir. Dès lors, des prévisions inexactes risquent de fausser tout le projet de budget. Durant toute la phase de préparation, elle est en contact avec les ministères ce qui lui permet d'avoir une idée précise des budgets de chacun. Pour fixer des prévisions exactes, elle est en liaison avec d'autres directions, notamment la Direction du Trésor et de la politique économique et la Direction générale des finances publiques afin d'affiner les estimations de recettes et de charges.

Le rôle mineur du législatif

En matière de préparation du projet de loi de finances, le rôle des parlementaires est minime. Il a, cependant, été renforcé par la LOLF puisque cette dernière prévoit la possibilité d'instaurer un débat d'orientation budgétaire, à la fin du printemps, sur les grandes lignes du budget projeté l'année suivante. Afin que députés et sénateurs s'expriment de manière éclairée, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques doit être obligatoirement déposé au cours du dernier trimestre de la session ordinaire. Il contient une analyse des évolutions économiques constatées, une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire de la France, une évaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que la liste des missions, programmes et indicateurs de performance. Le débat d'orientation budgétaire s'appuie aussi sur le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution du budget précédent et sur les rapports des commissions des finances des deux assemblées. Pour autant, cette avancée reste toute relative étant donné que ce débat est à la discrétion du Premier ministre et qu'il ne donne pas lieu à un vote.

Au-delà du débat d'orientation budgétaire, les commissions des finances, ainsi que les commissions concernées par le projet de loi de finances, peuvent adresser au Gouvernement des questionnaires, avant le 10 Juillet, auxquels celui-ci est tenu de répondre avant le 10 Octobre. Il faut, enfin, noter que les deux chambres du Parlement sont seules compétentes pour l'élaboration de leur budget, au nom du principe de séparation des pouvoirs.

II - Les phases de l'élaboration du projet de loi de finances

L'élaboration du projet de loi de finances suit 6 grandes étapes, conformément à ce que prévoit la circulaire du Premier ministre du 21 Janvier 2005. Ce processus a été considérablement modifié par la LOLF qui substitue à une logique ascendante une logique descendante. En effet, auparavant, les crédits étaient discutés entre services, puis ministres, et donnaient, enfin, lieu à des arbitrages du Premier ministre. Dorénavant, la stratégie d'ensemble est définie collectivement et ensuite déclinée au niveau de chaque ministère, chaque ministre ayant alors une plus grande souplesse pour répartir les crédits.

Il faut noter que ces différentes phases s'insèrent, depuis 2010, dans le cadre de ce que l'on a appelé le « semestre européen ». En effet, avant la crise de 2008, la planification des politiques économiques et budgétaires dans l'Union européenne relevait de différentes procédures; des rapports étaient émis séparément et des décisions étaient prises tout au long de l'année. Il n'y avait donc pas de vision claire et globale des efforts déployés au niveau national, et les États membres n'avaient pas la possibilité de débattre d'une stratégie collective pour l'économie de l'Union. Le « semestre européen », de Mars à Juillet, permet, alors, aux États membres de débattre de leurs plans budgétaires et économiques avec leurs partenaires européens à des moments précis de l'année. Ainsi, ces plans peuvent être examinés de façon collégiale et la Commission peut proposer des orientations politiques aux États membres en temps utile, avant qu'ils n'arrêtent leurs décisions au niveau national.

1° étape : la fixation des grands équilibres budgétaires de Janvier à Février

La stratégie d'ensemble du projet de loi de finances se fonde sur un travail préparatoire effectué en amont à l'intérieur de la Direction du budget qui commence dès les mois de Juillet-Septembre N-2. Ce travail s'appuie, notamment, sur le programme de stabilité transmis à la Commission européenne, sur les résultats d'exécution connus de la dernière loi de finances ainsi que sur les prévisions d'exécution du dernier budget. En fonction du contexte macroéconomique, des contraintes européenne et des choix politiques retenus, les différentes directions du ministère des finances élaborent une prévision des recettes et des dépenses.

Concrètement, au mois de Janvier, le Premier ministre réunit ses ministres dans le cadre d'un séminaire au cours duquel est présentée la stratégie d'ensemble en matière de finances publiques, qu'il s'agisse de faire le point sur la situation actuelle des comptes de l'Etat ou de préciser les objectifs de redressement des finances publiques et les mesures permettant d'y parvenir. Ce que l'on peut noter ici que cette façon de procéder est nouvelle, en ce qu'elle institue une plus grande collégialité lors de la phase de cadrage, ce qui est de nature à responsabiliser les ministres. Dans le même sens, puisqu'une part importante de la dépense publique relève des collectivités locales et des organismes de Sécurité sociale, ces derniers sont associés à la fixation des grands équilibres budgétaires dans le cadre d'une Conférence nationale des finances publiques.

Une fois les grandes lignes du budget à venir précisées, le Premier ministre peut adresser, en début d'année, à chacun des ministres la lettre de cadrage qui est commune à tout le Gouvernement. Cette lettre rappelle les grandes données économiques et leur évolution prévisible,

fixe les objectifs de la politique budgétaire du Gouvernement ainsi que des directives aux différents ministres pour leurs demandes de crédits (diminution chiffrée de certaines dépenses, réduction d'effectifs, ...). Elle est complétée par une circulaire de la Direction du budget destinée à organiser les modalités techniques de la négociation budgétaire.

2° étape : l'instruction des demandes de crédits de Février à Mars

Sur la base de la lettre de cadrage, le ministre des finances procède avec chaque ministre à des réunions d'économie structurelles au mois de Février. Elles visent à déterminer les projets de réforme des différentes politiques publiques et leurs conséquences en termes de crédits et d'effectifs.

Par la suite, des réunions budgétaires, dites de budgétisation, ont lieu, du mois de Février à la fin du mois de Mars, entre les Directions des affaires financières de chaque ministère et la Direction du budget. Ces réunions, préparées en amont par des réunions techniques au cours desquelles tous les facteurs influençant la dépense sont examinés, donnent lieu, en se basant sur la nouvelle architecture en missions et programmes des lois de finances, à des négociations contradictoires tant sur les crédits que sur les emplois en termes d'effectifs et d'objectifs de recrutement. Ces réunions sont importantes car elles conditionnent la sincérité du projet de budget. A leur issue, un compte rendu commun est établi qui présente les désaccords, et une navette s'installe et se termine par les arbitrages du Premier ministre. Enfin, le résultat de ces réunions est communiqué au Premier ministre au mois d'Avril.

3° étape : les arbitrages du Premier ministre d'Avril à Juin

Il arrive fréquemment qu'il y ait des désaccords entre les ministres et le ministre du budget. Ces désaccords sont tranchés, ou « arbitrés », par le Premier ministre au mois d'Avril-Mai pendant ce qu'on appelle les réunions de restitution : il s'agit, alors, de concilier les priorités politiques et la stratégie budgétaire d'ensemble.

Une fois les arbitrages effectués, le chef du Gouvernement adresse les lettres de plafonds qui sont spécifiques à chaque ministre. Ces lettres arrêtent le plafond en crédits et en effectifs de chaque ministère et les principales réformes structurelles à mettre en œuvre.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, cette phase est complétée par des conférences de performance entre la mi-Avril et début Mai ou sont préparés les projets annuels de performance de la prochaine loi de finances par la Direction du budget et les services des ministères. Ces travaux donnent lieu au dépôt au Parlement, avant le débat d'orientation budgétaire, de la liste des objectifs et des indicateurs envisagés pour le prochain budget.

4° étape : le débat d'orientation budgétaire en Juin

Avant la fin du mois de Juin, a lieu Parlement un débat d'orientation budgétaire au cours duquel le Gouvernement présente un rapport sur l'évolution de l'économie et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport indique notamment la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance du futur projet de loi de finances. C'est l'occasion pour le Parlement d'être informé tant de l'exécution du budget de l'année précédente, le projet de loi de règlement de l'exercice précédent ayant lieu à la même époque, que de la loi de finances de l'année à venir. Ce débat permet au Parlement d'exprimer ses préférences avant même le vote du budget.

5° étape : la finalisation du projet de Juin à Septembre

C'est au cours de cette période que projet de budget est finalisé tant s'agissant de sa partie dépenses que de sa partie charges.

En ce qui concerne les dépenses, c'est au cours des réunions de répartition que la Direction du budget et les ministres répartissent, dans le respect des plafonds arrêtés par le Premier ministre, les crédits et les emplois entre les différents programmes et actions d'une mission en tenant compte du débat d'orientation budgétaire. Parallèlement, les responsables de programme travaillent sur leur stratégie et les objectifs à atteindre, de manière à pouvoir finaliser les projets annuels de performance de chaque programme.

En ce qui concerne les recettes, leur montant est décidé le plus tard possible par le Gouvernement (entre Juillet et Septembre) en fonction des prélèvements et des allègements fiscaux envisagés et de leur incidence budgétaire. Ce chiffrage des recettes fiscales est surtout l'œuvre bilatérale du Premier ministre et du ministre des finances. Quant à la Direction du budget, elle joue surtout un rôle pour les recettes non fiscales et les taxes affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

A ce moment, l'ensemble des dépenses et des recettes sont définitivement arrêtées. Peuvent, alors, avoir lieu la finalisation de la rédaction du projet de budget, ainsi que la dernière étape de nature procédurale.

6° étape : l'examen par le Conseil d'Etat et le Conseil des ministres

Comme tous les projets de loi, le projet de loi de finances est délibéré par le Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Ce dernier, dont la mission est d'assister le Gouvernement dans la préparation du texte, examine le texte d'abord par sa section des finances, puis par son assemblée générale. Mais, la plupart du temps, le Premier ministre déclare l'urgence, ce qui a pour effet de saisir le Commission permanente du Conseil d'Etat. Concrètement, la Haute juridiction veille à la régularité formelle de la présentation du texte et alerte le Gouvernement sur toute contrariété avec la Constitution.

Une fois cet avis rendu, le Conseil des ministres délibère sur le projet de loi de finances, généralement après le 15 Septembre. Le texte est, ensuite, transmis pour le premier mardi d'Octobre au bureau de l'Assemblée nationale. La phase parlementaire peut, alors, commencer.

III – L'évaluation des masses budgétaires

Le poids de chaque masse budgétaire dépend de données économiques et politiques qui rendent difficile la mise en œuvre des différentes techniques d'évaluation.

Des masses budgétaires qui dépendent de données économiques et politiques

L'internationalisation de l'économie a rendu de plus en plus difficile toute forme de prévision économique. Ainsi, s'explique que les projections faites par le Gouvernement français diffèrent fréquemment de celles réalisées par la Commission européenne. Pour autant, de telles prévisions sont indispensables pour établir le projet budget. En effet, celui-ci doit tenir compte du contexte économique et financier, ainsi que des prévisions économiques à court, moyen et long terme tant en France qu'à l'étranger. Concrètement, le projet de budget doit intégrer différents éléments, tels que : les chiffres du commerce extérieur, le taux de croissance économique, le niveau des prix, le taux de chômage ou encore les perspectives économiques à court et à moyen terme. A cette fin, la Direction générale du Trésor et de la politique économique établit chaque année des prévisions sur l'activité économique en lien avec l'état des finances publiques. Ces prévisions sont examinées par la Commission économique de la Nation, composée de 28 experts économiques français et étrangers, qui se réunit quatre fois par an sous la présidence du ministre de l'économie.

Les masses budgétaires dépendent aussi des choix politiques effectués. En effet, le choix de la rigueur ou, au contraire, celui de la relance de l'économie par des baisses d'impôts ou des augmentations des aides publiques influent directement sur le poids des dépenses et des recettes. L'ensemble de ces décisions dépendent du contexte politique (concordance des majorités présidentielle et parlementaire ou non, année électorale ou non), même si les contraintes européennes limitent de plus en plus les marges de manœuvre des pouvoirs nationaux.

Les techniques d'évaluation des masses budgétaires

Les techniques d'évaluation des masses budgétaires diffèrent selon qu'il s'agit des recettes ou des dépenses.

L'évaluation des recettes a, longtemps, été effectuée selon la règle de la pénultième année : concrètement, cela consistait à inscrire comme produit probable pour l'exercice à venir les résultats enregistrés lors du dernier budget exécuté. A partir de 1938, le choix a été fait de méthodes d'évaluation directe ; ainsi, les différentes directions du ministère des finances fournissent à la Direction du budget des indications sur le rendement probable de chaque impôt. Cette évaluation est relativement aisée en matière d'impôts directs dans la mesure où les revenus taxés sont déjà connus de l'Administration fiscale au moment de l'élaboration du projet de budget. En revanche, les choses sont plus complexes en matière d'impôts indirects : les prévisions doivent ici être effectuées en se basant sur les hypothèses économiques formulées par la Direction générale du Trésor et de la politique économique, qui peuvent, on le comprendra, différer de ce qu'il va réellement advenir. De nos jours, cette évaluation est effectuée à partir de modèles informatiques.

Au plan des dépenses, la LOLF a supprimé l'exigence d'une référence aux services votés qui correspondaient au minimum indispensable de dotations pour poursuivre l'exécution des services publics. A la place, elle crée un système reposant sur la notion de programme et sur le principe de « budget base zéro » (BBZ) que l'on nomme aussi principe de la « budgétisation au premier euro ». Concrètement, il n'y a plus de reconduction automatique des crédits, et les crédits doivent être justifiés au premier euro chaque année. Pour autant, dans les faits, les choix effectués dans le passé gardent un poids non négligeable, ceci s'expliquant, notamment, par la volonté des ministres de ne pas voir diminuer les crédits de leur ministère d'une année sur l'autre.