

L'examen parlementaire des lois de finances

Points-clés

Encadrées par des règles constitutionnelles complétées par la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF), les conditions d'examen des lois de finances par l'Assemblée nationale se distinguent nettement de celles des autres projets de loi. Mobilisant un grand nombre de députés, le débat budgétaire reste, chaque année en automne, un moment fort de la vie parlementaire. Les crises intenses sont également l'occasion de débats financiers approfondis, comme l'illustre l'adoption de trois lois de finances rectificatives entre mars et juillet 2020 en lien avec les conséquences économiques de la pandémie de Covid-19.

L'article 34 de la Constitution dispose que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Les règles spécifiques qui leur sont applicables relèvent de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) qui s'est substituée à l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a réformé la LOLF, principalement à compter du dépôt du projet de loi de finances pour 2023, pour une première application aux lois de finances afférentes à l'année 2023. Les développements qui suivent tiennent compte de cette réforme, même si certaines dispositions antérieures de la LOLF pourraient encore s'appliquer à des lois de finances rectificatives afférentes à l'année 2022¹.

La loi de finances est l'acte juridique qui prévoit et autorise le budget de l'État. Elle détermine, pour un exercice correspondant à l'année civile, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte (LOLF, article 1^{er}).

Le Gouvernement a le monopole de la présentation des lois de finances, qui ne peuvent résulter que de l'adoption d'un projet de loi (article 47 de la Constitution).

En application de la loi organique du 28 décembre 2022 précitée, on distingue désormais quatre catégories de lois de finances :

- la loi de finances de l'année ;

¹ Ces dispositions antérieures s'appliqueront en tout état de cause à la loi de règlement afférente à l'année 2021 et, pour certaines d'entre elles, à la loi de règlement afférente à l'année 2022.

- les lois de finances rectificatives ;
- la loi de finances de fin de gestion, nouvellement créée ;
- la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, nouvelle dénomination de la loi de règlement.

Les lois de finances doivent présenter de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État (LOLF, article 32), leur sincérité s'appréciant compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

I. – LA LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE

Préparée par le Gouvernement, la loi de finances de l'année voit sa présentation et son contenu précisément définis par la LOLF. Elle est examinée par le Parlement selon une procédure qui déroge, sur des points importants, à la procédure de droit commun d'examen des autres projets de loi.

A. – UNE PRÉSENTATION ET UN CONTENU PRÉCISÉMENT DÉFINIS

La loi de finances de l'année comporte deux parties distinctes (LOLF, article 34) :

– la première partie autorise notamment la perception des impôts et comporte toutes dispositions relatives aux ressources, notamment fiscales, de l'État ; elle peut comporter les dispositions relatives aux impositions affectées à une personne morale autre que l'État (organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales, autres tiers) ; elle comporte les dispositions relatives aux prélèvements sur recettes (au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne)², évalue chacune des ressources budgétaires, fixe les plafonds des dépenses et arrête les données générales de l'équilibre budgétaire présentées dans un tableau d'équilibre) ;

– la seconde partie fixe notamment, pour chacune des missions du budget de l'État, le montant des crédits en distinguant les crédits de subventions aux opérateurs et ceux finançant des dépenses d'investissement et, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois ; pour chaque mission, elle définit des objectifs de performance avec des indicateurs associés à ces objectifs et récapitule les montants des dépenses fiscales, des ressources affectées, des prélèvements sur recettes et des crédits des comptes spéciaux associés ; elle peut également comporter des dispositions « rattachées » à une mission affectant directement les dépenses budgétaires et des dispositions relatives à l'information du Parlement et au contrôle de celui-ci sur la gestion des finances publiques.

Elle comprend également un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques (LOLF, article 1^{er} H). L'article liminaire comprend aussi

² À compter du projet de loi de finances pour 2025, toute disposition relative à l'affectation du produit d'une imposition de toute nature à un tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale relève également du domaine exclusif des lois de finances.

l'état des prévisions de prélèvements obligatoires, d'endettement et de dépenses de l'État, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale. Il estime les dépenses considérées comme des dépenses d'investissement pour l'ensemble des administrations publiques.

Les crédits du budget général de l'État sont présentés selon une nomenclature à trois niveaux :

- la mission, ministérielle ou interministérielle ;
- les programmes ;
- les actions.

La mission, qui ne peut être créée qu'à l'initiative du Gouvernement, comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie relevant d'un ou plusieurs ministères.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation (LOLF, article 7).

Les actions constituent le troisième niveau de présentation des dépenses, dont la LOLF ne donne aucune définition précise. Elles n'ont qu'un caractère informatif et visent à mieux identifier les composantes des politiques publiques et à en retracer les coûts.

La présentation des crédits par titre (personnel, fonctionnement, charges de la dette, investissements, interventions, opérations financières) est indicative, sous réserve des dépenses de personnel (titre 2) qui sont plafonnées par programme.

Le budget général de l'État pour 2022 comprenait ainsi 33 missions regroupant 138 programmes, auxquels il convenait d'ajouter 2 budgets annexes et 26 comptes spéciaux (comptes d'affectation spéciale, comptes de concours financiers, comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires).

Cette architecture budgétaire conforte le droit d'amendement des parlementaires. L'article 47 de la LOLF leur permet de modifier le montant et la répartition des crédits entre programmes d'une même mission, sous réserve de ne pas augmenter le plafond de crédits de celle-ci. En outre, l'article 34 de la LOLF leur permet d'introduire et de modifier les objectifs et indicateurs de performance associés à chaque mission.

Le projet de loi de finances est nécessairement accompagné de nombreuses annexes destinées à assurer une bonne information des parlementaires :

- les projets annuels de performances (PAP) (ou « bleus » budgétaires) présentent pour chaque mission les crédits de chacun de ses programmes pour l'année en cours,

l'année considérée et les deux années suivantes, en précisant pour chaque action les objectifs et les indicateurs de performances qui leur sont associés ;

– les annexes informatives (ou « jaunes » budgétaires) : par exemple le rapport relatif à l'État actionnaire, le rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, le rapport sur les relations financières avec l'Union européenne, le rapport sur les autorités publiques indépendantes, *etc* ;

– les documents de politique transversale, de couleur orange, présentent de façon détaillée certaines politiques relevant de plusieurs ministères (ex : sécurité routière, outre-mer, égalité entre les femmes et les hommes, tourisme) concernant des programmes relevant de différentes missions. Ils développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. La liste de ces 14 documents figure à l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005, modifié à plusieurs reprises ;

– l'annexe dite des « voies et moyens » retrace l'ensemble des évaluations de recettes de l'État et des dépenses fiscales ;

– le rapport portant sur la situation des finances publiques locales, présentant notamment l'évolution des charges locales résultant des transferts de compétences et, pour chaque allègement facultatif de fiscalité locale, le nombre de délibérations en vigueur ;

– d'autres documents budgétaires permettent notamment de replacer le projet de budget dans son contexte économique, social et financier : rapport économique, social et financier ; rapport sur les comptes de la Nation. En outre, en application de la loi organique du 28 décembre 2021 précitée, sans qu'il constitue un document expressément associé au projet de loi de finances, le Gouvernement présente, avant le début de la session ordinaire, un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette publique, qui peut donner lieu à un débat en séance publique.

En application de la révision constitutionnelle de juillet 2008 et de la loi organique du 15 avril 2009, le projet de loi de finances est également accompagné d'une annexe présentant l'ensemble des évaluations préalables des mesures qu'il propose, qui constituent l'équivalent des études d'impact des projets de loi non financiers. Ne constituant pas une étude d'impact au sens strict, cette annexe ne peut faire l'objet de la contestation devant la Conférence des présidents prévue en application de l'article 47-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

B. – UNE ÉLABORATION PAR LE SEUL GOUVERNEMENT

Le processus d'élaboration du projet de loi de finances et du budget de l'État relève exclusivement du Gouvernement, comme l'indique l'article 38 de la LOLF qui dispose 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 commence dès le début de l'année précédant l'exécution du budget et représente un travail considérable de prévision et de négociations entre le ministère chargé du budget et les autres ministères.

Avant son adoption par le Conseil des ministres, le projet de loi de finances est soumis, comme tout projet de loi, à l'avis du Conseil d'État (lequel n'est, jusqu'à présent, pas rendu public).

Le projet de loi est ensuite délibéré en Conseil des ministres, à une date permettant son dépôt dans la limite du délai prévu à l'article 39 de la LOLF, à savoir au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget.

1. – DE NOUVEAUX ÉLÉMENTS D'ENCADREMENT

La loi de finances ne portant que sur une seule année en application du principe d'annualité budgétaire, sa préparation s'inscrit néanmoins de plus en plus dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des finances publiques. Elle n'est plus, par ailleurs, un exercice strictement interne, depuis qu'une surveillance accrue des politiques budgétaires s'est mise en place dans le cadre de la zone euro et de l'Union européenne.

C'est pourquoi la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, désormais codifiée dans la LOLF, a modifié les procédures budgétaires conformément aux principes du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire ratifié le 11 octobre 2012.

a) La programmation pluriannuelle des finances publiques

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu une nouvelle catégorie de lois de programmation qui, sans être *stricto sensu* des lois de finances, sont, s'agissant de leur objet, très proches de celles-ci : il s'agit des lois de programmation qui définissent « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* », en s'inscrivant « *dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » (avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution).

Ces lois de programmation, dont le contenu est déterminé par les articles 1^{er} A à 1^{er} G de la LOLF, sont examinées par le Parlement selon la procédure législative ordinaire. Elles portent sur une période de trois ans minimum, doivent préciser l'objectif à moyen terme d'équilibre de la situation budgétaire des administrations publiques, sous forme d'une cible de solde structurel des comptes de l'ensemble des administrations publiques. Elles doivent également définir la trajectoire pluriannuelle pour y parvenir, les modalités du mécanisme de correction mis en œuvre en cas de constatation d'un écart important par rapport à la trajectoire de solde structurel au moment de la loi de règlement, ainsi que les modalités de prise en compte de circonstances exceptionnelles. Elles fixent un objectif, exprimé en volume, d'évolution des dépenses des administrations publiques et une prévision, exprimée en milliards d'euros courants, de ces dépenses en valeur, en distinguant la part des dépenses d'investissement, et déclinent cet objectif et cette prévision par sous-secteur d'administration publique. Elles fixent le

montant maximal des crédits du budget général de l'État et des prélèvements sur les recettes de celui-ci, ainsi que les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État. Leur est annexé un rapport qui donne lieu à approbation du Parlement, présentant notamment les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation, une présentation des principales dépenses publiques considérées comme des dépenses d'investissement, les modalités de calcul du solde structurel et les mesures visant à garantir le respect de la programmation.

Leur portée juridique a été précisée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 13 décembre 2012 (décision n° 2012-658 DC, cons. 12) : « *Considérant que les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi* ».

b) La surveillance communautaire des politiques budgétaires des États membres

La surveillance communautaire des politiques budgétaires s'inscrit, depuis 2011, dans le cadre du « semestre européen » : les États membres transmettent en principe aux autorités européennes leur programme de stabilité (ou de convergence pour les États non membres de la zone euro) ainsi que leur programme national de réforme, chaque année avant la fin du mois d'avril.

En vertu de l'article 1^{er} K de la LOLF, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins quinze jours avant sa transmission à la Commission européenne, le projet de programme de stabilité. À compter de 2023, il doit compléter cette transmission au Parlement par la remise concomitante du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, l'ensemble pouvant donner lieu à des travaux en commission des finances et à un débat en séance publique.

En outre, dans le cadre du suivi et de l'évaluation des projets de budget des États membres de la zone euro, ceux-ci doivent soumettre à la Commission européenne et à l'Eurogroupe, avant le 15 octobre, leur projet de budget de l'année suivante, sur lequel la Commission pourra émettre, avant le 30 novembre, un avis, assorti d'une demande de révision en cas de manquement particulièrement grave aux obligations de politique budgétaire prévues dans le pacte de stabilité.

c) Le Haut Conseil des finances publiques

Le TSCG exige qu'une instance indépendante de supervision dans chaque pays avertisse le gouvernement s'il s'écarte des objectifs structurels ou juge l'éventuelle invocation de « circonstances exceptionnelles ». Un règlement ajoute à cette exigence celle d'un organisme indépendant validant les prévisions macroéconomiques – prévisions de croissance notamment – sous-jacentes aux budgets nationaux.

C'est pourquoi, la loi organique du 17 décembre 2012 a institué le Haut Conseil des finances publiques (HCFP – les dispositions le concernant figurent désormais aux articles 61 et 62 de la LOLF), chargé d'éclairer les choix du Gouvernement et du Parlement et de veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Pour cela, il apprécie le réalisme des prévisions macroéconomiques et budgétaires du Gouvernement et se prononce sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers (projets de loi de finances, projets de loi de finances rectificative, *etc.*) avec les objectifs pluriannuels de finances publiques.

Le Haut Conseil est chargé de rendre un avis sur les hypothèses macroéconomiques utilisées par le Gouvernement pour préparer les principaux textes qui régissent les finances publiques, avant leur présentation au Parlement : projets de loi de programmation des finances publiques, projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale, projets de loi de finances rectificative et projets de programme de stabilité transmis chaque année à la Commission européenne et au Conseil de l'Union européenne.

Le Haut Conseil veille à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques (État, collectivités territoriales, sécurité sociale) avec les engagements européens de la France. Ainsi, lorsque le Gouvernement présente le projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale au mois de septembre de chaque année ou présente un projet de loi de programmation ayant une incidence sur les finances publiques, le Haut Conseil se prononce préalablement sur la cohérence de ces textes avec la programmation pluriannuelle. Il est alors conduit à examiner si les prévisions de recettes et de dépenses présentées par le Gouvernement sont compatibles avec la trajectoire de retour à l'équilibre structurel des finances publiques à moyen terme. En outre, l'avis rendu public par le Haut Conseil sur le projet de loi portant approbation des comptes de l'année concerne également le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques au regard des résultats de l'exécution et, au moins une fois tous les quatre ans, les écarts entre les prévisions macroéconomiques de recettes et de dépenses des textes financiers et leur réalisation.

Pour chacun des avis rendus par le Haut Conseil, la commission des finances peut procéder à l'audition de son président, qui est le Premier président de la Cour des comptes.

2. –L'ASSOCIATION DU PARLEMENT

Le Parlement est, depuis 1996, associé à la préparation du projet de loi de finances dans le cadre d'un débat d'orientation des finances publiques dont l'organisation, fixée jusqu'alors au mois de juillet, aura désormais lieu au mois d'avril à partir du rapport précité portant sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, et également des documents que le Gouvernement envisage de transmettre aux institutions européennes dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (LOLF, article 1^{er} K).

La commission des finances peut publier un rapport d'information préparatoire au débat en séance, sous la signature de son rapporteur général.

En outre, en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, avant le 15 juillet, un rapport indiquant les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général, l'état de la prévision de l'objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques, ainsi que les montants prévus des concours aux collectivités territoriales. Ce rapport indique également la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chacune de ces missions et à chacun de ces programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

C. – UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE PARTICULIÈRE

La procédure d'examen du projet de loi de finances de l'année n'a pas été modifiée par la révision constitutionnelle de 2008 et présente donc d'importantes particularités par rapport à la procédure de droit commun.

1. – UNE DISCUSSION ENCADRÉE PAR DES DÉLAIS CONSTITUTIONNELS STRICTS

Le projet de loi de finances de l'année est déposé obligatoirement sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui dispose d'une priorité constitutionnelle sur le Sénat, au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget.

L'article 47 de la Constitution fixe à 70 jours le délai accordé au Parlement pour statuer sur le projet de loi de finances.

Le délai ainsi prévu se décline (LOLF, article 40) de la façon suivante :

- première lecture à l'Assemblée nationale : 40 jours ;
- première lecture au Sénat : 20 jours ;
- navette parlementaire : 10 jours.

Le point de départ retenu pour la computation du délai de 70 jours n'est pas le jour du dépôt du projet de loi de finances mais un jour déterminé en vertu d'un accord entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale en fonction des dépôts des documents accompagnant le projet de loi de finances.

Les articles 47 de la Constitution et 45 de la LOLF précisent les conséquences d'un dépassement du délai global de 70 jours :

– si le dépassement est imputable au Parlement, le Gouvernement peut recourir à une ordonnance pour en mettre les dispositions en vigueur ;

– si le dépassement est imputable au Gouvernement en cas de non-respect du délai constitutionnel de dépôt du projet de loi empêchant son adoption dans le délai de 70 jours, celui-ci peut soit demander au Parlement d'adopter uniquement la première partie du projet de loi de finances, la seconde partie étant discutée plus tard, soit demander le vote d'une loi spéciale l'autorisant à percevoir les impôts existants jusqu'à l'adoption de la loi de finances. Dans les deux cas, les crédits sont temporairement

répartis par décret conformément aux services votés, c'est-à-dire le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour permettre le fonctionnement de l'État dans les conditions de l'année précédente.

L'article 45 de la LOLF prévoit également le cas où la promulgation de la loi de finances avant le 1^{er} janvier est rendue impossible par une décision du Conseil constitutionnel : dans ce cas, le Gouvernement dépose un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi de finances dont l'examen se déroulerait en parallèle.

L'ensemble de ces règles, contraignantes pour le Parlement mais aussi pour le Gouvernement (tenu également de respecter des dates limites de dépôt pour les annexes explicatives et les annexes générales), a pour objet d'assurer, grâce à l'adoption d'un budget avant le début de l'exercice, la continuité de la vie nationale.

2. – UNE SPÉCIFICITÉ PROCÉDURALE RENFORCÉE DANS LE CADRE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE INTERVENUE EN 2008

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ainsi que les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale qui en tirent les conséquences, ont apporté, dans les rapports entre le Parlement et le Gouvernement et dans la procédure législative ordinaire, des aménagements substantiels qui ne sont cependant pas applicables aux lois de finances :

- s'agissant de l'examen des projets de loi de finances en commission, les ministres ne peuvent pas assister aux votes, ce qui de fait ne leur permet pas d'assister aux débats ;

- l'examen des projets de loi de finances reste inscriptible par priorité, à tout moment, à l'ordre du jour de l'Assemblée, à la demande du Gouvernement, y compris pendant les semaines réservées en principe au Parlement (article 48 de la Constitution) ;

- la discussion en séance publique en première lecture devant l'Assemblée nationale porte sur le texte présenté par le Gouvernement et non sur le texte adopté par la commission (article 42 de la Constitution) ; de même, pour les autres lectures, la discussion porte sur le texte transmis par l'autre assemblée et non sur le texte de la commission ;

- la procédure dite du « temps législatif programmé » (fixation de la durée maximale de l'examen d'un texte) n'est pas applicable à l'examen des projets de loi de finances ;

- la possibilité pour le Gouvernement de recourir à l'article 49-3 de la Constitution (engagement de responsabilité sur le vote d'un texte) a été maintenue sans limitation pour le vote d'un projet de loi de finances.

3. – UN EXAMEN QUI MOBILISE LES HUIT COMMISSIONS PERMANENTES

La loi organique (LOLF, article 39) prévoit le renvoi du projet de loi de finances à la commission des finances, excluant ainsi la possibilité de constitution d'une

commission spéciale. Mais si la commission des finances joue un rôle prépondérant dans l'examen de ce texte, les sept autres commissions permanentes s'en saisissent pour avis.

a) Le rôle prédominant de la commission des finances

L'examen en commission des finances du projet de loi de finances commence traditionnellement par l'audition du ou des ministres chargés des finances et du budget dès la sortie du Conseil des ministres qui a adopté le projet de loi. Pour la suite de cet examen, le travail de la commission des finances est structuré par les rôles du rapporteur général, au premier chef, et, pour les crédits budgétaires, des rapporteurs spéciaux.

➤ Le rôle du rapporteur général

Le rapporteur général est élu chaque année en même temps que le président de la commission et les autres membres de son bureau, mais il est traditionnellement reconduit pour l'ensemble de la législature, sauf démission. Le rapport général sur le projet de loi de finances de l'année lui est automatiquement confié – de même que les rapports sur les projets de loi de finances rectificatives, relatifs aux résultats de la gestion ou de programmation des finances publiques ainsi que les avis sur les projets de décret d'avance.

Le rapporteur général, qui dispose en vertu de la loi organique (LOLF, article 57) de pouvoirs de contrôle étendus, examine l'ensemble des dispositions de la première partie ainsi que les articles non rattachés de la seconde. Dans ce cadre, il propose à la commission des amendements les concernant et est chargé de défendre les positions de la commission en séance publique sur l'ensemble des amendements déposés.

Pour la première lecture du projet de loi de finances, le rapport général établi par le rapporteur général est composé de trois tomes :

– le tome I est consacré à une analyse globale du budget replacé dans son contexte économique et financier ;

– le tome II comprend les commentaires des dispositions de la première partie du projet de loi de finances ;

– le tome III comprend les commentaires des articles non rattachés de la seconde partie.

➤ Le rôle des rapporteurs spéciaux

L'examen détaillé des crédits est assuré par les rapporteurs spéciaux, auxquels la loi organique (LOLF, article 57) accorde, dans leur domaine d'attribution, des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place et un droit de communication des renseignements et documents d'ordre financier et administratif (sous réserve des sujets couverts par le secret en matière de défense nationale, de sécurité intérieure ou extérieure de l'État et par le secret de l'instruction judiciaire ou médical).

Désignés chaque année par la commission des finances, les rapporteurs spéciaux, chargés de façon permanente du contrôle de l'exécution budgétaire dans leur domaine d'attribution, adressent des questionnaires aux ministres avant le 10 juillet de chaque année en vue de la préparation de leurs rapports sur le projet de loi de finances. Le Gouvernement a l'obligation d'y répondre par écrit au plus tard le 10 octobre (LOLF, article 49).

Chaque rapporteur spécial est chargé de l'examen des crédits d'une ou plusieurs missions ou, dans certains cas, d'un ou plusieurs programmes d'une même mission. Le cas échéant, son rapport spécial présente également le ou les articles du projet de loi de finances qui sont rattachés à la mission dont il est chargé.

Les rapporteurs spéciaux appartiennent à l'ensemble des groupes représentés à l'Assemblée nationale.

b) Le rôle des autres commissions permanentes

Les sept autres commissions permanentes sont saisies de la seconde partie du projet de loi de finances par l'intermédiaire de leurs rapporteurs pour avis chargés de l'examen de tout ou partie des missions relevant de leurs domaines de compétences.

Il convient de noter que, lors de l'examen des derniers projets de loi de finances, certaines commissions se sont également saisies pour avis de la première partie.

4. – LA DISCUSSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

La discussion de la première partie du projet de loi de finances, tant en commission des finances qu'en séance publique, ne se déroule pas différemment de celle d'un projet de loi non financier.

Lors de l'examen en commission des finances, c'est le rapporteur général qui joue le rôle essentiel, proposant ses propres amendements et donnant son avis sur ceux déposés par les autres membres de la commission. Comme il a été dit *supra*, la commission n'adopte que des amendements et n'établit donc pas un texte qui servirait de base à la discussion en séance publique.

Le débat en séance publique, qui intervient dès la semaine qui suit l'examen en commission, est organisé par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale.

La discussion s'ouvre par une discussion générale au cours de laquelle interviennent le Gouvernement, le rapporteur général et le président de la commission des finances, les porte-paroles des groupes et les députés inscrits. La discussion des articles suit également les règles ordinaires. Classiquement, l'article relatif au prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne fait l'objet d'un débat spécifique, au titre duquel les commissions des affaires étrangères et européennes s'expriment pour avis.

La spécificité du projet de loi de finances tient à l'existence d'un « article d'équilibre » et à la disposition de l'article 42 de la LOLF qui fait du vote de la première

partie un préalable à la mise en discussion de la seconde partie du projet de loi : en effet, c'est cet article qui évalue l'ensemble des ressources du budget de l'État et qui fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi l'équilibre financier. La décision du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979 (décision n° 79-110 DC) a censuré la loi de finances pour 1980 pour non-respect de cette obligation.

Le débat en séance publique de la première partie portant sur le projet de loi de finances se déroule pendant cinq à sept jours de séance, soit entre quarante et soixante heures environ. À l'issue de l'examen de la première partie, avant le vote d'ensemble sur celle-ci, le Gouvernement a la faculté de demander une seconde délibération de l'article liminaire et de dispositions de cette partie de la loi de finances.

5. – LA DISCUSSION DE LA SECONDE PARTIE

La discussion de la seconde partie est revenue à un certain classicisme, après l'expérience des commissions élargies qui n'a pas été reconduite à compter de l'examen du PLF pour 2019 : durant une semaine entière, les rapporteurs spéciaux présentent successivement à la commission des finances les crédits proposés par le projet de loi de finances, ainsi que les articles rattachés. De leur côté, les commissions saisies pour avis entendent les ministres en charge de l'exécution des crédits.

L'examen en séance publique est également organisé par la Conférence des présidents, qui arrête chaque année une liste de discussions budgétaires et un temps de discussion ainsi qu'un nombre de questions, ce temps et ce nombre étant répartis entre les groupes. Chaque discussion budgétaire peut regrouper plusieurs missions, ce qui permet d'en limiter le nombre à environ une vingtaine. Au cours de chacune de ces discussions, une première phase est consacrée à l'intervention du ou des ministres, du ou des rapporteurs spéciaux ainsi que du ou des rapporteurs pour avis, et des orateurs des groupes. Ensuite, un temps spécifique est consacré aux questions des groupes aux ministres. Enfin, les amendements portant sur les crédits de la ou des missions faisant l'objet de la discussion sont examinés puis, le cas échéant, les articles et les amendements à ces articles ou portant article additionnel rattachés à ces missions.

À l'issue de la discussion des missions, l'Assemblée nationale examine les articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances ainsi que les articles dits de récapitulation (articles renvoyant à des états annexés et retraçant la répartition des crédits par missions et les plafonds d'emplois)⁽³⁾ et procède au vote solennel sur l'ensemble du projet de loi. Lorsque s'achève la discussion et avant que n'intervienne le vote solennel, le Gouvernement peut demander, comme pour tout autre texte, une seconde délibération. Cette seconde délibération peut porter non seulement sur des dispositions de la seconde partie mais également sur l'article liminaire ou des dispositions de la première partie.

⁽³⁾ Ces articles ont fait, au préalable, l'objet d'une discussion en commission des finances, dans les mêmes conditions que les articles de la première partie.

Au total, l'Assemblée nationale consacre chaque année à la première lecture en séance publique de la seconde partie du projet de loi de finances plus d'une centaine d'heures.

6. – LA NAVETTE PARLEMENTAIRE ET LA PROMULGATION DE LA LOI

La procédure accélérée s'appliquant de droit, le projet de loi de finances fait l'objet d'une seule lecture par chaque assemblée, avant que le Gouvernement ne provoque la constitution d'une commission mixte paritaire (CMP) chargée d'examiner les dispositions du texte restant en discussion.

La procédure postérieure à la réunion de la CMP est la procédure normale applicable à tous les projets de loi, sous la seule réserve du fait que la commission, comme lors de la première lecture, n'adopte que des amendements et n'établit donc pas un texte qui servirait de base à la discussion en séance publique.

En cas de succès de la CMP et d'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion, celui-ci est soumis aux votes des deux assemblées. Son adoption par chacune d'elles met fin à la navette parlementaire et entraîne l'adoption définitive du projet de loi de finances. C'est le schéma normal quand les majorités dans chaque assemblée coïncident.

En cas d'échec de la CMP ou de rejet par l'une des deux assemblées du texte qu'elle aurait élaboré, l'Assemblée nationale et le Sénat doivent procéder à une nouvelle lecture. En cas de désaccord persistant, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale de statuer définitivement lors d'une lecture définitive. Pour l'examen en nouvelle lecture, c'est le rapporteur général qui rapporte l'ensemble des dispositions du projet de loi de finances et il n'y a aucune intervention institutionnelle des rapporteurs spéciaux. Cet examen se déroule plus rapidement, tant en commission qu'en séance publique, les missions n'étant en effet pas rediscutées l'une après l'autre.

Avant sa promulgation, la loi de finances est habituellement déférée par des députés ou des sénateurs au Conseil constitutionnel, lequel se prononce en quelques jours afin de permettre une publication de la loi avant la fin de l'année. Le Conseil, qui a développé une abondante jurisprudence en matière budgétaire et fiscale, veille notamment au respect des règles organiques relatives aux lois de finances.

II. – L'EXAMEN DES AUTRES LOIS DE FINANCES

1. – LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Les lois de finances rectificatives, qui modifient en cours d'exercice la loi de finances de l'année, ont la même structure en deux parties que celle-ci.

Couramment appelée « collectif budgétaire », la loi de finances rectificative a principalement pour objet de prendre en compte les évaluations révisées des ressources

de l'État (pour tenir compte des écarts constatés entre les prévisions et les recettes effectivement encaissées), d'apporter aux crédits les modifications nécessaires qui excèdent celles que le Gouvernement est autorisé à opérer par voie réglementaire (*cf. infra* III), de valider les autres et de déterminer le nouvel équilibre budgétaire qui en résulte. Outre les dispositions relatives à l'équilibre général du budget, tout projet de loi de finances rectificative peut comporter également des dispositions fiscales temporaires ou permanentes.

Certains collectifs peuvent, notamment en cas d'alternance politique ou d'aléa économique, traduire un changement plus profond de la politique fiscale et budgétaire ou comporter une mesure principale spécifiquement liée à un état de crise (par exemple, garantie de l'État à un mécanisme financier national ou européen). À compter du début de la crise sanitaire, le Parlement a ainsi été amené à examiner quatre collectifs budgétaires au cours de la seule année 2020.

Si le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative relève de la seule initiative du Gouvernement et peut intervenir n'importe quand, le Parlement est systématiquement saisi en novembre d'un « collectif de fin d'année ».

Outre les dispositions relatives à l'équilibre général du budget et modifiant les crédits des missions (annulation ou ouverture de crédits), ce projet de loi comportait traditionnellement un grand nombre de dispositions fiscales permanentes qui ne devaient s'appliquer qu'au cours de l'année suivante. À compter de 2018, le Gouvernement a fait le choix de présenter des collectifs de fin d'année ne comportant plus de mesures fiscales (ou uniquement à titre très exceptionnel et ponctuel). La création, lors de la réforme de la LOLF de 2021, de la catégorie nouvelle des lois de finances de fin de gestion manifeste la prise en compte de cette inflexion (*cf. infra* 2).

En principe, l'examen d'un projet de loi de finances rectificative ne mobilise que la commission des finances car il est rare qu'une autre commission s'en saisisse pour avis. Comme pour le projet de loi de finances de l'année, la commission procède à l'audition du Gouvernement à l'issue du Conseil des ministres au cours duquel le « collectif budgétaire » a été adopté. Elle auditionne également le président du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis rendu par ce dernier sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances rectificative et sur la cohérence de ce projet avec la trajectoire pluriannuelle de solde structurel. Le projet est ensuite examiné en commission, sur le rapport du rapporteur général, dans les mêmes conditions que la première partie du projet de loi de finances de l'année.

La discussion des crédits n'a pas lieu mission par mission et seul le ministre chargé du budget est chargé de soutenir le projet de loi en séance publique. Les débats occupent habituellement quelques séances à une semaine de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en première lecture.

La navette parlementaire se déroule comme exposé *supra*, et les délais constitutionnels d'examen applicables au projet de loi de finances initiale le sont également aux projets de lois de finances rectificatives.

2. – LES LOIS DE FINANCES DE FIN DE GESTION

La loi de finances de fin de gestion est une catégorie nouvelle de lois de finances, créée par la loi organique du 28 décembre 2021 et qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

Tout comme le projet de loi de finances rectificative, le projet de loi de finances de fin de gestion comprend deux parties, ainsi qu'un article liminaire. À l'inverse du projet de loi de finances rectificative, le projet de loi de finances de fin de gestion ne saurait comporter :

- des dispositions relatives aux ressources de l'État ;
- des dispositions relatives à l'assiette, au taux, à l'affectation et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'État (excepté si la modification de l'affectation d'une imposition vaut pour l'année en cours) ;
- des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires des années autres que l'année en cours ;
- la définition des modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ou des recettes fiscales affectées à ces dernières et à leurs établissements publics ;
- l'approbation de conventions financières ;
- des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;
- des dispositions relatives à la comptabilité publique et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ;
- des dispositions autorisant le transfert de données fiscales permettant de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État.

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel (décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021, par. 69), le Gouvernement conserve toute latitude pour procéder aux modifications budgétaires qu'il souhaite voir adoptées avant la fin de l'année par la voie d'un projet de loi de finances rectificative ou bien par la voie d'un projet de loi de finances de fin de gestion. La seule conséquence du choix de cette seconde voie est de délimiter plus étroitement le champ des mesures susceptibles de figurer dans le texte sans méconnaître les exigences de la loi organique.

3. – LES LOIS DE RÈGLEMENT OU LOIS RELATIVES AUX RÉSULTATS DE LA GESTION ET PORTANT APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE

La loi de règlement, intitulée à compter de 2023 loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, a principalement pour objet

d'arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte et le résultat budgétaire qui en découle.

La date limite de dépôt du projet est fixée au 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte (et au 1^{er} mai à compter de 2023, pour l'exécution 2022). Le projet de loi est accompagné des rapports annuels de performances (RAP), de couverture rouge, qui permettent de comparer l'exécution budgétaire et ses résultats avec les prévisions figurant dans les projets annuels de performances (PAP), ou « bleus budgétaires », annexés au projet de loi de finances de l'année.

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion ne se voit appliquer qu'une partie des caractéristiques dérogatoires propres à l'examen des projets de loi de finances :

- il doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ;
- il peut être inscrit par priorité à l'ordre du jour d'une semaine réservée au Parlement ;
- il ne fait pas l'objet de l'établissement d'un texte de la commission et il est donc discuté en séance publique dans le texte déposé ou transmis par l'autre assemblée.

À l'inverse, les délais constitutionnels d'examen des projets de loi de finances ne sont pas applicables aux projets de loi de règlement, devenus projets de loi relatifs aux résultats de la gestion (décision du Conseil constitutionnel n° 83-161 DC du 19 juillet 1983), et la procédure accélérée n'est pas mise en œuvre automatiquement mais doit être expressément engagée par le Gouvernement (décision du Conseil constitutionnel n° 85-190 DC du 24 juillet 1985). L'article 41 de la LOLF prévoit cependant que le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote en première lecture du projet de loi de règlement afférent au dernier exercice clos. En pratique, depuis 2006, le Parlement a été en mesure d'examiner les lois de règlement pendant la session extraordinaire du mois de juillet.

En principe, l'examen d'un projet de loi de règlement ne mobilise que la commission des finances car il est rare qu'une autre commission s'en saisisse pour avis.

La commission procède à l'audition du Gouvernement à l'issue du Conseil des ministres au cours duquel le projet de loi a été adopté. Elle procède également à l'audition du Premier président de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'État et sur le rapport relatif à la gestion budgétaire pour l'exercice considéré ainsi que, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis rendu par ce dernier sur le solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet et sur le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques. Au moins une fois tous les quatre ans, l'avis du Haut Conseil doit également porter sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques de recettes et de dépenses des textes financiers et leur réalisation. Si, à l'occasion de son avis sur un projet de loi de règlement, le Haut Conseil identifie des écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel (représentant au moins 0,5 % du PIB d'une année donnée ou 0,25 % du PIB en moyenne sur deux années consécutives), le Gouvernement doit en exposer les raisons

et indiquer les mesures de correction envisagées lors de l'examen du projet de loi de règlement.

Le projet est ensuite examiné en commission, sur le rapport du rapporteur général, dans les mêmes conditions que la première partie du projet de loi de finances de l'année. Outre le tome du rapport établi par le rapporteur général, des annexes présentées par chacun des rapporteurs spéciaux commentent l'exécution budgétaire de l'année écoulée et, depuis l'exécution de l'année 2018, présentent également des thèmes d'évaluation d'une politique publique qui donnent lieu en commission à un débat spécifique, dans le cadre du Printemps de l'évaluation.

III. – LE SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le droit budgétaire et comptable encadre l'exécution du budget, afin de garantir d'une part le respect de l'autorisation parlementaire et d'autre part la régularité des opérations financières de l'administration.

Dans le cadre de l'exécution budgétaire, le Gouvernement et son administration sont soumis à trois principes : le caractère limitatif des crédits, le principe d'annualité et le principe de spécialité.

Le caractère limitatif des crédits signifie que les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits prévus par la loi de finances votée par le Parlement (LOLF, article 9). La LOLF prévoit des exceptions à ce principe :

– certains crédits sont évaluatifs (charges de la dette et mise en jeu de la garantie de l'État) : lorsque le plafond est dépassé, le Gouvernement informe les commissions des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année ; les crédits nécessaires sont ouverts en principe dans la prochaine loi de finances rectificative ;

– en cas d'urgence, le Gouvernement peut prendre un décret d'avance, qui ne peut affecter l'équilibre budgétaire (les ouvertures de crédits sur les programmes concernés doivent être exactement compensées par des annulations sur d'autres programmes) ; il est pris après avis des deux commissions des finances (dans un délai de sept jours à compter de leur saisine) puis du Conseil d'État ; le projet d'avis est soumis à la commission par le rapporteur général ; le montant cumulé des crédits ouverts ne doit pas dépasser 1 % des crédits totaux ouverts par la loi de finances ; le décret doit être ratifié dans la plus prochaine loi de finances se rapportant à l'exercice ;

– en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national, le Gouvernement peut prendre une autre catégorie de décret d'avance ; ce décret est pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et après simple information des commissions des finances ; il peut affecter l'équilibre budgétaire et n'est soumis à aucune limitation de montant ; toutefois, un projet de loi de finances rectificative doit être déposé immédiatement ou à l'ouverture de la session suivante.

En application du principe de spécialité, après le vote du projet de loi de finances, un décret de répartition détermine le montant des crédits en crédits de paiement et en autorisations d'engagement par mission et par programme, conformément à la répartition qui a été adoptée par le Parlement.

Cependant, des crédits peuvent être transférés d'un programme d'un ministère vers le programme d'un autre ministère « *pour un objet déterminé* ». De même, des crédits peuvent être virés d'un programme vers un autre programme géré par le même ministre (dans la limite de 2 % des crédits de chacun des programmes concernés).

Les virements et les transferts sont réalisés par décret pris sur le rapport du ministre du budget, après information des commissions des finances et des autres commissions concernées.

Des crédits ouverts au titre d'une année et disponibles à la fin de l'année peuvent être reportés, par arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre intéressé, au plus tard le 15 mars de l'année suivante, sous certaines conditions (sur le même programme ou, à défaut, un programme poursuivant le même objectif, dans la limite d'un pourcentage – 3 % des crédits du programme – qui peut être majoré dans la limite de 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, si une disposition expresse de la loi de finances le prévoit, et auquel il peut même être dérogé en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national).

En sens inverse, des décrets d'annulation de crédits peuvent être pris afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, sans que le montant cumulé des crédits annulés par cette voie et des crédits annulés par décret d'avance excède 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances de l'année.

Septembre 2022