

LOI DE FINANCES INITIALE DE L'ANNÉE

PROCESSUS D'ÉLABORATION ET DE VOTE DU PLF

Note d'information

La présente note vise à décrire le processus de préparation et de vote de la loi de finances de l'année (LF)¹ qui est l'instrument juridique par lequel le Parlement (Assemblée nationale et Sénat) autorise annuellement la perception des impôts, approuve les prévisions et autorisations budgétaires pour l'année à venir et exerce un contrôle sur l'utilisation des ressources publiques. Elle a été élaborée dans un but informatif, dans un contexte où les lois de finances des deux dernières années ont été adoptées dans des délais inhabituels et avec des difficultés particulières, qui ont suscité des questions sur le processus applicable.

L'élaboration et l'adoption de la LF répondent à un calendrier strict, défini par la Constitution et la Loi Organique relative aux Lois de Finances (*Constitution, art. 34 et LOLF, art. 1^{er}*). En principe, le Parlement adopte le projet de loi de finances de l'année N (PLF) avant le 31 décembre N-1. Toutefois, des circonstances politiques exceptionnelles, comme une dissolution de l'Assemblée nationale (AN), peuvent interrompre ce processus et modifier le calendrier parlementaire. Si la loi de finances n'est pas adoptée avant le 31 décembre, un projet de loi spéciale peut être établi² et adopté ou le Gouvernement peut recourir aux ordonnances (*v. infra*) afin d'assurer la continuité de la vie nationale.

Avertissement

Cette note propose une présentation synthétique de la procédure d'élaboration et d'adoption de la loi de finances. Elle n'est pas exhaustive et ne se substitue pas aux textes normatifs applicables, notamment la Constitution, la Loi organique relative aux lois de finances et les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

¹ Étant précisé qu'en application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, il existe quatre catégories de lois de finances : la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, la loi de finances de fin de gestion et la loi de règlement.

² Texte déposé par le Gouvernement lorsque la loi de finances n'a pas pu être adoptée avant le 31 décembre. Elle autorise la perception des impôts existants et l'ouverture de crédits provisoires pour assurer la continuité des services publics jusqu'à l'adoption du budget définitif.

I. L'ÉLABORATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES (FÉVRIER – SEPTEMBRE)

Le Gouvernement détient le monopole de l'initiative en matière de LF, qui ne peut résulter que d'un projet de loi présenté par lui (LOLF, art. 38). Sa préparation relève du ministre chargé des Finances, sous l'autorité du Premier ministre.

LE PROJET DE LOI DE FINANCES ET SES ANNEXES

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

- ▶ **La première partie, dite « partie recettes »**, autorise notamment la perception des impôts et comporte toutes les dispositions relatives aux ressources, notamment fiscales, de l'État. Elle évalue chacune des ressources budgétaires, fixe les plafonds de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre budgétaire.
- ▶ **La seconde partie, dite « partie dépenses »**, fixe notamment, pour chacune des missions du budget de l'État, le montant des crédits alloués et le plafond des autorisations d'emplois.

Le PLF doit être accompagné de nombreuses **annexes destinées à assurer une bonne information des parlementaires**, notamment :

- ▶ **Les projets annuels de performance** dit « **bleus** » **budgétaires** qui présentent, pour chaque mission, les crédits, objectifs et indicateurs de performance associés aux programmes budgétaires.
- ▶ **Les annexes informatives** dit « **jaunes** » **budgétaires** qui fournissent des éclairages thématiques sur des domaines clés des politiques publiques ou de la gestion de l'État (État actionnaire, relations financières avec l'UE, fonction publique, etc.).

Note : Parmi ces annexes, figure le rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes, qui présente notamment l'activité et les ressources de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

- ▶ **Les documents de politique transversale** dit « **oranges** » **budgétaires** qui décrivent les stratégies, crédits et indicateurs de politiques interministérielles (égalité femmes-hommes, outre-mer, sécurité routière, etc.)
- ▶ **Le rapport sur les « voies et moyens »**, divisé en deux tomes dont le premier est consacré aux prévisions de recettes de l'État et le second aux dépenses fiscales.
- ▶ **Les évaluations préalables** qui exposent l'impact ex ante des mesures proposées, à l'image des études d'impact des lois ordinaires.

On distingue une phase administrative et une phase d'arbitrages politiques.

A. PHASE ADMINISTRATIVE (FÉVRIER - JUIN)

- ▶ Préparation des propositions budgétaires (crédits, effectifs, priorités) par chaque Ministère en lien avec la Direction du Budget.
- ▶ Envoi par le Premier ministre des lettres de cadrage³ fixant des pré-plafonds⁴ aux ministres.
- ▶ Envoi par le Premier ministre des lettres de plafonds fixant définitivement les crédits par mission, à l'issue des conférences budgétaires.

B. ARBITRAGES POLITIQUES (JUILLET - SEPTEMBRE)

- ▶ Saisine obligatoire du Conseil d'État avant l'examen du texte en Conseil des ministres (*Constitution, art. 39, al. 2*) pour avis portant notamment sur la conformité du projet à la Constitution, la qualité de sa rédaction et sa cohérence juridique (avis consultatif non public en général).
- ▶ Saisine obligatoire du Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP)⁵ pour avis sur la cohérence macroéconomique et le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses (*Loi organique 2012-1403, art. 14*) du PLF (avis rendu public).

Note : le Conseil d'État et le HCFP rendent des avis purement consultatifs, sans effet contraignant sur le contenu du PLF.

- ▶ Présentation du PLF en Conseil des ministres pour délibération avant dépôt au Parlement.
- ▶ Transmission au Parlement des documents budgétaires composant le PLF.

II. LA PHASE PARLEMENTAIRE (OCTOBRE – MI-DÉCEMBRE)

A. CADRE DU DÉBAT BUDGÉTAIRE

LE DROIT D'AMENDEMENT PARLEMENTAIRE

Le droit d'amendement, prévu à l'article 44 de la Constitution, permet aux membres du Parlement ainsi qu'au Gouvernement de proposer des modifications à un projet ou une proposition de loi. Dans le cadre du PLF, ce droit est strictement encadré par la Constitution et la LOLF :

- L'article 40 de la Constitution interdit aux parlementaires de créer ou d'aggraver une charge publique, ou de réduire une recette, sauf s'ils en assurent la compensation.

³ Document adressé par le Premier ministre aux ministres, précisant les grandes orientations budgétaires et les priorités du Gouvernement pour l'année à venir.

⁴ Montants indicatifs de dépenses attribués à chaque ministère avant arbitrage définitif du Premier ministre.

⁵ Instance indépendante instituée par la loi organique du 17 décembre 2012 adossée à la Cour des comptes, donnant un avis sur la cohérence et le réalisme des prévisions économiques et budgétaires du Gouvernement ainsi que la conformité des textes financiers (PLF, PLFSS, programmes de stabilité) aux engagements européens de la France.

- L'article 34 et la LOLF prohibent les « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire les dispositions sans lien direct avec les recettes, les dépenses ou la gestion budgétaire de l'État.

► Recevabilité et examen

Tout amendement fait l'objet d'un contrôle préalable de recevabilité, notamment financière (*Constitution, art. 40*) ou organique (*Constitution, art. 41*).

- S'il est déclaré **irrecevable**, l'amendement n'est **pas examiné**.
- S'il est **recevable**, il peut être **examiné** en commission des finances lorsqu'il a été déposé avant la réunion de celle-ci, ou directement en séance publique lorsqu'il a été déposé après. Lorsqu'il est examiné en séance, l'amendement est **appelé** par le président de séance, c'est-à-dire **annoncé publiquement** pour être débattu. L'amendement appelé peut alors :
 - être **soutenu** (son auteur en présente la motivation) et voté (adopté ou rejeté) ;
 - être **retiré** avant le vote ;
 - **tomber**, si un amendement concurrent adopté rend son examen sans objet ;
 - ou **ne pas être défendu**, si son auteur renonce à le présenter.

Le rapporteur et/ou le Gouvernement donnent leur avis sur les amendements (favorable, défavorable ou demande de retrait, etc.), afin d'éclairer le vote des parlementaires, sans effet juridique contraignant.

► Quelques termes techniques

Il existe plusieurs types d'amendements, selon leur objet et leur rôle dans la procédure parlementaire.

- Amendements portant sur le fond du texte
 - **Amendement de repli** : amendement alternatif présenté à titre subsidiaire, destiné à être examiné si l'amendement principal est rejeté. Il émane généralement du même auteur ou d'un auteur proche.
 - **Sous-amendement** : amendement visant à modifier un amendement déjà déposé. Il ne peut porter que sur cet amendement (et non sur le texte du projet ou de la proposition de loi) et ne peut en modifier ni l'objet ni la portée générale.
- Amendements portant sur la forme du texte
 - **Amendement de rédaction** : amendement procédant à une réécriture partielle ou totale d'un article ou alinéa, sans en changer la portée juridique.
 - **Amendement de coordination** : amendement visant à harmoniser le texte avec d'autres dispositions du même texte ou d'autres lois, afin d'assurer sa cohérence et sa lisibilité.
- Amendements selon leur évolution en cours d'examen
 - **Amendement rectifié** : version modifiée d'un amendement initial, rectifiée par son auteur avant son examen en commission ou en séance publique.
 - **Amendement tombé** : amendement devenu sans objet, notamment à la suite de l'adoption d'un autre amendement modifiant le même article ou alinéa.
 - **Amendement non soutenu** : amendement dont l'auteur ou les signataires ne demandent pas la discussion ou ne sont pas présents lors de son appel en séance ; il n'est alors pas examiné.

► Délais de dépôt (Assemblée nationale et Sénat)

Les délais de dépôt sont fixés par les règlements des assemblées et, en pratique, précisés par la Conférence des présidents :

- En commission des finances : jusqu'à 48 heures avant l'examen du texte.
- En séance publique : jusqu'à 24 heures avant la discussion de l'article concerné.
- En commission mixte paritaire (CMP) : dépôt possible pendant la réunion, uniquement sur les dispositions restant en désaccord.

► Dépôt du PLF sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget (*LOLF, art. 39*).

- Le Conseil constitutionnel admet un retard dès lors qu'il ne compromet ni la sincérité du débat parlementaire, ni l'information du Parlement. Tel a été le cas, par exemple, lors de l'adoption de LF pour 2025 (*Conseil Constitutionnel, décision n°2025-874 DC du 13 février 2025*).

► Délai global de **70 jours** accordé au Parlement (Assemblée nationale et Sénat) pour statuer sur le PLF (*Constitution, art. 47*) décliné comme suit par l'article 40 de la LOLF :

- **40 jours** pour la première lecture à l'**Assemblée nationale**
- **20 jours** pour la première lecture au **Sénat**
- **10 jours** pour la « **navette parlementaire** »⁶

QUE SE PASSE-T-IL EN CAS DE DÉPASSEMENT DU DÉLAI GLOBAL DE 70 JOURS OU DE DÉPÔT TARDIF ?

Les conséquences sont précisées par les articles 47 de la Constitution et 45 de la LOLF :

- Si le dépassement est imputable au Parlement, le Gouvernement peut recourir à une ordonnance pour mettre en œuvre les dispositions du PLF dans sa version initiale, c'est-à-dire sans aucun amendement adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat.
- Cette option n'est pas envisageable si le Parlement rejette le PLF car seule l'absence de vote sur l'ensemble du texte par les deux assemblées dans le délai de 70 jours justifie la mise en œuvre du budget par voie d'ordonnance.
- Dès sa publication, l'ordonnance a force de loi pour l'exécution budgétaire sans qu'une loi de ratification soit requise.

⁶ Tout texte doit être examiné successivement par les deux assemblées jusqu'à l'adoption d'un texte commun. C'est ce renvoi d'une assemblée à l'autre qui est appelé « navette ». Au fur et à mesure que se déroule la navette, chaque assemblée n'a à se prononcer que sur les dispositions restant en discussion, c'est-à-dire celles qui n'ont pas encore fait l'objet d'un accord. Toute rédaction sur laquelle les deux assemblées sont tombées d'accord ne figure donc plus dans les débats à la lecture suivante, la discussion se limitant aux points de désaccord (principe dit de « l'entonnoir »).

- ▶ Si le dépassement est imputable au Gouvernement (non-respect de la date limite constitutionnelle de dépôt du PLF), celui-ci peut :
 - Soit demander au Parlement d'adopter uniquement la première partie du PLF (seconde partie discutée plus tard) ;
 - Soit demander le vote d'une loi spéciale l'autorisant à percevoir les impôts existants jusqu'à l'adoption de la LF.

Le retard devient critique lorsqu'il rend matériellement impossible le respect du délai constitutionnel de 70 jours permettant au Parlement de terminer l'examen du PLF avant le 31 décembre.

B. PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE (40 JOURS)

- ▶ Examen en commissions avec :
 - ▶ Une **saisine au fond** de la commission des finances.
 - Audition du ou des ministres chargés des finances et du budget et toute autre personne que la commission souhaite entendre.
 - Établissement du rapport sur le PLF par le rapporteur général.
 - Examen détaillé des crédits par les rapporteurs spéciaux et élaboration de rapports spéciaux sur les articles du PLF qui sont rattachés aux missions respectives dont ils sont chargés.
 - ▶ Une **saisine pour avis** de 7 commissions permanentes sur la seconde partie du PLF.
 - Commission des lois, commission des affaires sociales, commission des affaires économiques, commission des affaires étrangères, commission des affaires culturelles et de l'éducation, commission de la défense nationale et des forces armées, commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.
- ▶ Débats en séance publique sur le texte présenté par le Gouvernement et sur la base du rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale (qui n'adopte que des amendements et n'établit pas de texte).
- ▶ Examen et adoption successive de la première et de la seconde parties du PLF.
- ▶ Vote solennel pour adoption en première lecture de l'ensemble du PLF par l'Assemblée nationale (version officielle du texte dite « **petite loi** »).

L'ADOPTION DU TEXTE SANS VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 49, alinéa 3 de la Constitution **permet au Gouvernement d'engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale** sur le PLF. Il **ne peut être mis en œuvre devant le Sénat**, le Gouvernement n'étant pas responsable devant cette chambre. L'article 49 alinéa 3 permet **l'adoption du texte sans vote par les députés, sauf** si une **motion de censure**, déposée par au moins un dixième des députés, est **adoptée à la majorité absolue** des députés.

Le recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution peut avoir deux issues :

- ▶ **Adoption de la motion de censure** : le texte est rejeté et le Gouvernement est contraint de démissionner.
- ▶ **Rejet de la motion de censure** : le texte est considéré comme adopté sans vote et transmis au Sénat pour la poursuite de la procédure législative.

C. PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT (20 JOURS)

- ▶ **Examen en commissions** avec :
 - ▶ Une **saisine au fond** de la commission des finances.
 - Audition du ou des ministres chargés des finances et du budget et toute autre personne que la commission souhaite entendre.
 - Établissement du rapport sur le PLF par le rapporteur général élu chaque année en même temps que le président de la commission et les autres membres du bureau (traditionnellement, reconduits pour l'ensemble de la législature sauf démission).
 - Examen détaillé des crédits par les rapporteurs spéciaux et élaboration de rapports spéciaux sur les articles du PLF qui sont rattachés aux missions respectives dont ils sont chargés
 - ▶ Une **saisine pour avis** de 6 commissions permanentes sur la seconde partie du PLF.
 - Commission des lois, commission des affaires sociales, commission des affaires économiques, commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.
- ▶ **Débat en séance publique** sur la base de la « petite loi » (version officielle du texte adopté par l'AN en première lecture) et du rapport de la commission des finances du Sénat (qui n'adopte que des amendements et n'établit pas de texte).
- ▶ Examen et adoption successive de la première et de la seconde parties du PLF.
- ▶ **Vote solennel pour adoption en première lecture** de l'ensemble du PLF par le Sénat.

D. NAVETTE PARLEMENTAIRE (10 JOURS)

La procédure accélérée s'appliquant de droit, le PLF fait l'objet d'une seule lecture par chaque assemblée avant la constitution de la CMP⁷ provoquée par le Gouvernement⁸ si le Sénat adopte un texte différent de celui de l'Assemblée nationale (situation très fréquente). Deux cas peuvent alors se présenter :

- ▶ **En cas de succès de la CMP** : fin de la navette parlementaire
 - ▶ Adoption d'un texte de compromis.
 - ▶ Nouvelle lecture à l'Assemblée puis au Sénat sur la base du compromis.
 - ▶ Adoption définitive du PLF par le Parlement.

- ▶ **En cas d'échec de la CMP** :
 - ▶ Nouvelle lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat (en commission des finances puis en séance publique, mais plus rapidement qu'en première lecture)
 - En cas d'accord : fin de la navette parlementaire et adoption définitive du PLF.
 - En cas de désaccord persistant : demande du Gouvernement à l'Assemblée nationale de statuer définitivement lors d'une lecture définitive conformément à l'article 45 de la Constitution (selon la formule consacrée, « *l'Assemblée nationale a le dernier mot* »).
 - Dans ce cas, l'Assemblée ne peut que, soit reprendre le texte élaboré par la CMP (s'il en existe un), soit reprendre le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.
 - ▶ Adoption définitive par l'Assemblée nationale.

III. LA PHASE POST-PARLEMENTAIRE (FIN DÉCEMBRE)

- ▶ Saisine du Conseil constitutionnel (*Constitution, art. 61*)
 - ▶ Possibilité de saisine par 60 députés ou 60 sénateurs, le Président de la République, le Premier ministre ou les Présidents des assemblées pour contrôler la conformité constitutionnelle d'une ou plusieurs dispositions du PLF.
 - Préparation, par la Direction du Budget et la Direction de la Législation Fiscale (DLF), des éléments de défense du texte au regard des griefs soulevés par les requérants.
 - Délai de décision du Conseil constitutionnel : 1 mois, ou 8 jours en cas d'urgence sur demande du Gouvernement.
 - ▶ Décision du Conseil constitutionnel :
 - En cas de décision de conformité, les articles du PLF déférés sont tous conformes à la Constitution et la loi peut être promulguée sans modification.

⁷ La CMP est composée de 7 députés et de 7 sénateurs.

⁸ Théoriquement, la navette continue jusqu'à la constatation d'un accord spontané des deux assemblées sur la totalité des dispositions du projet ou de la proposition, mais ce mécanisme permet au Gouvernement de l'écourter.

- En cas de censure partielle, seules les dispositions jugées contraires à la Constitution sont écartées définitivement ; les autres peuvent être promulguées.
- ▶ Promulgation de la loi de finances par le Président de la République
 - ▶ Si la promulgation de la LF avant le 1^{er} janvier est rendue impossible par une décision du Conseil constitutionnel, le Gouvernement dépose un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts jusqu'à l'adoption de la nouvelle LF (LOLF, art. 45).
- ▶ Publication au Journal officiel de la République française (JORF)⁹ en principe au plus tard le 31 décembre de l'année précédant celle de l'exécution de la LF.

CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

1. La dissolution de l'Assemblée

- ▶ Le Président de la République peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale (Constitution, art. 12). Cette décision entraîne la fin immédiate du mandat des députés et l'interruption de tous les travaux parlementaires, y compris l'examen du projet de loi de finances.
- ▶ Le Sénat demeure en fonction, garantissant la continuité de la représentation nationale, mais il ne peut adopter seul la loi de finances. Pendant la période électorale, le Gouvernement expédie les affaires courantes et ne peut faire voter la loi de finances.
- ▶ En cas de dissolution intervenant au cours du cycle budgétaire, l'adoption de la loi de finances avant le 31 décembre devient matériellement impossible. Les principales conséquences sont :
 - ▶ Arrêt immédiat des travaux parlementaires et suspension de l'examen du PLF ;
 - ▶ Absence d'incidence sur l'exécution budgétaire si la loi de finances a déjà été adoptée ;
 - ▶ Recours à une loi spéciale permettant la perception des impôts et l'ouverture de crédits provisoires (Constitution, art. 47 et LOLF, art. 45).

2. Le recours à la loi spéciale

- ▶ La loi spéciale constitue une procédure de secours prévue par la LOLF lorsque la loi de finances n'a pas été promulguée avant le 1^{er} janvier (en raison d'une dissolution, d'un blocage parlementaire, etc.).
- ▶ Le Gouvernement doit déposer un projet de loi spéciale au plus tard le 19 décembre. Celle-ci est temporaire et ne remplace pas le budget, mais elle autorise la perception des impôts existants jusqu'au vote définitif de la loi de finances annuelle.
- ▶ Une fois adoptée, elle permet au Gouvernement d'ouvrir par décret des crédits provisoires, strictement limités aux services votés, c'est-à-dire aux crédits indispensables à la continuité du fonctionnement des services publics, dans les conditions prévues par la dernière LF adoptée.

⁹ Publication officielle assurant la diffusion et l'entrée en vigueur des lois, décrets et textes réglementaires après promulgation par le Président de la République.

- ▶ Ce mécanisme garantit la continuité budgétaire de l'État et évite l'interruption de l'action publique. Le processus d'adoption de la LF reprend alors selon un calendrier inhabituel.
- ▶ Par exemple, pour l'exercice 2025, l'adoption de la loi spéciale et sa publication au Journal officiel le 21 décembre 2024 ont été suivies de l'adoption d'une loi de finances pour 2025 publiée au Journal officiel du 15 février 2025.

