



Auxilium

Avocats

Mouvement  
des **Entreprises**  
de **France**  
Réunion



25 et 26/09/2024

# LES LOIS DE FINANCES

Qu'est-ce que c'est ?

Qu'est-ce qu'elles apportent ?

Comment se passe le changement d'un régime à l'autre ?

Quels sont les régimes qui peuvent s'arrêter ?

Quels seraient les pistes de changement / modification ?

# LES LOIS DE FINANCES

## 3 types de loi de finance

1. la loi de finances initiale, votée avant le début d'un exercice budgétaire, définit le budget initial de l'État ;
2. les lois de finances rectificatives modifient le budget en cours d'exercice,
3. la loi de règlement porte sur un exercice clos.

# LES LOIS DE FINANCES

La loi de finances initiale prévoit et autorise, pour chaque année civile (**principe de l'annualité budgétaire**), l'ensemble des ressources et des charges de l'État.

**Cette loi comprend deux parties distinctes :**

**la première partie** autorise la perception des ressources publiques (impôts et taxes) et comporte les « voies et moyens », c'est-à-dire l'évaluation des recettes.

Elle présente un tableau d'équilibre des recettes et charges et donc le niveau du solde budgétaire annuel, ainsi que la variation de la dette négociable de l'État et un plafond des emplois calculé en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT).

# LES LOIS DE FINANCES

**la seconde partie** autorise les dépenses et contient des dispositions diverses, relatives par exemple aux garanties accordés par l'État ou à l'information du Parlement.

**Les votes s'effectuent pour chaque mission** « au premier euro » (c'est-à-dire en reconsidérant l'ensemble des crédits correspondants, et non plus seulement leur augmentation par rapport à ceux décidés l'année précédente).

Les crédits des missions sont présentés dans des **projets annuels de performance (PAP)**, comprenant des objectifs de performance chiffrés pour les différents programmes.

# LES LOIS DE FINANCES

Deux textes fondamentaux déterminent les règles applicables à la présentation, à la discussion et au vote des lois de finances :

l'article 47 de la Constitution

La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (la LOLF),

.

# LES LOIS DE FINANCES

## Définitions de termes budgétaires

**Recettes ou ressources de l'État** : ce sont principalement des recettes fiscales qui proviennent des impôts.

**Dépenses ou charges de l'État** : elles comprennent les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention (dépenses pour la mise en œuvre des politiques publiques), des dépenses d'investissement et les dépenses liées au remboursement des intérêts de la dette de l'État.

**Les missions** : une mission est créée à l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. La mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une même politique publique. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission.

**Par exemple**, le projet de loi de finances pour 2022, on compte 33 missions pour le budget général

# LES LOIS DE FINANCES

## Définitions de termes budgétaires

**Les programmes ou les dotations** : le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. **Il relève d'un seul ministère et regroupe un ensemble cohérent d'actions.** Il est confié à un responsable, le responsable de programme (RPROG) désigné par le ministre concerné.

**Exemple** : Dans le projet de loi de finances pour 2022, on compte 138 programmes pour le budget général.

**Les actions** : c'est le **découpage indicatif du programme**. L'action apporte des précisions sur la destination prévue des crédits.

**Exemple** : pour la mission « Sécurités », qui figure au budget général de l'État pour 2022, le programme « Police nationale » comprend les actions suivantes : ordre public et protection de la souveraineté sécurité et paix publiques, sécurité routière, police des étrangers et sûreté des transports internationaux, missions de police judiciaire et concours à la justice et commandement, ressources humaines et logistique.



# LES LOIS DE FINANCES

## Comment se présente un projet de loi de finances (PLF) ?

Un projet de loi de finances (PLF) comporte :

- ❑ un exposé des motifs qui présente les orientations générales du projet ;
- ❑ une première partie qui a principalement trait aux recettes ;

Elle autorise la perception des impôts existants, comprend l'ensemble des mesures, notamment fiscales, ayant un impact sur le budget de l'État pour l'année du PLF, et détermine dans un "article d'équilibre" les conditions de l'équilibre général du budget.

- ❑ une seconde partie surtout relative aux dépenses, qui porte principalement sur l'ensemble des moyens des ministères ;

La seconde partie, qui est surtout relative aux dépenses, ne peut être discutée avant l'adoption de la première partie. Elle porte principalement sur les "moyens des politiques publiques et dispositions spéciales", à savoir l'ensemble des moyens des ministères.

- ❑ la présentation des opérations et dispositions qui n'ont pas d'impact financier sur l'année du PLF.

# LES LOIS DE FINANCES

## LA PHASE ADMINISTRATIVE.

# LES LOIS DE FINANCES



# LES LOIS DE FINANCES

**La phase administrative** consiste à préparer entre ministères, et le cas échéant faire arbitrer les désaccords, le projet de loi à travers un cycle de réunions dites « conférences budgétaires » (réunions techniques, conférences de performance, de budgétisation, de répartition).

Elle s'achève avec la rédaction du PLF et de ses annexes.

## Préparation

**Janvier** : le Premier ministre détermine les priorités du Gouvernement en matière de politiques publiques.

**Février** : la direction du Budget analyse et évalue avec les ministères l'exécution de l'année passée, les prévisions pour l'année en cours, et leurs besoins en crédits et emplois pour l'année à venir.

**Mars** : la direction du Budget établit avec les ministères les indicateurs de performance sur lesquels leur action sera évaluée.

**Avril** : comme tous les États membres, la France remet à la Commission européenne son programme de stabilité, document présentant sa stratégie de maîtrise des dépenses publiques et la trajectoire pluriannuelle de ses finances publiques.

**Mai** : la direction du Budget négocie avec les ministères pour fixer les montants des crédits et les emplois qui pourront leur être alloués pour remplir leurs missions.



# LES LOIS DE FINANCES

## Phase administrative

### Arbitrage

**Juillet** : le Premier ministre rend ses arbitrages et adresse aux ministres une lettre arrêtant les plafonds de crédits et d'emplois qui leur sont alloués.

Les plafonds de dépenses et d'emplois et les indicateurs de performance font l'objet d'un rapport présenté au Parlement.

Bercy et les ministères répartissent définitivement les crédits qui sont attribués aux différentes missions. L'examen par la Commission européenne du programme de stabilité donne lieu à un avis du Conseil à prendre en compte dans l'élaboration du projet de loi de finances.

**Août-septembre** : rédaction et finalisation des documents budgétaires.

**Septembre** : le Gouvernement saisit le Conseil d'État pour avis sur les dispositions du projet de loi de finances.

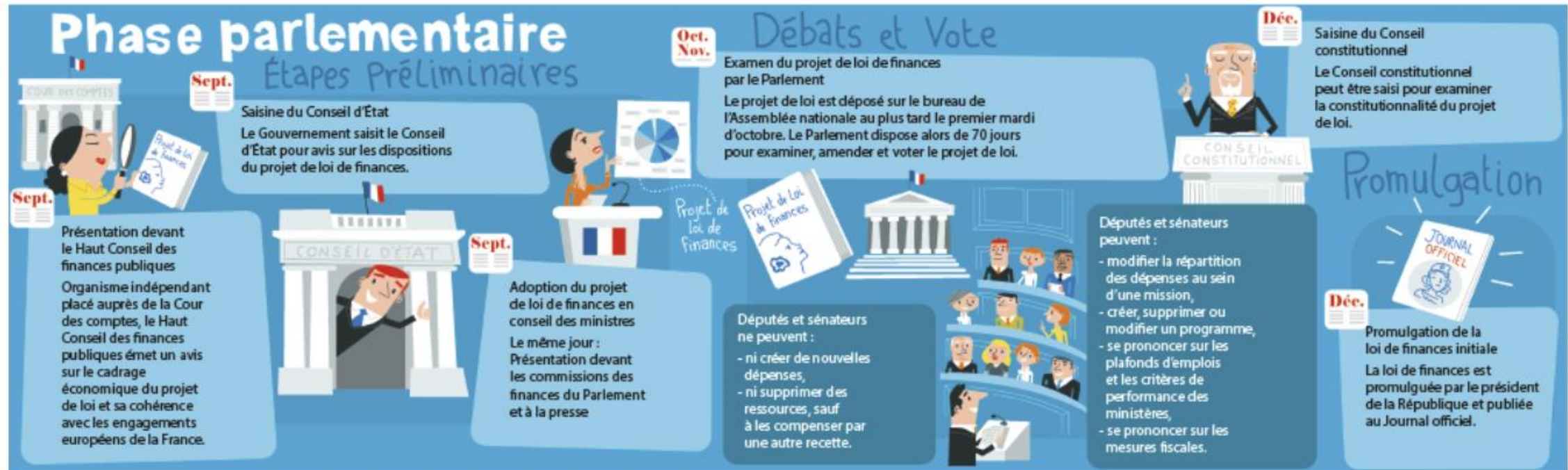
**Le Haut Conseil des finances publiques**, un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, émet **un avis sur le cadrage économique du projet de loi** et sa cohérence avec la loi de programmation des finances publiques en vigueur ainsi que sur le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses.

**Adoption du projet de loi de finances en conseil des ministres**, le même jour : présentation devant les commissions des finances du Parlement et à la presse.

# LES LOIS DE FINANCES

## LA PHASE PARLEMENTAIRE

# LES LOIS DE FINANCES



# LES LOIS DE FINANCES

## Le processus de création de la LF

### 1 - Dépôt et délais d'examen

En application de **l'article 39 de la Constitution**, les projets de loi de finances sont obligatoirement déposés en **premier lieu à l'Assemblée nationale**.

**L'article 47 de la Constitution** prévoit :

que l'Assemblée nationale dispose d'un délai limité à **40 jours**.

Si elle ne respecte pas ce délai, le Gouvernement doit transmettre le texte au Sénat, qui dispose alors **de 15 jours**;

que **si l'examen par le Parlement excède 70 jours**, le Gouvernement peut mettre en vigueur les dispositions du projet par **ordonnance**.



# LES LOIS DE FINANCES

Le processus de création de la LF

## 2- Examen par les commissions permanentes

Assemblée nationale : **40 jours**

Commission des finances : examen du projet loi

Premier mardi d'octobre

Sénat : **20 jours**

Commissions du Sénat

Rapporteur général : coordonne l'examen de la LF

Autres commissions spéciales (entre 8 à 20) avec un rapport spécial

# LES LOIS DE FINANCES

## 3 - Discussion en séance publique

Il convient de souligner l'importance **de la discussion de la première partie** pour l'examen de l'ensemble du projet de loi de finances avec notamment **l'« article d'équilibre »** qui évalue les recettes et fixe les plafonds de dépenses, arrêtant ainsi les données générales de l'équilibre économique et financier.

L'article 34 de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) a complété cet article d'équilibre qui désormais fixe la variation nette de la dette négociable de l'État et doit déterminer le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

L'article 40 de la loi organique dispose d'ailleurs **que la seconde partie de la loi de finances ne peut pas être mise en discussion avant le vote de la première partie**

# LES LOIS DE FINANCES

## 2 - Discussion en séance publique

**Après le vote de la première partie**, il est procédé à l'examen des crédits budgétaires examinés mission par mission, qui sont inscrits dans **la seconde partie du projet de loi de finances**.

**Il y a un vote par mission**, qui s'effectuera au premier euro (et non plus seulement au titre des « mesures nouvelles ») reposant sur les analyses faites par les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis.

## LES LOIS DE FINANCES

### 4 - Spécificités de l'initiative parlementaire ou loi de finances

Le Parlement dispose **d'un pouvoir de contrôle budgétaire** étendu, mais aussi **d'un pouvoir d'initiative en matière d'amendement**

L'ensemble de la discussion budgétaire est fortement marqué par l'application de règles spécifiques notamment en ce qui concerne le droit d'amendement.

# LES LOIS DE FINANCES

## 4 - Spécificités de l'initiative parlementaire ou loi de finances

**En ce qui concerne les dépenses**, l'article 40 de la Constitution interdit les propositions ou amendements formulés par les membres du Parlement ayant pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique.

En pratique, les amendements tendant à majorer un crédit budgétaire, ne serait-ce que d'un euro, n'étaient pas distribués.

La quasi-totalité des amendements sur les crédits avaient donc pour objet de les réduire ou de les supprimer.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF et de son article 47, l'appréciation de la dépense, au sens de l'article 40 de la Constitution, s'effectue au niveau de la mission, **ce qui signifie concrètement qu'il introduit un principe de compensation, au sein d'une même mission** : il est possible de réduire les crédits d'un programme afin d'abonder ceux d'un autre programme, sans que le montant global soit majoré au niveau de l'ensemble de la mission.

# LE PARCOURS D'UNE LOI





# LES LOIS DE FINANCES

## LEUR IMPACT SUR VOS DECISIONS

### **Ou la question de l'entrée en vigueur des lois de finances**

Les lois et règlements édictés par les autorités de l'Etat français n'entrent en vigueur qu'après publication au Journal officiel de la République française.

#### **article 1er du Code civil :**

Les lois, ainsi que les actes administratifs faisant l'objet d'une publication au Journal officiel, entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication.

# LES LOIS DE FINANCES

## LEUR IMPACT SUR VOS DECISIONS

### Le cas de lois de finances

**article 2 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959** portant loi organique relative aux lois de finances :

**« la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ».**

Les lois de finances initiales ayant donc pour objet de fixer le budget de l'année suivante, les dispositions fiscales qu'elles contiennent sont normalement destinées à produire leurs effets au cours de l'année suivante.

Elles doivent donc trouver leur première application pour l'établissement des impôts et taxes dont le recouvrement doit intervenir au cours de ladite année.



# LES LOIS DE FINANCES

LEUR IMPACT SUR VOS DECISIONS

## Le cas de lois de finances

C'est ainsi que les mesures contenues **dans la loi de finances pour l'année N** s'appliquent, sauf disposition expresse contraire prévue par le texte même de la mesure :

- a. **pour l'établissement de l'impôt sur le revenu** dû au titre de l'année N - 1 ; ainsi, le barème de l'impôt sur le revenu arrêté par la loi de finances pour 2025 du 30 décembre 2025 est applicable, en l'absence de date d'application spécifiquement prévue, aux revenus de l'année 2024, conformément à la stipulation générale de l'article 1-II de la loi (CE 19-10-1988 n° 73631, 7e et 8e s.-s. : RJF 12/88 n° 1287)
- b. **en matière d'impôt sur les sociétés**, aux bénéfices des exercices clos à compter du 31 décembre de l'année N -1
- c. **pour les autres impôts**, au 1er janvier de l'année N.

Aucune disposition semblable ne figure dans les lois de finances rectificatives dont l'entrée en vigueur obéit donc aux principes généraux

# LES LOIS DE FINANCES

Le nouveau ministre de l'Economie **Antoine Armand** a précisé dans un interview au JDD qu'il souhaitait avant tout « **baisser la dépense publique et la rendre plus efficace** ».

Des économies sur les dépenses qui n'excluent pas cependant des hausses d'impôt puisqu'il indique également « **qu'exclure d'office certains prélèvements exceptionnels et ciblés ne seraient pas responsable** »

# LES LOIS DE FINANCES

## Les modifications possibles dans le cadre de la LF 2025

- ❑ Une hausse de la flat tax
- ❑ Création d'une surtaxe d'impôt sur les sociétés
- ❑ Hausse du taux normal de la TVA

# LES LOIS DE FINANCES

## Les modifications possibles dans le cadre de la LF 2025

Des réformes portant sur la défiscalisation outre-mer

Voir rapport IGF 6/10/2023

16 propositions :

# LES LOIS DE FINANCES

## Les modifications possibles dans le cadre de la LF 2025

Des réformes portant sur la défiscalisation outre-mer, notamment

1. Développement du crédit d'impôt
2. Allongement de la durée de détentions des actifs
3. Encadrement des cabinets de défiscalisation

# LES LOIS DE FINANCES

## Les modifications possibles dans le cadre de la LF 2025

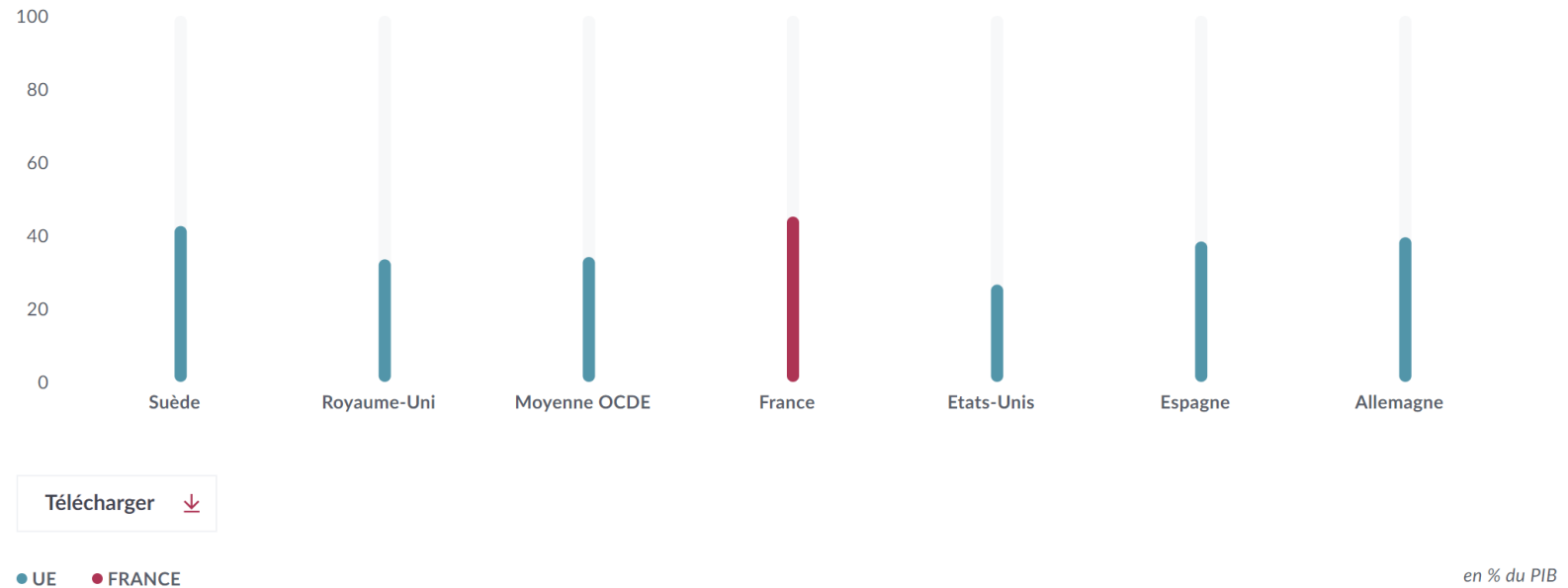
Des réformes portant sur la fiscalité locale

Voir en ce sens rapport (mai 2024) Annaïg Le Meur députée du Finistère

# LES CHIFFRES

## Prélèvements obligatoires

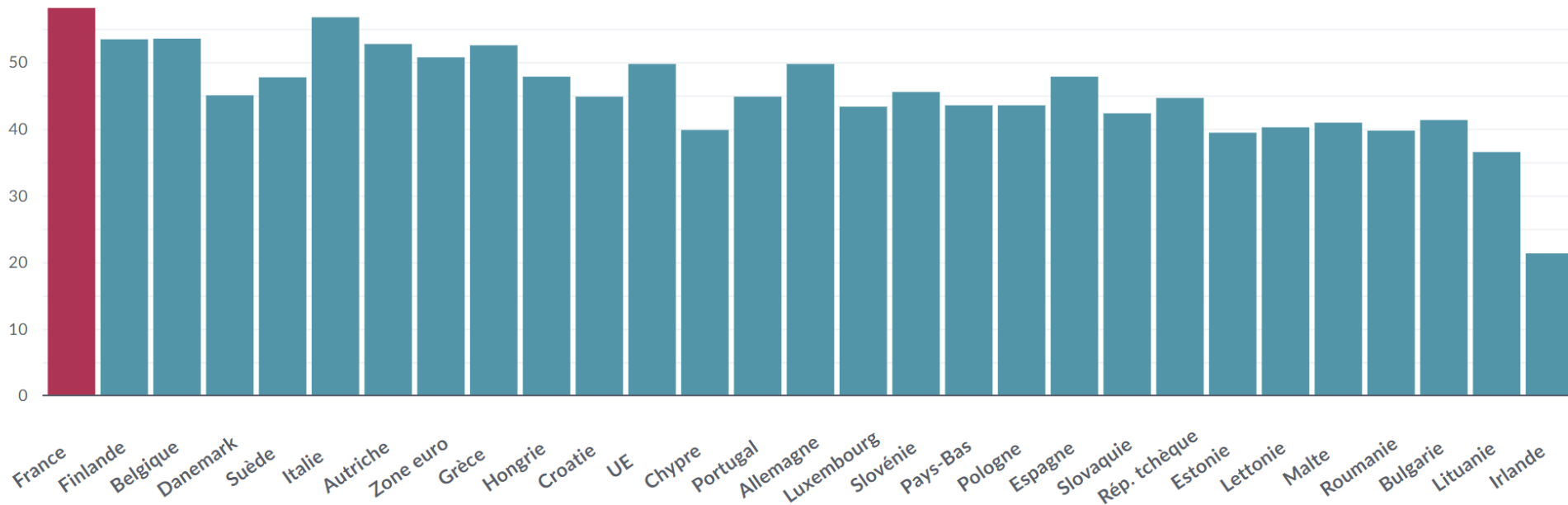
Taux de prélèvement obligatoire dans les pays membres de l'OCDE en 2021 (% du PIB)



Source OCDE

# LES CHIFFRES

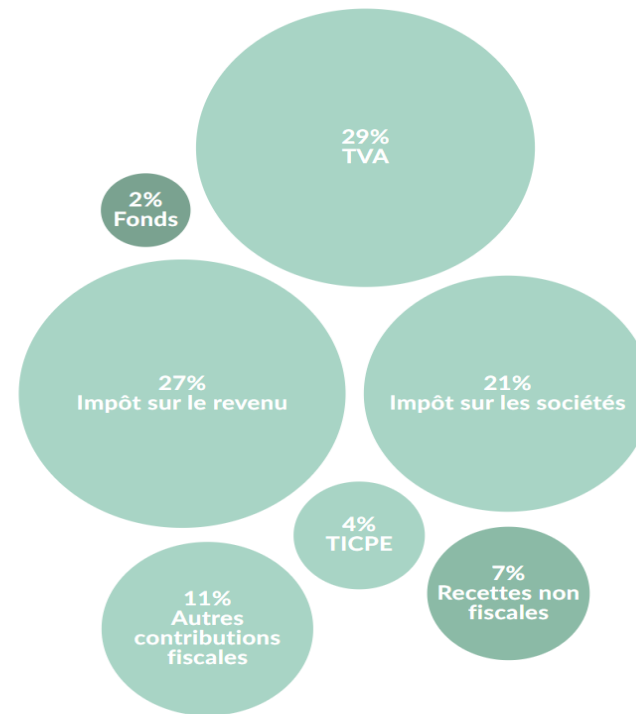
Taux de dépense publique au sein de l'UE en 2022 (en % de PIB)





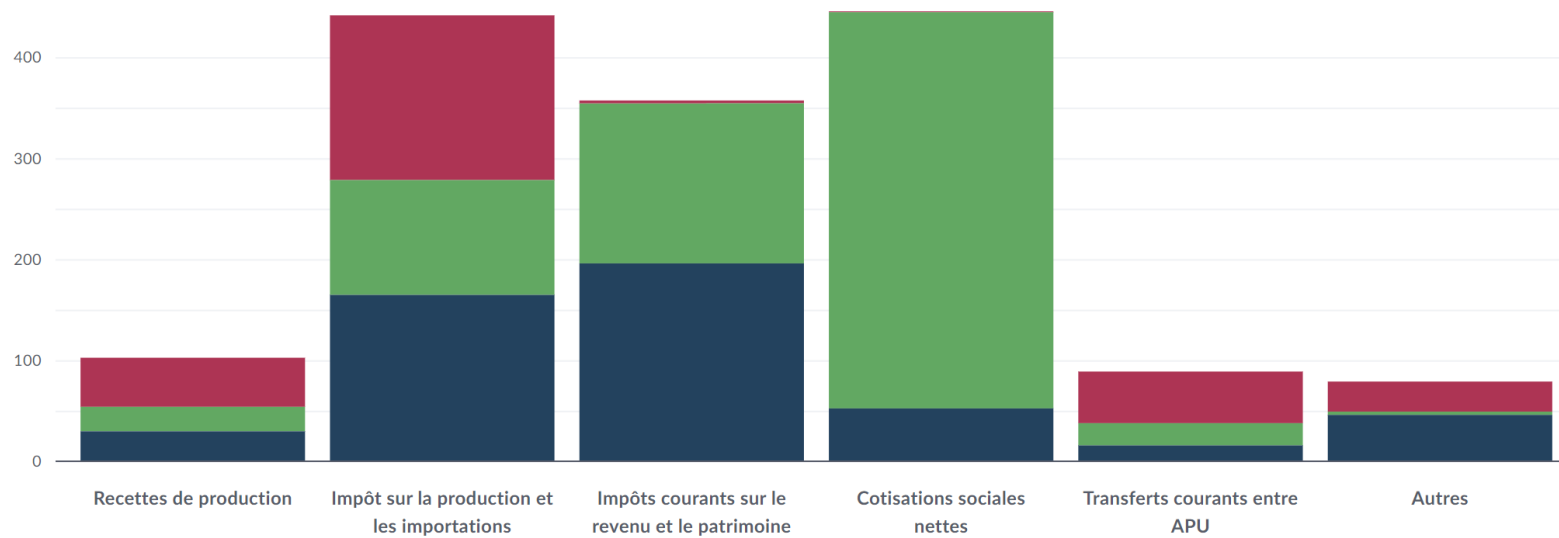
# LES CHIFFRES


## Recettes



# LES CHIFFRES

Répartition par sous-secteur des recettes (en Md€) en 2022



Télécharger 

● ÉTAT ET ODAC ● ASSO ● APUL

en milliards d'€

# LES CHIFFRES

On distingue habituellement quatre sous-secteurs au sein de l'ensemble « administrations publiques » (APU) :

**l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)** : ces deux sous-secteurs réunis composent l'ensemble des administrations publiques centrales.

**les administrations publiques locales (APUL)** qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales mais aussi les organismes divers d'administration locale

**les administrations de sécurité sociale (ASSO) qui regroupent les ODASS** et l'ensemble des régimes d'assurance sociale : régime général et régimes spéciaux de Sécurité sociale, régimes de retraite complémentaire ou assurance-chômage.

# LES CHIFFRES

## EXTRAIT PROGRAMME DE STABILITE BUDGETAIRE 2024-2027

présenté en Conseil des ministres mercredi 17 avril 2024

### Trajectoire des finances publiques 2024 - 2027

Un déficit public pour 2024 est estimé à - 5,1 % du PIB avec une résorption du déficit pour passer sous le seuil de 3% du PIB à horizon 2027. Ajustant la trajectoire de la loi de programmations des finances publiques pour tenir compte de la dégradation macroéconomique en 2023 et 2024, le programme de stabilité prévoit un déficit public de - 5,1 % du PIB en 2024 en amélioration par rapport à 2023 (- 5,3% du PIB), avec une trajectoire de résorption du déficit pour passer sous le seuil de 3 % de PIB à horizon 2027. Le solde structurel est en net amélioration sur la période, passant de - 4,8 % du PIB potentiel en 2023 à - 2,5 % en 2027.

La dette publique pour 2024 est estimée à 112,3 % du PIB avec un recul à partir de 2026. En 2023, le niveau de dette publique s'est établi à 110,6 % du PIB, en amélioration par rapport à 2022 (111,9 % du PIB). Selon le programme de stabilité, le niveau de dette publique reculerait à partir de 2026 pour atteindre 112 % du PIB en 2027.

Une nette amélioration du ratio de dépenses publiques est envisagée sur la période du programme de stabilité. Pour 2024, le ratio de dépense publique est estimé à 56,7 % du PIB, en nette amélioration par rapport à 2023 (58,1 % du PIB), notamment sous l'effet de mesures volontaristes de maîtrise de la dépense de l'État engagées dès le début de gestion. La trajectoire prévoit une amélioration constante du ratio de dépense publique pour atteindre 54,5 % du PIB en 2027.

**MAÎTRE BERTRAND  
BOISSEAU**  
AVOCAT EN DROIT FISCAL

**06 92 44 67 13**

**[HTTPS://AUXILIUM-AVOCATS.COM/](https://auxilium-avocats.com/)**

