

L'ÉLABORATION DU BUDGET

COURS DE RAYMOND FERRETTI



L'ELABORATION DU BUDGET

SECTION 1

SECTION 2

L'ELABORATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES L'ELABORATION DE LA LOI DE FINANCES

§ 1 – L'intervention de l'exécutif

§ 1 – La procédure

§ 2 – L'intervention du parlement

§ 2 – Les pouvoirs

SECTION 1

L'ELABORATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES

§ 1 – L'intervention de l'exécutif

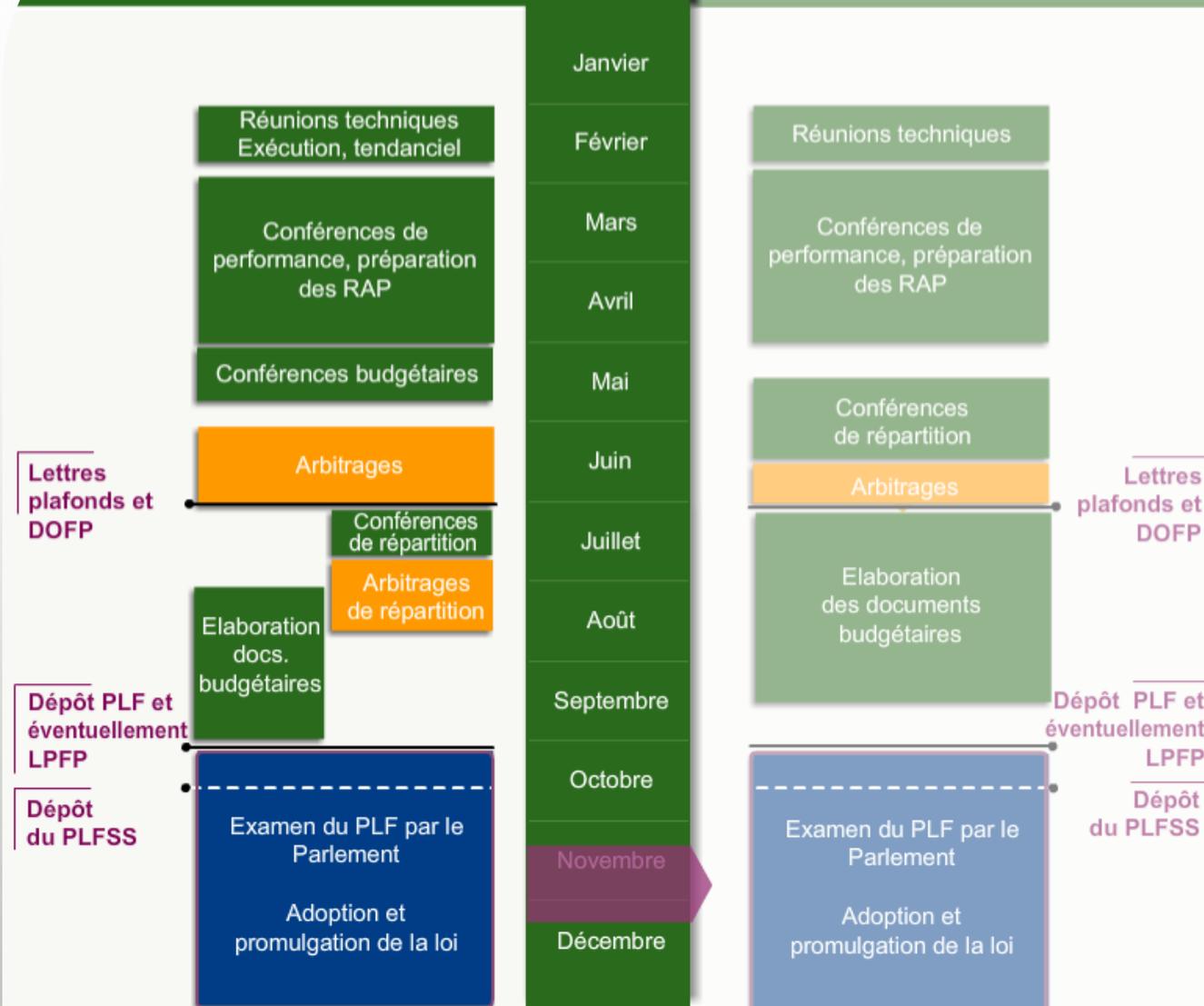
A – La préparation du budget, les années paires

B – La préparation du budget, les années impaires

Calendrier de la procédure budgétaire

Année paire (2010, 2012...)

Année impaire (2011, 2013...)



A – La préparation du budget les années paires



1° La phase préliminaire

La procédure budgétaire débute en février par un cycle de réunions techniques, et se poursuit en mars et en avril par les conférences de performance qui rassemblent la direction du Budget, les directeurs des affaires financières des différents ministères ainsi que les responsables de programme et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

● Les réunions techniques (février)

- analyse des *résultats de l'exécution du budget de l'année précédente (N-1)* et préparation des RAP qui seront annexés au projet de loi de règlement du budget de l'année (N-1)
- analyse des *premières prévisions d'exécution pour l'année en cours* ;

● Les conférences de performance (mars, avril)

- préparation des PAP du projet de loi de finances N+1



2° La phase de mise au point

Une lettre de cadrage que le Premier ministre adresse à chaque ministre fixe les grands principes auxquels doit répondre le budget triennal.

- **Les conférences budgétaires (mai)**

Elles permettent de définir pour les 3 années du budget triennal des *plafonds de crédits des missions* (autorisations d'engagement et crédits de paiement) de l'État, des plafonds ministériels d'emplois (ETPT)

- **Les réunions d'arbitrage (juin)**

Elles se tiennent au niveau du ministre du Budget, puis, éventuellement au niveau du Premier ministre. Y sont *tranchés les points de désaccord* qui subsistent entre la direction du Budget et les ministères à l'issue des conférences budgétaires.

Elles se concluent par l'envoi par le Premier ministre des lettres-plafonds, qui fixent le niveau des enveloppes de crédits des trois prochaines années et les plafonds d'emplois pour l'année suivante.

Les plafonds par mission des crédits arbitrés, dans ce cadre, constituent le nouveau budget triennal de l'État.

3° La phase de mise au point définitive

- Les conférences de répartition (juillet)



Elles réunissent chaque ministère et la direction du Budget afin de déterminer, dans le respect des plafonds fixés dans les lettres-plafonds, la meilleure répartition de leurs crédits entre les différents programmes et actions pour atteindre les objectifs de performance.

- L'élaboration des documents budgétaires (août, septembre)

Cette phase se déroule entre les différents ministères et la direction du Budget. Le texte de l'ensemble du PLF est rédigé puis transmis au Conseil d'État qui émet un avis sur la légalité des mesures envisagées. Puis sont élaborés tous les documents budgétaires, notamment des projets annuels de performances (PAP), les bleus, les jaunes et les oranges.

B – La préparation du budget les années impaires

Le travail est allégé dans la mesure où les plafonds des missions est fixé par la loi de programmation. Les conférences budgétaires disparaissent et l'on passe directement aux conférences de répartition au cours desquelles sont arrêtés les plafonds des programmes.



§ 2 – L'intervention du Parlement: le DOB

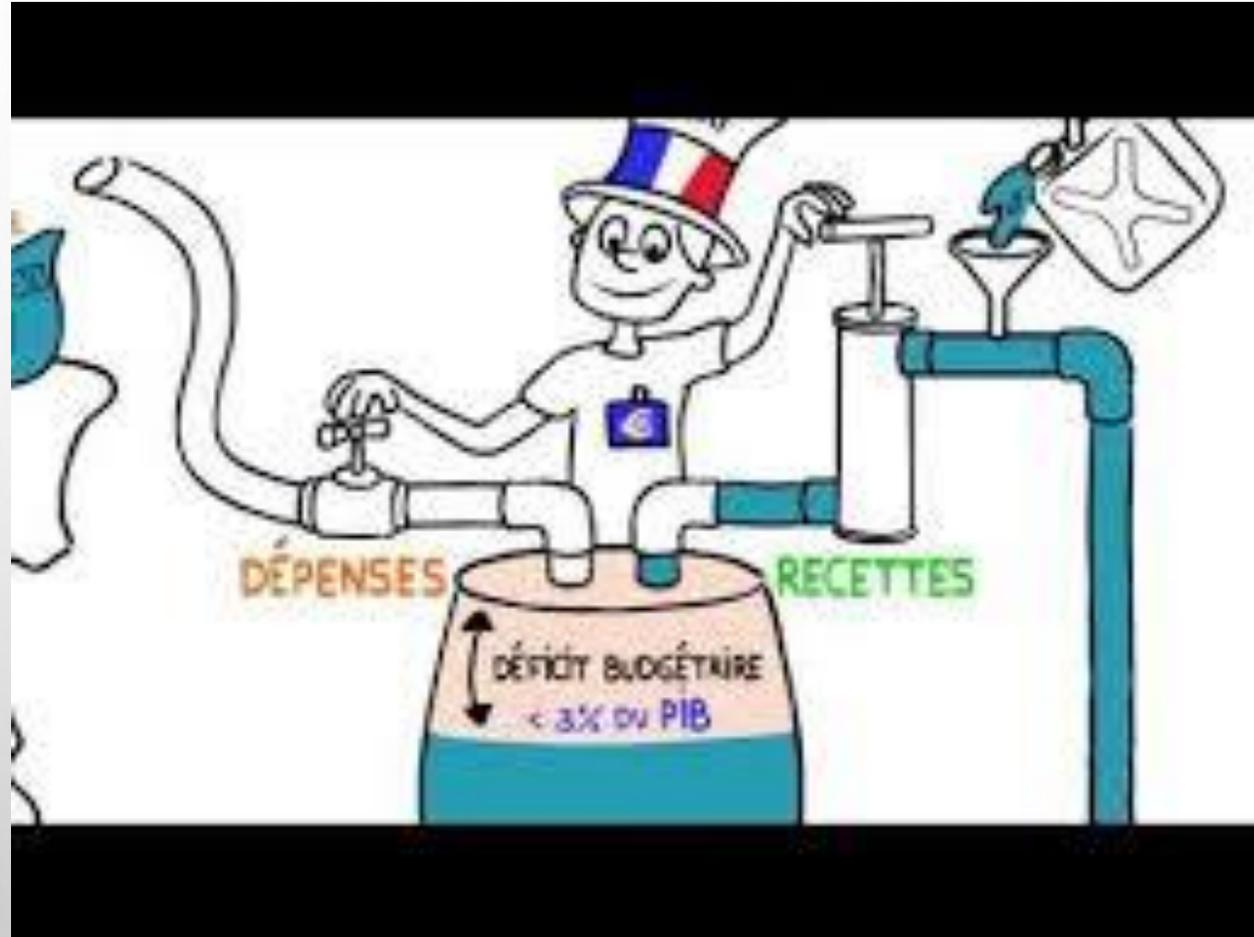
C'est en 1993 que le débat d'orientation budgétaire a été instauré pour la première fois. L'expérience était inspirée de celle qui avait été prescrite au niveau local par la loi du 6 février 1992. Le débat devait permettre de faire intervenir le Parlement à un moment où les choix budgétaires ne sont encore qu'esquissés. La première expérience ne fut pas renouvelée et il fallu attendre 1996 pour la voir à nouveau tenter.

La LOLF a prévu la possibilité d'organiser un tel débat. Cette disposition s'appliquant depuis le 1er janvier 2003. Selon l'article 48, il doit intervenir au cours du dernier trimestre de la session ordinaire et se dérouler à partir de plusieurs rapports.

- Le premier consiste dans une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport économique, social et financier joint à la dernière loi de finances.

- Le deuxième document décrit les grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France.

- Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions l'accompagne ainsi qu'une liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante



SECTION 2

L'ÉLABORATION DE LA LOI DE FINANCES

Au cours de cette deuxième étape qui est limitée à 70 jours, le parlement va mettre en œuvre ses pouvoirs dans une mesure relativement limitée à travers une procédure qui l'encadre de manière assez sévère.

§ 1 – LA PROCÉDURE

§ 2 – LES POUVOIRS

§ 1 – LA PROCÉDURE

A – L'encadrement de la procédure

1° La priorité à l'Assemblée Nationale (article 39 C)

Constitution, article 39 :

« Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale »

Cette priorité donnée à la chambre basse est propre à la discussion des lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

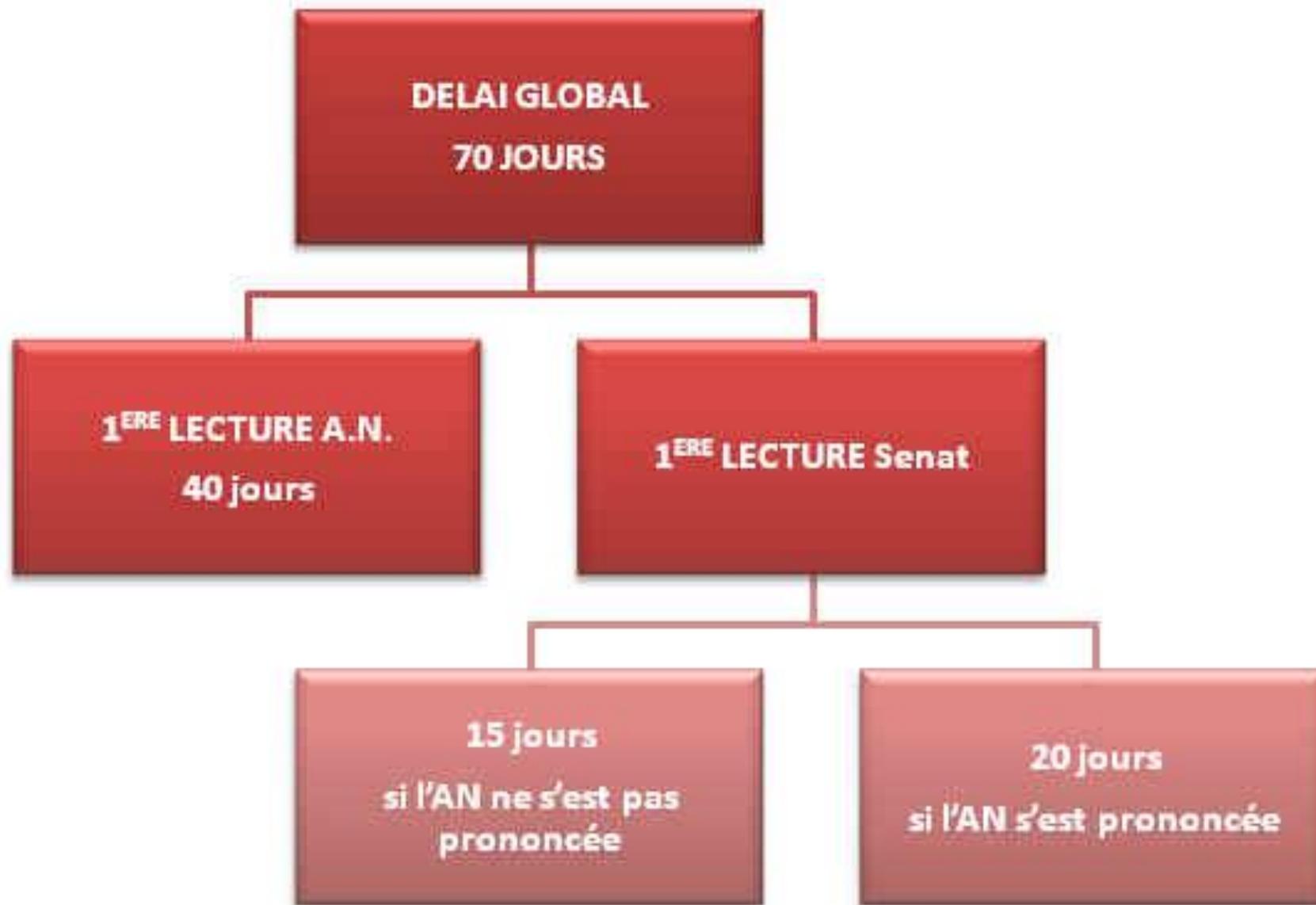
2° Les délais

→ *Les différents délais*

→ Les délais de première lecture :

- 40 jours à l'Assemblée nationale
- 20 jours au Sénat si l'Assemblée nationale s'est prononcée durant son propre délai et 15 jours seulement si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée pendant son délai

→ Le délai global : il est de 70 jours





→ *La sanction des délais*

→ *La sanction du non-respect de la durée des délais : les ordonnances de l'article 47*

Si le Parlement ne respecte pas le délai de soixante-dix jours pour se prononcer sur le projet – pour l'accepter ou le refuser –, le Gouvernement peut le dessaisir du projet et mettre en vigueur les dispositions du projet de loi par ordonnance, permettant à l'exécutif d'intervenir dans le domaine du législateur.

Cette disposition n'a jamais été mise en application, mais le respect de ces dispositions impose aux assemblées un rythme de travail intensif pendant la période concernée.

Le délai de soixante-dix jours a donc toujours été respecté.

→ *La sanction du non respect du point de départ des délais*

Les différents délais ont pour point de départ le dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée nationale. Si le gouvernement ne respecte pas cette obligation et que de ce fait le texte risque de ne pas être adopté, deux procédures prévues par l'article 44 de l'ordonnance, peuvent être appliquées. Ces procédures ont été reprises par la LOLF dans son article 45. Elles consistent à faire adopter par le Parlement, soit la première partie de la loi de finances, soit une loi spéciale autorisant le recouvrement des impôts. Quant aux crédits, ils sont répartis par décrets dans la limite des services votés qui sont maintenus uniquement à cette fin



B – Le déroulement de la procédure

1° L'examen en commission



➔ **La commission des finances** : le rapporteur général élabore son rapport, des rapporteurs spéciaux sont désignés pour chaque mission.

➔ **Les autres commissions** : elles désignent des rapporteurs pour avis qui examinent dans les mêmes conditions les missions qui les intéressent.

➔ **Une « commission élargie »** réunit le ministre concerné, le rapporteur spécial de la Commission des finances, les rapporteurs des commissions saisies pour avis, les intervenants officiellement désignés par les groupes et tout député qui souhaite participer aux débats.

Les réunions de ces commissions sont ouvertes à la presse et au public et font l'objet des mêmes mesures de publicité que la séance publique (retransmission télévisée, compte rendu analytique, compte rendu intégral publié au Journal officiel « Débats », en annexe au compte rendu de la séance publique au cours de laquelle s'est déroulé l'examen du fascicule budgétaire concerné).

Enfin, une **procédure écrite de questions budgétaires**, a été mise en place.

A l'issue de ces travaux, la commission élargie donne son avis sur les crédits concernés, le vote proprement dit des crédits revenant à la Commission des finances dans les conditions habituelles.

2° Le débat public



- ▶ L'examen en séance publique commence par la **discussion générale** qui se traduit par :
 - une allocution du rapporteur général de la commission des finances, elle est suivie par
 - celle du président de cette même commission.
 - Le ministre de l'Economie et des Finances intervient ensuite pour préciser le contexte économique dans lequel s'insère le projet de loi.
 - Enfin, le ministre du Budget expose les grandes lignes de la politique budgétaire. Un débat général débute et dure généralement deux jours.

- ▶ Ensuite vient la **discussion des différents articles**,
 - ceux de la première partie d'abord, où c'est le ministre du Budget qui représente le Gouvernement,
 - ceux de la deuxième partie où ce sont les différents ministres qui viennent défendre leur budget.

- ▶ La première partie doit faire l'objet d'un vote préalable, quant à la deuxième partie elle fait l'objet d'un vote particulier.

→ *Le vote préalable de la première partie*

Prévu par l'article 40 de l'ordonnance repris par l'article 42 de la LOLF.

Il est justifié par la volonté de donner à la discussion budgétaire une relative cohérence. Si la première partie de la loi de finances doit être adoptée d'abord, c'est parce que cette partie définit l'équilibre général du budget en fixant les grandes masses des recettes et des dépenses, alors que la deuxième partie précise la répartition des crédits.

La LOLF est allé plus loin encore puisque dans son article 42 elle précise que :

« La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie ».

Ainsi, non seulement c'est l'adoption qui est exigée et non plus le vote, mais de plus cette exigence est étendue aux lois de finances rectificatives.

➔ *Le vote particulier de la deuxième partie : la réduction du nombre de vote (art 41 O)*

▶ **L'ancien système de l'ordonnance**

On a voulu donner aux assemblées la maîtrise du niveau des chapitres budgétaires tout en mettant en place des votes globaux. A cette fin on a donné une base à la discussion parlementaire d'où la mise en place de la distinction services votés / autorisations nouvelles.

On vote en une seule fois les services votés et pour les autorisations nouvelles on vote par titre et par ministère. Ainsi, le nombre de votes a été réduit à une centaine contre approximativement 5000 à la fin de la IV e République

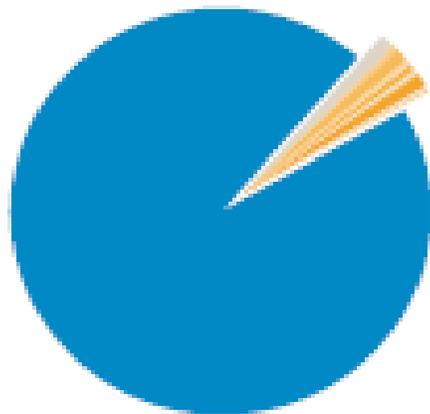
▶ **Le nouveau système de la LOLF**

A partir du budget 2006, les crédits sont votés par mission (article 43). Leur répartition par programme se faisant par décret conformément aux indications figurant dans les annexes explicatives (article 44). Ainsi le nombre de vote est-il encore plus réduit (une cinquantaine) sans pour autant réduire les pouvoirs du Parlement puisque les services votés disparaîtront.

Des votes moins nombreux et plus consistants

	Ordonnance du 2 janvier 1959	Loi organique du 1 ^{er} août 2001
Nombre de votes sur les services votés	1	0
Nombre de votes sur les crédits du budget général	entre 100 et 110	34
Nombre de votes sur l'équilibre	1	1
Nombre de votes sur les prélèvements sur recettes	1	2
Nombre de votes sur les budgets annexes	12	3
Nombre de votes sur les comptes spéciaux	0	12
Ressources et charges de trésorerie	0	1
Autorisations d'emplois	0	1
TOTAL	Environ 130	54

Jusqu'en 2004



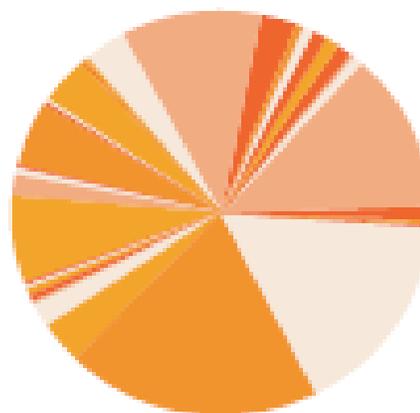
6% des crédits faisaient l'objet de votes détaillés lors du débat budgétaire

94% des dépenses étaient reconduites en 1 seul vote



À partir de 2005

100% des crédits sont discutés au Parlement et votés mission par mission



§ 2 – LES POUVOIRS

A – Le pouvoir d'amendement

B – Le pouvoir d'adoption

ASSEMBLÉE NATIONALE
29 mars 2013

SÉCURISATION DE L'EMPLOI - (N° 847)

AMENDEMENT

présenté par
M. Sebaoun, M. Noguès, M. Allos-
sery, M. Robiliard, Mme
Romagnan, Mme Laurence Dumont,
Mme Bouziane, Mme Laurence G
Mme Sommaruga, M. Thévenoud et
citoyen

ARTICLE

À l'alinéa 27, après le mot :

« candidats »,

insérer les mots :

« qui devront notamment intégrer
la fixation des modalités garanties
de désignation ou de la recomman-
dation de suivi du régime »

ART. PREMIER

ASSEMBLÉE NATIONALE

29 mars 2013

N° 4379 (Rect)

SÉCURISATION DE L'EMPLOI - (N° 847)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

AMENDEMENT

N° 4379 (Rect)

présenté par
Mme Carrey-Conte, M. Sebaoun, M. Noguès, M. Allossery, M. Ferrand, Mme Huillier, M. Guedj,
M. Robiliard, Mme Romagnan, Mme Iborra, M. Gille, M. Paul, M. Bapt, M. Philippe Baumel,
Mme Biémouret, Mme Bouziane, Mme Laurence Dumont, Mme Hélène Geoffroy, Mme Guittet,
M. Hammadi, Mme Sommaruga, M. Thévenoud et les membres du groupe socialiste, républicain et
citoyen

ARTICLE PREMIER

À l'alinéa 6, après le mot :

« salariés »,

insérer les mots :

« ou ayants droit ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le 2012-25 du 9 janvier 2012 relatif au caractère collectif et obligatoire
des dispenses d'adhésion en cas de double
adhésion dans l'entreprise

A – Le pouvoir d'amendement

1° Les limitations générales du pouvoir d'amendement

- L'article 44.2 de la Constitution ou la limitation partielle :
les amendements déposés pendant le débat public peuvent être écartés par le Gouvernement
- L'article 44.3 de la Constitution ou la limitation complète :
pendant l'utilisation de la procédure du vote bloqué le Gouvernement peut écarter tous les amendements qu'il juge nécessaire.

Constitution Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

2° Les limitations particulières du pouvoir d'amendement

L'article 40 de la Constitution rend irrecevables les amendements qui ont pour conséquences l'augmentation d'une dépense ou la diminution des recettes.

Constitution Article 40

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

La loi organique sur les lois de finances du 1er août 2001 a révisé de manière favorable le régime des amendements puisqu'un parlementaire peut modifier par ce biais la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission (article 47). Mais, aucune nouvelle mission ne peut être créée par amendement parlementaire.

LOLF Article 47

Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution , la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

B – Le pouvoir d'adoption

« Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. » (Constitution art 47)

Le Gouvernement peut limiter ce pouvoir d'adoption par le recours à trois procédures.

- ▶ La première a pour effet de limiter le pouvoir d'adoption de l'Assemblée nationale
- ▶ La deuxième concerne le Sénat
- ▶ La troisième peut s'appliquer à chacune des deux chambres du Parlement

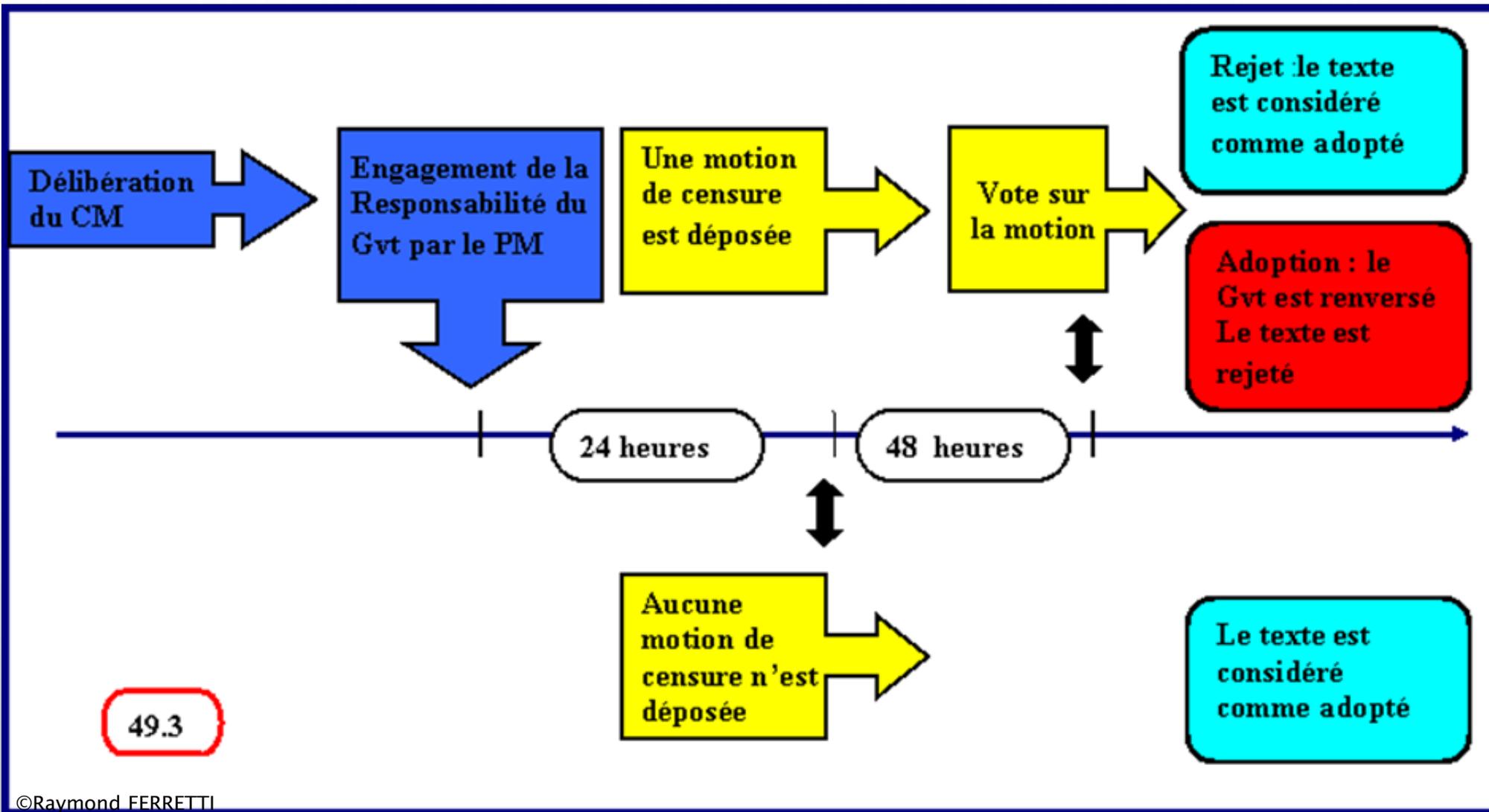
1° La limitation du pouvoir d'adoption de l'Assemblée Nationale (article 49.3)

Par le recours à cette procédure le Gouvernement place les députés devant le dilemme suivant : ou le texte passe, sans vote ou le Gouvernement est renversé.

Constitution Article 49 al 3

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

L'article 49.3 met en place une procédure « *d'engagement de responsabilité du Gouvernement sur un texte* ». Ce mécanisme permet de considérer comme adopté par l'Assemblée Nationale un texte de loi sans qu'il n'y ait vote sur le texte. Il suffit pour cela que le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur ce texte. Pour empêcher l'adoption automatique de ce texte, il faut qu'une motion de censure soit déposée à temps et qu'elle soit votée. Si les députés ne veulent pas du texte, il leur faut donc renverser le Gouvernement. Cette procédure peut être utilisée sur chacune des parties de la loi de finances.



2° La limitation du pouvoir d'adoption du Sénat (article 45) : le dernier mot à l'AN

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale doit l'être également par le Sénat. En cas de désaccord, le Premier ministre peut convoquer la Commission mixte paritaire. Si celle-ci échoue, le Gouvernement peut donner le dernier mot à l'Assemblée Nationale.

Constitution Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier Ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

- La règle : le bicamérisme égalitaire

Cette règle est rappelée par l'alinéa 1 de l'article 45. L'accord n'est pas trouvé nécessairement immédiatement. Il faut donc imaginer des systèmes qui permettront de l'atteindre.

Le premier c'est la navette. Il consiste dans l'examen du texte par chaque assemblée successivement. Il y est d'ailleurs fait allusion dans l'article 45.1. Ce n'est pas forcément le système le plus rapide et le plus efficace. C'est pourquoi la Constitution a prévu un autre système propre à la Ve.

La Commission mixte paritaire (CMP) comprend 7 députés et 7 sénateurs. Seul le Premier ministre peut discrétionnairement convoquer la CMP après deux lectures ou une seule s'il y a urgence. La CMP saisie n'examine que les dispositions sur lesquelles porte le désaccord et essaie de proposer un texte de compromis. Si elle réussit, encore faut-il que les deux assemblées l'entérinent.

- L'exception : le bicamérisme inégalitaire

Le « dernier mot » revient à l'Assemblée Nationale si certaines conditions sont réunies.

Il faut en effet que le désaccord subsiste malgré l'intervention de la CMP ,

- soit parce qu'elle n'est pas parvenue à rédiger un texte de compromis,
- soit parce que le texte de la CMP n'a pas été entériné par les deux assemblées.

Bien qu'ayant le « dernier mot », l'Assemblée Nationale ne peut pas pour autant adopter n'importe quel texte.

Deux possibilités existent :

- soit elle se prononce sur le texte adopté en CMP,
- soit elle se prononce sur le dernier texte qu'elle a adopté en retenant éventuellement un ou plusieurs amendements du Sénat.

Le passage d'un bicamérisme égalitaire à un bicamérisme inégalitaire ne dépend donc que de la volonté du Gouvernement.

**ASSEMBLEE
NATIONALE**

SENAT

1^{ère}
lecture



1^{ère}
lecture

CMP
Si désaccord,
le Gvt donne
le dernier
mot à l'AN

Lecture
de la
dernière
chance



Lecture
de la
dernière
chance



L'AN se
prononce
seule



3° La limitation du pouvoir d'adoption des deux assemblées : le vote bloqué (art 44.3)

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. »

C'est le Gouvernement et lui seul qui peut décider de l'utiliser, Il a le choix

- **du lieu** : à l'Assemblée Nationale comme au Sénat
- **du moment** : en début d'examen comme à la fin, à n'importe quel moment de la première lecture comme de la deuxième ou troisième enfin lors d'une seconde délibération.
- **des modalités** : le vote unique peut en effet porter sur la totalité du texte ou seulement sur une partie du texte.
Aucune condition de fond n'est prévue.

Elle permet au Gouvernement de trier les amendements

Elle permet au Gouvernement d'imposer certains choix à sa majorité quand celle-ci est réduite ou incertaine ou à l'opposition.

En d'autres termes cet article permet de recourir à une stratégie du « tout ou rien »

Légende

- Art 4^r** Article ou amendement rejeté
- Art 3** Article adopté
- Art 6** Article ou amendement retenu par le Gouvernement
- Art 7^{er}** Article ou amendement écarté
- Texte adopté article par article
- Texte bloqué proposé à l'adoption

