

FICHE 9 - L'ELABORATION DU BUDGET

La loi de finances de l'année fait l'objet d'une double élaboration. Le projet est préparé par les différents ministères parmi lesquels le ministère des Finances joue un rôle évidemment important. Mais c'est le Parlement qui se prononce en modifiant et adoptant le texte qui devient alors la loi de finances de l'année.

I - L'ELABORATION ADMINISTRATIVE

C'est la période la plus longue puisqu'elle commence au début du mois de janvier de l'année n-1 et se termine au plus tard le premier mardi d'octobre, date limite du dépôt par le gouvernement du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée nationale. C'est par une circulaire du 21 janvier 2005 que le Premier ministre a fixé la nouvelle procédure de préparation du projet de loi de finances. Quatre phases y sont distinguées.

A – L'INTERVENTION DE L'EXECUTIF

a) Le cadrage

A la fin du mois de janvier, le Premier ministre présente, avec le ministre de l'Économie, des Finances, le ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille et le ministre délégué au budget, la **stratégie d'ensemble** en matière de finances publiques telle qu'elle résulte du programme de stabilité.

Un séminaire gouvernemental est l'occasion de faire le point sur la situation des finances de l'Etat et des comptes sociaux. Il permet d'identifier des mesures permettant de contribuer à la réalisation des objectifs pluriannuels en matière de redressement et de diminution de la rigidité de la dépense.

A l'issue de ce séminaire, le Premier ministre adresse une **lettre de cadrage** fixant des orientations et des normes de maîtrise des dépenses publiques.

b) Les perspectives budgétaires

En février-mars, on procède à l'examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets de réforme et des économies qui leur sont associées par des :

- **"Réunions d'économies structurelles"** entre le ministre de l'Economie, le ministre délégué au Budget et chacun des ministres, pour examiner les projets de réforme des différentes politiques publiques et en tirer les conséquences en termes de crédits, d'effectifs et de recrutements.

- **"Réunions budgétaires"** entre les services des ministères et la Direction du budget pour instruire leurs demandes de crédits qui intégreront les prescriptions de la lettre de cadrage. L'ensemble de leurs crédits exprimé au premier euro sera alors examiné, ainsi que leurs effectifs et objectifs de recrutement. Ces réunions seront également l'occasion de valider la nomenclature budgétaire au niveau le plus fin.

c) La mise au point

Elle se fait en trois temps :

- En avril se tiennent des "**réunions de restitution**" entre le Premier ministre et les ministres afin d'examiner les économies structurelles à mettre en œuvre et d'apprécier les propositions budgétaires par rapport au cadrage d'ensemble.
- A l'issue de ce cycle de réunions, le chef du gouvernement adresse aux ministres **les lettres arrêtant leurs plafonds** en crédits, à partir de la nomenclature en missions et en effectifs, ainsi que les principales réformes structurelles à mettre en œuvre
- En mai s'ouvre **un cycle de réunions** entre les services des ministères et la Direction du budget pour arrêter la répartition par programme des plafonds de crédits, avant la fin du mois de juin.

d) La mise au point définitive

Elle se traduit, durant la période allant de mai à août, par des travaux relatifs à la performance et la finalisation des documents budgétaires à destination du Parlement.

Après des réunions entre les services des ministères et la direction du budget, le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et le ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire organisent avec les ministres des "**conférences de gestion publique**". Elles ont pour objet de finaliser la liste des objectifs et indicateurs du projet de loi de finances et de fixer les cibles de résultats à atteindre.

La liste des missions et programmes arrêtée par le Premier ministre ainsi que la liste des objectifs et indicateurs retenus sont communiquées au Parlement au moment du débat d'orientation budgétaire.

Les mois de juillet et d'août sont consacrés à la finalisation des documents à destination du Parlement, en particulier dans les aspects relatifs à la justification des crédits et à la présentation de l'ensemble des projets annuels de performances.

B - L'INTERVENTION DU PARLEMENT : LE DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE

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 fallut attendre 1996 pour la voir à nouveau tentée.

Depuis quelques années, il est organisé régulièrement et se déroule vers la mi-mai. Il s'appuie sur trois documents institutionnels : un rapport du gouvernement, un rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'année précédente et un rapport du Rapporteur général de la commission des finances. Sa portée reste malgré tout réduite.

Pourtant, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a prévu la possibilité d'organiser un tel débat. Cette disposition s'applique depuis le 1^{er} 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 en 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 performance associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

II - L'ELABORATION PARLEMENTAIRE

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.

A - LA PROCEDURE

a) L'encadrement de la procédure

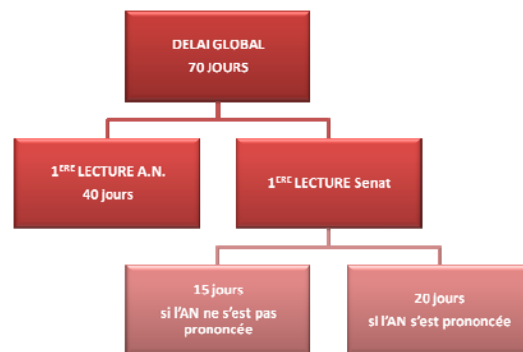
1° La priorité à l'Assemblée nationale (article 39 C)

Elle est propre à la discussion des lois de finances. Elle traduit l'importance de la chambre élue au suffrage universel.

2° Les délais

• Les différents délais

- délais de première lecture : 40 jours à l'AN ; 20 jours au Sénat si l'AN s'est prononcée, 15 jours si l'AN ne s'est pas prononcée pendant son propre délai
- délai global : 70 jours



• La sanction des délais

- sanction du non-respect de la durée des délais : les ordonnances de l'article 47 (sanction du non-respect du point de départ des délais : les procédures de l'article 44 de l'ordonnance, reprises par la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 dans son article 40. 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, et de répartir les crédits 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 budget ministériel. Ils peuvent adresser des questionnaires aux différents ministres pour obtenir des renseignements sur leur budget en préparation. Ce moyen de contrôle est désormais inscrit dans la LOLF (article 49), de plus, des délais sont prévus : pour le dépôt des questionnaires, au plus tard le 10 juillet ; pour la réponse du ministre, au plus tard huit jours après la date limite du dépôt du projet de loi de finances, c'est-à-dire le premier mardi d'octobre.

- Les autres commissions : elles désignent des rapporteurs pour avis. Depuis septembre 1999, des questions écrites budgétaires peuvent être posées aux ministres. Des mesures visant à assurer une plus grande publicité des débats ont également été prises.

2° *Le débat public*

La loi de finances de l'année comprend deux parties. 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
 - il est 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.
- Le vote particulier de la deuxième partie : la réduction du nombre de votes (art. 41)
 - un seul vote pour les "services votés" ; pour les mesures nouvelles, un vote par titre de ministère
 - 100 votes à peu près contre approximativement 5000 à la fin de la IV^e République.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 a modifié tout cela. A partir du budget 2006, les crédits seront 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 votes sera encore plus réduit (une cinquantaine) sans pour autant réduire les pouvoirs du Parlement puisque les services votés disparaîtront.

	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	6	12
Ressources et charges de trésorerie	0	1
Autorisations d'emplois	0	1
TOTAL	Environ 130	54

B - LES POUVOIRS

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 nécessaires.

2° *Les limitations particulières du pouvoir d'amendement*

- L'article 40 de la Constitution rend irrecevables les amendements qui ont pour conséquence l'augmentation d'une dépense ou la diminution des recettes.
- L'article 42 de l'ordonnance a pour effet principal d'interdire les cavaliers budgétaires.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} 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.

b) Le pouvoir d'adoption

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.

2° La limitation du pouvoir d'adoption du Sénat (article 45)

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.