

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

Le budget de l'Etat est l'acte qui prévoit et autorise les dépenses et les recettes de l'Etat pour une année. Il s'agit donc d'un acte majeur qui traduit financièrement la politique du Gouvernement pour une année entière. Sa forme juridique est celle d'une loi de finances. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que l'élaboration de cette loi se fasse de manière particulière.

Le budget de l'Etat fait l'objet d'une double élaboration. Le projet de loi de finances de l'année est préparé par les différents ministères parmi lesquels le ministère des finances joue un rôle évidemment important. Lorsque le projet de loi est prêt, c'est le Parlement qui l'examine et se prononce en modifiant et adoptant le texte qui devient alors la loi de Finances de l'année. L'élaboration du budget se fait donc en deux temps : l'élaboration du projet de loi de finances puis l'élaboration de la loi de finances.

1. L'ELABORATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES

C'est la période la plus longue puisqu'elle commence au début de l'année n-1 et se termine au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année n-1, date limite du dépôt par le Gouvernement du projet de loi de Finances sur le bureau de l'Assemblée Nationale. L'élaboration du projet de loi de finances fait intervenir essentiellement l'exécutif, mais le Parlement a vu son rôle se développer.

1.1. L'intervention de l'exécutif

La préparation du projet de loi de finances suit depuis l'existence des lois de programmation des finances publiques (budget triennal) une procédure différente les années paires (préparation du budget triennal) et les années impaires (simple actualisation de la deuxième échéance du budget triennal).

1.1.1. La préparation du projet, les années paires

Le rôle du ministère des finances est primordial et singulièrement celui de la direction du Budget. Cependant afin d'atténuer le poids de ce ministère et de son titulaire, le Premier ministre est amené à assurer son arbitrage aux moments propices, tout en supervisant l'ensemble des opérations.

LOLF ; Article 38

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.

Plusieurs phases doivent être distinguées.

1.1.1.1. 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

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

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)

Elles permettent :

- d'analyser les résultats de l'exécution du budget de l'année précédente (n-1) et de préparer les rapports annuels de performances (RAP) qui seront annexés au projet de loi de règlement du budget de l'année (n-1)

- d'analyser les premières prévisions d'exécution pour l'année en cours ;

- Les conférences de performance (mars, avril)

Elles examinent dans quelle mesure les objectifs et les indicateurs du budget n-1 ont été respectés. Elles préparent les projets annuels de performances du projet de loi de finances n+1., assurant ainsi l'application du principe du « *chaînage vertueux* » selon lequel il faut tirer les conséquences des résultats observés l'année précédente pour mieux préparer l'année à venir.

1.1.1.2. 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. Sur cette base, des conférences budgétaires vont réunir des représentants de Bercy et des différents ministères. Elles déboucheront quelques semaines plus tard sur des réunions d'arbitrage.

- Les conférences budgétaires (mai)

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

- Les réunions d'arbitrage (juin)

Elles se tiennent au niveau du ministre des finances, 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.

Ces arbitrages sont inscrits dans des lettres-plafonds que le Premier ministre envoie aux différents ministres. Ces lettres 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'Etat.

1.1.1.3. La phase de mise au point définitive

Elle débouche sur l'élaboration des différents documents budgétaires après qu'une dernière rencontre ait eu lieu entre les différents protagonistes en vue d'affiner leurs travaux.

- Les conférences de répartition (juillet)

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

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 projet de loi de finances est rédigé puis transmis au Conseil d'Etat 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.



1.1.2. La préparation du projet, les années impaires

Ces années-là, le travail est allégé dans la mesure où les plafonds des missions sont fixés par la [loi de programmation des finances publiques](#). La première phase ne change pas, mais lors de la deuxième phase (mise au point), les conférences budgétaires disparaissent et l'on passe directement aux conférences de répartition au cours desquelles sont arrêtés les plafonds des programmes. Il ne reste plus, au cours de la dernière phase, qu'à rédiger les différents documents budgétaires.



1.2. L'intervention du parlement : le débat d'orientation des finances publiques (DOFP)

Traditionnellement, la préparation du projet de loi de finances était une prérogative exclusive de l'exécutif. C'est pourquoi on pouvait parler d'une préparation administrative du budget. Ce n'est plus le cas depuis la mise en place du débat d'orientation budgétaire.

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 tenter.

Par la suite il a été organisé régulièrement. Il s'appuyait 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.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a prévu la possibilité d'organiser un tel débat. Cette disposition s'appliquant depuis le 1^{er} janvier 2003. Selon l'article 48, il doit intervenir au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, soit entre le mois d'avril et juin. Le débat d'orientation des finances publiques, puisque tel est désormais son nom a lieu aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, il se déroule à partir d'un rapport établi par le Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ; ce rapport comporte :

1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport économique, social, et environnemental qui accompagnait le projet de loi de finances de l'année en cours remontant au mois d'octobre de l'année précédente soit neuf mois plus tôt.

2° Une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire de la France au regard des engagements européens de la France ;

Cet aspect du rapport est d'autant plus important qu'en vertu du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), les Etats membres doivent présenter à l'Eurogroupe et à la Commission européenne 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.

3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

4° La 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.

Afin d'aider le Parlement, la Cour des comptes lui adresse un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Il est présenté à la Commission des finances par le Premier président de la Cour des comptes qui peut ainsi répondre aux questions des parlementaires.

Par la suite le rapporteur général du budget, rédigera à son tour un rapport. Ainsi informé le débat pourra alors se dérouler.

Nombreux ont été ceux qui voyaient dans ce débat d'orientation budgétaire un moyen pour le Parlement de jouer un rôle plus actif et déterminant dans l'élaboration du budget. Force est de constater qu'il n'en est rien. En effet, le débat intervient généralement trop tard, à la toute fin du mois de juin quand ce n'est pas au début juillet lors de la traditionnelle session extraordinaire, c'est-à-dire

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

à un moment où les grandes lignes du budget et même un peu plus ont déjà été fixées par le Gouvernement.

DEBAT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE			
Année	Date	Nbre de séances	Durée du débat
1996	14 et 15 mai	2	7 h 55
1998	9 juin	2	6 h 25
1999	17 juin	2	6 h 30
2000	16 mai	2	5 h 45
2001	6 juin	2	4 h 25
2003	26 juin	1	4 h 55
2004	24 juin	2	8 h 40
2005	5 juillet	1	3 h
2006	22 juin	2	6 h 10
2007	16 juillet	1	4 h 35
2008	15 juillet	2	5 h 25
2009	30 juin	2	3 h 45
2010	6 juillet	1	3 h 50

2. L'ELABORATION DE LA LOI DE FINANCES

Après avoir été examiné par le Conseil d'Etat pour avis, le projet de loi de finances est adopté en Conseil des ministres vers la fin du mois de septembre. Il est ensuite communiqué au Haut conseil des finances publiques qui est chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. A cette fin, il rédige un avis qui est publié.

Le Gouvernement dépose alors le projet de loi de finances sur le Bureau de l'Assemblée nationale avant le premier mardi d'octobre, dernier délai.

C'est donc le Parlement qui désormais est l'acteur de cette nouvelle phase : l'élaboration de la loi de finances. Elle nécessite la mise en œuvre de différents moyens d'action : le pouvoir d'amender le texte et le pouvoir d'adopter le texte. Ces moyens sont mis en œuvre dans le cadre de l'examen d'un texte.

2.1. Le cadre de l'action : l'examen du texte

Si ce cadre est cohérent, il n'en est pas moins contraignant.

2.1.1. Un cadre cohérent

Le projet de loi de finances est d'abord examiné en commission avant d'être discuté en séance plénière comme c'est le cas des projets de lois ordinaires. Cependant, dans chacune de ces deux étapes, des particularités distinguent la procédure budgétaire de la procédure législative ordinaire.

2.1.1.1. L'examen en commission

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

L'examen traditionnel, un peu lourd et formel laisse la place, de plus en plus, pour certaines missions à un examen par une « *commission élargie* »

- L'examen traditionnel

Chaque assemblée dispose d'une commission des finances dont l'appellation varie. Ainsi, l'Assemblée nationale a créé une « *Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire* » composée de 72 membres, tandis que le Sénat a institué une « Commission des finances » comprenant 49 membres.

C'est la commission des finances dans chaque assemblée qui est compétente pour examiner le projet de loi de finances.

LISTE DES RAPPORTEURS GENERAUX DU BUDGET A L'ASSEMBLEE NATIONALE	
Première législature	M. Pascal Arrighi (du 30 janvier au 21 octobre 1959)
	M. Marc Jacquet (du 21 octobre 1959 - au 9 octobre 1962)
Deuxième législature	M. Louis Vallon (du 12 décembre 1962 au 2 avril 1967)
Troisième législature	M. Philippe Rivain (du 6 avril 1967 au 30 mai 1968)
Quatrième législature	M. Philippe Rivain (du 16 juillet 1968 au 26 janvier 1971)
	M. Guy Sabatier (du 26 janvier 1971 - au 1 ^{er} avril 1973)
Cinquième législature	M. Maurice Papon (du 5 avril 1973 au 2 avril 1978)
Sixième législature	M. Fernand Icart (du 6 avril 1978 au 22 mai 1981)
Septième législature	M. Christian Pierret (du 7 juillet 1981 au 1 ^{er} avril 1986)
Huitième législature	M. Robert-André Vivien (du 8 avril 1986 au 14 mai 1988)
Neuvième législature	M. Alain Richard (du 28 juin 1988 au 1 ^{er} avril 1993)
Dixième législature	M. Philippe Auberger (du 8 avril 1993 au 21 avril 1997)
Onzième législature	M. Didier Migaud (du 17 juin 1997 au 18 juin 2002)
Douzième législature	M. Gilles Carrez (du 27 juin 2002 au 19 juin 2007)
Treizième législature	M. Gilles Carrez (du 28 juin 2007 au 19 juin 2012)
Quatorzième législature	M. Christian Eckert (du 28 juin 2012 - 22 avril 2014)
	Mme Valérie Rabault (du 23 avril 2014-)

Chaque commission des finances désigne son **rapporteur général du budget** qui est un personnage important et sans équivalent dans les autres commissions sauf à la commission des affaires sociales.

Le rapporteur général est élu chaque année en même temps que le président de la commission et les membres de son bureau, mais il est traditionnellement reconduit pour l'ensemble de la législature. Le rapport général sur le projet de loi de finances de l'année lui est automatiquement confié – de même que le rapport sur les projets de loi de finances rectificatives, de règlement ou de programmation des finances publiques.

Comme l'indique son nom, il est chargé d'une analyse globale du projet du Gouvernement qui se traduit par le « Rapport général », un document en trois Tomes de plus d'une centaine de pages et comportant de nombreux tableaux et indications. La première partie du rapport est consacrée à la situation économique générale et à l'analyse globale du budget, la deuxième traite des articles de la première partie et la dernière des articles de la deuxième partie. Ce rapport permet d'amorcer la discussion du budget en le situant dans son contexte économique, social et politique.

Le rapporteur général 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.

La commission des finances désigne également au cours du premier trimestre de l'année, des « **rapporteurs spéciaux** », chargés de façon permanente du contrôle de l'exécution budgétaire dans leur domaine d'attribution. A cette fin, ils disposent en vertu de l'article 57 de la LOLF de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place et d'un droit de communication des renseignements et documents d'ordre financier et administratif.

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

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

Les rapporteurs spéciaux adressent également 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).

Tout ce travail débouche sur la rédaction de rapports spéciaux.

D'autre part, les autres commissions interviennent à leur tour dans l'examen du budget. En fonction de leurs compétences, elles désignent des « **rapporteurs pour avis** » afin d'examiner les missions qui les intéressent directement. Ainsi, la commission des affaires étrangères examine-t-elle pour avis la mission « *Action extérieure de l'Etat* » qui aura déjà fait l'objet d'un rapport spécial de la commission des finances.

Chaque mission est par conséquent examinée deux fois. Dans certains cas les deux rapporteurs appartiendront à la majorité et à l'opposition.

- **L'examen en commission élargie**

Afin d'éviter un examen successif du texte par la commission des finances puis par la ou les autres commissions. Une expérience a été tentée qui consiste à regrouper au sein de la commission des finances tous les interlocuteurs intéressés par le projet de loi de finances. Cette expérience se généralise petit à petit sous le vocable de « *commission élargie* ». Elle 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).

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.

2.1.1.2. Le débat public

Il se déroule selon un scénario particulier, et sur la base d'un texte précis.

- **Le déroulement du débat**

L'examen en séance publique commence 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'économie intervient ensuite pour préciser le contexte économique dans lequel s'insère le projet de loi. Enfin, le ministre des finances expose les grandes lignes de la politique budgétaire. Un débat général débute et dure habituellement deux jours.

Ensuite, vient la discussion des différents articles, ceux de la première partie d'abord, où c'est le ministre des finances qui représente le Gouvernement, alors que pour l'examen des crédits de la deuxième partie, ce sont les différents ministres qui vont venir défendre leur budget.

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

Un débat ne portant pas uniquement sur les crédits alloués pour l'année à venir mais plus généralement sur la politique suivie et sur celle qu'il entend suivre s'engage alors. Ce débat est donc l'occasion d'un tour d'horizon sur l'action menée dans le secteur en cause.

Toutefois, la discussion budgétaire de cette seconde partie est devenue progressivement une sorte de « rite », sans véritable enjeu au regard des modifications de crédits retenues. En réalité cet examen repose essentiellement sur des échanges quelque peu « académiques », portant sur la politique générale du département ministériel concerné, auxquels se mêle l'évocation de questions plus locales. Ainsi, les trois « L » qu'évoquait Edgar Faure pour caractériser cette procédure sont-ils toujours d'actualité: litanies, liturgies, léthargie.

Les lectures ultérieures du projet de budget sont beaucoup plus rapides. Elles ne portent que sur les articles qui n'ont pas été approuvés dans les mêmes termes par les deux assemblées. C'est le ministre chargé du budget qui assure seul la représentation du Gouvernement.

- L'objet du débat

Jusqu'en 2008, selon l'article 42 de la Constitution, la discussion des projets de loi portait, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement. Cette disposition visait à limiter le pouvoir des commissions parlementaires. Car sous la IV^e République, la discussion des projets de loi portait toujours sur le texte tel qu'il avait été modifié par la commission, plaçant ainsi le Gouvernement dans une position délicate. A lui revenait en effet, le soin de rétablir son texte : il était en position de défendeur. Pour éviter cela les constituants de 1958 ont rédigé l'article 42.

La loi constitutionnelle du 24 juillet 2008 est revenue sur cette disposition. C'est donc le texte de la commission qui devient la base de discussion. Mais cette innovation ne s'applique pas aux projets de loi de finances.

Les amendements sont déposés en commission, mais, lors du débat public l'assemblée discute du projet tel que le Gouvernement l'a déposé. Les parlementaires connaissent les amendements de la commission, ils peuvent donc trancher. C'est la portée des amendements qui ainsi est réduite.

Constitution ; Article 42

La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

2.1.2. Un cadre contraignant

L'examen du projet de loi de finances fait l'objet de mesures contraignantes qui n'existent pas s'agissant d'autres lois. Elles se traduisent par des délais, par des priorités et par un nombre de vote réduits.

2.1.2.1. Les délais

Pour éviter les retards dans l'adoption de la loi de finances non seulement différents délais ont été mis en place, mais de plus des sanctions ont été prévues en cas de non-respect.

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

- Les différents délais

Constitution ; Article 47

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

- Les délais de première lecture

L'Assemblée nationale doit se prononcer en première lecture dans les quarante jours. Si elle ne le fait pas, le Gouvernement a la faculté de saisir le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui.

Le Sénat dispose, quant à lui, de vingt jours, selon la loi organique du 22 juin 1971, si l'Assemblée nationale a respecté le délai qui lui est imparti, et de quinze jours seulement dans le cas contraire.

- Le délai global

Selon l'article 47 de la Constitution de 1958 et l'article 40 de la LOLF, le Parlement dispose d'un délai total de soixante-dix jours pour adopter le budget.

LOLF ; Article 40

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

- La sanction des délais

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

C'est non seulement le non-respect de la durée des délais qui est sanctionné, mais aussi le non-respect du point de départ des délais qui l'est.

- La sanction du non-respect de la durée des délais

Le non-respect des délais est sanctionné par le dessaisissement. Lorsque l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée sur le texte au bout de quarante jours, elle est dessaisie au profit du Sénat. Lorsque ce dernier ne respecte pas son délai de première lecture, il est dessaisi au profit de l'Assemblée nationale.

Enfin, 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 selon l'article 47 de la Constitution le dessaisir et mettre en vigueur les dispositions du projet de loi par ordonnance.

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

- 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.

LOLF ; Article 45

Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 40, 42, 43 et 47 de la présente loi organique.

Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

Sans budget, les recettes ne peuvent être recouvrées, une autorisation parlementaire est donc nécessaire. La question précise qui se pose est celle de la forme de cette autorisation provisoire. La réponse est double.

Soit, le temps qui reste est suffisamment long, ce qui veut dire concrètement que l'on n'a pas dépassé la date du 11 décembre. Dans ce cas, le Gouvernement peut mettre au vote la seule première partie de la loi de finances. Cette solution présente deux avantages. D'abord, une partie du travail aura été faite, ensuite l'autorisation de lever l'impôt est contenue dans cette première partie. Encore faut-il que le Parlement dispose de suffisamment de temps.

Si ce n'est pas le cas, en d'autres termes si le 19 décembre la loi de finances n'est toujours pas adoptée, alors le Gouvernement met aux voix un projet de loi spéciale. Ce texte comprend un seul article qui autorise le recouvrement des recettes.

Si le problème des recettes est ainsi réglé, il reste celui des dépenses. En ce domaine, l'intervention du Parlement n'est pas nécessaire selon l'article 45 de la LOLF puisque le Gouvernement peut répartir les crédits par décrets dans la limite des services votés qui sont maintenus uniquement à cette fin.

2.1.2.2. Les priorités

Parmi les particularités que présente la procédure budgétaire par rapport à la procédure législative ordinaire il faut mentionner les priorités. Celle de l'Assemblée nationale qui doit d'abord examiner le projet de loi de finances et celle de la première partie de celle-ci qui doit d'abord être examinée et discutée.

- La priorité à l'Assemblée nationale

L'article 39 de la Constitution précise « *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.

Elle se retrouve traditionnellement dans toutes les démocraties parlementaires où l'on constate que la chambre élue au suffrage universel direct bénéficie d'un tel avantage. Cela s'explique par l'importance politique de la discussion budgétaire et au-delà, du pouvoir budgétaire qui est en jeu.

- La priorité à la première partie

C'est l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui prévoyait cette mesure :
« *La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie* ».

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 ventilation des crédits entre les différentes missions.

L'article 40 n'a pas posé de gros problèmes quant à son application jusqu'en 1979 date à laquelle un débat important surgira qui sera tranché par le Conseil constitutionnel. En effet, le Gouvernement de l'époque conduit par Raymond Barre connaissait des difficultés parlementaires. Une partie de sa majorité refusait de voter la première partie de la loi de finances pour 1980. Devant ce refus la deuxième partie de la loi sera examinée et votée. Bien sûr, le Conseil constitutionnel sera saisi.

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

Il s'agissait de savoir si « *vote de la première partie* » signifiait adoption ou seulement débat. Le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer :

« Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de, la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ; qu'il en est ainsi particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre. » (CC 79-110 DC 24 décembre 1979)

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 (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.

2.1.2.3. Le nombre de vote

Vers la fin de la IV^e République la discussion budgétaire se traduisait par à peu près 5000 votes puisqu'il y avait pratiquement 5000 chapitres budgétaires, ce qui entraînait le plus souvent des retards dans l'adoption du budget. La pratique des douzièmes provisoires devenait dans ces conditions, habituelle. C'est la raison pour laquelle, sous la V^e République avec l'ordonnance du 2 janvier 1962, la procédure de vote a été modifiée.

On a voulu donner aux assemblées la maîtrise du niveau des chapitres budgétaires tout en mettant en place des votes globaux. Ce qui s'est traduit par la mise en place de la distinction services votés / mesures nouvelles.

Les services votés correspondent au minimum de dotations nécessaires au fonctionnement des services publics dans les conditions votées l'année précédente. On dispose ainsi d'une base à partir de laquelle on peut déterminer les mesures nouvelles, qu'elles soient positives, des dépenses en plus, ou qu'elles soient négatives, des dépenses en moins.

Les parlementaires votaient donc en une seule fois les services votés, quant aux autorisations nouvelles, c'est par titre et par ministère qu'ils se prononçaient. Ainsi, le nombre de votes a été réduit à une centaine contre approximativement 5000 à la fin de la IV^e République, cependant, les services votés représentaient plus de 90% des crédits budgétaires et donc en une seule fois, était voté la presque totalité du budget.

La LOLF est revenue sur ce système puisque désormais, 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 que les pouvoirs du Parlement soient réduits, puisque les services votés disparaissent.

LOLF ; Article 43

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial.

Article 44

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant :

1° Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;

2° Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. Ces décrets répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5° et 6° de l'article 51 et au 2° de l'article 53, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique.

NOMBRE DE VOTES		
	Ordonnance de 1959	LOLF
Nbre de votes sur les services votés	1	0
Nbre de votes sur les crédits du budget général	100 à 110	34
Nbre de votes sur l'équilibre	1	1
Nbre de votes sur les prélèvements sur recettes	1	2
Nbre de votes sur les budgets annexes	12	3
Nbre de votes sur les comptes spéciaux	0	12
Nbre de votes sur les ressources	0	1
Nbre de votes sur les autorisations d'emplois	0	1
TOTAL	A peu près 130	54

Une dernière contrainte a été ajoutée par la LOLF à travers son article 41. Puisque l'examen du budget par le Parlement ne peut se faire si la loi de règlement relative à l'exercice précédent n'a pas été votée.

LOLF ; Article 41

Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

2.2. Les moyens d'action

Face au texte qui leur est présenté, les parlementaires disposent de deux possibilités. Ils peuvent tout d'abord tenter de le modifier en usant de leur premier moyen d'action : le droit d'amendement. Ils peuvent aussi rejeter ou accepter que le texte acquière une valeur juridique en utilisant leur deuxième moyen d'action : le pouvoir d'adoption.

2.2.1. L'amendement du texte

Les parlementaires ne disposent pas du pouvoir d'initiative en matière budgétaire. Seuls des projets de loi de finances peuvent être examinés mais en aucun cas des propositions de loi de finances. Le droit d'amendement constitue donc pour eux l'unique moyen d'initiative en ce domaine. En d'autres termes l'initiative globale leur est interdite, mais l'initiative partielle et secondaire ou encore dérivée est permise. Le droit d'amendement est donc reconnu aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution. Mais comme son usage peut contribuer à modifier dans une large mesure le texte du Gouvernement, la Constitution a prévu un certain nombre de limitations possibles à ce pouvoir.

D'une part, on relèvera les limitations générales du pouvoir d'amendement, c'est à dire celles qui peuvent s'appliquer lors de l'examen de n'importe quelles lois et donc aux lois de finances.

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

Ensuite nous recenseront les limitations particulières, c'est à dire celles qui sont relatives aux amendements ayant un contenu financier.

2.2.1.1. Les limitations générales du pouvoir d'amendement

Certaines dispositions de la Constitution ont pour effet de limiter partiellement le droit d'amendement des parlementaires, d'autres vont plus loin puisque dans certaines situations, le droit d'amendement est totalement réduit.

- L'article 44.2 C ou la limitation partielle

Cet article permet au Gouvernement d'écarter les amendements déposés pendant le débat public mais seulement ceux-là. Or le plus grand nombre d'amendement est déposé en commission et ces amendements-là ne sont pas visés par cet article.

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.

- L'article 44.3 C ou la limitation complète

Pendant l'utilisation de la procédure du vote bloqué, le Gouvernement peut écarter tous les amendements qu'il juge nécessaire, qu'ils aient été déposés en commission ou pendant le débat. Cette limitation du droit d'amendement va donc beaucoup plus loin que la précédente. On a donc à faire à une limitation qui peut être complète du droit d'amendement.

2.2.1.2. Les limitations particulières du pouvoir d'amendement

Si les dispositions précédentes peuvent s'appliquer aux amendements déposés lors de l'examen de n'importe quels textes, il en existe d'autres qui ne peuvent s'appliquer qu'à certains amendements, ceux qui ont un contenu particulier, un contenu financier et plus précisément un contenu relatif au niveau des recettes et des dépenses.

LOLF ; Article 47

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.

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

Cette disposition est plus sévère qu'elle n'en a l'air, car, qu'elle est la mesure introduite par amendement qui ne se traduit pas par une augmentation des dépenses publiques, si infime soit-elle. D'autant qu'elle s'applique à tous les amendements qu'ils soient déposés lors de l'examen d'une loi ordinaire ou d'une loi de finances.

Le Conseil constitutionnel a précisé la portée de ce que l'on appelle l'irrecevabilité financière. Ainsi, elle s'applique non seulement aux dépenses de l'Etat mais aussi à celles des autres

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

personnes publiques. D'autre part l'incidence des mesures proposées s'apprécie par rapport au texte examiné ou au droit existant, s'il est plus favorable.

Pour ce qui est des amendements déposés lors de l'examen du projet de loi de finances. La LOLF a révisé de manière favorable le régime de l'irrecevabilité, en précisant qu' « *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* » (article 47). De ce fait, les parlementaires peuvent modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission. Mais, aucune nouvelle mission ne peut être créée par amendement parlementaire.

2.2.2. L'adoption du texte

A l'Assemblée nationale et au Sénat des procédures d'adoption sont mises en œuvre. Il s'agit alors de l'adoption par chaque assemblée. Mais le budget n'est définitivement adopté que dans la mesure où les deux assemblées, sont d'accord à moins que le dernier mot ne soit donné à l'Assemblée nationale, il s'agit alors de l'adoption par le Parlement

2.2.2.1. L'adoption par chaque assemblée

L'adoption passe par le vote du texte. Le vote se fait article par article. A l'issue de cet examen un vote d'ensemble a lieu. Mais des procédures exceptionnelles peuvent être mises en œuvre par le Gouvernement pour surmonter les éventuelles réticences des parlementaires.

- Le vote bloqué

L'article 44.3 de la Constitution permet au Gouvernement d'écarter le principe de la spécialité du vote. Il peut à tout moment de la procédure demander un vote unique sur tout ou partie du texte. C'est la stratégie du tout ou rien.

- L'adoption sans vote

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.

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.

UTILISATION DE L'ARTICLE 49.3 SUR DES LOIS DE FINANCES

DEBRE	1960	LF 1960	1
POMPIDOU I	1962	LFR 1962	2
BARRE I	1976	LFR 1976	3
BARRE III	1979	LF 1980, 1 ^{ère} lecture, 2 ^{ème} partie	4
BARRE III	1979	LF 1980, texte CMP	5
BARRE III	1980	LF 1980 2 ^{ème} projet, 1 ^{ère} partie	6

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

BARRE III	1980	LF 1980, 2 ^{ème} projet, 2 ^{ème} partie	7
CHIRAC II	1986	LFR 1986	8
ROCARD II	1989	LF 1990, 1 ^{ère} partie	9
ROCARD II	1989	LF 1990, 2 ^{ème} partie	10
ROCARD II	1989	LFR 1989	11
ROCARD II	1989	LF 1990, 2 ^{ème} lecture, 1 ^{ère} partie	12
ROCARD II	1989	LFR 1989, 2 ^{ème} lecture	13
ROCARD II	1990	LF 1991, 1 ^{ère} lecture, 1 ^{ère} partie	14
ROCARD II	1990	LF 1991, 1 ^{ère} lecture, 2 ^{ème} partie et ensemble	15
ROCARD II	1990	LFR 1990	16
ROCARD II	1990	LF 1991, 2 ^{ème} lecture	17
ROCARD II	1990	LF 1991, 3 ^{ème} lecture	18
CRESSON	1990	LFR 1991	19
CRESSON	1991	LF 1992, 2 ^{ème} lecture, 2 ^{ème} partie	20
BEREGOVOY	1992	LF 1993, 1 ^{ère} lecture, 2 ^{ème} partie	21

2.2.2.2. L'adoption par le Parlement tout entier

En raison du caractère bicaméral du Parlement la question se pose de savoir qu'elles sont les prérogatives de chaque assemblée dans la procédure budgétaire. La règle en la matière consiste dans l'égalité des deux chambres. Mais exceptionnellement, le dernier mot peut être donné 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 essaye de proposer un texte de compromis. Si elle réussit, encore faut-il que les deux assemblées l'entérinent.

L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

- 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.