**Leçon n°12**

**La Procédure budgétaire**

Au commencement était la règle des 4 temps alternés dégagée par le Baron Louis ministre des Finances sous la Restauration :

1 Le Gouvernement **prépare** le Budget

2 Le Parlement **discute et vote** le Budget

3 Le Gouvernement **exécute** le Budget

4 Le Parlement **contrôle l’exécution** du Budget.

La présente leçon traitera des deux premiers temps à savoir :

La préparation de la Loi de Finances

La discussion et vote de la Loi de Finances

En deux chapitres.

CHAPITRE PREMIER : La préparation de la Loi de Finances

On commence par la préparation de la Loi de Finances car c’est la période la plus longue : 9 mois de janvier à fin septembre de l’année qui précède l’année Budgétaire N, soit l’année N-1.

Ainsi de janvier à septembre 2020 on a préparé le PLF-2021

De janvier-septembre 2021 on va préparer le PLF-2022

Et ainsi de suite.

Deux sections : le calendrier et la méthode.

Section 1 : Le calendrier

C’est d’abord celui du gouvernement mais le parlement a une petite place depuis les années 1990.

A/ La prééminence du Gouvernement :

§1 Le statut du travail gouvernemental :

l’article 38 de la LOLF : l’autorité du Premier ministre + le ministre des Finances

l’article 39 de la Constitution

la LPFP et le triennal c’est une programmation des dépenses des missions du Budget de l’État par la LPFP 2018-2019-2020

§ 2 Le déroulement du travail gouvernemental:

3 grandes directions de BERCY :

Direction générale du Trésor

DGFIP

Direction du Budget divisée en 8 sous directions

PHASE 1 : LA FIXATION DES PERSPECTIVES JANV-FÉV

Analyse des résultats de l’exercice clos

**Réunions techniques**

La Commission européenne calcule les taux de croissance

Envoi des lettres de cadrage par le Premier ministre

PHASE 2 : LES CONFÉRENCES BUDGÉTAIRES MARS-AVRIL-MAI

Conférences de performance (préparation des RAP et des PAP)

**Conférences de budgétisation (les plus importantes)**

Conférences fiscales 2014, objectif : réduire les dépenses fiscales (rattachées à un programme) Direction de la législation fiscale

Conférences immobilières 2016

AVRIL : envoi du programme de stabilité à Bruxelles

PHASE 3 LES ARBITRAGES DU PREMIER MINISTRE JUIN

Premiers arbitrages au niveau ministériel

Ensuite arbitrages niveau Matignon

Rôle des services du Premier Ministre

Envoi des lettres-plafonds :

crédits et plafonds d’autorisations d’emplois (ETPT)

PHASE 4 MISE AU POINT DE JUILLET A FIN SEPTEMBRE

Répartition des crédits entre les programmes des ministères

Exceptionnellement, il peut y avoir encore des arbitrages

Adaptation du volet recettes

Fabrication des documents budgétaires bleus jaunes **oranges**

Évaluation de chaque article du PLF

Envoi des articles et Avis du Conseil d’État

Conseil des ministres fin septembre

Le dossier de presse est envoyé à la presse la veille pour

Parution dans *Le Monde*

B/ La place du Parlement : Le débat d’orientation des FP

§1 Le statut du débat article 48

Que dit l’article 48

Que dit l’article 41

La montagne a accouché d’une souris

§2 Le contenu du débat

les 3 rapports

1 le rapport du gouvernement sur l’évolution de l’économie nationale et les grandes orientations des FP

2 le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des FP

3 le rapport du rapporteur général de la commission des Finances de chaque Assemblée

Le périmètre du débat c’est l’ensemble des APU non seulement État mais aussi opérateurs + ASSO + APUL

Les limites du débat c’est que les parlementaires ne peuvent plus rien changer donc c’est une simple information dans un souci de transparence

Section 2 : La méthode

A/ L’évaluation des chiffres de la Loi de Finances :

§1 Les Recettes

Comment sont-elles évaluées ?

En fonction de l’évolution de la législation fiscale

L’évaluation des recettes se fait impôt par impôt

TVA

IR

IS

TICPE

§2 Les dépenses

**Les dépenses pilotables de l’État**

C’est un ensemble composé du BG + BA + CS

Dont on retire les R & D

On retire aussi les intérêts de la dette

On retire aussi les charges des pensions de retraite

On y ajoute aussi les taxes affectées aux opérateurs

On y ajoute aussi les CAS et les CCF (avances audiovisuel public). Voir document extrait du rapport du Sénat

Les dépenses totales de l’État

§3 L’évaluation du taux de croissance

Voir document : les erreurs de prévision

B/ Le Haut conseil des Finances publiques

§1 Composition :

Présidé par le 1er PDT de la Cour des comptes

4 personnes désignées par le Parlement (AN + Sénat)

4 magistrats de la Cour des comptes

Le Directeur de l’INSEE

Une PQ désignée par le Conseil économique et social

§ 2 missions :

Cette année le HCFP a délivré 3 messages

1 les taux de croissance /récession

2 la nécessité de refaire une LPFP

3 le niveau de la dette

CHAPITRE SECOND : La discussion et le vote de la Loi de Finances

Section 1 Le déroulement de la procédure budgétaire

A/ La théorie :

§1 Le point de départ du délai :

Article 39 LOLF

Décision du 25 juillet 2001 : obligation de dépôt et non de distribution

§2 Le travail en commission :

a) Les modalités du travail en commission :

Les commissions permanentes

La commission des Finances

Le président

Le rapporteur général

La commission des Finances de l’Assemblée

Président Éric WOERTH (LR) nommé au sein de l’opposition depuis 2007

Rapporteur général Laurent Saint-MARTIN qui est LREM

La commission des Finances du Sénat nommé au sein de l’opposition depuis 2011

Président Vincent ÉBLÉ (PS)

Rapporteur général Jean-François HUSSON (LR)

Les rapporteurs spéciaux 50 à l’AN et 30 au Sénat

Les questionnaires budgétaires art. 49 (10/07 et 10/10)

Les autres commissions permanentes : les rapporteurs pour avis

Les commissions élargies

b) L’utilité du travail en commission

La préparation des amendements

La préparation de la séance publique

§3 La séance publique

La discussion générale

La discussion de chaque article

Les votes article 43 LOLF + art 6 sur PSR

B/ La pratique : la chronologie du travail parlementaire

En noir la procédure du PLF 2020 et en rouge celle du PLF 2021

§1 La première lecture :

Conseil des ministres et dépôt AN 27 septembre 2019 28/09/20

Début du travail en commission : immédiatement

Rapport général déposé le 11 oct 2019 8 octobre 2020

Début de la séance publique 14 octobre 2019 12 oct 2020

Adoption de la première partie 22 octobre 20 octobre 2020

Adoption du PLF 2021 avec 349 voix sur 558

(Majorité Absolue = 275, LREM = 271)

Fin de la première lecture AN adoption d’ensemble 19 novembre

**Fin de la 1ère lecture PLF 2021 = 17 novembre 2020**

Sénat travail en commission 21 novembre 19 novembre 2020

Sénat début de la séance publique 21 novembre 19 nov. 2020

Sénat adoption le 10 décembre adoption prévue le 8 décembre

CMP 11 décembre : désaccord

§2 La deuxième lecture ou Nouvelle lecture

AN Commission 11 décembre

AN Séance publique 16 et 17 décembre et adoption le 17

Sénat Commission 18 décembre

Sénat séance publique 18 et rejet

§3 Dernier mot à l’AN

Travail en Commission 18 décembre

Séance publique 19 décembre et adoption

Adoption le 19 décembre

§4 Dernière étape :

Saisine du Conseil constitutionnel 20 décembre

Décision du Conseil constitutionnel 27 décembre

Date de promulgation 28 décembre

Publication au JO 29 décembre

Section 2 Les grandes règles applicables à la procédure

A/ Priorité de l’AN art. 39 al2 C

§1 Pour le PLF

Apparence de la règle

Réalité de la règle

§2 Pour le pouvoir d’amendement

Les Députés semblent avoir le monopole du pouvoir d’amendement mais en réalité, les sénateurs ont aussi un pouvoir d’amendement mais qui se limite à pouvoir modifier des dispositions existantes ou à modifier des amendements de l’AN. Seule l’AN peut proposer des amendements proposant des dispositions entièrement nouvelles ce que le Sénat ne peut pas faire. Le pouvoir d’amendement s’exerce principalement au cours de la première lecture.

B/ Les irrecevabilités financières

§1 L’article 40 C

l’article 40 édicte deux interdictions :

1 diminuer les ressources publiques

2 créer ou aggraver une charge publique

La procédure de contrôle de la recevabilité financière des propositions de Lois et des amendements parlementaires

AN : au dépôt, en commission et en séance publique

Sénat : uniquement en séance publique

la jurisprudence du CC sur les compensations

on a admis la compensation en matière de recettes en 1976

une initiative parlementaire peut diminuer une ressource et en augmenter une autre

En revanche pour les dépenses toute compensation a strictement été interdite

§2 L’article 47 LOLF

La charge = La mission

CC 25 juillet 2001 va donner une interprétation

Va autoriser la modulation cad la compensation entre programmes d’une même mission avec possibilité de créer un P ou d’en supprimer 1 pourvu qu’il y en ait toujours 2 dans chaque mission (sinon, le parlement n’a plus de pouvoir)

C/ La maîtrise du gouvernement sur le déroulement de la procédure

§ 1 Les délais et la procédure d’urgence de plein droit art. 40 LOLF

Le délai général de 70 jours pour le Parlement (art. 47 C)

Le sous délai de l’AN de 40 jours pour la première lecture

Le sous délai du Sénat est de 20 jours sinon 15 jours

Le projet de révision de ces délais

§2 L’article 42 C

La séance publique prend pour base le texte du gouvernement et non le texte modifié par les amendements ce qui n’est pas du tout la même chose

§3 Les accélérations prévues par la Constitution

art 44 alinéa 3 AN et Sénat : on ne retient que les amendements du gouvernement

art 49 alinéa 3 AN en cas de motion de censure, il faut que les opposants au Gvt obtiennent la majorité absolue des membres de l’AN ce qui permet au Gouvernement de discipliner sa majorité

§4 La seconde délibération

Elle a lieu en fin de première lecture à l’AN et au Sénat

Les discussions politiques se font entre les parlementaires et le gouvernement pour demander des amendements au GVT qui peut tout faire

**Conclusion :**

La LOLF n’a pas changé la Constitution mais la révision de 2008 a un peu facilité le travail parlementaire

Mais

Le gouvernement conserve une maîtrise du travail d’écriture du PLF et du travail parlementaire