

## 8) La préparation et le vote du budget

Cette fiche porte sur la préparation et le vote de la loi de finances initiale pour l'année suivante. La présentation du budget (définitions du budget général, des comptes spéciaux et des budgets annexes, des missions et programmes, des crédits de paiement et autorisations d'engagement...) fait l'objet d'une [fiche particulière](#).

La procédure présentée ici est celle suivie lorsqu'un projet de [loi de programmation](#) des finances publiques est déposé en même temps que le projet de loi de finances<sup>1</sup>. La loi de programmation comporte un « *budget triennal* » de l'Etat, avec notamment un montant total de crédits qui est réparti par mission, dont le premier exercice correspond au projet de loi de finances et doit donc être préparé et déposé simultanément.

Les deux projets sont examinés et votés en parallèle et, si des amendements modifient le projet de loi de finances au cours des débats parlementaires, le texte de la loi de programmation est ajusté par amendement en fin de procédure de sorte que la première année du budget triennal coïncide exactement avec la loi de finances.

La procédure de préparation du budget est un peu plus courte lorsqu'il n'y a pas de loi de programmation car, en principe, la répartition des crédits par mission est déjà prévue dans le budget triennal et n'a donc pas à être refaite, sauf à la marge.

### A) La préparation du budget

Les différentes étapes et le calendrier exact de la préparation du budget changent assez fréquemment d'une année à l'autre. Le calendrier est beaucoup plus resserré les années d'élections présidentielle et législatives.

#### 1) [Les dépenses](#)

La procédure budgétaire commence en février par des réunions techniques entre la direction du budget, les directions financières des ministères et les responsables de programme. Elles ont pour objet de faire un premier point sur l'exécution du budget de l'année précédente, d'analyser les premières prévisions d'exécution pour l'année en cours et de réaliser les premiers travaux de préparation du budget de l'année suivante, notamment d'estimer la croissance tendancielle des dépenses et d'identifier les économies envisageables. Ce premier cycle de réunions se termine par des réunions entre le ministre chargé du budget et les autres ministres.

---

<sup>1</sup> La loi organique de 2012 sur la programmation et la gouvernance des finances publiques ne fixe pas la périodicité des lois de programmation.

En mars et avril, des « *conférences de performance* » entre les mêmes acteurs permettent de préparer, pour chaque programme, les « *rapports annuels de performance* », qui seront annexés au projet de loi de règlement des comptes de l'année passée, ainsi que les « *projets annuels de performance* », qui seront annexés au projet de loi de finances pour l'année suivante.

En avril, le Premier ministre adresse aux ministres une « *lettre de cadrage* » qui leur donne les grandes lignes du budget de l'année suivante, notamment l'évolution des dépenses dans le périmètre des [normes budgétaires](#), des « *pré-plafonds* » fixant provisoirement les plafonds des crédits par mission et le montant approximatif des économies nécessaires.

En mai-juin, des « *conférences budgétaires* » ou « *conférences de sécurisation* » permettent de préciser les crédits par programme et les économies nécessaires et, après arbitrages par le Premier ministre ou son cabinet, donnent lieu à l'envoi début juillet de « *lettres plafonds* » par le Premier ministre aux ministres qui fixent définitivement les crédits par mission et les plafonds d'emplois par ministère. Ces plafonds peuvent être présentés dans le rapport remis par le Gouvernement au Parlement en vue du débat d'orientation des finances publiques qui se tient fin juin ou début juillet<sup>2</sup>.

En juillet, des « *conférences de répartition* » permettent de fixer définitivement les crédits et les emplois par programme ainsi que les plafonds d'emplois des opérateurs de l'Etat.

Les documents budgétaires qui doivent être transmis au Parlement sont mis au point en août et jusque dans les premiers jours de septembre.

## 2) [Les recettes](#)

Comme il est indiqué dans la fiche relative à la [prévision des recettes publiques](#), la prévision du coût des dépenses fiscales est largement déconnectée de celle des recettes fiscales.

### **a) Les recettes fiscales**

L'organisation mise en place au ministère des finances pour arrêter les prévisions de recettes fiscales est présentée dans la fiche qui leur est consacrée.

### **b) Les dépenses fiscales**

Le coût des dépenses fiscales est réestimé chaque année au printemps pour les exercices N-1, N et N+1 par la direction de la législation fiscale (DLF), qui délègue une partie des chiffrages à d'autres services de la direction générale des finances publiques ou à la direction générale du trésor.

Les mesures nouvelles de création, modification ou suppression de dépenses fiscales font désormais l'objet de « *conférences fiscales* » réunissant la direction de la législation fiscale, la direction du budget et les services ministériels concernés. Ces conférences fiscales suivent un calendrier très proche de celui des conférences budgétaires qui est présenté ci-dessus. Ces

---

<sup>2</sup> Ils l'ont été pour toutes les missions en 2010, pour aucune en 2012 et pour une partie d'entre elles en 2014.

réunions sont d'ailleurs parfois des « conférences budgétaires et fiscales ». Les lettres de cadrage et les lettres plafonds comportent des objectifs, d'abord provisoires puis définitifs, d'évolution des dépenses fiscales par mission. Le chiffrage des mesures nouvelles permettant d'atteindre ces objectifs relève de la responsabilité de la DLF.

## **B) Le vote de la loi de finances**

Les orientations pluriannuelles des finances publiques font l'objet, fin juin ou début juillet, d'un rapport du gouvernement au Parlement, qui généralement donne lieu à un débat. Le projet de loi de finances est déposé sur le bureau des Assemblées avant le premier mardi d'octobre.

### **1) L'articulation entre les votes des deux Assemblées**

Le projet de loi de finances est d'abord examiné par l'Assemblée nationale. Le texte adopté est ensuite transmis au Sénat. Lorsque la version adoptée par le Sénat diffère de celle adoptée par l'Assemblée nationale, ce qui est la situation la plus fréquente, une commission mixte paritaire composée de sept députés et de sept sénateurs essaye de trouver un accord sur un texte commun qui, le cas échéant, doit être voté par les deux Assemblées après une nouvelle lecture. En cas de désaccord, c'est le texte voté par l'Assemblée nationale après une nouvelle lecture qui prévaut.

L'examen et le vote des textes sont encadrés par des délais très stricts fixés par la Constitution et la [loi organique de 2001](#) relative aux lois de finances (LOLF). Celles-ci prévoient que, si la loi de finances n'est pas promulguée au début de l'année, le Gouvernement ouvre par décret les crédits correspondant aux « *services votés* » et demande d'urgence au Parlement l'autorisation de prélever les impôts<sup>3</sup>.

### **2) Le rôle des commissions**

Dans chacune des deux Assemblées, avant d'être examiné en séance plénière, le projet de loi de finances est discuté par la Commission des finances sur la base d'un rapport de son rapporteur général sur l'ensemble du texte et des rapports de « *rapporteurs spéciaux* » sur les crédits des différents programmes.

La Commission auditionne les ministres de l'économie et du budget, le président du Haut Conseil des finances publiques ainsi que toute autre personne qu'elle souhaite entendre. Son président, son rapporteur général et ses rapporteurs spéciaux disposent de pouvoir étendus d'accès aux documents de l'administration et peuvent demander des enquêtes à la Cour des comptes.

Les autres commissions permanentes transmettent à la Commission des finances leur avis sur les crédits des missions qui les concernent.

---

<sup>3</sup> Sans préciser ce que sont les « services votés » alors que cette notion, héritée de l'ordonnance de 1959 sur les lois de finances, est supposée ne plus avoir de portée depuis l'adoption de la LOLF.

### **3) La procédure en séance plénière**

Les deux parties de la loi de finances sont examinées et adoptées l'une après l'autre.

La première comporte notamment l'autorisation de percevoir les impôts, les dispositions fiscales qui affectent les ressources de l'année considérée, l'évaluation des recettes, les plafonds de dépenses du budget général, des budgets annexes et de chaque catégorie de comptes spéciaux, les données générales de l'équilibre budgétaire (présentées dans un tableau) et les autorisations nécessaires aux emprunts et à la gestion de la trésorerie.

La deuxième partie fixe notamment les autorisations d'engagement et les crédits de paiement par mission ainsi que le plafond des autorisations d'emplois par ministère.

L'évaluation des recettes fait l'objet d'un vote d'ensemble. Les crédits sont votés par mission. Les plafonds d'autorisations d'emplois sont adoptés simultanément. La discussion parlementaire s'achève par un vote d'ensemble.

### **4) Le droit d'amendement des parlementaires**

Le droit d'amendement des parlementaires est limité par l'article 40 de la Constitution selon lequel « leurs amendements 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 ».

Un amendement parlementaire ne peut pas réduire les ressources de l'Etat mais peut diminuer le produit d'un impôt en gageant cette diminution par une augmentation d'un autre impôt au moins du même montant. En pratique, le gage est souvent très forfaitaire et consiste, par exemple, à proposer une hausse des droits sur le tabac « à due concurrence ». Si l'amendement parlementaire est accepté, le gage est le plus souvent levé par un autre amendement proposé par le Gouvernement.

L'article 47 de la LOLF précise que « la création ou l'aggravation d'une charge publique » s'entend au niveau de la mission. Les amendements parlementaires peuvent donc conduire à augmenter les crédits d'un programme s'ils prévoient simultanément de réduire d'autant ceux d'un autre programme de la même mission.

Enfin, l'article 34 de la LOLF précise quelles dispositions doivent ou peuvent être incluses dans une loi de finances, ce qui revient à interdire l'introduction de « *cavaliers budgétaires* », c'est-à-dire de dispositions d'une autre nature.