

Exposé de Finances publiques

**Vendredi 19
Novembre 2004**

Comparer :

La loi de finances initiale (LFI)
&
La loi de financement de la sécurité
sociale (LFSS)

Introduction

Ayant été adopté le 2 novembre 2004 à l'Assemblée Nationale par 340 voix contre 200, le PLFSS est actuellement en discussion au Sénat.

D'abord posé en 1215 par la Grande Charte, le principe selon lequel le parlement doit nécessairement se prononcer sur le budget de l'Etat, c'est-à-dire sur l'ensemble des recettes et des dépenses de la nation, est véritablement en France par la constitution de 1791, même si la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 avait déjà proclamé le principe du consentement à l'impôt.

Selon la constitution de 1958, le Parlement se prononce sur les finances de l'Etat à travers le vote des lois de finances. En effet, l'article 34 de la constitution énonce que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique », et l'article 1 de la loi organique de 1959 précise que « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles déterminent ». Ont le caractère de loi de finances la loi de finances de l'année ou LFI, les lois de finances rectificatives et la loi de règlement (article 1 de la LOLF de 2001).

Depuis la réforme constitutionnelle du 22 février 1996, complétée par la loi organique du 22 juillet 1996, le parlement se prononce également sur les finances sociales de la nation, via l'adoption d'une autre loi, distincte de la LFI : la loi de financement de la sécurité sociale, dite LFSS. Selon l'article 34 de la constitution de 1958, « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses ».

L'avènement de l'Etat Providence et le développement des dépenses sociales, au lendemain de la seconde guerre mondiale, se sont traduits par l'instauration du système de la sécurité sociale, avec l'ordonnance du 4 octobre 1945. Il s'agit d'un ensemble d'organismes publics, à but non lucratif, qui a pour fonction de protéger les individus des conséquences de divers risques sociaux en versant des prestations aux assurés, dont l'adhésion est obligatoire.

Le parlement se prononçait donc déjà sur les finances sociales, mais au travers du budget de l'Etat. Aujourd'hui, et c'est l'innovation de la réforme de 1996, il le fait dans le cadre de la LFSS.

Compte tenu de cette séparation entre LFI et LFSS, une comparaison semble judicieuse, alors même qu'elles sont en discussion au Parlement.

Etant donnée l'antériorité de la LFI, on se doute bien qu'elle a pu servir de modèle à la LFSS. Cela est particulièrement vrai du point de vue de la procédure (I). Mais cette similitude ne saurait dissimuler de réelles divergences de fond entre les deux lois (II).

I Une procédure de la LFSS inspirée de celle de la LFI

→ Tant dans la forme que dans l'extension des prérogatives parlementaires

L'élaboration et l'adoption de la LFSS s'effectuent selon des règles procédurales très proches de celles qui s'appliquent à la LFI (A). Ces similitudes permettent de mettre en exergue une même extension des pouvoirs du parlement (B).

A. Des similitudes procédurales

Annonce

Les points communs aux deux lois s'observent dans le cadre des trois principales phases que sont l'élaboration (1), l'adoption (2), et la procédure d'urgence en cas de dépassement des délais par le parlement (3).

1. L'initiative du gouvernement

- L'élaboration du projet de loi de finances initiale et celle du projet de loi de financement de la sécurité sociale relèvent de la compétence exclusive du gouvernement. C'est le ministre des finances qui se trouve au centre de la procédure d'élaboration de la LFI et le ministre des affaires sociales concernant la préparation de la LFSS.
- Ainsi, dans les deux cas, il n'y a pas de proposition de lois
- Cependant, la phase de préparation qui incombe au ministre compétent est plus longue concernant le vote de la LFI : la préparation des négociations commence dès le début de l'année pour la LFI alors que la préparation de la LFSS commence l'été.

2. L'adoption des deux lois par le Parlement

- Les deux projets de lois se présentent sous la forme d'un document déposé sur le bureau de l'assemblée nationale, au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre pour la LFI et le 15 octobre pour la LFSS.
- Un examen quasiment identique des deux projets de loi : les deux projets sont examinés par la commission (permanente) des finances de chaque assemblée, pour être ensuite débattus et adoptés dans les mêmes termes.
- Aux termes des articles 47 et 47-1 de la Constitution, l'Assemblée Nationale, prioritaire, dispose d'un délai supérieur à celui du Sénat pour se prononcer (40 jours pour la LFI et 20 jours pour la LFSS) avant que le projet ne soit transmis au Sénat, qui doit statuer dans les 15 jours aussi bien pour la LFI que pour la LFSS.
- Si il n'y a pas eu d'accord entre les deux chambres en première lecture, la procédure de la loi ordinaire (Art. 45 de la Constitution) s'applique concernant les deux projets de loi : en cas de désaccords persistant après 2 nouvelles lectures dans chaque chambre (système de la navette) ou si il y a urgence, le premier ministre peut réunir une commission mixte paritaire proposant un texte final. Dans ce cas aucun amendement ne peut être reçu si il n'a pas l'accord du gouvernement. Le texte final est soumis à l'approbation des deux assemblées.
- Si la commission mixte paritaire n'a pas réussi à s'entendre, ou si le premier ministre ne l'a pas réuni, le gouvernement peut, après une nouvelle lecture par

l'Assemblée Nationale et le Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de statuer seule définitivement.

La procédure est par conséquent la même concernant l'examen et le vote du Parlement pour la LFI que pour la LFSS.

3. La capacité du gouvernement à procéder par ordonnance en cas d'urgence

- De manière générale la constitution précise que le parlement a, de manière générale, 50 jours pour se prononcer sur la LFSS et 70 jours pour la LFI. Passé ce délai, les parlementaires sont véritablement dessaisis des projets de loi et le gouvernement peut procéder par ordonnances pour mettre en vigueur leurs dispositions.
- Ce cas est confirmé pour les deux lois (LFI et LFSS) : En vertu de l'article 39 alinéa 5 de l'ordonnance de 1959 et de l'article LO-111-7 alinéa 5 du Code de la sécurité sociale, l'urgence est de droit pour les projets LFI et LFSS.

Cette capacité de procéder par ordonnances met en évidence le maintien, concernant les deux lois, d'un encadrement de la procédure d'adoption par le gouvernement.

Transition pour la partie suivante

Cependant, les similitudes de procédure que l'on vient de voir permettent également de révéler une extension des prérogatives parlementaires.

B. Des prérogatives parlementaires étendues

- Le pouvoir de lever l'impôt est historiquement à l'origine du régime parlementaire. Affirmé en 1215 avec la Magna Carta, texte garantissant le droit du parlement anglais à se réunir chaque fois que le roi a besoin de fonds. En France, et malgré le fait que durant l'Ancien Régime, l'impôt devait théoriquement être consenti par le Tiers-état, c'est la constitution de 1791 qui fixe le principe selon lequel les impôts, comme les dépenses publiques, doivent être déterminés annuellement par les représentants de la nation.
- Le parlement s'est toujours vu reconnaître sa compétence en matière de budget de l'état. Compte tenu des nouvelles réalités socio-économiques, ce principe tend à s'étendre au domaine de la sécurité sociale.
- Introduit dans la constitution par la révision de 1996, l'article 47-1C précise les conditions d'application d'une nouvelle compétence du parlement, qui figure, depuis la même révision, à l'article 34C. C'est la première fois depuis 1958, que l'on étend le domaine de la loi, en dépit de tentatives antérieures portant sur le même sujet (par loi organique invalidée par C.C.).
- Auparavant, le législateur ne pouvait déterminer que « les principes fondamentaux » de la sécurité sociale. Il détermine désormais les conditions générales de son équilibre financier, en fixant les objectifs des dépenses sociales, compte tenu des prévisions de recettes ». Ce pouvoir nouveau dévolu au parlement se justifie par les enjeux économiques et sociaux en cause.

Annonce

L'extension des prérogatives parlementaires est mis en exergue par trois grandes observations : la prééminence de l'Assemblée Nationale (1), le devoir d'information et le rôle joué par la Cour des comptes (2), ainsi que l'interdiction des cavaliers budgétaires et sociaux (3)

1. Prééminence de l'assemblée nationale : Dépôt initial sur son bureau et dernier mot si situation exceptionnelle

- Selon l'article 39 alinéa 2 de la constitution : « Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'assemblée nationale ».
- Dans le cas de la LFI, l'article 38 de la loi organique de 1959 précise que le projet de loi de finances doit être déposé au plus tard le premier mardi d'octobre sur le bureau de l'assemblée nationale. Dans le cas de la LFSS, la L.C. du 22 février 1996 complétée par la loi organique du 22 juillet 1996 énonce que le projet doit être déposé le 15 octobre. Pour ces deux textes donc, les projets sont soumis en priorité à l'assemblée nationale, la chambre la plus légitime du parlement.
- La chambre basse dispose d'un délai d'adoption supérieur à celui du sénat dans les deux cas : 40 jours pour la LFI, 20 dans le cadre de la LFSS.
- Dans le cadre de la procédure de l'article 45C, l'assemblée nationale peut être sollicitée par le gouvernement pour statuer définitivement, en cas de désaccord persistant entre les deux assemblées, et ce avant ou après la réunion par le gouvernement d'une commission mixte paritaire qui n'est que facultative ; « le gouvernement a la « faculté » de...
- La chambre basse dispose donc « du dernier mot ». De plus, elle choisit entre le texte de la commission, ou le dernier texte qu'elle avait voté.

2. Devoir d'information et rôle de la cour des comptes

a. devoir d'information

- En 1996, pour la première fois, sous la V^{ème} république, le gouvernement a décidé d'informer le parlement, à l'issue des phases des perspectives financières (Mars - avril), des orientations budgétaires pour 1997. Cette information a pris la forme d'un rapport d'orientation budgétaire remis par le gouvernement au parlement, ainsi que d'une contribution de la Cour des comptes : un débat d'orientation budgétaire a ensuite eu lieu dans chaque assemblée.
- Depuis lors, cette procédure est renouvelée chaque année. Elle concerne la LFI mais s'est étendu à la LFSS : Ainsi le projet de loi de financement de la sécurité sociale doit être accompagné d'un rapport présentant les orientations de la politique de santé notamment de sept annexes relatifs, par exemple, aux statistiques sanitaires et sociales de la population, au comptes sociaux de la protection sociale et à l'effort social de la nation.

Le gouvernement est donc tenu d'un devoir d'information envers le Parlement.

b. rôle de la cour des comptes

- Par ailleurs, en vertu des articles 47 et 47-1 de la Constitution, la Cour des comptes joue un rôle d'assistance et d'information auprès du parlement et du gouvernement dans le cadre des deux lois : Chaque année, cet organisme de contrôle juridictionnel des finances rend un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de l'année précédente et sur l'exécution des lois de finances (idem, système des lois de règlement).

3. L'interdiction des cavaliers budgétaires et sociaux : Moyen de contrôle du parlement sur l'application/exécution des deux lois

- L'encadrement de la procédure budgétaire par le conseil constitutionnel (les parlementaires peuvent saisir la juridiction si ils considèrent que la LFI ou LFSS est inconstitutionnelle) assure une certaine protection contre les abus du gouvernement.
- Depuis 1996, année de la première décision rendue par le C.C à l'égard des LFSS (décision 96-384 DC), la haute juridiction manifeste sa volonté de transposer la jurisprudence qu'elle a construite pour les LFI. Ainsi, le C.C., qui avait sanctionné d'inconstitutionnalité les lois de finances comprenant des disposition étrangères à son contenu, insérées par le gouvernement (28 décembre 1976, 31 décembre 1981), a étendu cette solution à la même pratique concernant les LFSS (décision 97-393 DC).
- Par ailleurs les deux interdictions figurent à la fois dans l'ordonnance de 1959, aux articles 1 et 42 (pour les cavaliers budgétaires) et dans le Code de la sécurité sociale, à l'article L.O.111-3 (pour les cavaliers sociaux).

Cela permet au parlement d'affirmer son pouvoir de contrôle sur l'application des LFSS et sur l'exécution des LFI. Cela est important vis-à-vis du contexte : augmentation du champ des finances publiques avec interventionnisme puis mondialisation + volonté de donner des gages au Parlement alors que le pouvoir de l'exécutif a été grandement renforcé par la constitution de 1958.

Transition pour la partie suivante

Si la LFSS est comparable à la LFI du point de vue de la procédure d'élaboration et d'adoption des projets et témoigne d'une tendance à l'extension des pouvoirs du parlement en matières financières depuis les années 1990, ces ressemblances formelles ne peuvent cacher des divergences de fond, qui tiennent au domaine même des deux lois : l'une traite du budget de l'Etat, l'autre des finances sociales.

II Des divergences réelles sur le fond

Des divergences de fond apparaissent inévitablement du fait du domaine de chaque loi. Elles s'expriment principalement dans une nécessaire différence de contenu entre LFI et LFSS, qui entraîne des conséquences juridiques importantes (A), ainsi que dans le respect des grands principes budgétaires, qui nous le verrons, n'est pas toujours d'une même importance concernant chaque loi (B).

A. LFI et LFSS : Un contenu nécessairement différent

Annonce

La différence de contenu qu'il y a entre la LFI et la LFSS fait que d'une part, les deux lois ont une structure différente (1), et que d'autre part, leur portée juridique n'est sensiblement pas la même (2)

1. Objet différent, structure différente

- LFSS : Objet spécifique et plus restreint (sécurité sociale) donc matière sociale, sanitaire, santé, protection sociale.

LFI : Domaine plus large → budget de l'Etat, budgets annexes et comptes spéciaux du trésor.

- La LFSS se divise en 4 régimes de base obligatoires (branches) – v. annexe distribué à la classe :
 - branche maladie
 - accidents du travail et maladies professionnelles
 - retraites
 - famille

Ces branches sont gérées par grands groupes de régimes socioprofessionnels :

- régime général (salariés de l'industrie et du commerce)
- régime propre aux exploitants agricoles
- régimes des « non-non » (professions non salariées et non agricoles)

Régimes distincts administrativement mais solidaires au niveau financier : mécanismes de compensation avec la loi du 24 décembre 1974.

LFSS

- Pas de rapprochement entre objectifs de dépenses et prévisions de recettes car solde global peu significatif (voir partie sur l'équilibre financier : la LFSS n'en fixe que « les conditions »).
- Structure LFSS pas fixée par la loi organique du 22 juillet 1996 : prévoit des dispositions impératives, mais ordre de vote et présentation dans le texte peuvent changer d'une année sur l'autre

Exemple – v. annexe distribué à la classe

Dans la LFSS 2000 ;

- titre 1 : Orientations et objectifs de la politique de santé et de sécurité sociale
- titre 2 : dispositions relatives aux ressources
- titre 3 : dispositions relatives aux dépenses et à la trésorerie

Dans la LFSS 2005

- titre 1 : Orientations et objectifs de la politique de santé et de sécurité sociale
- titre 2 : dispositions relatives aux recettes
- titre 3 : dispositions relatives à l'assurance-maladie (cf. Réforme Douste-Blazy)
- titre 4 : dispositions relatives aux autres politiques de sécurité sociale

LFI

- Prévoit et autorise les recettes et les dépenses + « article d'équilibre »
- Structure LFI impérative, fixée par L.O. : d'abord vote 1^{ère} partie déterminant l'équilibre financier du budget de l'Etat et seulement ensuite 2^{ème} partie (risque censure : C.C. 24 décembre 1979 sur LFI 1980). Et article 1^{er} LFI doit toujours rappeler dans les mêmes termes que le parlement autorise le gouvernement à percevoir l'impôt.

2. Une grande différence au niveau de leur portée juridique

a. Du point de vue de leur valeur normative

i. La valeur juridique de la LFI

- Valeur juridique des dispositions financières de la LFI :

LFI = acte d'administration (rapport gouvernement - parlement) : prévoir un niveau de recettes et les affecter, par des lois existantes, à l'exécution des dépenses publiques ne constituent pas une règle de droit ! Acte d'autorisation qui ne peut servir de base à une annulation contentieuse

- Valeur juridique des dispositions non financières ou qui créent, suppriment ou transforment des emplois publics :

Caractère normatif incontestable : Article 1^{er} alinéa 5 L.O. et article 43 LO puis jurisprudence du conseil constitutionnel. Ex : C.C 29 décembre 1986 = suppression ou création d'emplois peut résulter de la LFI.

ii. La valeur juridique de la LFSS

- On parle d'un « droit de l'aléatoire », de la programmation, de l'orientation : fixe des objectifs. Pas prévu que des décrets viennent assurer l'exécution des dispositions financières des LFSS.
- Débat sur la valeur juridique du rapport parlementaire annexé à la LFSS (Art L.O.111-4) : Arrêt CE *Rouquette* du 5 mars 1999 : « les orientations et les objectifs présentés par le rapport accompagnant la LFSS ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache aux dispositions de celle-ci » (en l'espèce, le requérant demandait l'annulation pour excès de pouvoir d'un décret de 1998 sur les allocations familiales qui méconnaîtrait ce rapport parlementaire de 1997, mais le CE rejette sa requête).

En fait ce document est dépourvu de toute valeur normative alors qu'il est voté et amendé par le parlement !

Les lois de règlement n'ont aucun caractère normatif.

- L'article 38 de la constitution fait état d'une délégation du pouvoir législatif en faveur du gouvernement pour reformer l'organisation financière de la Sécurité Sociale : cela est un témoignage de plus de la faible portée juridique de la LFSS.

b. des dispositions plus ou moins contraignantes

i. La LFI, un acte d'autorisation

- Article 1 L.O. « Déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ».
- Acte d'autorisation : Gouvernement autorisé à percevoir les recettes publiques et à mettre en œuvre les dépenses publiques
- Autorisations budgétaires de dépenses : C'est ce que l'on appelle des crédits (habilitation juridique à effectuer une dépense).
- Autorisations budgétaires de recettes :
 - L'autorisation de percevoir l'impôt est annuelle (art. 4 alinéa 1 L.O.), délivrée chaque année par le parlement (conséquence du principe du consentement à l'impôt) : Toujours énoncée dans les mêmes termes dans le 1^{er} article de la LFI.
 - Pas une faculté accordée au gouvernement (choisir de prélever ou pas) car obligation de mettre en œuvre les moyens de procéder au recouvrement de l'impôt = compétence liée du gouvernement.
 - L'autorisation parlementaire moins strictement règlementée pour ce qui est des recettes non fiscales (art.5 L.O. art. 3 LOLF), car dispositions législatives prévoient existence de ces recettes (amendes, redevances d'occupation du domaine public).

ii. La LFSS, un acte de prévision

Article 34 de la constitution : « LFSS détermine les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et, compte tenu des prévisions de recettes, fixe ses objectifs de dépenses ».

Caractère indicatif = prévisions de recettes + objectifs de dépenses.

- Prévisions de recettes : exemples de recettes :
 - cotisations sociales : pouvoir réglementaire fixe les taux.
 - Contributions fixées par le parlement (impôts et taxes = 20% des recettes en 2000 contre 6% en 1992 avec fiscalisation croissante des finances sociales) : CSG 1991 (taxe sur les revenus du capital), contribution sociale de solidarité des sociétés...

- Objectifs de dépenses :

ONDAM (objectif national des dépenses de l'assurance-maladie) fixé à 139,9 milliards d'Euros dans projet de LFSS 2005 (hausse de 3,2% par rapport à 2004).

Cet objectif est calculé sur la base des dépenses de l'année précédente.

Portée indicative normative : instrument de réduction de l'offre de soin (et non de la demande). On avait eu plan Juppé en 1996 : dépenses d'assurance-maladie des régimes

obligatoires de base limités à l'ONDAM de l'année, donc pouvoir réglementaire habilité par le parlement à décliner cet objectif en enveloppes limitatives de dépenses.

- Influence sur la nature du contrôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes rend un rapport, qu'elle transmet au Parlement (art. L.O. 132-1 et 132-2 du Code des juridictions financières).

Elle contrôle l'exécution de la LFI et l'application de la LFSS :

Article 47 de la Constitution : la cour des comptes assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle et l'exécution des LF ».

Article 47-1 de la Constitution : la cour des comptes assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle et l'application des LFSS ».

→ La portée du contrôle de la cour des comptes dépend donc du caractère plus ou moins contraignant des dispositions : impératives (LFI), ou indicatives, prévisionnelles (LFSS). Nombreuses dispositions de la LFSS n'ont pas un caractère budgétaire : donc simple contrôle administratif, sur la gestion des organismes sociaux, au vu des prescriptions de la LFSS.

Transition pour la partie suivante

La différence de contenu entre la LFI et la LFSS, et la différence de portée juridique qui en découle, mène à faire le constat d'une application des grands principes budgétaires qui varie selon la loi concernée.

B. LFI et LFSS : Une mise en œuvre variable des grands principes budgétaires

Les deux types de loi sont en principe tenus de respecter les cinq grands principes du droit budgétaire. Ces derniers ont été édictés sous la Restauration et bien qu'ils aient pu être respectés au XIX^{ème}, du fait de l'importance moindre des finances publiques, leur respect est très limité de nos jours après le développement de l'Etat Providence. En effet, la période d'après-guerre a vu la création d'une sécurité sociale et par ailleurs, l'interventionnisme étatique a entraîné une hausse considérable du domaine des finances publiques, qui sont devenues d'une complexité croissante.

Annonce

En conséquence, le principe d'équilibre budgétaire fait aujourd'hui l'objet d'une application différente, selon que ce soit la LFI ou la LFSS (1), ces deux lois posant par ailleurs des limites communes dans le respect des autres principes (2).

1) Une application différente du principe d'équilibre budgétaire

a. fixation de l'équilibre budgétaire par la LFI

Concernant la LFI, le principe d'équilibre budgétaire est cité dans l'article 1 de l'ordonnance de 1959 et repris dans l'article 1^{er} de la LOLF du 1^{er} août 2001. Ces deux textes prévoient que les lois de finance déterminent « un équilibre économique et financier ». Cependant, le Parlement peut autoriser le gouvernement à s'endetter et ce sans fixer de plafond.

De plus, L.O. dit que la LFI détermine la nature, le montant, et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat : cependant, le montant indiqué face à chaque recette autorisée n'est pas impératif, en effet il s'agit seulement d'une estimation du montant prévisible que chacune des recettes peut produire.

La structure de la LFI est de surcroît impérative et doit être chaque année respectée. Elle est inscrite dans la L.O. Ainsi, il y a dans un premier temps le vote de la première partie de la LFI, qui détermine l'équilibre financier du budget de l'Etat, puis dans un deuxième temps le vote de la seconde partie. Sinon, la LFI peut être censurée par C.C. comme avec décision 24 décembre 1979 sur LFI 1980.

b. fixation des *conditions* de l'équilibre des finances sociales pour la LFSS

L'article 111-3 du Code de la sécurité sociale prévoit que « chaque année, la LFSS approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ». Il n'y a donc pas d'objectif précis d'équilibre mais fixation des conditions d'équilibre. Dans la LFI, l'emprunt est autorisé. En revanche dans la LFSS, seuls les régimes préalablement autorisés peuvent avoir des ressources non permanentes (111-3 CSS : la LFSS fixe « les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie vont être couverts »). Donc le vote du parlement a un effet limitatif. Caractère impératif des plafonds de trésorerie. Possibilité de majorer ces plafonds par décret pris en conseil des ministres après avis du CE. Mais pas prévu que la procédure puisse revenir sur l'équilibre fixé par la LFSS : Donc objectif intangible en théorie du moins.

Le principe d'équilibre budgétaire a donc une application limitée concernant les deux lois bien qu'il soit cité dans les deux textes fondamentaux que sont la LO et la LOLF. Ces limites sont encore plus visibles en ce qui concerne la LFSS que pour la LFI.

2) Cependant des limites communes dans le respect des autres principes

a. le principe d'annualité et les lois de finance rectificatives

En plus du principe d'équilibre, les LFI et les LFSS sont normalement tenues d'appliquer les autres grands principes budgétaires.

Concernant le principe de l'annualité, l'idée est que le budget doit être voté chaque année (avec annualité du vote du budget et de l'autorisation de percevoir les impôts) et ce pour un an. Ce principe est bien entendu énoncé dans la LO et la LOLF. L'année citée s'entend comme l'année civile courant du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année. Ce principe, à sa consécration, devait permettre au Parlement de contrôler plus régulièrement les finances de l'Etat.

Bien que sur le plan général, ce principe soit respecté, notamment avec l'impossibilité de reporter les crédits d'une année sur l'autre, il connaît une limite.

En effet, des Lois de finance rectificatives (LFR) peuvent être votées en cours d'année et modifier ou compléter la LFI. Elles sont cependant limitées. De surcroît, le vote de ces lois est possible en matière de LFI et en matière de finances sociales puisqu'il existe des LFSS rectificatives.

On peut également citer les lois de règlement, n'ayant pas de valeur normative mais contrôlant l'application des lois de finance.

b. D'autres principes budgétaires peu pertinents de nos jours

Le principe de spécialité

Il énonce que les crédits (autorisation de dépenser) doivent être affectés à des objectifs précis que l'on ne peut transgresser. Ce principe vise à assurer une vision plus claire des objectifs de dépenses et recette afin de garantir un meilleur contrôle.

Ce principe était assez bien respecté concernant LFI, qui opérait un classement fondé sur la nature des dépenses.

En matière sociale, la loi dispose les objectifs de dépenses et de recettes dans deux parties successives de la loi (v. Structure LFSS 2000 et 2004 distribué).

Cependant, concernant la LFI, sa structure va être modifiée dans la mesure où la LOLF, appliquée à partir de 2006, obligera la loi à décrire la destination des crédits à la différence de la nature des dépenses (système actuel). V. passage d'une logique de moyens accordés aux ministres à une logique de résultat en fonction des crédits qu'on leur donne (Cours de cette semaine).

Le principe d'unité

Il implique tout d'abord que l'ensemble des dépenses et de recettes de l'Etat soient retracées dans un document unique, afin d'avoir une vision plus claire de l'étendue des finances publiques et permettre un meilleur contrôle (du parlement, des juridictions, lisibilité pour les citoyens...etc.)

En matière budgétaire, ce document est la LFI, bien que des pratiques de débudgétisation affectent le respect de ce principe. De plus, il y a des comptes annexes (comptes spéciaux du trésor...etc.)

En matière sociale, le principe est à nuancer puisque bien que la LFSS regroupe les prévisions des recettes et dépenses pour l'année, celle-ci peut être accompagné d'un rapport parlementaire, dont la LFSS fait référence au principe dans son article 1^{er}.

Ex : PLFSS 2005 : « est approuvé le rapport annexé à la présente loi relatif aux orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et aux objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année 2005 ». Même si, comme on l'a vu avec l'arrêt Rouquette du 5 mars 1999, la valeur de ce rapport est à discuter.

Par ailleurs, par rapport à la LFI, étant donné que la LFSS est essentiellement prévisionnelle et ne fixe que des conditions, elle appelle des lois de finance rectificatives plus nombreuses : En devant s'adapter à l'évolution de la réalité sociale (quand il y a plus de maladies etc...), elle déroge nécessairement plus au principe d'unité.

Enfin, la création de la LFSS a favorisé le non respect du principe par la LFI car, avec l'engagement de l'Etat dans le domaine social, il y a de plus en plus de transferts de crédits de la LFI vers la LFSS.

Le principe d'universalité

Il oblige à faire le détail dans les textes de lois de toutes les dépenses et de toutes les recettes. Il implique la règle de non compensation et de non affectation.

Les LFI et les LFSS sont des documents complexes (la LFI présente de nombreux tableaux, chiffres...etc.). Cependant, pour des raisons politiques (besoin de justifier telle ou telle dépense envers l'opinion publique et les parlementaires...), il y a parfois affectation des dépenses.

Détails de l'exposé et lexique général

Les lois de finances regroupent :

- La loi de finances initiale (ou loi de finances de l'année), qui est la loi qui prévoient les dépenses et les recettes de l'Etat pour l'année à venir, et est adoptée avant le 31 décembre de l'année en cours
- Les lois de finances rectificatives : Anciennement appelées « collectifs budgétaires » sont prises dans la limite de 4 par année civile, en cas de changement de gouvernement ou de projets d'économies de dépenses.
- La loi de règlement ; Loi qui constate des résultats financiers de chaque année civile, elle approuve les différences entre les prévisions de départ et les résultats finals.

Depuis l'ordonnance de 1959, cette notion remplace celle de budget de l'Etat, même si l'ancienne appellation continue parfois à être utilisée (par les médias..etc)

La loi de financement de la sécurité sociale

C'est La loi qui, selon l'article 34 de la constitution, « détermine les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et, compte tenu des prévisions de recettes, fixe ses objectifs de dépenses ».

ONDAM

Objectif National des Dépenses de l'Assurance-Maladie : fixé à 139,9 milliards d'Euros dans projet de LFSS 2005 (hausse de 3,2% par rapport à 2004).

Cet objectif est calculé sur la base des dépenses de l'année précédente.

Les crédits

Ce sont des autorisations budgétaires de dépense : habilitation juridique à effectuer une dépense, émanant du parlement.

La couverture sociale

Couverture des risques liés à la maladie, à la vieillesse, au chômage, à l'exclusion sociale et aux charges de la famille.

Article L.O. 111-3 du Code de la sécurité sociale

Il prévoit que « chaque année, la LFSS approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ».

Article L.O. 111-6 du Code de la sécurité sociale

Le projet de LFSS de l'année, y compris le rapport et les annexes au I et II de l'article 111-4 est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale au plus tard le 15 octobre ou si cette date est fériée, le premier jour ouvrable qui suit.

Article L.O. 111-7 alinéa 5 du Code de la sécurité sociale

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

Article 34 de la constitution

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense Nationale ;
- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmes déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

Article 45 de la constitution

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 dans chaque assemblée ou, si le gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture dans 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 amendements adoptés par le Sénat.

Article 46 de la constitution

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Article 47 de la constitution

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.

La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Article 47-1 de la constitution

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt 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 cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Cavaliers budgétaires

Dispositions étrangères à l'objet d'une loi de finances mais pourtant introduites par le gouvernement dans cette loi (LFI ou LFR) pour les faire voter.

Cavaliers sociaux

Dispositions étrangères à l'objet d'une loi de financement de la sécurité sociale mais pourtant introduites par le gouvernement dans cette loi pour les faire voter.

Compétence liée

On parle de compétence liée lorsqu'un organe, une autorité administrative, ou une institution a l'obligation d'exercer cette compétence. On ne lui laisse pas le choix de l'exercer ou de ne pas l'exercer : C'est un devoir.

Sécurité sociale

Ensemble d'organismes publics, à but non lucratif, qui a pour fonction de protéger les individus des conséquences de divers risques sociaux en versant des prestations aux assurés, dont l'adhésion est obligatoire.

Budgets annexes

Si la loi de finances regroupe l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, celles-ci sont toutefois retracées dans trois comptes différents qui composent la loi de finances : le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux du Trésor.

Les budgets annexes (art. 20 à 22 de la loi organique de 1959) retracent les opérations financières que des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services. Ex : la légion d'honneur, les journaux officiels...

Comptes spéciaux du Trésor

Ils concernent les dépenses qui bénéficient d'une affectation particulière de recettes et des opérations qui présentent un caractère temporaire, sauf exceptions (art. 23 et 24 de la loi organique de 1959). Il y en a une quarantaine, répartis en six catégories (v. cours).

Rappel sur le fonctionnement de la sécurité sociale

- La LFSS se divise en 4 régimes de base obligatoires (branches) – v. annexe distribué à la classe :
 - branche maladie
 - accidents du travail et maladies professionnelles
 - retraites
 - famille
- Ces branches sont gérées par grands groupes de régimes socioprofessionnels :
 - régime général (salariés de l'industrie et du commerce)
 - régime propre aux exploitants agricoles
 - régimes des « non-non » (professions non salariées et non agricoles)

Comparaison des structures de la LFSS 2000 et de la LFSS 2005

Dans la LFSS 2000 :

- titre 1 : Orientations et objectifs de la politique de santé et de sécurité sociale
- titre 2 : dispositions relatives aux ressources
- titre 3 : dispositions relatives aux dépenses et à la trésorerie

Dans la LFSS 2005 :

- titre 1 : Orientations et objectifs de la politique de santé et de sécurité sociale
- titre 2 : dispositions relatives aux recettes

- titre 3 : dispositions relatives à l'assurance-maladie (cf. Réforme Douste-Blazy)
- titre 4 : dispositions relatives aux autres politiques de sécurité sociale

Solution de l'Arrêt « Rouquette » du Conseil d'Etat - 5 mars 1999

« Les orientations et les objectifs présentés par le rapport accompagnant la LFSS ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache aux dispositions de celle-ci ».
En l'espèce, le requérant demandait l'annulation pour excès de pouvoir d'un décret de 1998 sur les allocations familiales qui méconnaîtrait ce rapport parlementaire de 1997, mais le CE rejette sa requête).

Règle de non compensation

Cette règle interdit que les dépenses et les recettes se compensent. Il n'y a pas de possibilité de soustraire certaines dépenses à certaines recettes. Ce principe existe pour éviter de dissimuler des charges, ce qui porterait atteinte à la lisibilité et à la sincérité du budget.

Règle de non affectation

Il y a interdiction d'affecter une recette à une dépense déterminée. Cette règle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée.

Débudgétisation

C'est la pratique consistant à omettre volontairement de mentionner certaines dépenses dans les lois de finances. Cela sert essentiellement à réduire artificiellement le déficit public, notamment pour être en conformité avec les règles du pacte de stabilité et les normes communautaires.

Principe d'équilibre budgétaire

C'est le principe selon lequel les dépenses et les recettes doivent s'équilibrer : l'Etat ne doit pas dépenser plus, ni moins que ce qu'il n'a. Ce principe interdit donc théoriquement aussi bien le déficit que l'excédent budgétaire.

Principe d'annualité budgétaire

C'est le principe selon lequel le voté est voté chaque année pour l'année suivante (pas de planification pluriannuelle).

Principe de spécialité

C'est le principe selon lequel les crédits sont affectés à des objectifs précis que l'on ne peut transgresser.

Principe d'unité budgétaire

C'est le principe selon lequel toutes les dépenses et les recettes doivent être retracées dans un document unique.

Principe d'universalité

C'est le principe selon lequel on rassemble en une seule masse l'ensemble des recettes brutes et l'ensemble des dépenses brutes de l'Etat.