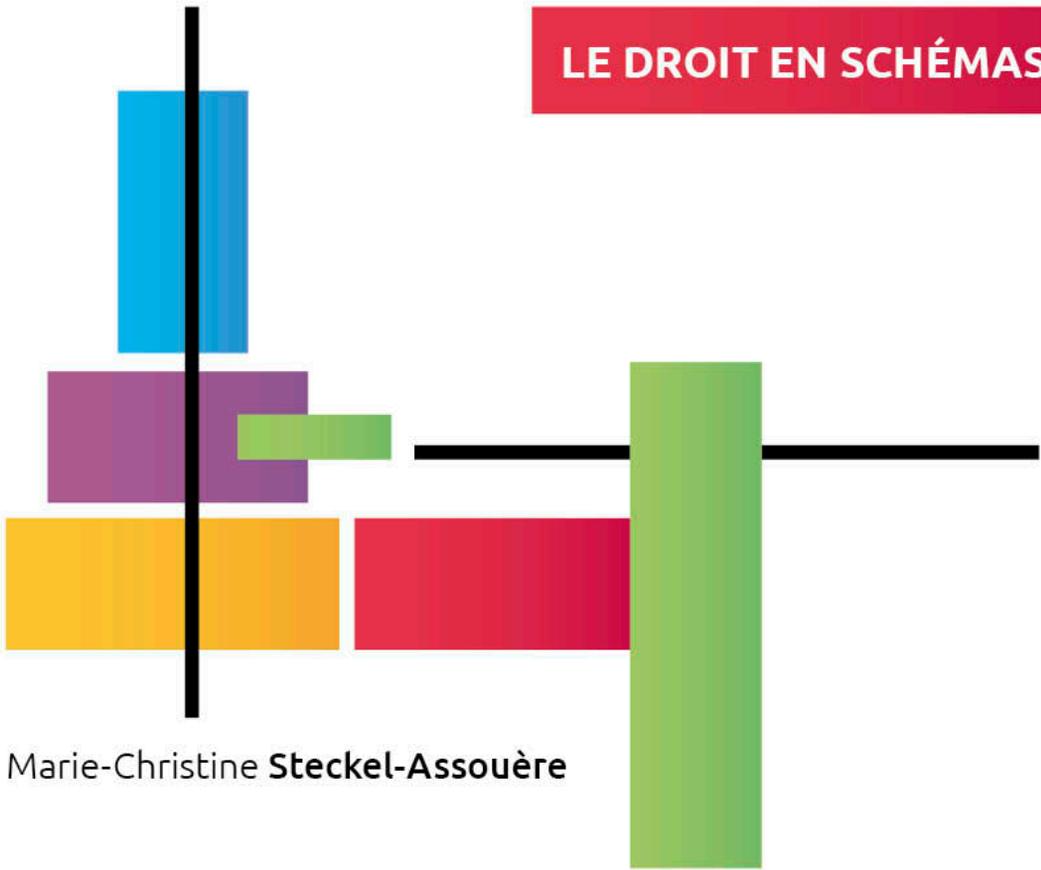


LE DROIT EN SCHÉMAS



Marie-Christine **Steckel-Assouère**

Les **finances** **publiques** en schémas

2^e édition

ellipses

Titre I : La modernisation des principes budgétaires

Chapitre I : L'inflexion des principes classiques

Si la DDHC du 26 août 1789 réaffirme le principe du **consentement à l'impôt par les citoyens ou par leurs représentants** (art. 14), consacré durant le XII^e siècle mais appliqué ensuite par intermittence, le Parlement commencera à s'émanciper en matière financière sous la Restauration (1814-1830) et la Monarchie de juillet (1830-1848) avec la naissance de 4 principes budgétaires, qualifiés de classiques. **L'unité, l'annualité, la spécialité et l'universalité encadrent la préparation et l'exécution du budget par le pouvoir exécutif avec l'appui de l'administration.**

Ces principes seront, par contre, bafoués durant le Second Empire (1852-1870) avant de renaître de leurs cendres sous la III^e République et d'être assouplis sous la Ve République par la LOLF du 1^{er} août 2001.

Section I : L'inflexion du principe d'unité budgétaire

§ 1 : L'application : La loi de finances

En vertu du principe d'unité, **toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État sont recensées dans un document unique appelé la loi de finances.** Il existe, toutefois, une **exception avec la loi de financement de la sécurité sociale.**

De plus, le principe d'unité est interprété avec souplesse puisque la loi de finances est un document hétérogène.

A – La définition juridique de la loi de finances

« Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » (art. 34 Const.). Selon l'article 1^{er} de la LOLF, « les lois de finances **déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent** ».

En vertu de la **loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021** relative à la modernisation de la gestion des finances, **dès 2023, les objectifs de dépenses des lois de finances comme des lois de programmation des finances publiques seront définis en milliards d'euros** et non plus en points de produit intérieur brut avec une évolution en pourcentage.

B – La composition hétéroclite de la loi de finances

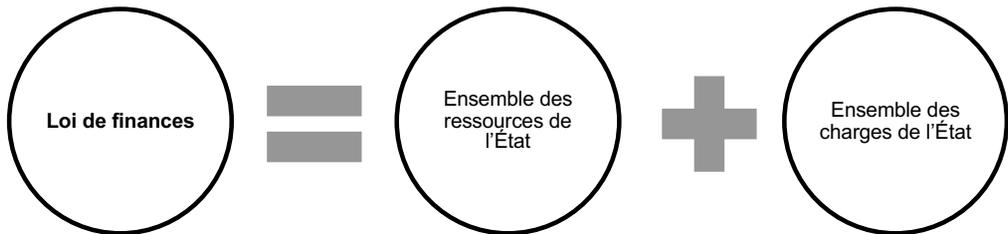
La loi de finances est composée du **budget général**, de **budgets annexes** et de **comptes spéciaux**.

Titre I : La modernisation des principes budgétaires

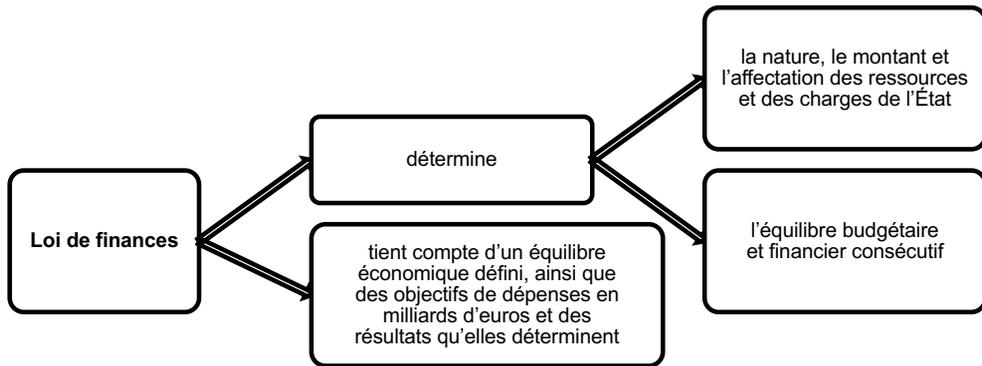
Chapitre I : L'inflexion des principes classiques

Section I : L'inflexion du principe d'unité budgétaire

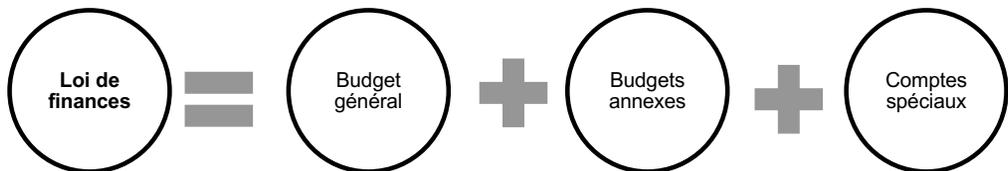
§ 1 – L'application : La loi de finances



A – La définition juridique de la loi de finances



B – La composition hétéroclite de la loi de finances



1 – Le budget général

« Le budget décrit, pour une année, **l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État**. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général » (art. 6 LOLF).

Des prélèvements sur les recettes de l'État peuvent être opérés au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. La loi de finances doit alors préciser leurs objets et leurs bénéficiaires et évaluer leurs montants de façon précise et distincte.

Par ailleurs, les recettes – à l'exception des dotations de l'État – et les dépenses consolidées des **établissements du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger doivent être retracées au sein d'états financiers joints au projet de loi de finances de l'année** (LO 28/12/2021) avec « des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses » (CCeil décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021).

2 – Les budgets annexes

« Des budgets annexes peuvent retracer les **opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances lorsqu'elles sont effectuées à titre principal** » (art. 18 LOLF). Avec cette stricte définition, la réduction du nombre de ces budgets spéciaux a été encore plus importante qu'avec l'ordonnance portant **loi organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (OLOLF)**. En vertu de la loi organique du 28 décembre 2021, « les ressources et les charges des budgets annexes comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie, définies selon les règles établies aux articles 3, 5 et 25. La dette nette de chaque budget annexe fait l'objet d'un suivi spécifique » (art. 18 LOLF).

a) Les particularités des budgets annexes

Un **budget annexe constitue une mission**. Ainsi, au sens de l'article 7 LOLF, « il comprend un **ensemble de programmes concourant à une politique publique définie** ». Les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans des conditions identiques à celles du budget général à l'exception de la **spécialisation par budget annexe des plafonds des autorisations d'emplois** dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. Sont recensées les ressources et les charges budgétaires et les ressources et les charges de trésorerie et il est **interdit d'opérer des mouvements de crédits entre le budget général et un budget annexe**.

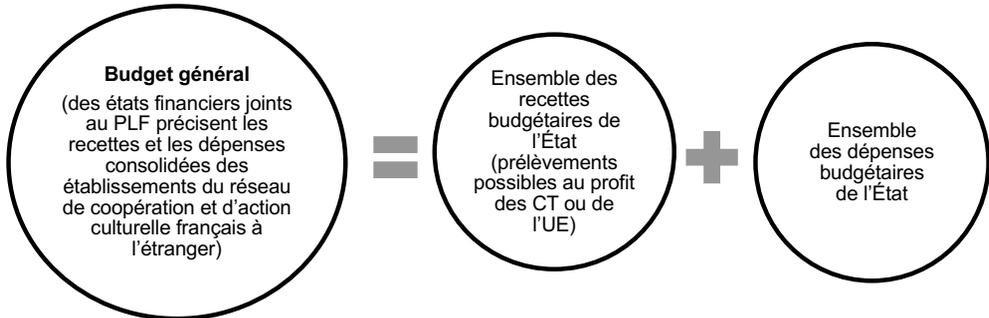
b) La réduction du nombre des budgets annexes

Seuls perdurent dorénavant les deux budgets annexes suivants : « publications officielles et informations administratives » et « contrôle et exploitation aériens ».

3 – Les comptes spéciaux

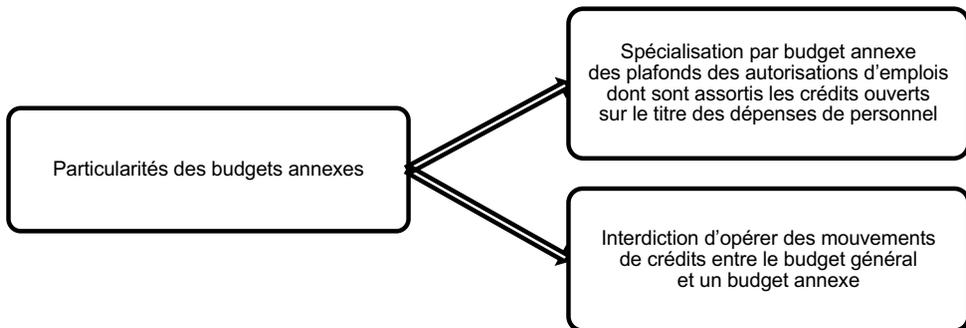
Gérés par le Trésor public, ils retracent les **opérations extraordinaires ou à caractère temporaire**. Compte tenu de leur multiplication anarchique (> 400) pendant la seconde guerre mondiale pour dissimuler l'ampleur du déficit, l'OLOLF les avait regroupé en 6 catégories et la LOLF les a rationalisés en délimitant **4 catégories dont deux pour lesquels sont votés des crédits spécialisés par programmes** (les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers) et **deux pour lesquels sont votés des autorisations de découvert** (les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires).

1 – Le budget général

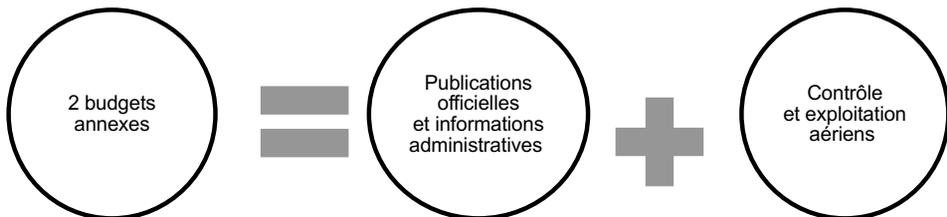


2 – Les budgets annexes

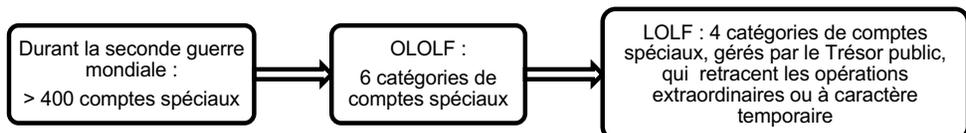
a) Les particularités des budgets annexes



b) La réduction du nombre des budgets annexes



3 – Les comptes spéciaux



a) Les comptes d'affectation spéciale

Selon l'article 21 LOLF, ils regroupent les **recettes particulières qui sont affectées à une dépense précise** tel que le produit des privatisations pour rembourser l'emprunt public. Le **report** de ces crédits est **autorisé** (art. 15 LOLF).

Depuis 2023, la **loi organique du 28 décembre 2021 améliore l'information du Parlement** en cas de versements du budget général vers le compte d'affectation spéciale supérieurs à la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

b) Les comptes de commerce

En vertu de l'article 22 LOLF, ils retracent les **opérations industrielles et commerciales réalisées à titre accessoire par les services de l'État** comme les opérations budgétaires liées à la gestion de la dette et à la trésorerie de l'État. Pour les budgets annexes, au contraire, l'activité est exercée à titre principal.

c) Les comptes d'opérations monétaires

Conformément à l'article 23 LOLF, ils mentionnent les **opérations de caractère monétaire** telles que les opérations avec le Fonds monétaire international, les pertes et les bénéfices de change.

d) Les comptes de concours financiers

Selon l'article 24 LOLF, ils indiquent les **prêts et les avances consentis par l'État, pour une durée déterminée en contrepartie d'un taux d'intérêt**. Le **report de crédits est automatique** par contre les mouvements de crédits vers le budget général sont prohibés. Ces comptes doivent être différenciés des fonds de concours relatifs aux legs et donations faits par des particuliers ou par des entreprises à l'État.

C – La classification des lois de finances

1 – La loi de finances de l'année

La loi de finances de l'année – également qualifiée de **loi initiale** ou de **loi de l'exercice** – correspond à un **acte de prévision, d'autorisation et d'exécution des recettes et des dépenses de l'État pour une année civile**.

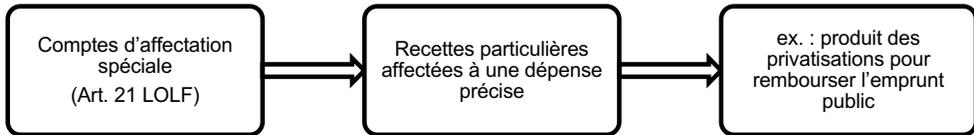
2 – Les lois de finances rectificatives

Les **lois de finances rectificatives** (ou **collectifs budgétaires**), **corrigent les prévisions et les autorisations de la loi de finances de l'année** en fonction de la conjoncture économique, sociale politique et/ou sanitaire.

3 – La loi de finances de fin de gestion

Cette **nouvelle catégorie** de loi de finances est entrée en **vigueur le 1^{er} janvier 2023** à la suite de la modification de la LOLF par la **loi organique du 28 décembre 2021** relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Cette réforme **institutionnalise la pratique des collectifs budgétaires de fin d'année**, qui s'était beaucoup développée depuis 2018. **Axée sur la régulation des crédits budgétaires**, cette loi de finances de fin de gestion **peut ne comporter aucune mesure fiscale nouvelle**.

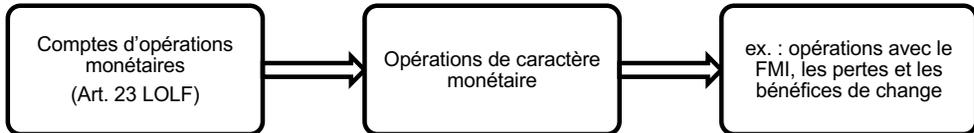
a) Les comptes d'affectation spéciale



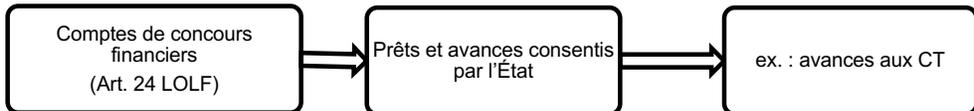
b) Les comptes de commerce



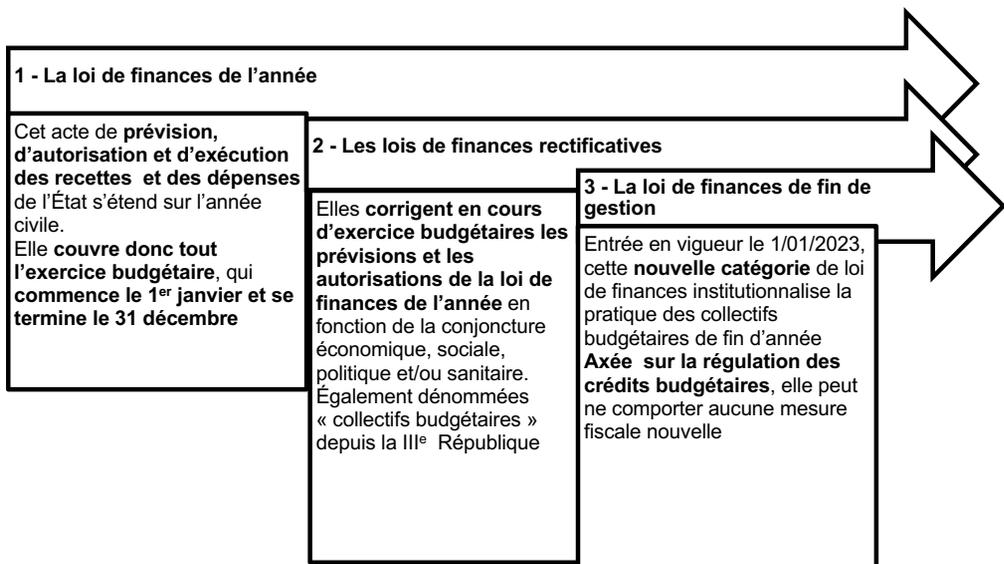
c) Les comptes d'opérations monétaires



d) Les comptes de concours financiers



C – La classification des lois de finances



4 – La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année

Depuis le 1^{er} janvier 2023, l'intitulé « **loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année** » remplace celui de « **loi de règlement** ». La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a, en effet, modifié la LOLF pour **valoriser ainsi l'évaluation des politiques publiques par le Parlement** (art. 37 LOLF).

Cette loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année constitue dès lors un **acte de clôture, de régularisation, d'approbation des comptes de l'État et d'évaluation des politiques publiques**.

5 – Les lois de finances partielles ou spéciales

Avec les **procédures d'urgence** (art. 45 LOLF), l'Assemblée nationale peut voter au mieux la 1^{re} partie de la loi de finances avant le 11 décembre N-1 (**LF partielle**), qui est ensuite soumise au Sénat selon la procédure accélérée, ou au moins voter avant le 19 décembre N-1 une **loi autorisant le gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la LF de l'année**, qui est ensuite transmise au Sénat selon la procédure accélérée. Une **loi de finances spéciale** pourra également être utilisée si la loi de finances de l'année N est déclarée inconstitutionnelle (ex : CCEil décision n° 79-110 DC du 24/12/1979).

§ 2 : L'exception : La loi de financement de la sécurité sociale

A – La création des lois de financement de la sécurité sociale

En 1945, la France a adopté un **système de protection sociale hybride**. Celui-ci a été influencé par le **modèle allemand**, mis en œuvre dans les années 1880 par le **Chancelier Bismarck** pour développer l'**assurance individuelle** (cotisations), **mais aussi par le modèle anglais**, initié dans les années 1940 par **Lord Beveridge** pour promouvoir au contraire la **solidarité nationale** (impôts). Plus tard, une **fiscalité sociale** a été créée avec l'instauration de la **cotisation sociale généralisée en 1990** et de la **contribution au remboursement de la dette sociale en 1996** dont les taux sont fixés par le gouvernement.

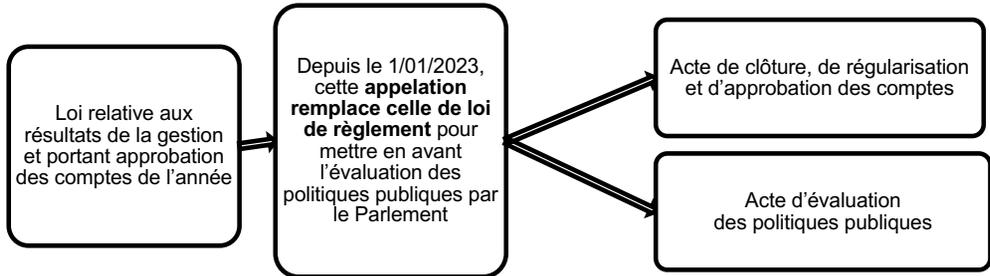
Nonobstant sa **vocation universelle**, le modèle français était à l'origine réservé aux salariés du commerce et de l'industrie. **Progressivement**, il fut **généralisé** avec la création des régimes spéciaux. Malgré leur rapprochement, la sécurité sociale englobe de nos jours **différents régimes** : le régime général (travailleurs salariés, travailleurs indépendants depuis 2018 et les bénéficiaires de la protection universelle maladie), le régime agricole et les régimes spéciaux (SNCF, EDF-GDF, Sénat, etc.). En outre, le régime général est composé de plusieurs branches : famille, retraite, maladie, accident du travail – maladies professionnelles et autonomie.

Il en résulte un **système d'une grande complexité**. De plus, si les caisses nationales disposent du statut d'établissement public administratif, elles recrutent principalement des salariés de droit privé, en outre, les organismes de sécurité sociale du régime général (Caf, Urssaf, etc.) relèvent du droit privé.

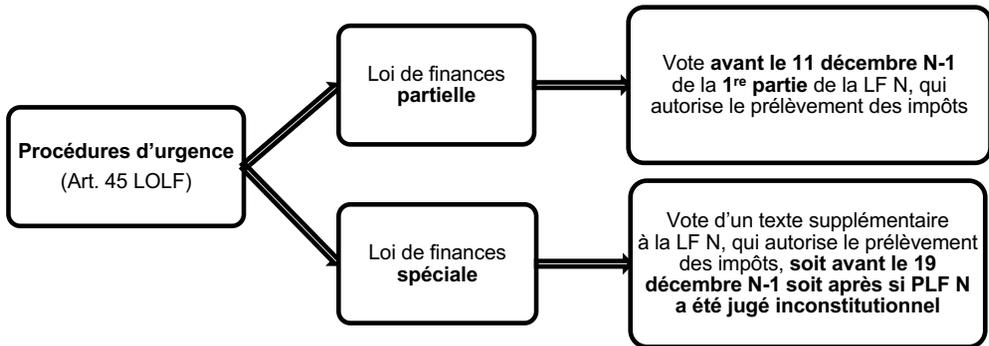
Grâce à la **loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996**, le Parlement exerce un contrôle sur les comptes des régimes sociaux en votant des **LFSS** qui « **déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses** » (art. 34 Const.).

Pour maîtriser les dépenses liées au régime des retraites, la durée des cotisations a été allongée en 1993 et en 2003 et l'âge de départ a été retardé en 2010 et en 2023.

4 – La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année



5 – Les lois de finances partielles ou spéciales



§ 2 – L'exception : La loi de financement de la sécurité sociale

A – La création des lois de financement de la sécurité sociale

