



N° 4392

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2012

GUIDE PRATIQUE

annexé au

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur

la recevabilité financière des initiatives parlementaires

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JÉRÔME CAHUZAC,

Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-----------|
| I.– LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 | 5 |
| A.– LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CONCERNÉES..... | 5 |
| B.– L'ÉTENDUE DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE | 6 |
| II.– LA BASE DE RÉFÉRENCE POUR L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE | 7 |
| A.– LA NOTION DE DROIT EXISTANT | 7 |
| B.– LA NOTION DE DROIT PROPOSÉ | 8 |
| C.– LE CHOIX DE LA BASE DE RÉFÉRENCE | 9 |
| III.– LA RECEVABILITÉ CONDITIONNÉE DES DIMINUTIONS DE RESSOURCES | 9 |
| A.– LA DIMINUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES : DÉFINITION | 9 |
| B.– LES OPÉRATIONS ASSIMILÉES À DES PERTES DE RECETTES, DONC RECEVABLES SOUS RÉSERVE D'UN GAGE | 9 |
| C.– LES OPÉRATIONS RECEVABLES SANS GAGE | 10 |
| D.– COMMENT GAGER UNE DIMINUTION DE RESSOURCES PUBLIQUES ? | 10 |
| IV.– L'IRRECEVABILITÉ DE PRINCIPE DES CRÉATIONS DE CHARGES PUBLIQUES | 12 |
| V.– LES AMENDEMENTS AUX LOIS DE FINANCES | 13 |
| A.– LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES | 13 |
| B.– LA DIVISION EN DEUX PARTIES DES LOIS DE FINANCES..... | 15 |
| C.– LA RÉDACTION DES AMENDEMENTS DE CRÉDITS | 16 |
| VI.– LES AMENDEMENTS AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | 17 |
| A.– LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ... | 17 |
| B.– LA DIVISION EN QUATRE PARTIES DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | 19 |

I.- LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40

A.- LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CONCERNÉES

Sont essentiellement concernées les administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire **l'État, les collectivités territoriales, la sécurité sociale et leurs opérateurs.**

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ENTRANT DANS LE CHAMP DE L'ARTICLE 40

| | |
|--|---|
| <p>L'État et les administrations publiques centrales</p> | <p>– l'État, pour toutes les opérations engagées dans le budget général, les budgets annexes ou les comptes spéciaux, y compris les opérations de trésorerie</p> <p>– les institutions constitutionnelles, les services centraux et déconcentrés des différents ministères et les autorités administratives indépendantes</p> <p>– les organismes divers d'administration centrale, qui mettent en œuvre certaines missions de l'État en disposant d'une personnalité juridique distincte et de l'autonomie financière (EPA, EPIC, GIP, associations...)</p> <p><u>Ex</u> : la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, les musées nationaux</p> |
| <p>Les collectivités territoriales et les administrations publiques locales</p> | <p>– les collectivités territoriales : les communes, les sections de communes, leurs régies ayant une activité non marchande, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et leurs regroupements institutionnels, les régions et leurs regroupements institutionnels et les collectivités d'outre-mer à statut particulier</p> <p>– les administrations publiques locales</p> <p><u>Ex</u> : les agences de l'eau, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale</p> |
| <p>Les administrations de sécurité sociale</p> | <p>– les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (régime général, régimes agricoles, régimes autonomes et régimes spéciaux) et tous les fonds de financement de ces régimes, ou financés par ces régimes, relevant de la loi de financement de la sécurité sociale</p> <p><u>Ex</u> : le fonds de solidarité vieillesse (FSV)</p> <p>– l'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC)</p> <p>– les établissements de santé, qu'ils soient publics (CHU, CHR, hôpitaux locaux) ou privés participant au service public hospitalier (PSPH), de même que les groupements de coopération interhospitaliers</p> <p>NB: En revanche, les régimes complémentaires de sécurité sociale, même légalement obligatoires, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 40 (par exemple, les régimes complémentaires d'assurance vieillesse ou le régime local d'assurance maladie d'Alsace-Moselle)</p> |

Pour en savoir plus :
Rapport n° 4392 (XIIIe)
p. 30

p. 33

p. 35

B.- L'ÉTENDUE DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE

L'article 40 peut aussi trouver à s'appliquer au-delà du champ des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Pour apprécier si de tels organismes sont susceptibles ou non de relever de la sphère des finances publiques, et donc de se voir appliquer l'article 40, il faut recourir à la méthode du faisceau d'indices. En effet, ne considérer que le seul critère de l'activité commerciale d'un organisme ne suffit pas pour savoir s'il relève ou non de l'article 40.

p. 38

Les critères à prendre en compte pour apprécier si un organisme entre dans le champ de l'article 40 sont :

– *son statut juridique* (alors que tous les établissements publics à caractère administratif sont soumis à l'article 40, la situation doit s'apprécier au cas par cas pour les établissements publics à caractère industriel et commercial, notamment lorsque leur activité marchande est majoritaire dans leurs ressources) ;

– *son activité* (a-t-il un but d'intérêt général ou commercial ?) ;

– *ses modalités de fonctionnement en relation avec les autorités publiques* (qui nomme ou agréé ses organes dirigeants ? quel contrôle public est organisé sur son budget et ses actes de gestion ?) ;

– *les moyens mis à sa disposition pour atteindre son but* (prérogatives de puissance publique, monopole légal, statut du personnel, régime des biens exploités par l'organisme)

– *la nature et l'origine de ses ressources* (prélèvements obligatoires de nature fiscale, redevances ou prix, subventions publiques pour couvrir un déficit d'exploitation structurel).

À titre d'exemple, compte tenu de ces critères, relèvent de l'article 40 :

– les institutions financières publiques (la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations), ainsi que les établissements de crédit pour les seuls placements et prêts garantis par l'État qu'ils gèrent (les fonds collectés par les livrets de développement durable, l'épargne logement ou le livret A, les prêts du Crédit foncier, etc.) ;

– les organismes du secteur public audiovisuel ;

– l'établissement public Réseau ferré de France ;

– les ports autonomes ;

p. 40

– certaines « entreprises publiques » au titre de leur mission de service public (exemple : La Poste au titre de sa mission d'aménagement du territoire).

II.— LA BASE DE RÉFÉRENCE POUR L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

Le droit existant est la base qui s'applique de manière générale. Ainsi un amendement parlementaire est-il toujours recevable lorsqu'il s'oppose à l'augmentation de ressources ou à la diminution de charge proposée dans un projet de loi, car le droit existant demeure en vigueur jusqu'à l'entrée en application des nouvelles dispositions.

Il peut aussi être fait référence au droit proposé, dans certains cas spécifiques : lorsque le texte qui sert de base à la discussion parlementaire prévoit soit la diminution des ressources existantes, soit la création d'une charge ou l'aggravation d'une charge existante, la recevabilité des amendements parlementaires à ce texte est appréciée par rapport au droit proposé.

Pour choisir entre ces différentes bases possibles, on se réfère toujours à celle qui est la plus favorable à l'initiative parlementaire.

A.— LA NOTION DE DROIT EXISTANT

Pour en savoir plus :
Rapport n° 4392 (XIIIe) p. 48

La reprise littérale de la législation en vigueur, de la réglementation en vigueur ou de la jurisprudence des juridictions suprêmes par un amendement parlementaire est recevable, même si cette disposition est coûteuse.

En revanche, il est interdit à l'initiative parlementaire de valider des textes réglementaires coûteux et jugés illégaux ou de prendre en compte des situations de fait qui seraient clairement contraires à la loi ou à un règlement.

B.– LA NOTION DE DROIT PROPOSÉ

| | Entrent dans la base de référence, au titre du droit proposé | N’entrent pas dans la base de référence, au titre du droit proposé |
|---|---|--|
| <p>p. 53</p> <p>Textes en discussion</p> | <ul style="list-style-type: none"> – un projet de loi déposé par le Gouvernement (dans l’état qui est le sien au moment de l’appréciation de la recevabilité ou dans celui qui a pu être le sien à un moment antérieur de la navette parlementaire) – le texte d’une proposition de loi, ou celui du rapport de la commission saisie au fond sur cette proposition, <u>lorsqu’ils sont inscrits à l’ordre du jour</u> – l’un quelconque des textes transmis par l’une des assemblées à l’autre au cours de la navette parlementaire – le texte tel qu’adopté par la commission – l’amendement qui augmente une ressource publique ou diminue une dépense publique constitue lui-même le texte en discussion, qui sert alors de base de référence aux sous-amendements à cet amendement | <ul style="list-style-type: none"> – une proposition de loi distribuée et non inscrite à l’ordre du jour – un amendement parlementaire déposé au Sénat et non adopté |
| <p>p. 56</p> <p>Intentions du Gouvernement</p> | <ul style="list-style-type: none"> – les intentions du Gouvernement, <u>si et seulement si elles sont précises et clairement exprimées, sans aucune ambiguïté possible.</u> <p>Ne sont ainsi susceptibles d’entrer dans la base de référence que :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le dispositif, l’exposé des motifs, et l’étude d’impact de tout projet de loi déposé par le gouvernement en fonction – un amendement du Gouvernement qui n’a pas été retiré ou qui a été rejeté par une assemblée au cours de la navette parlementaire – un projet de décret ou d’ordonnance transmis officiellement au Parlement – l’intervention d’un ministre en commission ou en séance publique | <ul style="list-style-type: none"> – une déclaration d’un ministre dans la presse – la simple évocation de la possible acceptation par le Gouvernement d’un amendement parlementaire |

C.– LE CHOIX DE LA BASE DE RÉFÉRENCE

Le choix de la base de référence ne va pas cependant jusqu'à autoriser un parlementaire à combiner à la fois droit existant et droit proposé, pour contourner l'article 40. Ainsi, dans le cas de dispositifs entièrement nouveaux ou d'une réforme d'ensemble d'un dispositif existant, il n'est pas possible de s'opposer à une mesure spécifique diminuant une charge publique, au nom du droit existant, tout en acceptant une mesure connexe aggravant une autre charge publique, au nom du droit proposé.

p. 60

Exemple : dans le cadre d'un projet de loi instituant une couverture maladie universelle (à la charge de l'État) tout en supprimant l'aide médicale gratuite (qui était financée par les départements), il n'est pas possible, par amendement parlementaire, de maintenir l'aide médicale gratuite, au nom du droit existant, tout en acceptant la création de la couverture maladie universelle, au nom du droit proposé, car il en résulterait alors globalement une augmentation des charges publiques, au-delà du droit en vigueur et du droit proposé.

Les amendements de suppression totale d'un article d'un projet ou d'une proposition de loi sont toujours recevables, puisqu'ils sont considérés comme un maintien du droit existant.

III.– LA RECEVABILITÉ CONDITIONNÉE DES DIMINUTIONS DE RESSOURCES

A.– LA DIMINUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES : DÉFINITION

Seule est prise en compte la situation juridique pour déterminer l'existence d'une perte de recettes, et non une situation de fait ou un raisonnement économique.

Pour en savoir plus :
Rapport
n° 4392
(XIIIe)
p. 64

Ne sont prises en considération, au titre de l'examen de la recevabilité financière, que les pertes de recettes directes (baisse de recettes même différée, perte en trésorerie) ; en revanche, celles-ci peuvent n'être qu'aléatoires (comme par exemple, un avantage fiscal facultatif).

B.– LES OPÉRATIONS ASSIMILÉES À DES PERTES DE RECETTES, DONC RECEVABLES SOUS RÉSERVE D'UN GAGE

Il s'agit :

– **des remboursements d'impôt**, tant qu'ils ne sont pas massifs, ou des **dégrèvements d'impôts**, dont la spécificité réside dans le fait que la perte de recettes est automatiquement compensée par l'État à la personne publique qui subit la perte de recettes.

p. 71

Ex : *a contrario*, la suppression complète et immédiate du décalage d'un mois dans le remboursement de la TVA aux entreprises qui peuvent la déduire est considérée comme une charge, non une moindre recette, compte tenu de son coût de trésorerie considérable (15 milliards d'euros) ;

p. 75

– **des prélèvements sur recettes de l'État** au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes ou au profit des collectivités territoriales ;

p. 73

– **des crédits d'impôts**, dans leur dimension de réduction d'impôt, la restitution de l'excédent éventuellement constaté devant obligatoirement être neutralisée.

C.– LES OPÉRATIONS RECEVABLES SANS GAGE

p. 68

Certains types d'opérations qui, à première vue, constituent des pertes de recettes directes et certaines, sont, en réalité, recevables sans gage. Il s'agit des amendes pénales (ex : supprimer une contravention), des versements libératoires d'une obligation légale de faire (ex : diminuer la sanction financière dont sont redevables les communes ne remplissant pas leur obligation légale de disposer d'un quota de logements sociaux sur leur territoire) ou encore des modalités de recouvrement de l'impôt et de contrôle fiscal (ex : réduire le délai de reprise en cas d'infraction).

D.– COMMENT GAGER UNE DIMINUTION DE RESSOURCES PUBLIQUES ?

Le gage doit compenser une perte de recettes pour l'organisme qui la subit (personne publique ou groupe de personnes publiques). Si un même amendement parlementaire a pour conséquence une diminution des ressources de plusieurs entités ou catégories de personnes publiques, **il doit comporter autant de gages que d'entités ou de catégories lésées.**

p. 82

La recette doit bénéficier à l'organisme lésé (majoration d'une ressource bénéficiant à l'organisme qui subit la perte de recettes, instauration d'une taxe additionnelle).

L'auteur d'un amendement n'est pas tenu de calculer avec précision la perte de recettes résultant de son initiative, grâce à l'utilisation communément admise de la formule « à due concurrence » pour spécifier le montant de la compensation. Mais la compensation à due concurrence n'est pas illimitée.

La consistance du gage doit toujours être établie, car on ne peut pas « gager sur du sable ». Par exemple, il n'est pas possible, sur initiative parlementaire, de compenser l'instauration d'un taux réduit de TVA par le relèvement à due concurrence du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation.

La compensation, quelle qu'en soit la forme, doit être effective en même temps qu'intervient la perte de recettes. Ainsi, l'instauration d'un taux réduit de TVA à compter du 1^{er} janvier de l'année n, ne saurait être gagée par une majoration de l'impôt sur le revenu qui sera recouvré au cours de l'année n+1.

EXEMPLES DE GAGES

| Bénéficiaire | Exemples |
|---------------------------------------|--|
| État | <p><u>Exemple de gage sur l'IS</u> : La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés</p> <p><u>Exemple de gage sur les « droits alcools »</u> : La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle au droit mentionné à l'article 403 du code général des impôts</p> |
| Collectivités territoriales | <p><u>Exemple de gage sur la TIPP</u> : La perte de recettes pour les régions est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la taxe mentionnée à l'article 265 du code des douanes</p> <p><u>Exemple de « double gage » pour les collectivités territoriales</u> : La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts</p> |
| Organismes de sécurité sociale | <p><u>Exemple de gage sur les « droits tabacs »</u> : La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts</p> |
| Autre personne publique | <p><u>Exemple de gage pour une catégorie d'établissements publics</u> : La perte de recettes pour les agences de l'eau est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts</p> <p><u>Exemple de gage pour un établissement public unique</u> : La perte de recettes pour le centre national de la cinématographie et de l'image animée est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts</p> |

IV.- L'IRRECEVABILITÉ DE PRINCIPE DES CRÉATIONS DE CHARGES PUBLIQUES

Alors qu'il est possible de gager une perte de recettes publiques pour rendre recevable une initiative parlementaire coûteuse, **l'irrecevabilité est automatique et incontournable dès qu'une charge est créée**. Ni un raisonnement économique, ni un quelconque gage ne sont susceptibles de rendre recevable une initiative parlementaire créatrice de charge.

Pour en savoir plus :
Rapport
n° 4392
(XIIIe)
p. 89

Sont donc irrecevables les amendements parlementaires prévoyant :

– la création de charge (ex : accorder une subvention de l'État ou créer une nouvelle prestation sociale) ;

– la création d'une structure (ex : la création d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public) ;

– la création ou l'extension d'une compétence attribuée à une entité située dans le champ de l'article 40 (ex : confier à l'État l'entretien de tous les navires de commerce battant pavillon français) ;

– l'augmentation des recrutements effectués par un organisme relevant de l'article 40 (ex : tout recrutement d'un fonctionnaire titulaire en lieu et place d'un contractuel ou tout recrutement de deux personnes à mi-temps en lieu et place d'une personne à temps plein) ;

De même, toute initiative parlementaire qui crée **une possibilité juridique** de dépense nouvelle, quand bien même cette faculté de dépense ne serait pas exercée en réalité, est irrecevable (ex : garantie financière accordée par une personne publique). Là encore, c'est le raisonnement juridique et l'intention de l'auteur de l'amendement qui priment la situation de fait.

En revanche, demeurent recevables les amendements pour lesquels la création de charge n'est pas constituée : les dispositions trop peu normatives, les demandes de rapport, les charges de gestion (ex : prévoir qu'un enseignement d'histoire du fait religieux est dispensé dans les écoles), le réaménagement de charge pour une même personne morale ou entre personnes publiques d'une même catégorie, la modification d'une dépense au sein d'une enveloppe prédéterminée, l'expérimentation soumise à autorisation de l'État, ou encore les charges qui touchent à la fois des personnes privées et des personnes publiques, sans concerner exclusivement ces dernières.

V.– LES AMENDEMENTS AUX LOIS DE FINANCES

Tout amendement parlementaire doit non seulement être conforme à l'article 40 de la Constitution, mais également à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Président de la commission des Finances étant chargé d'apprécier la recevabilité dans les deux cas et le contrôle s'exerçant de manière systématique et *a priori*.

A.– LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES

Il existe un domaine exclusif des lois de finances composé des *dispositions obligatoires* et de *celles qui, sans être obligatoires, ne peuvent être introduites qu'en loi de finances*. S'il empiète sur le domaine exclusif – même facultatif – des lois de finances, un amendement parlementaire à une loi ordinaire est donc irrecevable, quand bien même il ne serait pas contraire à l'article 40.

LE DOMAINE EXCLUSIF DES LOIS DE FINANCES

| | |
|--|--|
| Dispositions proprement budgétaires | <ul style="list-style-type: none"> – l'autorisation de perception des impôts – l'évaluation des ressources de l'État – la détermination des plafonds de dépenses et d'emplois autorisés – la détermination de l'équilibre budgétaire et de la trésorerie |
| Dispositions relatives aux affectations de recettes | <ul style="list-style-type: none"> – l'affectation des recettes au sein du budget de l'État <u>Ex</u> : créer un compte d'affectation spéciale ou un budget annexe et lui affecter une recette – l'affectation d'une ressource établie au profit de l'État à une autre personne morale <u>Ex</u> : affecter une fraction supplémentaire de TVA à la sécurité sociale |
| Évaluation des prélèvements sur recettes | <ul style="list-style-type: none"> – le montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne |
| Octroi de garantie de l'État | <ul style="list-style-type: none"> – l'octroi de garanties de l'État – la prise en charge des dettes de tiers – le régime des dérogations à l'obligation de dépôt au Trésor public des disponibilités des collectivités territoriales |
| Loi de finances rectificatives | <ul style="list-style-type: none"> Seule une loi de finances rectificative peut modifier une disposition budgétaire afférente à l'année en cours |

Pour en savoir plus :
Rapport n° 4392 (XIIIe)
p. 110

Certaines dispositions peuvent toutefois être inscrites en loi de finances (de l'année ou rectificative) sans que celle-ci en ait le monopole : c'est le domaine partagé de la loi de finances. **Un amendement parlementaire intervenant dans ces matières est donc recevable, au regard de la LOLF, aussi bien en loi de finances qu'en loi ordinaire.**

LE DOMAINE PARTAGÉ ENTRE LES LOIS DE FINANCES ET LES LOIS ORDINAIRES

| | |
|---|--|
| Dispositions fiscales | <ul style="list-style-type: none"> – les dispositions relatives à l'assiette, au taux ou aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures – les dispositions relatives à la procédure fiscale |
| Dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année | <ul style="list-style-type: none"> – Les dispositions en cause doivent avoir une incidence « <i>directe</i> » sur les charges de l'État ou « <i>concerner leur détermination</i> » <u>Ex</u> : une disposition ayant des conséquences en termes de création/réduction d'emplois ou d'ouverture/diminution de crédits – les dispositions qui, sans avoir elles-mêmes cet effet, forment avec des dispositions ayant leur place en loi de finances les « <i>éléments indivisibles d'un dispositif</i> » <u>Ex</u> : prolongation, loi de finances après loi de finances, du congé de fin d'activité au profit des fonctionnaires, celui-ci ayant une incidence « <i>directe et immédiate sur les charges de l'État</i> » |
| Dispositions relatives au contrôle du Parlement | <ul style="list-style-type: none"> – les dispositions qui <u>concernent directement l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques</u> <u>Ex</u> : demander un rapport au Gouvernement sur l'évaluation d'une dépense publique |
| Autres dispositions | <ul style="list-style-type: none"> – la définition des modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales – l'approbation des conventions financières – les dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics |

p. 113

Le domaine des lois de finances est ainsi clairement défini par la LOLF s'agissant des périmètres exclusif et facultatif.

Toute disposition qui ne trouve sa place ni dans l'un, ni dans l'autre, ne doit pas figurer en loi de finances et constitue un « cavalier budgétaire » ; un tel amendement parlementaire sera irrecevable.

**LES DISPOSITIONS NE POUVANT FIGURER EN LOI DE FINANCES :
LES « CAVALIERS BUDGÉTAIRES » :**

| | |
|--|---|
| Les dispositions n'ayant pas d'effet sur les charges de l'État | <u>Ex</u> : prévoir l'inscription de la mention « Algérie » sur la soie des drapeaux des régiments ayant participé à la guerre d'Algérie |
| Certaines dispositions concernant les collectivités territoriales | les dispositions relatives aux compétences des collectivités territoriales, qui sont sans conséquences sur les charges de l'État <u>Ex</u> : possibilité pour les collectivités territoriales d'attribuer des subventions de fonctionnement aux syndicats <u>Ex</u> : utilisation du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles |
| Les dispositions concernant la sécurité sociale | les dispositions concernant une recette exclusive de la sécurité sociale et qui ne sont pas des impositions de toute nature ⁽¹⁾ <u>Ex</u> : augmenter des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires |
| Les dispositions ne concernant pas le contrôle parlementaire | <u>Ex</u> : une disposition élargissant les compétences de la Cour des comptes aux œuvres et organismes faisant appel à la générosité publique pour soutenir des causes scientifiques, humanitaires et sociales |

(1) En revanche, une disposition concernant une imposition de toute nature, comme la CSG ou la CRDS, peut être discutée en loi de finances.

B.– LA DIVISION EN DEUX PARTIES DES LOIS DE FINANCES

La structuration en deux parties a des conséquences sur la procédure d'examen du projet de loi de finances : une mesure relevant de la seconde partie ne peut être adoptée avant la fixation de l'équilibre, et une mesure modifiant l'équilibre ne peut plus être adoptée après l'adoption de la première partie.

Les amendements déposés en première partie :

- les dispositions ayant une incidence sur l'article d'équilibre
- les dispositions ayant une incidence sur les ressources de l'État durant l'année de la loi de finances (N+1)
- les dispositions concernant le montant des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne
- les dispositions concernant l'affectation de recette de l'État à un tiers et l'affectation de recettes au sein du budget de l'État
- les dispositions concernant la trésorerie de l'État

Les amendements déposés en seconde partie :

- les dispositions ayant un effet sur les charges ou, de manière différée, sur les ressources de l'État
- les dispositions relatives à la fiscalité locale et à la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales
- les dispositions relatives à la fiscalité affectée
- les dispositions prévoyant des mesures de contrôle des finances publiques ou des règles comptables

p. 117

p. 125

p. 128

C.– LA RÉDACTION DES AMENDEMENTS DE CRÉDITS

Les amendements de crédits permettent d’opérer des mouvements de crédits entre programmes au sein d’une même mission du budget général.

Ils prennent la forme d’un tableau : ainsi, des tableaux reprenant chacune des missions figurant dans un projet de loi de finances et indiquant tous les programmes qui les composent sont mis à la disposition des députés.

p. 137

Un exemple de dispositif d’un amendement de crédits utilisant un de ces tableaux figure dans le rapport d’information sur la recevabilité des initiatives parlementaires.

Les amendements de crédits doivent être précisément motivés. Le deuxième alinéa de l’article 47 de la LOLF indique que « *tout amendement doit être motivé et accompagné des moyens qui le justifient* ». Un amendement de crédits se contentant d’indiquer qu’il « *se justifie par son texte même* » est donc clairement irrecevable.

p. 141

L’imputation précise – par action par exemple – des modifications proposées, ou leur répartition par titre hors titre 2, doit impérativement figurer dans l’exposé sommaire des amendements. Il s’agit d’un élément essentiel de la recevabilité financière.

Chaque mouvement de crédits doit donc être expliqué pour soi-même, à la hausse comme à la baisse. En particulier, la diminution du montant d’un programme doit renvoyer à une réalité et à une imputation précise et être la traduction d’un choix du parlementaire qui estime que des crédits seraient plus utiles pour financer telle politique plutôt que telle autre.

Les mouvements de crédits proposés doivent être réellement possibles. En fin d’exercice, les crédits non consommés sont rares : ainsi serait irrecevable un amendement au collectif de fin d’année, proposant d’opérer un mouvement d’ampleur entre deux programmes d’une même mission, sauf à démontrer que les crédits sont suffisants pour pouvoir opérer un tel mouvement.

VI.– LES AMENDEMENTS AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Tout amendement parlementaire doit non seulement être conforme à l'article 40 et à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais également aux dispositions organiques régissant les lois de financement de la sécurité sociale, le contrôle s'exerçant là encore de manière systématique et *a priori*.

A.– LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le domaine exclusif des lois de financement est constitué des dispositions qui ne peuvent être introduites qu'en loi de financement.

LE DOMAINE EXCLUSIF DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

| | |
|---|---|
| <p>Modification des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale</p> | <ul style="list-style-type: none"> – les modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits des régimes obligatoires de base et de leurs fonds de financement – l'objectif d'amortissement de la dette sociale – les prévisions de recettes des régimes obligatoires de base et de leurs fonds de financement – les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et les charges prévisionnelles des fonds de financement – les plafonds d'avances de trésorerie des régimes obligatoires de base et de leurs fonds de financement – les mesures qui, de manière indirecte, ont pour effet de <u>modifier de façon substantielle les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale</u> |
| <p>Affectation à un tiers de recettes de la sécurité sociale</p> | <ul style="list-style-type: none"> – l'affectation à un tiers d'une recette exclusive des régimes et fonds sociaux <u>Ex</u> : l'affectation d'une fraction de la CSG aux départements – la modification des clefs d'affectation d'une recette partagée entre la sécurité sociale et un ou plusieurs organismes ne relevant pas du champ des lois de financement, en faveur d'un de ces autres organismes <u>Ex</u> : la modification de l'affectation d'une recette sociale partagée avec l'État en faveur de l'État |
| <p>La création de dispositifs d'exonération non compensée de cotisations sociales</p> | <ul style="list-style-type: none"> – la création ou la modification de toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations ou contributions sociales <u>non compensée par l'État aux régimes obligatoires de base ou à leurs fonds de financement</u> – mais toute proposition parlementaire de réduction ou d'exonération de cotisations ou contributions sociales doit être gagée pour être recevable. Il est donc toujours possible à un amendement parlementaire bien gagé de proposer de nouvelles mesures d'exonérations dans d'autres textes qu'une loi de financement de la sécurité sociale |

Pour en savoir plus :
Rapport n° 4392 (XIIIe)
p. 144

p. 148

p. 150

Cependant, certaines dispositions peuvent être inscrites en loi de financement sans que celle-ci en ait le monopole. Pour pouvoir figurer en loi de financement, l'amendement :

1°) doit concerner un organisme relevant du champ institutionnel d'une loi de financement : les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, ainsi que les organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et les organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM ;

2°) et doit porter sur des matières précises :

– soit il a un impact financier sur les recettes et les dépenses des régimes et organismes dans le champ de la loi de financement. Cet impact financier peut concerner l'année en cours, l'année à venir ou les années ultérieures si les mesures proposées ont un caractère permanent. À ce titre, toute modification des règles relatives aux cotisations et contributions sociales peut figurer en loi de financement de la sécurité sociale ;

– soit il concerne la trésorerie ou la comptabilité des régimes et organismes dans le champ ;

– soit il modifie les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ou les règles d'organisation ou de gestion interne des régimes et organismes dans le champ de la loi de financement, si ces modifications ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

– soit il améliore l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Le domaine des lois de financement est clairement défini par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) s'agissant des périmètres exclusif et facultatif. **Toute disposition qui ne trouve sa place, ni dans l'un, ni dans l'autre (qualifié de « cavalier social ») de ces périmètres, ne doit pas figurer en loi de financement, et un tel amendement parlementaire sera irrecevable.**

B.– LA DIVISION EN QUATRE PARTIES DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

LES CATÉGORIES DE DÉPENSES DANS CHACUNE DES QUATRE PARTIES

| | Exemples |
|--|--|
| Première partie : les dispositions concernant le dernier exercice clos | – les mesures relatives aux modalités d’emploi des excédents ou de couverture des déficits de l’année N-1 |
| Deuxième partie : les dispositions concernant l’année en cours | – les mesures ayant un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale de l’année N |
| Troisième partie : les dispositions concernant les recettes et l’équilibre général pour l’année à venir | – les mesures ayant un effet, pour l’année à venir ou les années ultérieures, sur les recettes des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale – les dispositions relatives à la trésorerie et à la comptabilité de ces régimes et organismes |
| Quatrième partie : concernant les dépenses pour l’année à venir | – les mesures ayant un effet, pour l’année à venir ou les années ultérieures, sur les dépenses des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement – les dispositions relatives à l’organisation, à la gestion interne ou à la gestion des risques de ces régimes et organismes – les dispositions améliorant l’information et le contrôle du Parlement sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale, y compris en matière de recettes |

*

* *