Dernière mise à jour le 18 septembre 2023

# Loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale : fonctionnement, chronologie

Chaque année, la fin septembre est marquée par la présentation en Conseil des ministres du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Mais entre la loi initiale, la loi de finances rectificative et la même chose pour la loi de financement de la Sécurité sociale, le lecteur non averti peut vite faire des confusions.

## Sommaire


- Objet de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale
- Les différentes étapes de l'adoption des budgets
- Les budgets rectificatifs
- Exemple : le projet de loi de finances pour 2018


## Objet de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale

Tous les ans, de septembre à décembre, la vie politique et médiatique est marquée par les nombreuses étapes que nécessite l'adoption de la loi de finances et de la loi de financement de la Sécurité sociale. Il s'agit d'un type de loi spécifique dont l'objectif est de boucler le budget des recettes et dépenses prévisionnelles de l'État, pour la loi de finances, et de la Sécurité sociale pour la loi de financement de la Sécurité sociale.

Ainsi, la loi de finances traite essentiellement des mesures fiscales (recettes de l'État) et des dépenses des différents ministères, et la loi de financement de la Sécurité sociale traite essentiellement des cotisations sociales (recettes de la Sécurité sociale) et des modalités de prise en charge de la protection sociale des citoyens (remboursement frais médicaux par exemple).

| Type de budgets | Définition |
|---|---|
| Loi de finances (LF) | Elle fixe pour une année civile, « 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" (article 1 – loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001). |
| Loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) | Elle fixe les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes de la Sécurité sociale. Elle vise ainsi à déterminer les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la Sécurité sociale.<br>C'est une catégorie de loi créée par la révision de la Constitution du 22 février 1996.<br>C'est depuis 1996 que le Parlement a un droit de regard sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale. |

## Les différentes étapes de l'adoption des budgets

Les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale répondent pour l'essentiel aux mêmes règles d'adoption que

toutes les autres lois, avec certaines spécificités définies par des lois organiques.

| Type de budget | Loi de finances | Loi de financement de la sécurité sociale |
|---|---|---|
| Texte définissant son fonctionnement et ses règles de vote | Loi organique relative aux lois de finances (LOLF du 1er août 2001) | Loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS du 2 août 2005) |
| Date limite de dépôt à l'Assemblée nationale | Premier mardi d'octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget | 15 octobre |
| Délai limite pour le Parlement pour se prononcer sur le texte | 70 jours | 50 jours |

Pour ces 2 textes, c'est le Gouvernement qui dispose du monopole de la présentation des projets de loi. Après avis du Conseil d'État, ils sont adoptés en Conseil des ministres puis font d'abord l'objet d'un examen en Commission à l'Assemblée nationale et au Sénat (commission des finances pour la loi de finances et commission des affaires sociales pour la loi de financement de la Sécurité sociale). Ces commissions sont chargées d'adopter des amendements avant la lecture en séance publique.

Ensuite, on applique le principe de la navette parlementaire comme pour toutes les lois. Pour les budgets, la procédure accélérée s'appliquant de droit, les deux projets de loi font l'objet d'une seule lecture par chaque assemblée, d'abord par l'Assemblée nationale puis ensuite par le Sénat.

Le Gouvernement provoque ensuite la constitution d'une commission mixte paritaire composée de députés et de sénateurs, chargée d'examiner les dispositions du texte restant en discussion :

- En cas de succès de la commission : adoption d'un texte commun, soumis ensuite au vote des 2 assemblées (schéma traditionnel quand les deux chambres sont de même majorité)
- En cas d'échec de la commission : nouvelle lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat puis en cas de nouveau désaccord, l'Assemblée nationale statue en lecture définitive (schéma traditionnel quand les 2 chambres sont de majorité différente).

Une fois adoptés par le Parlement, les deux textes font généralement l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel dont l'objectif sera de censurer les mesures non conformes à la Constitution ainsi que les cavaliers législatifs (dispositions n'ayant rien à voir avec l'objet de la loi).

Après le verdict des Sages (Conseil constitutionnel), la loi est promulguée par le Président de la République et publiée au Journal officiel.

## Les budgets rectificatifs

Les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale se basent sur des prévisions de recettes et de dépenses dont la réalité dépend de plusieurs facteurs, comme le taux de croissance du PIB ou l'inflation. Comme tous les budgets, il y a nécessairement des écarts entre les chiffres prévisionnels et les chiffres réels. Afin d'apporter les corrections nécessaires et ajuster ces budgets, le Gouvernement présente chaque année un ou plusieurs budgets rectificatifs. Comme pour les budgets initiaux, une navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat est nécessaire.

Dans une même année, on distinguera en général 4 budgets différents présentés d'abord sous forme de projet avant d'être définitivement adoptés :

- Projet de loi de finances (PLF) et loi de finances initiale (LFI)
- Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et loi de financement de la sécurité sociale initiale (LFSS)
- Projet de loi de finances rectificative (PLFR) et loi de finances rectificative (LFR)
- Projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale (PLFRSS) et loi de financement rectificative de la Sécurité sociale (LFRSS).

Ainsi, pour faire face à la crise du Covid-19, 3 projets de loi de finances rectificative ont été votés en 2020.

## Exemple : le projet de loi de finances pour 2018

Prenons l'exemple du projet de loi de finances pour 2018 (PLF 2018). Il comprenait de nombreuses nouveautés (exonération progressive de la taxe d'habitation, remplacement de l'ISF par l'IFI, instauration d'une flat-tax sur les revenus du capital, IS à 25%, etc.) dans la mesure où il s'agissait du premier budget présenté par le Gouvernement actuel. La chronologie des débats et d'adoption fut la suivante :

- 27 septembre 2017 : adoption en Conseil des ministres du projet de loi de finances pour 2018
- 21 novembre 2017 : adoption en première lecture par l'Assemblée nationale (discussion entamée le 17 octobre)
- 12 décembre 2017 : adoption en première lecture par le Sénat (discussion entamée le 23 novembre)
- 13 décembre 2017 : réunion de la commission mixte paritaire (elle n'est pas parvenue à un accord ce qui était prévisible puisque l'Assemblée nationale est de majorité LREM et le Sénat de majorité LR)
- 15 décembre 2017 : adoption en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale
- 19 décembre 2017 : adoption en nouvelle lecture par le Sénat
- 21 décembre 2017 : adoption en lecture définitive par l'Assemblée nationale
- 28 décembre 2017 : décision du Conseil constitutionnel
- 30 décembre 2017 : Promulgation et publication au Journal officiel de la loi de finances pour 2018

Le projet de loi de finances pour 2025 devrait être déposé à l'Assemblée nationale la semaine du 9 octobre.