

Point sur les textes budgétaires post censure PLFSS pour 2025

(5 décembre 2024)

I. Rappel des calendriers sur les divers textes budgétaires

1) PJL de fin de gestion pour 2024 (ex PLF rectificatif)

- **Mardi 3 décembre** : les parlementaires réunis en CMP ont trouvé un accord.
- **Mercredi 4 décembre matin** : le Sénat a voté le texte issu de la CMP.
- **Mercredi 4 décembre à 15h** : l'Assemblée nationale a aussi adopté ce texte qui pourra donc être promulgué. Les groupes du socle commun l'ont voté, ainsi que les groupes RN et LIOT. Le groupe PS s'est abstenu. Cela aura donc été le dernier texte avant la motion de censure.

2) PLFSS 2025

- **Lundi 2 décembre** : la lecture des conclusions de la CMP (texte d'accord entre les députés et les sénateurs) a eu lieu à l'Assemblée nationale et le Gouvernement a engagé sa responsabilité (Art 49. 3) pour faire adopter le texte.
- **Mercredi 4 décembre à partir de 16h** : les motions de censure NFP et RN ont été discutées à l'Assemblée nationale. **La motion du NFP a été adoptée avec les voix NFP et RN. Le texte du PLFSS a donc été rejeté, et le Gouvernement renversé, devenant à son tour un gouvernement démissionnaire.**
- **Jeudi 5 décembre à minuit** : délai limite d'examen du PLFSS prévu par la Constitution (50 jours).

3) PLF 2025

- **Mercredi 4 décembre** : censure du Gouvernement votée, arrêtant ainsi la lecture du PLF au Sénat.
- **Samedi 21 décembre** : délai limite d'adoption du PLF prévu par la Constitution (70 jours).

II. Quelles solutions pour les textes budgétaires ?

Avec la censure votée sur le PLFSS, le Gouvernement est tombé, le Premier ministre a remis sa démission.

L'ordre du jour des deux assemblées est alors caduc et elles ne siégeront plus en attendant le prochain Gouvernement. Conséquemment, il est peu probable que la nomination et la

mise en place d'un nouveau Gouvernement permettent de reprendre les textes budgétaires en cours dans les délais, même si ce n'est pas encore exclu.

1. Pour le PLFSS pour 2025

Les textes laissent apparaître un manque. En effet, il est bien prévu à l'article 47-1 alinéa 3 de la Constitution, la disposition qui permettrait, « *si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 50 jours* », de « mettre en œuvre par ordonnance » les dispositions du PLFSS. Mais en l'espèce, le Parlement s'est prononcé en rejetant le texte de la CMP. Comme le Parlement a expressément rejeté le PLFSS, le recours à une ordonnance n'est donc pas possible.

Pour autant, il faut que les organismes de sécurité sociale puissent emprunter afin de financer leurs prestations, ce qui nécessite une mesure législative, seule disposition du PLFSS d'ailleurs « indispensable à la continuité de la vie de la nation ».

2. Pour le PLF pour 2025

La question serait aussi très problématique pour le PLF, interrompu par la censure alors qu'il était en cours de lecture au Sénat. En l'absence de budget au 1^{er} janvier, l'État ne serait plus autorisé à percevoir des impôts.

Toutefois, quand un projet de loi de finances ne peut être promulgué avant le 1^{er} janvier, il est prévu dans la LOLF (Article 45), plusieurs possibilités pour le Gouvernement :

- soit **une loi partielle portant sur la première partie de la loi de finances** (le volet Recettes) qui devrait être déposée avant le 11 décembre, et en reportant le vote de la partie Dépenses en début d'année.
- soit un **projet de loi de finances spéciale** l'autorisant à percevoir les impôts jusqu'à l'adoption de la loi de finances de l'année.

3. Le projet de loi de finances spéciale

L'hypothèse la plus vraisemblable, en raison du calendrier et de son spectre plus large, est que le gouvernement ait recours à une loi de finances spéciale. Cette loi spéciale l'autoriserait à continuer à percevoir les impôts (selon les barèmes en vigueur dans la loi de finances de l'année passée), et le Gouvernement prendrait des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

Les services votés représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

Naturellement, afin de permettre à l'État de fonctionner à partir de l'année suivante, le délai d'examen est réduit : **le projet de loi de finances spéciale doit être déposé avant le 19 décembre selon la procédure accélérée pour une promulgation avant le 1^{er} janvier.**

Cela dit les textes laissent de nombreuses zones d'ombre sur son contenu qu'il va falloir clarifier. Le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, Jean-François

Husson (LR) lui-même, a reconnu que « *personne ne sait exactement à l'heure actuelle ce que devrait ou ne devrait pas contenir ce projet de loi spéciale* ».

Plusieurs spécialistes de droit constitutionnel considèrent aussi qu'il serait impossible de déposer un amendement sur une loi spéciale.

Toutefois le Gouvernement étudie la possibilité d'y ajouter des articles au nom de la « nécessaire continuité de la vie nationale ».

D'autres dispositions urgentes, pourraient nécessiter également d'être insérées dans cette loi spéciale, dont notamment les prélèvements sur recettes (PSR), comme la contribution française à l'Union européenne ou les financements aux collectivités locales (dotation globale de fonctionnement, ...). Mais aussi des autorisations d'emprunts de l'État.

Enfin sur le même sujet d'autorisation d'emprunter, mais pour les organismes de Sécurité sociale, le Secrétariat Général du Gouvernement recommande une loi spéciale ad hoc pour plus de sécurité juridique, et afin de se prémunir d'une éventuelle censure constitutionnelle.

4. Et après, quid du budget 2025 ?

Après le vote de ce PLF spéciale, qui réglera la situation temporairement, il faudra quand même voter un PLF et un PLFSS pour 2025.

La navette parlementaire n'étant que suspendue, les textes en cours pourraient reprendre au point d'interruption de leur discussion. En effet, la LOLF prévoit que la publication des décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, dans les conditions habituelles.

Dans ce cas, et pour rappel, le PLFSS reprendrait à l'Assemblée en nouvelle lecture sur le dernier texte voté avant la CMP, soit le texte voté au Sénat en 1^{ère} lecture. Et le PLF, quant à lui, poursuivrait sa première lecture du volet dépenses au Sénat (s'il n'était pas repris d'ici là).

Toutefois la question se pose de savoir si le futur Gouvernement reprendrait les précédents projets de texte, ou en déposerait de nouveaux. Suivant la réponse, cela décalerait d'autant le calendrier.