

Budget 2025 : une bombe financière, politique, juridique et sociale

Publié: 27 août 2024, 17:43 CEST

Éric Pichet, Professeur et directeur du Mastère Spécialisé Patrimoine et Immobilier, Kedge Business School

Si la loi de finances, la mère des lois dans le jargon politique, occupe traditionnellement l'essentiel du calendrier parlementaire automnal, son élaboration par le gouvernement débute dès le [début de l'année précédente](#).

Des contraintes financières exceptionnelles

En 2024, le lancement de la phase dite administrative de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2025 (du 5 février au 15 mai) a été marqué par une dégradation inattendue du déficit public 2023 à 5,5 % du PIB contre 4,9 % prévu et par une révision à la baisse de la croissance de 2024. Pour y faire face, le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, a annoncé une coupe dans les dépenses publiques de [20 milliards sur l'exercice 2024](#).

Simultanément, le 10 février 2024, une [réforme du Pacte de stabilité et de croissance](#) qui discipline les comptes publics des [États membres de l'UE](#) a été décidée à Bruxelles pour une application dès le 1^{er} janvier 2025. [Les pays « cigales », comme la France](#), c'est-à-dire ceux dont le déficit public dépasse les 3 % disposent désormais d'une période d'ajustement de quatre ans (qui peut être étendue à 7 ans sous certaines conditions draconiennes) pour ramener leurs comptes publics sur une trajectoire budgétaire jugée « soutenable ».

C'est pourquoi dans son [programme de stabilité](#) présenté le 17 avril dernier la France s'engageait auprès de la Commission européenne à ramener son déficit à 5,1 % en 2024 puis à 4,1 % en 2025 pour revenir sous le seuil fatidique des 3 % en 2027. En conséquence, Bercy doit trouver 25 milliards d'économies sur l'ensemble des comptes publics en 2024, puis 20 milliards supplémentaires en 2025. Par le passé, cet effort n'a [jamais été atteint](#)...

Projet de loi dans les limbes

Dans ce contexte financier déjà très tendu, le séisme politique provoqué par la dissolution de l'Assemblée nationale et les résultats des élections législatives du 7 juillet a créé une tripartition inédite de la chambre basse sans aucune majorité de gouvernement possible. Le budget d'un État n'étant pas qu'une simple affaire de chiffres, mais un sujet éminemment politique, le choc des législatives a créé un flottement au sein de la direction du budget de Bercy.

Il en a résulté que les [fameuses lettres plafonds](#) qui fixent le volume des crédits, ministère par ministère, n'ont été envoyées que le mardi 20 août par le Premier ministre, Gabriel Attal, sous la forme d'un gel en valeur nominale de l'ensemble des dépenses de l'État en 2025 à 492 milliards d'euros, comme en 2024. Cela correspond, sur la base d'une inflation anticipée à 2 % en 2025 à environ 10 milliards d'économies puisque les recettes fiscales suivent, elles, à peu près l'inflation.

Une course contre la montre

Même réduit à expédier les affaires courantes, le ministre chargé des finances est toujours tenu de préparer le projet de loi de finances dans un [délai strict](#). L'article 39 de la [Constitution de 1958](#) et la loi organique relative aux [lois de finances de 2001](#) fixent ainsi au mardi 1^{er} octobre la date limite du dépôt du projet de loi gouvernemental sur le bureau de l'Assemblée nationale, soit quelques jours seulement après la publication du plan budgétaire et structurel national de moyen terme détaillant les réformes que doit engager la France pour respecter la procédure officielle de [déficit excessif enclenchée le 26 juillet 2024](#) par le Conseil de l'Union européenne.

Pas de taxation sans représentation

Selon le principe fiscal cardinal de toute démocratie, gravé dans le marbre national par l'article 13 de la [Déclaration des droits du 26 août 1789](#), seule la représentation nationale peut consentir à lever l'impôt. Jusqu'à présent, le Gouvernement proposait au Parlement un texte qui constituait une solide base de travail jamais remis en cause dans son principe par l'Assemblée nationale. Les députés usaient bien de leur droit d'amendement reconnu à l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances mais marginalement.

D'autant que le Gouvernement, s'il ne souhaitait pas s'en remettre à « la sagesse du Parlement » selon l'expression consacrée pour accepter certains amendements, disposait (et dispose toujours) dans le cadre du parlementarisme rationalisé qui caractérise notre Constitution de deux puissantes armes. L'article 40 interdit de voter des amendements qui réduisent les recettes ou augmentent les dépenses publiques et le célèbre article 49.3 permet à un gouvernement minoritaire comme le fut celui d'Élisabeth Borne en 2022 et 2023 de faire adopter une loi de finances aussi longtemps que les oppositions coalisées ne votent pas la censure.

Bataille de chiffonniers en perspective

La tripartition de la nouvelle Assemblée et l'incompatibilité absolue des programmes budgétaires des [trois grands blocs étant avérées](#), un consensus budgétaire et fiscal est hautement improbable d'autant que la gouvernance de la commission des finances, le centre névralgique de la discussion budgétaire, a été chamboulée. Non par la reconduction d'Éric Coquerel (LFI) à la présidence de la commission des Finances, poste symbolique et explicitement réservé à une figure de l'opposition par le règlement de l'Assemblée mais bien par l'élection, au bénéfice de l'âge, de Charles de Courson (LIOT) opposant notoire à la réforme des retraites, au poste [hautement stratégique de rapporteur général de la Commission des finances](#).

Dans ces conditions, on voit mal comment le Parlement pourrait s'accorder sur un texte dans le délai de 70 jours fixé par l'article 47 de la Constitution au Parlement pour statuer sur le projet de loi de finances : 40 jours à l'Assemblée en première lecture, 20 jours au Sénat puis 10 jours pour que la navette parlementaire tente un accord entre les deux chambres, le dernier mot revenant toujours aux députés en cas de non-conciliation.

Quels scénarios en cas de rejet de la loi de finances ?

Sans loi de finances votée avant le 1^{er} janvier, les impositions en tout genre ne peuvent, en principe, pas être levées et le fonctionnement de l'État se retrouverait au point mort. Certes, la V^e République a connu deux épisodes similaires depuis sa création mais le fait majoritaire a rapidement réglé le problème. En 1962, après la dissolution décidée par le général de Gaulle le 9 octobre, les législatives de novembre avaient retardé l'examen du texte mais la majorité présidentielle ayant été reconduite le Gouvernement avait temporisé via des décrets de répartition des crédits et un crédit d'avance que nul à l'époque n'avait contestés.

En 1979 le Conseil constitutionnel avait annulé purement et simplement, le 24 décembre, la loi de finances pour 1980 pour [non-respect de la procédure parlementaire](#). Dans la foulée, la majorité avait pu adopter une loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les taxes et impôts existants, validée in extremis par le [Conseil le 30 décembre](#).

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans les temps, l'article 47-3 de la Constitution prévoit que les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance, ce qui nécessite toutefois une autorisation parlementaire et ne résout pas le problème d'un parlement récalcitrant. Au demeurant cet article ne règle pas le cas d'un rejet explicite du texte avec ou sans l'usage du 49.3. Devant le blocage, il faudrait alors se référer à l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances. Mais, là encore, les solutions proposées à savoir un vote partiel de la première partie du texte (les recettes) ou un projet de loi spécial autorisant le Gouvernement à percevoir les impôts, [exigent toujours un vote favorable du Parlement](#).

L'arme fatale : l'article 16

En cas d'impasse totale il ne resterait guère que l'utilisation par le président de la République des pleins pouvoirs de [l'article 16 de la Constitution](#). À notre sens, il y serait même tenu puisque l'article 5 lui confie la tâche d'assurer la continuité de l'État. Certes, l'article 16 concocté en 1962 en cas de conflit armé ou d'insurrection s'inscrivait dans le contexte de la guerre d'Algérie mais les conditions de son utilisation seraient

aujourd'hui réunies puisqu'elles nécessitent cumulativement le non-respect des traités internationaux (ici les engagements budgétaires européens du pays) et l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel, dans sa décision du 30 décembre 1979 précitée, y semble d'ailleurs favorable puisqu'il précisait : « qu'il appartient au Gouvernement et au Parlement dans leurs sphères de compétences respectives de prendre toutes mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale... en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés ».

Les services votés représentant, aux termes mêmes de l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances des montants qui ne peuvent pas excéder le montant des crédits de la loi de finances de l'année précédente, l'intervention du président aboutirait à... réduire le déficit et donc à respecter a minima les injonctions de Bruxelles. La continuité de l'État et de la nation serait donc temporairement assurée, les fonctionnaires toujours payés, mais la crise institutionnelle se serait pas réglée pour autant...