Premier échec pour le gouvernement d'Elisabeth Borne. Le projet de loi de programmation des finances publiques a été rejeté en commission des finances, mardi 4 octobre. Les oppositions se sont unies pour s'opposer en bloc au texte. Résultat : 36 voix se sont exprimées contre, et 30 voix pour. Le texte prévoyait notamment cinq ans de baisse des dépenses publiques et un retour du déficit public sous la barre des 3% du PIB d'ici cinq ans.

Club des juristes

A l'occasion de l'examen en commission de finances de l'Assemblée Nationale du projet de loi de finances et de loi de programmation des finances publiques (LPFP), le projet de LPFP a été rejeté. Le gouvernement ne choisira probablement pas de recourir à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution pour obtenir l'adoption de la LPFP mais pour autant, "*juridiquement, l'adoption de la LPFP n'est pas une formalité*" (P. Moscovici).

***Quels sont les objets respectifs de la Loi de finances de l’année et de la LPFP et en quoi leur régime diffère-t-il, notamment en ce qui concerne l’usage de l’article 49 alinéa 3 C ?***

L’exigence du vote d’une loi de finances « de l’année », c’est-à-dire autorisant recettes et dépenses pour l’année n+1 est un « vieux » principe. Vieux mais essentiel. L’annualité budgétaire est née en même temps que le régime parlementaire : en France, sous la Restauration, par la loi du 26 mai 1817, alors qu’en Angleterre, elle s’impose dès le Bill of Rigths en 1688 (auparavant , la Grande Charte ne prévoyait de compétence parlementaire que pour la levée d’impôts nouveaux et non chaque année). La culture parlementaire est, on le voit, plus lente à pénétrer les Institutions françaises. La pratique témoigne du même décalage : jusqu’en 1958, l’annualité a tardé à s’imposer : en 1951 le budget a été adopté au mois de mai. Dans ces cas les assemblées votaient un douzième d’exécution provisoire. Il arrivait également, plus folkloriquement, qu’on « suspende le temps », en arrêtant les pendules si la loi n’était pas votée avant le 31 décembre à minuit. L’article 47 de la Constitution de 1958 a mis fin à de telles pratiques calamiteuses : si les délais prévus pour l’examen dans chaque chambre (40 jours pour l’Assemblée, vingt pour le Sénat) ou si le délai global de 70 jours imposé entre le dépôt du texte et l’adoption n’est pas respecté, le gouvernement peut mettre en œuvre le texte par ordonnance, ce qui ne s’est jamais produit.

Selon la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, il existe, hors cette procédure exceptionnelle, trois types de lois de finances : loi de finances de l’année, lois rectificatives et loi de règlement. Cette liste est inchangée depuis l’origine, même si en 2021 les lois de règlement changent d’appellation.

Ce sont ces catégories juridiques qui déterminent l’application de la procédure budgétaire : droit de priorité à l’Assemblée nationale, compétence de la commission des finances, délais d’examen etc… La loi organique sur les lois de finances définit également un domaine particulier : exclusif, concurrent (la loi fiscale, qui peut aussi relever de lois ordinaires) ou prohibé (ce sont les « cavaliers budgétaires », qui n’ont pas d’incidence sur les recettes, les dépenses ou le contrôle parlementaire).

Ce cadre annuel, juridiquement seul pertinent, a été remis en cause, beaucoup plus récemment, au profit d’un cadre de programmation pluriannuelle, pour deux raisons de fond. La première tient au besoin de « lisibilité », pour employer le terme à la mode. Inscrire une action dans la durée en assure mieux l’assise, la certitude de la mener à son terme, l’information de son coût total, les échéances, et permet de cantonner les dépassements et de tenir un calendrier d’étapes de réalisations. La programmation rend ainsi l’avenir moins incertain. On sait que ces louables objectifs sont parfois démentis en pratique, soit pour des motifs de fond - la construction de l’EPR de Flamanville – soit par ce qu’un évènement majeur perturbe le système – la Cour des comptes consacre ainsi une partie de son rapport public 2021 à l’impact de la crise sanitaire sur la SNCF. On sait aussi que juridiquement cette programmation est limitée par la règle de l’annualité. L’article 4 de la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018 a prévu un financement interministériel des opérations extérieures, mais la loi de finances rectificative suivante dément cette affirmation, et c’est cette disposition qui prime (Conseil constitutionnel, n° 2018-775 DC du 10 décembre 2018).

En dépit de ces limites, le mouvement de programmation présente un indéniable intérêt : il donne une ligne générale à l’action publique.

En matière de finances publiques, il s’est également imposé pour une seconde raison : il permet d’inscrire le budget dans un cadre européen. Tel est l’objectif de la loi organique du 17 décembre 2012 qui a modifié la LOLF à cet effet. La récente loi organique du 28 décembre 2021 franchit une étape supplémentaire et dispose donc que *« la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012. »* Même si six lois de programmation en matière budgétaire ont déjà été votées depuis que la notion a été introduite dans la Constitution en 2008, c’est une nouveauté.

Le problème est qu’elle arrive dans une configuration politique qui ne met jamais à l’abri le gouvernement d’un vote négatif, comme l’a montré le rejet du règlement définitif du budget 2022[[1]](#footnote-1). L’absence de majorité parlementaire fait peser sur la loi de finances un obsédant parfum de 49 alinéa 3. En 2008, le Constituant en a limité l’usage aux lois de finances et de financement et à un autre texte par session. Comme le PLFP fait partie de ces autres textes, le gouvernement s’il l’utilisait à cette occasion, serait privé de cette arme jusqu’à la fin de la session ordinaire.

La LPFP a été rejetée en commission, quelles suites sont maintenant envisageables et de quelles options dispose le Gouvernement ?

S’agissant d’un projet de loi soumis à la procédure ordinaire *« la discussion … porte en séance sur le texte adopté par la commission ; …il n'en va autrement que dans le cas où la commission a rejeté le texte qui lui était soumis ainsi que dans celui où la commission ne s'est pas prononcée sur l'ensemble des articles du texte avant le début de l'examen en séance »* (Conseil constitutionnel 24 octobre 2012 n° 2012 n° 2012-655 DC). La discussion en séance publique s’engagera donc sur le projet initial. Mais le gouvernement n’est tenu à rien : il peut ne pas poursuivre le débat, ne pas inscrire le texte au Sénat etc.. Sauf loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, le gouvernement peut toujours ne pas inscrire à l’ordre du jour tout texte, même dont l’examen a débuté. la LPLF n’est pas une loi de finances. Il n’y a aucun droit lésé lorsqu’un texte déposé n’ est pas voté ( Conseil d’Etat 25 novembre 1977 n° 03158). Une chambre pourrait tenter d’inscrire la suite de l’examen à l’ordre du jour lorsqu’il est fixé par les assemblées, mais cela apparaîtrait pour le moins baroque - inscrire pour rejeter c’est gâcher un droit d’inscription inutilement- d’autant qu’en matière budgétaire, l’initiative ne peut venir que de l’exécutif. Si le débat ne va pas à son terme, ou si, comme pour la dernière loi de règlement soumise au débat ( dont le dépôt et la discussion sont obligatoires ), il y a un vote de rejet définitif , la conséquence est surtout politique. Le vote intervenu en commission traduit un refus de la politique budgétaire, et non des normes budgétaires, entendues comme les normes impératives nécessaires à la continuité de la vie publique. L’abandon de ce texte, ou son rejet, ne se traduirait par aucun *shutdown* mais créera des turbulences au niveau européen. Au niveau national, juridiquement l’annualité seule compte. La loi organique de 2021 fixe simplement des normes de contenu de la LPLF et non des règles de procédure, si ce n’est d’information obligatoire du Parlement, lequel doit être attributaire, au plus tard quinze jours avant leur présentation aux instances européennes, des documents prévus par le droit de l'Union européenne *« dans le cadre des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires »* .

La LPLF est seulement une loi de contenu budgétaire. Par exemple, la loi organique de 2021 dispose que « la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et les lois de finances de fin de gestion comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent et en rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question… ». S’il n’y a pas de texte , il n’y a, tout simplement rien à « rappeler »

Juridiquement, quel est le risque encouru si la LPFP n'était pas adoptée ? (risque de contentieux devant le CC ? non-conformité UE ?)

Le Premier Président de la Cour des comptes l’a indiqué : « « *L’absence d’une telle loi poserait problème. Elle est nécessaire au bon déroulement du processus d’adoption des lois de finances, à l’information des autorités européennes, à la crédibilité de notre pays. C’est une ancre dont nous avons besoin. Qu’il y ait débat, je le conçois mais je le répète avec force, l’absence de LPFP ne serait pas anodine* », tandis que le ministre des comptes publics a envisagé que la non adoption pourrait entraîner un retard de versements ou une annulation de versement de fonds européens du plan de relance.

Mais rien ne permet de passer outre à un vote négatif du Parlement. Si celui-ci était confirmé – par les deux assemblées – même si l’incidence principale est un échec politique et de « crédibilité » européenne – le texte sera définitivement rejeté : aucun contentieux n’est possible devant le Conseil constitutionnel sur un projet non adopté, et cet éventuel rejet n’entraîne aucune conséquence juridique sur la procédure de vote des lois de finances. Au niveau européen, les choses seront sans doute plus complexes, mais ici encore c’est l’aspect politique qui est prédominant. Ce type de loi n’était pas systématique avant 2021, sans faire obstacle à l’application des traités, du financement des projets et de la construction européenne. Mais il est évident que nous entrons dans une zone d’insécurité juridique, dont témoigne le rejet définitif de la loi de règlement 2021, alors que les finances publiques sont par nature destinées à assurer la stabilité de la gouvernance et l’action publique.

 Jean pierre Camby

1. V RFFP octobre 2022 [↑](#footnote-ref-1)