



LE QUINQUENNAT PEUT-IL TENIR À COUPS DE 49.3 ?

Par Matthieu HOCQUE , Directeur adjoint des études du Millénaire
Nicolas CITTI, analyste du Millénaire



AVANT-PROPOS

Le vote du projet de loi de finances 2024 (PLF 2024) est, comme chaque année, un enjeu crucial pour le Gouvernement. Il s'agit de tracer une feuille de route pour l'année prochaine dont les administrations devront dépendre pour mener leurs actions. **Alors que le Gouvernement poursuit des objectifs économiques contradictoires, ses options sont limitées.** Comment le Gouvernement pourra-t-il concilier atteinte du plein-emploi par la croissance économique et lutte contre l'inflation ? Comment pourra-t-il concilier plus de moyens pour tous les services publics sans augmenter les impôts et en respectant les objectifs de dépenses publiques pour satisfaire les partenaires européens et les créanciers de l'Etat ?

Ces objectifs contradictoires mettent déjà l'exécutif dans une impasse de solutions. Seulement, si ce n'était que cela, la situation ne serait pas aussi explosive. En effet, le Gouvernement doit composer avec une Assemblée nationale hostile et représentant la volonté des Français de mettre en minorité le projet politique d'Emmanuel Macron en 2022. **A cette impasse de solutions, s'ajoute une impasse politique depuis la crise issue du vote de la réforme des retraites.**

D'autant plus que le scénario d'une utilisation du 49-3 pour résoudre la crise parlementaire sera activé. Seulement, **l'utilisation récente du 49-3 pour le vote de la réforme des retraites a été prise comme une atteinte à la volonté populaire des Français, hostiles au texte pour 65% des Français et 90% des actifs.** Si l'utilisation du 49-3 apparaît impérative pour que la France dispose d'un budget pour l'année 2024, les conséquences politiques d'une utilisation abusive du 49-3 sur le modèle de l'année passée (11 utilisations sur le PFL) pourrait conduire à trois scénarios mettant en difficulté l'exécutif : **le vote d'une motion de censure déposée par Les Républicains, une crise sociale pour l'hiver sur le modèle des Gilets Jaunes ou la fin du premier acte du second quinquennat accélérant la révolution électorale en cours pour 2027.**

AVANT-PROPOS	2
LES ENJEUX DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2024	4
STRUCTURE DES RECETTES : VERS UNE RAREFACTION DES RESSOURCES ?	5
LES IMPÔTS DIRECTS (40% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)	5
LES IMPÔTS INDIRECTS (27% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)	6
LES COTISATIONS SOCIALES (33% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)	7
STRUCTURE DES DEPENSES : VERS UNE CRISE DES DEFICITS ?	8
LE DEFICIT PUBLIC.....	8
LE DEFICIT COMMERCIAL.....	9
UTILISER LE 49-3 A TOUT PRIX POUR LE PLF 2024 ?	12
UN PLF REMPLI D’OBJECTIFS CONTRADICTOIRES	12
PLEIN-EMPLOI ET INFLATION : UN VŒU PIEUX ?	12
PLUS DE MOYENS PARTOUT SANS AUGMENTER LES IMPÔTS ?	13
UN IMPERATIF : SAUVEGARDER LA CREDIBILITE FINANCIERE FRANCAISE	14
RASSURER LES FRANÇAIS SUR LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES	14
RASSURER LES CREANCIERS ET LES PARTENAIRES EUROPEENS	15
UTILISER LE 49-3 ?	16
LE 49-3, UN OUTIL CONSTITUTIONNEL	16
UN OUTIL PERCU CONTRE LES FRANÇAIS	17
LES CONSEQUENCES D’UNE UTILISATION DU 49-3	18
CONCLUSION : QUELLES OPTIONS POUR LE GOUVERNEMENT ?	21
ANNEXES.....	22
ANNEXE 1 : TABLEAU DES IMPOTS (PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES HORS COTISATIONS SOCIALES)	22

LES ENJEUX DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2024

Depuis 1974, la France n'a plus présenté un budget à l'équilibre. Plusieurs facteurs sont imputables à cet état de fait : de nouveaux rapports de force économiques au détriment de la France (dégradation de la balance commerciale, désindustrialisation, etc.), de mauvaises orientations politiques à partir des années 1980, une accélération du temps politique accentuant une gestion court-termiste au détriment d'une gestion à long terme, une dépossession de l'action publique par les collectivités territoriales alourdissant les dépenses de fonctionnement ou encore un État-providence devenu État-nounou avec l'envolée des dépenses sociales.

Ainsi, la Loi de finances initiale de 2023 présente un déficit public de 155 milliards d'euros pour cette année¹, soit 5,87% du PIB, loin des 3% du PIB inscrits dans les critères de Maastricht.

Le budget général dans le projet de loi de finances initiale pour 2023 (Md€)

Recettes fiscales nettes (1)	318,9	Dépenses nettes (6)	436,5
Recettes non fiscales (2)	30,8		
Recettes des fonds de concours et attribution de produits (3)	5,2	Dépenses des fonds de concours et attribution de produits (7)	5,2
Prélèvements sur recettes (4)	68,3		
Recettes nettes (5=1+2+3+4)	286,7	Dépenses nettes (8=6+7)	441,7
		Solde (5-8)	- 155,0

Source : [La comptabilité budgétaire et la présentation du budget de l'Etat](#)

¹ *Projet de loi de finances initiale pour 2023, FIPECO, 2023.*

STRUCTURE DES RECETTES : VERS UNE RAREFACTION DES RESSOURCES ?

La France fait partie des champions du monde des prélèvements obligatoires. En effet, **ces derniers représentent près de 45% du PIB français, soit le plus haut niveau de l'OCDE**, juste derrière le Danemark. Selon une récente enquête d'opinion, **plus de 1 Français sur 2 estiment davantage contribuer davantage au système plutôt que bénéficier.**

Cette situation s'explique par un accroissement des prélèvements obligatoires au cours de l'année 2022. Selon le dernier rapport de la Cour des Comptes de juin 2023, **les prélèvements obligatoires ont augmenté de 8,7% pour atteindre près de 1 200 milliards d'euros.** Cela est principalement en raison du **rendement des impôts directs** (impôts sur le revenu et sur les sociétés) en lien avec l'augmentation des revenus dans un contexte de relance économique et en raison du **rendement des impôts indirects** (TVA +9,5%, taxes sur l'énergie, etc.) en lien avec une inflation record depuis les années 1980 (+6,1% selon l'INSEE) avec un troisième choc pétrolier.

Au niveau des recettes, l'élaboration du PLF 2024 s'inscrit dans un contexte paradoxal : **les prélèvements obligatoires augmentent mécaniquement, mais l'État manque de moyens.** Ce paradoxe constitue un enjeu majeur pour le PLF 2024 car **la France se caractérise dorénavant par une raréfaction des ressources pour atteindre trop d'objectifs, notamment celui de ne pas augmenter les impôts.**

LES IMPÔTS DIRECTS (40% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)

Les impôts directs représentent 40% des prélèvements obligatoires et sont principalement constitués de :

- **Impôts sur les ménages** : impôts sur le revenu dont CSG et CRDS, impôt sur la fiscalité immobilière et taxe foncière ;

- **Impôts sur les entreprises** : impôts de production (CVAE, C3S, contribution foncière des entreprises) et impôts sur les salaires et la main d'œuvre.

Les impôts directs sont un enjeu majeur pour le PLF 2024, car en représentant 40% des prélèvements obligatoires, ils constituent un levier clé. Seulement, **ils sont directement corrélés au niveau d'activité de l'année précédente puisqu'ils dépendent soit du bénéfice fiscal** (+41% en 2021 porté par le quoi qu'il en coûte), **soit du revenu fiscal de référence des ménages** (+5,49% en 2021 porté par le quoi qu'il en coûte).

Les recettes du PLF 2024 seront marquées par une double tendance négative. D'une part, **les revenus fiscaux servant au calcul de l'impôt sur les revenus et sur les sociétés ont ralenti en 2022**. En effet, les entreprises ont davantage profité des opportunités de relances économiques pour investir (+24,4% selon la Banque de France, contre +41% en 2021), ce qui augmente leur dotation pour amortissement et donc réduit leur bénéfice fiscal. De plus, les ménages ont vu leurs salaires ralentir également avec une hausse de 4,5% en 2022 contre 5,49% en 2021. D'autre part, **les prévisions de croissance du ministère de l'Économie et des Finances annoncées autour de +1,4% ne seront pas atteintes pour deux raisons**. Déjà, il convient de rappeler que depuis 1974, les chiffres annoncés au moment du vote du PLF, n'ont été atteints ou surpassés qu'à 3 reprises dans l'histoire. Autrement dit, ces prévisions de croissance doivent systématiquement être minorées. Ensuite, ces prévisions sont déjà plus faibles que les 2,5% de croissance de l'année 2022. Cela s'explique par un retour de l'inflation sur le carburant qui pénalise la France du travail dépendante des trajets penduliers en rognant le pouvoir d'achat et donc la consommation.

LES IMPÔTS INDIRECTS (27% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)

Les impôts indirects représentent 27% des prélèvements obligatoires et sont principalement constitués de :

- Taxe sur la valeur ajoutée ;
- Taxes sur les autres produits (énergie, tabac, alcool).

Même s'ils ne représentent 13 points de moins de recettes que les impôts directs, **les impôts indirects constituent le nerf de la guerre du PLF 2024**. En effet, ils font partie des plus fortes progressions des prélèvements obligatoires en 2022 avec une hausse de 9,5%. Cela s'explique par l'inflation provenant du troisième choc pétrolier. En effet, la crise sanitaire et la guerre en Ukraine par le biais des quotas de production et des sanctions à l'égard de la Russie sont à l'origine **d'une explosion du prix du pétrole, passant de 45 dollars le baril de Brent en janvier 2021 jusqu'à plus de 106 dollars en mai 2022 et à 98 dollars en début novembre 2022**. Alors que l'on pensait au début de l'année 2023 que le cours du baril de Brent diminuerait fortement, **les pays membres de l'OPEP ont décidé à partir du printemps, de maintenir les quotas de production pour provoquer un effet prix**, car l'effet volume tiré par un accroissement de la demande chinoise n'a pas eu lieu. L'État français, administration centrale et collectivité territoriale notamment, profite donc de la situation puisque le prix de l'essence est composé à près de 60% de taxes.

Un des enjeux pour le Gouvernement dans ce PLF 2024 aurait été **de diminuer pour partie les taxes sur l'énergie**, même temporairement, afin de restituer du pouvoir d'achat aux classes populaires et moyennes dépendantes de la voiture. *A contrario*, il a acté la fin des mesures du quoi qu'il en coûte énergétique (bouclier électricité et gaz ainsi que la ristourne sur le carburant) qui ont coûté près de 12 milliards au contribuable.

LES COTISATIONS SOCIALES (33% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)

Les cotisations sociales représentent 33% des prélèvements obligatoires et sont principalement constitués de :

- ❑ **Cotisations patronales** (22% des prélèvements obligatoires)
- ❑ **Cotisations salariales** (11% des prélèvements obligatoires).

Selon le rapport de la Cour des Comptes, **les cotisations sociales sont les recettes qui ont le moins augmenté (+6,7%)**. En effet, malgré la hausse des salaires portée par l'augmentation du SMIC, la politique d'allègement de

charges sociales sur les bas salaires diminue l'effet mécanique d'augmentation des revenus pour l'État. Ainsi, le PLFSS 2024, qui est le pendant du PLF 2024 mais sur la Sécurité sociale, devra composer davantage avec une raréfaction des ressources.

D'autant plus que la situation de la Sécurité sociale est plus préoccupante compte tenu des déficits accumulés depuis la crise sanitaire (+21% de dépassement de l'ONDAM depuis 2020), mais également du contenu du PLF 2024 qui porte des hausses de dépenses sociales telles que la déconjugalisation de l'AAH, la revalorisation de 5% des aides au logement, mais surtout par les coûts de la réforme des retraites (fin des régimes spéciaux, augmentation du minimum vieillesse, etc.).

STRUCTURE DES DEPENSES : VERS UNE CRISE DES DEFICITS ?

L'État français traverse une crise des déficits qui est **le reflet de son déclassement économique et de la tiers-mondisation des services publics**, puisque malgré autant de prélèvements obligatoires (45%), l'État manque de moyens dans la police, la justice, l'éducation nationale, la santé, la transition énergétique ou encore le financement de l'État-providence.

LE DEFICIT PUBLIC

En 2023, le déficit public s'établissait à hauteur de 155 milliards d'euros, soit 5,87% du PIB. Il s'agit d'un déficit public structurel depuis 1981, puisqu'aucun n'a jamais été inférieur à 2%. L'objectif fixé dans le PLF 2024 est de diminuer de 20 milliards d'euros, avec pour principal levier la baisse des dépenses publiques pour tenir l'engagement de respecter les 3% en 2027.

Pour diminuer le déficit public, le PLF 2024 s'attaque à deux catégories de dépenses qui constitueront l'essentiel des enjeux du vote du PLF, à savoir les dépenses de fonctionnement et les dépenses sociales.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, le Gouvernement prévoit une baisse de 3,6% en volume. Il s'agirait de la plus forte baisse depuis la RGPP sous Nicolas Sarkozy puisque l'on constate une envolée des dépenses de fonctionnement comme le montre le tableau suivant, y compris après la crise sanitaire.

Tableau : Répartition des charges de l'administration générale et territoriale de l'État, Comptabilité générale, ministère des Finances, 2022

Administration générale et territoriale de l'État : Répartition des charges par poste



Pourtant, il est à noter de nouvelles hausses de dépenses inscrites pour l'heure dans le PLF 2024 concernant trois postes de dépenses :

- Le régalien (armée, police, justice) : +4 milliards d'euros ;
- La transition écologique : +7 milliards d'euros ;
- L'éducation : + 5,5 milliards d'euros.

Les perspectives de nouvelles dépenses publiques sont compensées par l'abandon de certaines dépenses de soutien aux ménages, notamment la fin progressive des dispositifs exceptionnels face à la crise énergétique.

LE DEFICIT COMMERCIAL

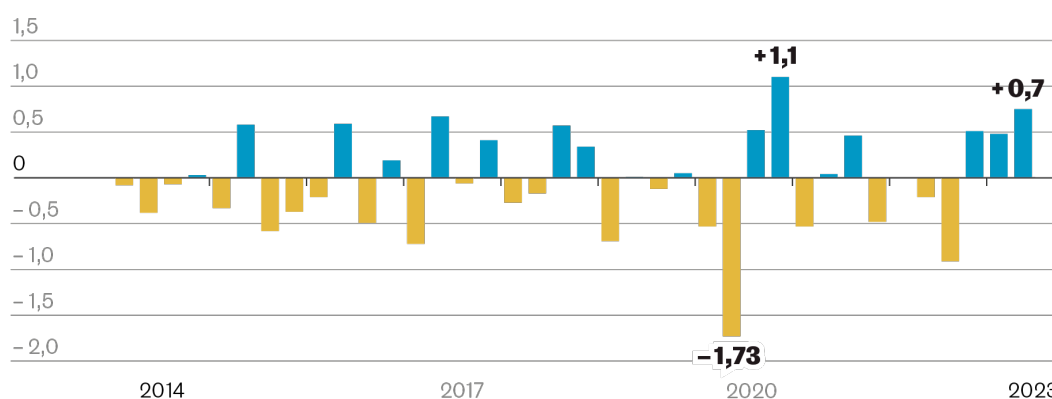
En 2023, le déficit commercial devrait être de près de **80 milliards d'euros selon l'Insee**. Il s'agit d'un des pires déficits commerciaux depuis 40 ans. Pourtant, sur l'année 2023, le déficit commercial s'est allégé en raison d'un

premier semestre marqué par une diminution des prix du carburant et donc de l'approvisionnement énergétique. En effet, **le déficit commercial français s'était creusé à hauteur de 164 milliards d'euros en 2021 sous l'effet de la crise énergétique (carburant + gaz).**

Comment le solde extérieur participe à la croissance

En % du produit intérieur brut par trimestre

■ Contribution positive ■ Contribution négative



Infographie Le Monde • Source : Insee

A ce titre, le déficit commercial français est **le symbole d'une attractivité industrielle et commerciale en berne dans un monde davantage compétitif**. La France n'est toujours pas suffisamment attractive pour capter des devises étrangères (par exemple, le tourisme n'a toujours pas atteint son niveau antérieur à la crise sanitaire, 6,5% aujourd'hui contre près de 9% en 2019) et n'est toujours pas suffisamment compétitive pour exporter ses biens et services. Cela s'explique notamment par le fait que ses trois locomotives exportatrices font face à des difficultés économiques :

- Le **secteur agricole** est fragilisé par une crise de la production en raison d'une concurrence déloyale intra-européenne et extra-européenne (non-réciprocité des normes sanitaires et environnementales de production), d'une stagnation de la Politique agricole commune au profit des exploitants français et d'une diminution de la démographie des exploitants agricoles ;
- Le **secteur du luxe** est fragilisé par la crise sanitaire et la reprise tardive de l'économie chinoise et donc les économies est-asiatiques,

qui concentrent entre 40% à 60% des exportations françaises de luxe selon les biens ;

- Le **secteur aéronautique** est fragilisé par un arrêt total de l'activité lors de la crise sanitaire et une difficulté à renouer avec une activité similaire d'avant crise sanitaire eu égard aux choix économiques européens privilégiant d'autres modes de transport.

Si le **PLF 2024 poursuit la politique de réduction du coût du travail sur les bas-salaires**, il ne comporte pas de mesures budgétaires suffisantes pour soutenir nos acteurs économiques dans un contexte compétitif.

UTILISER LE 49-3 A TOUT PRIX POUR LE PLF 2024 ?

UN PLF REMPLI D'OBJECTIFS CONTRADICTOIRES

Le PLF 2024 doit prioriser les objectifs macro-économiques à atteindre au risque sinon d'échouer. En effet, la théorie économique met en exergue depuis Kaldor deux objectifs incompatibles. Pourtant, le Gouvernement s'est envoyé des messages contradictoires lors de la présentation du PLF 2024, ce qui laisse à penser qu'il ne pourra jamais tous les atteindre.

En somme, il ne pourra jamais **atteindre « en même temps » plein-emploi et lutte contre l'inflation** ainsi **qu'investir dans les services publics et la transition écologique sans augmenter les impôts**.

PLEIN-EMPLOI ET INFLATION : UN VŒU PIEUX ?

Lors de la présentation du PLF 2024, Bruno Le Maire et Thomas Cazeneuve ont formulé deux annonces contradictoires : **atteindre le plein-emploi en 2027 par la croissance économique** et soutenir **le pouvoir d'achat des Français face à l'inflation**.

En 1958, la Courbe de Philips montrait déjà une relation inverse entre l'inflation et le chômage par l'inversion du rapport de force au sein des négociations salariales. A mesure que le chômage diminuait par la croissance de l'activité, il en résulte une augmentation de la demande de travail (les entreprises) ce qui conduit à une inflation.

D'une part, sur le plan du plein-emploi, le Gouvernement poursuit son allègement des cotisations sociales sur les bas salaires pour inciter à l'embauche et a conduit la réforme de l'Assurance chômage (une réforme paramétrique qui vise à diminuer le Salaire journalier de référence, SJR) pour inciter les demandeurs d'emploi à retrouver rapidement un emploi.

Seulement, si la dynamique du chômage est plutôt baissière depuis 2017, on note un ralentissement de la baisse du taux de chômage 7,2% sur l'ensemble de l'année 2023. A ce titre, le Haut Conseil aux Finances Publiques (HCFP) a rendu public son avis affirmant que les perspectives du Gouvernement sur la croissance et l'emploi sont surévaluées compte tenu de cet état de fait.

D'autre part, sur le plan de l'inflation, le Gouvernement oscille entre fin du quoi qu'il en coûte et protection du pouvoir d'achat des Français, notamment à l'égard des plus fragiles. En quelque sorte, il s'agit pour le Gouvernement de mettre fin au quoi qu'il en coûte sur le plan énergétique (fin des dispositifs de soutien face à la crise énergétique pour économiser progressivement près de 16 milliards d'euros). En miroir, près de 28,4 milliards d'euros sont versées aux Français pour soutenir le pouvoir d'achat :

- Des **retraités** (14 milliards d'euros dédiés) ;
- Des **classes moyennes** (6,1 milliards d'euros) ;
- Des **fonctionnaires** (5,7 milliards d'euros pour dégeler le point d'indice) ;
- Des **personnes relevant des minimas sociaux** comme le RSA, ARE (2 milliards d'euros).

PLUS DE MOYENS PARTOUT SANS AUGMENTER LES IMPÔTS ?

Lors de la présentation du PLF 2024, Bruno Le Maire et Thomas Cazeneuve ont formulé deux autres annonces aux objectifs contradictoires : **investir massivement sur les services publics** et **ne pas baisser les impôts**.

En effet, il est à noter de nouvelles hausses de dépenses inscrites pour l'heure dans le PLF 2024 concernant trois postes de dépenses :

- Le **régalien** (armée, police, justice) : +4 milliards d'euros ;
- La **transition écologique** : +7 milliards d'euros ;
- **L'éducation** : + 5,5 milliards d'euros.

Seulement, cela intervient dans un contexte où les prélèvements obligatoires sont au plus haut. Ainsi, **le Gouvernement se voit contraint**

d'accroître le financement de la hausse des dépenses publiques par l'endettement.

Dans un contexte de fin des politiques monétaires accommodantes, **le PLF 2024 a placé comme ambition de désendetter le pays alors que la France affiche 3 000 milliards d'euros de dette (plus de 110% du PIB).** En effet, en 2022, la **charge de la dette est passée de 35 à 50 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 40%.** Elle représente désormais l'équivalent de 5 fois le budget du ministère de la Justice. L'incapacité du gouvernement à limiter notre déficit public (en hausse de 5,7 milliards en 2023) ne se fait pas encore pleinement sentir puisque l'inflation est encore supérieure aux taux d'intérêts (6% contre 4% en moyenne).

La France vit donc au-dessus de ses moyens depuis la fin des Trente glorieuses. Il sera difficile pour le Gouvernement d'arbitrer entre hausse des investissements dans les services publics sans toucher au niveau des prélèvements obligatoires tout en maintenant une trajectoire de désendettement. Il existe 4 options pour désendetter une nation : la croissance, le remboursement par les emprunts, la spoliation des prêteurs ou la guerre. Face à ce constat, **le Gouvernement a fait le choix dans le PLF 2024 de financer ses dépenses par le recours à l'emprunt de 130 milliards d'euros.**

UN IMPERATIF : SAUVEGARDER LA CREDIBILITE FINANCIERE FRANCAISE

RASSURER LES FRANÇAIS SUR LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

Comme toute démocratie qui repose sur le contrat social, **le Gouvernement français se doit de dépenser chaque euro du contribuable avec parcimonie.** Alors que notre pays compte 3 000 milliards d'euros de dette, la trajectoire des finances publiques est inquiétante, notamment au regard d'éventuelles hausses d'impôts futures.

Il s'agit d'ailleurs du principal argument en faveur de la réforme des retraites. Seulement, **le Gouvernement n'a jamais été en mesure de renverser l'opinion sur la réforme des retraites**. Selon le dernier sondage Elabe « L'Opinion en direct » pour BFMTV, 70% des Français sont opposés à la réforme des retraites malgré sa promulgation. Il s'agit d'un chiffre stable depuis les premières mobilisations en janvier 2023. De plus, 85% des Français déclarent s'opposer contre le contenu du texte et non pas par posture face à l'exécutif. Cela démontre qu'ils ont bien compris la réforme, même lorsque le Gouvernement a invoqué sa nécessité financière. La réforme des retraites n'est pas perçue comme suffisante pour vaincre notre addiction aux déficits.

RASSURER LES CREANCIERS ET LES PARTENAIRES EUROPEENS

Alors que les Français n'ont pas été convaincus par la trajectoire financière de l'Etat, le Gouvernement a souhaité également envoyer un message aux créanciers et les partenaires européens.

Ainsi, **le Gouvernement s'est adressé aux créanciers et aux agences de notation pour les rassurer sur la trajectoire de la dette**. L'objectif est de pouvoir toujours emprunter sur les marchés financiers. En effet, pour financer sa dette, l'État émet des obligations assimilables du trésor (OAT) de 2 à 50 ans, et ne rembourse que les intérêts grâce à de nouveaux emprunts (c'est faire rouler la dette). Seulement, cette stratégie souffre de deux écueils. D'une part, plus de la moitié de la dette est détenue par des acteurs français (banques, assurances, entreprises, ménages). D'autre part, si le Gouvernement ne convainc pas les agences de notation, alors la charge de la dette s'alourdit au détriment des futures générations.

S'agissant des partenaires européens, **le Gouvernement s'est employé à rassurer le Conseil européen et la Commission européenne sur son respect d'ici 2027 des critères du Pacte de stabilité et de croissance**, notamment les fameux 3% de dépenses publiques par rapport au PIB. Il s'agit d'un des arguments forts justifiant à tout prix le vote du PLF 2024 cette année. En effet, l'exécutif a assuré que « **Bruxelles refuserait, sans adoption du texte, de verser les 28 milliards d'euros alloués à la France**

dans le cadre du plan de relance européen jusqu'en 2027 », même si la France demeure toujours contributrice nette de l'Union européenne à hauteur de 9 milliards d'euros comme le prévoit la trajectoire budgétaire inscrite dans le PLF 2024.

UTILISER LE 49-3 ?

LE 49-3, UN OUTIL CONSTITUTIONNEL

L'article 49-3 de la Constitution française est un mécanisme constitutionnel qui permet au gouvernement de faire adopter un projet de loi sans un vote formel du Parlement, en particulier de l'Assemblée nationale. Dans l'esprit de la Vème République, il s'agit d'un **outil du parlementarisme rationalisé qui vise à un objectif principal : lever des blocages institutionnels au Parlement en prenant le peuple comme arbitre**. Cela permettait à l'exécutif de ne pas dépendre de l'Assemblée nationale et de ce que le Général de Gaulle appelait le régime des partis, sous la IVème République.

En effet, l'article 49-3 est généralement utilisé **lorsque le gouvernement rencontre des difficultés à faire adopter un projet de loi en raison de l'opposition ou du blocage parlementaire** (majorité relative comme sous Elisabeth Borne ou Michel Rocard ou en lien avec une fronde au sein d'une majorité sous Manuel Valls).

La procédure du 49-3 est la suivante :

- Lorsqu'un projet de loi est présenté à l'Assemblée nationale et que le Premier ministre **engage la responsabilité de son gouvernement** sur ce texte en utilisant l'article 49-3, cela signifie que le gouvernement considère le texte comme une question de confiance.
- **Un débat a lieu** sur les 24 heures suivant le dépôt de la motion de censure. Les députés peuvent exprimer leurs opinions, débattre du contenu du projet et proposer des amendements, un temps qui peut s'avérer restreint pour débattre sur de nombreux amendements au projet de loi initial.

- Si la **motion de censure est adoptée** par l'Assemblée nationale dans un délai de 24 heures après l'utilisation de l'article 49-3, **le gouvernement est contraint de démissionner**. Pour cela, il faut une majorité de députés opposés, soit 289 députés.
- Sinon, le projet de loi est considéré comme adopté. Dans ces circonstances, il n'y a pas eu de vote sur le texte du projet de loi en tant que tel mais uniquement sur la motion de censure.

Il est important de noter en premier lieu que, **pour les textes budgétaires comme le PLF 2024, l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution n'est pas soumise à des limites particulières**. Cependant, cette possibilité est restreinte lorsqu'il s'agit de la loi de programmation des finances publiques. Ainsi, **Elisabeth Borne avait activé 11 fois le 49-3 sur les PLF 2023 et PLFSS 2023 car ils avaient été rejetés en première lecture à l'Assemblée nationale**.

UN OUTIL PERCU CONTRE LES FRANÇAIS

Il est important de noter en premier lieu que, pour les textes budgétaires, l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution n'est pas soumise à des limites particulières. Cependant, cette possibilité est restreinte lorsqu'il s'agit de la loi de programmation des finances publiques. L'enjeu majeur pour le gouvernement est de faire adopter la loi de programmation des finances publiques pendant la session extraordinaire. Cette session extraordinaire a débuté le 2 octobre, marquant le début de l'examen des dispositions budgétaires cruciales pour l'année à venir.

Il convient de noter qu'une rentrée parlementaire anticipée a été rendue possible grâce à un décret signé par le président de la République le 11 septembre. En vertu de ce décret, les députés ont repris leurs activités une semaine plus tôt que prévu, le 25 septembre. Cette mesure visait à permettre un débat et un examen plus approfondis des questions budgétaires, renforçant ainsi la transparence et la démocratie dans le processus budgétaire. **Ainsi l'utilisation d'un 49-3 serait selon le Gouvernement justifiée compte tenu des équilibres à l'Assemblée nationale.**

Seulement, **la raison d'être du 49-3 n'est plus la même aujourd'hui**, jugé comme un élément marquant d'une démocratie qui serait imparfaite. D'autant plus que l'utilisation du 49-3 sous la réforme des retraites a été jugée brutale. Elle a été un marqueur pivot de la mobilisation contre la réforme des retraites au cours du précédent semestre.

Depuis l'utilisation de l'article 49-3, la colère sociale est centrée sur le Président de la République et la Première ministre. Cela a été perçu comme une brutalisation du peuple et non du Parlement comme a été pensé le 49-3 puisque près de 70% des Français étaient contre le projet de loi.

LES CONSEQUENCES D'UNE UTILISATION DU 49-3

Ainsi, il est fort probable que son utilisation provoque des remous accentuant la cassure avec les Français et le sentiment de trahison de la volonté populaire. Avec le rejet du vote des recettes du PLF 2024, nous nous dirigeons vers une utilisation contrainte du 49-3 sur le vote du budget.

L'utilisation d'un 49-3 par le Gouvernement pourrait aboutir à **trois scénarios**.

Scénario 1 : Le vote d'une motion de censure

Tout d'abord, en vertu de l'article 49-3, plusieurs motions de censure pourraient être déposées. Si une motion de censure est déposée et adoptée par l'Assemblée nationale dans un délai de 24 heures après l'utilisation de l'article 49-3, le gouvernement est contraint de démissionner. Sinon, le projet de loi est considéré comme adopté.

Ainsi, **tout réside dans le vote des motions de censure, notamment sur le fait que toutes les oppositions puissent voter un texte (notamment la NUPES et le Rassemblement national)**. Sur le projet de loi contre la réforme des retraites, il a manqué 9 voix à la motion de censure du groupe LIOT pour faire tomber de Gouvernement. L'hypothèse d'une motion de censure pour

faire tomber le Gouvernement ne peut reposer que sur un vote des députés de la NUPES qui ne voteront jamais une motion déposée par le Rassemblement national. **Les Républicains avec leurs 60 députés seront donc la force pivot du vote du PLF 2024 car s'ils déposent une motion de censure**, il est fort probable que le Gouvernement soit contraint à démissionner car la NUPES votera une motion de censure Les Républicains. Ainsi, LR est toujours en mesure de tracer de nombreuses lignes rouges budgétaires sur le redressement des finances publiques.

Scénario 2 : Une crise sociale à l'hiver

Ensuite, **le second scénario lié à une utilisation du 49-3 consisterait à réenclencher une crise sociale** qui pourrait par ailleurs être alimentée par de nombreux facteurs : vie chère, crise énergétique ou encore taxes sur le modèle des Gilets jaunes. **Le pays risque de traverser un hiver difficile avec une crise énergétique non-résolue.** Le 1er août 2023, les prix de l'électricité en France augmente de 10 %. Cette augmentation concerne le Tarif Bleu réglementé d'EDF qui est fixé par les pouvoirs publics. S'agissant du gaz, les tarifs ont progressé de 25% pour les ménages. D'autant plus que, selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE) créée par l'OCDE en 1974, les réserves européennes de gaz pourraient n'être remplies qu'à 65%, contre 95% aujourd'hui.

Ainsi, alors que la crise énergétique soit devant nous, **une nouvelle crise politique pourrait conduire à une mobilisation sociale sous le format des Gilets jaunes mêlant enjeux économiques/énergétiques et crise démocratique.** De ce fait, une utilisation d'un 49-3 dont la réputation est abîmée aux yeux des Français pourrait conduire à réactiver des mobilisations de la France du travail contre le Gouvernement.

Scénario 3 : La fin du premier acte du second quinquennat

Si la majorité présidentielle vit le même passage en force que l'an passé sur le PLF 2024, alors **le premier acte du second quinquennat est terminé.**

D'une part, **Elisabeth Borne ne disposera plus des leviers nécessaires pour faire passer de nouveaux textes**. En effet, son Gouvernement ne devrait que gérer les affaires courantes jusqu'aux Jeux Olympiques en bénéficiant à partir de l'été 2024 d'une « trêve politique ». En tout état de cause, il n'y aurait plus d'avenir pour Elisabeth Borne et ce qu'elle incarne, à savoir l'émancipation des centres, centre droit et centre gauche gouvernant ensemble autour d'un projet libéral-social. **Elle devrait être remplacée d'ici septembre 2024.**

D'autre part, **Emmanuel Macron ne disposera plus des marges de manœuvre** nécessaires pour conduire la fin de son second quinquennat alors qu'il pourrait bénéficier de son impossibilité à se représenter **pour mener les réformes impopulaires transformant l'Homme malade de l'Europe**. Ainsi, une profonde reconfiguration politique devrait avoir lieu après 2024 (Européennes et Jeux Olympiques). Elle sera marquée par trois dynamiques : la guerre de succession pour l'héritage du macronisme, la révolution électorale autour d'une droite populaire et la stabilité ou non d'une union large de la gauche allant des socialistes à l'extrême gauche. Cette reconfiguration sera le socle des enjeux de la prochaine élection présidentielle qui marquera le destin de la France d'ici 2050.

CONCLUSION : QUELLES OPTIONS POUR LE GOUVERNEMENT ?

Le vote du PLF est un enjeu crucial pour le Gouvernement. Il s'agit de tracer une feuille de route pour l'année prochaine dont les administrations devront dépendre pour mener leurs actions. Alors que le Gouvernement poursuit des objectifs contradictoires, ses options sont limitées.

Le président doit s'efforcer à chercher des alliances nouvelles pour élargir sa majorité et son socle de soutiens. En effet, la situation est aujourd'hui intenable pour que la France puisse affronter les crises à venir. Le vote de la réforme des retraites rejetée par 65% des Français et 90% des actifs implique qu'il faille utiliser avec parcimonie l'outil du 49-3.

Une utilisation du 49-3 pourrait conduire à trois scénarios :

- ☐ Le vote d'une motion de censure Les Républicains ;
- ☐ Une crise sociale pour l'hiver sur le modèle des Gilets Jaunes ;
- ☐ La fin du premier acte du second quinquennat en accélérant la reconfiguration politique en cours préfigurant de la révolution électorale de 2027.

Ainsi l'utilisation du 49.3 sur le vote du budget à travers le PLF et PLFSS n'aura pas de conséquences sur la suite du quinquennat, mais son utilisation répétée sur les autres textes peut conduire à une impasse. En effet, son usage pour faire passer la réforme des retraites avait conduit à une rupture dans l'opinion avec une baisse de popularité du Gouvernement. Ainsi, en fonction du contexte et des usages, son utilisation pourrait être problématique notamment quand le texte est impopulaire. Sur ce dernier point, la probabilité de tomber sur un texte impopulaire se renforce au fur et à mesure que l'on avance dans le quinquennat.

Par **Matthieu Hocque**, Directeur adjoint des Etudes du Millénaire
Nicolas Citti, Analyste du Millénaire

Crédit photo : [Elisabeth Borne](#), sous licence CC BY 2.0 DEED, [Attribution 2.0 Generic](#).

ANNEXES

ANNEXE 1 : TABLEAU DES IMPOTS (PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES HORS COTISATIONS SOCIALES)

en milliards d'euros

Impôts ²	2017	2018	2019	2020	2021	2022	%
Taxes du type TVA	162,0	167,7	174,0	161,5	184,7	199,7	25%
Impôts et droits sur les importations, à l'exclusion de la TVA	2,7	2,9	2,8	2,9	3,1	3,9	0,5%
Impôts sur les produits, à l'exclusion de la TVA et des impôts sur les importations	106,4	112,4	115,1	110,2	120,2	120,2	15%
taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	29,6	31,9	31,4	27,0	30,3	30,5	
taxes sur les tabacs	12,1	13,1	13,6	15,4	15,3	14,3	
Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	36,3	36,3	44,0	44,2	46,9	50,7	6,3%
dont taxes sur les salaires	13,9	13,3	13,5	14,5	15,4	16,2	
Impôts divers sur la production	69,2	72,2	75,2	76,5	66,3	74,6	9,3%
taxe professionnelle (TP)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	13,5	14,2	15,2	15,0	7,5	9,0	
cotisation foncière des entreprises	6,7	6,8	7,1	7,1	5,7	6,3	
taxe foncière	34,0	35,0	35,8	36,4	35,5	37,4	
contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	3,6	3,8	3,9	4,1	3,7	4,3	
Impôts sur le revenu	237,0	254,3	263,5	262,7	288,1	326,9	40,7%
contribution sociale généralisée (CSG)	99,4	125,3	126,5	123,6	129,4	141,8	
contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)	7,2	7,4	7,7	7,4	7,8	8,5	
<i>impôt sur le revenu des personnes physiques²</i>	<i>74,1</i>	<i>73,8</i>	<i>75,5</i>	<i>74,4</i>	<i>79,8</i>	<i>89,1</i>	
<i>impôts sur les sociétés y compris majoration et frais de poursuite²</i>	<i>35,3</i>	<i>28,4</i>	<i>32,4</i>	<i>37,0</i>	<i>45,8</i>	<i>59,8</i>	
Autres impôts courants	28,5	22,7	19,6	16,0	13,0	8,2	1,0%
taxe d'habitation	19,3	16,9	13,9	10,5	7,3	5,4	
impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	5,1	1,8	2,1	2,0	2,1	2,3	
Impôts en capital	14,3	14,4	15,3	15,0	18,6	18,6	2,3%
dont mutation à titre gratuit	14,2	14,3	15,1	15,0	18,5	18,5	
	656,4	682,9	709,5	688,9	741,0	802,7	

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381408#tableau-figure1>



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il est composé d'une centaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Marion PARISET

Vice-présidents: Gilles BÖSINGER et Olivier BODO

Directeur des études : Clement PERRIN

Directeurs adjoints des études: Pierre CLAIRE et Matthieu HOCQUE

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



Mentions légales : L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.