

FAQ

CENSURE DU GOUVERNEMENT

Décembre 2024

L'Assemblée nationale a adopté hier soir une motion de censure à l'encontre du Gouvernement, qui avait engagé sa responsabilité, en application de l'article 49.3 de la Constitution, sur l'ensemble du PLFSS 2025. Conséquences immédiates : le Gouvernement tombe et doit présenter sa démission, et le PLFSS est rejeté. S'ouvre une période inédite dans l'histoire de la V^{ème} République, qui pose un certain nombre d'incertitudes.

EN QUOI LE VOTE DE LA MOTION DE CENSURE EST-IL EXCEPTIONNEL ?

Le vote d'une motion de censure est rarissime sous la V^{ème} République. Il existe un **précédent en 1962** mais ce dernier était d'une nature différente. En effet, les députés avaient censuré le gouvernement de Georges Pompidou, en réponse à la volonté du général de Gaulle d'instaurer l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Le vote de cette motion de censure avait été immédiatement suivie d'une dissolution et d'une large victoire des gaullistes, seuls à ne pas avoir voté la motion de censure.

Au cas présent, le président de la République **ne dispose pas, a contrario du général de Gaulle, du levier d'une dissolution de l'Assemblée nationale**. D'où une crise politique sans solution de sortie institutionnelle. Le Gouvernement devient démissionnaire, il entre dans une période dite d'expédition des affaires courantes. Cette période est encadrée par des règles strictes qui limitent ses prérogatives tout en garantissant la continuité de l'État.

QUE PEUT FAIRE UN GOUVERNEMENT DEMISSIONNAIRE ?

Lorsque le Gouvernement devient démissionnaire, il entre dans une période dite d'expédition des affaires courantes. Cette période est encadrée par des règles strictes qui limitent ses prérogatives tout en garantissant la continuité de l'État.

⇒ **Ce qu'un Gouvernement démissionnaire peut faire**

- **Assurer le fonctionnement minimal de l'État** : Il s'agit d'affaires ordinaires ou d'affaires urgentes nécessaires à la continuité des services publics.
- **Prendre des mesures réglementaires et individuelles limitées** : Justifiées par une urgence ou par une nécessité d'éviter un vide juridique.
- **Gérer les aspects budgétaires essentiels** : En cas de blocage du budget, le Gouvernement peut soumettre une « *loi spéciale* » pour autoriser la perception des impôts et l'ouverture des crédits nécessaires aux services votés de l'année précédente.

⇒ **Ce qu'un Gouvernement démissionnaire ne peut pas faire**

- **Participer aux travaux législatifs** : Sauf cas de figure exceptionnelle, les ministres démissionnaires ne peuvent plus être présents aux bancs pour participer aux débats en séance.
- **Déposer des projets de loi** : Les initiatives législatives sont limitées aux mesures urgentes et nécessaires mais excluent des réformes structurelles ou des lois politiquement sensibles.
- **Recourir à l'article 49.3** : Le Gouvernement démissionnaire est privé de la possibilité d'engager sa responsabilité sur un texte.
- **Modifier substantiellement le cadre budgétaire** : Les modifications budgétaires sont restreintes aux crédits indispensables, sans possibilité de prévoir des dépenses nouvelles.

QUE DEVIENT LE PLFSS 2025 ?

La navette parlementaire sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pourrait reprendre sous réserve de la **nomination rapide** d'un nouveau gouvernement. Cette option est privilégiée par Yaël Braun-Pivet, la présidente de l'Assemblée nationale qui estime que la censure entraîne le **rejet des conclusions de la CMP mais pas du texte**.

En cas de rejet du texte ou de dépassement des délais constitutionnels, il n'existe pas de disposition constitutionnelle ou organique. Toutefois, la situation est moins critique que pour le PLF. En effet, la sécurité sociale n'a pas besoin d'une autorisation de percevoir les cotisations sociales ou de réaliser les dépenses. Par ailleurs, l'autorisation de percevoir les impôts affectés résulte de la loi de finances. Seul, l'article 13 qui autorise l'ACOSS à recourir à l'emprunt pourrait être de nature à bloquer le fonctionnement des organismes de sécurité sociale. Néanmoins, **le rejet du PLFSS entraîne le risque d'une aggravation du déficit de la sécurité sociale** qui pourrait passer de 16 à 24 voire 25 milliards d'euros en 2025, selon l'estimation de Frédéric Valletoux, ce qui rend **indispensable le vote d'un PLFSSR** dès janvier 2025.

⇒ Les solutions envisageables :

- **Loi spéciale** : Il pourrait être envisagé de recourir à un projet de loi spéciale réduit à un seul article autorisant les caisses de la sécurité sociale à emprunter. Cette solution semble juridiquement plus sécurisante que celle qui consisterait à intégrer cette disposition dans le projet de loi spéciale demandant l'autorisation de percevoir les impôts.
- **Gestion provisoire** : En attendant l'adoption d'un nouveau PLFSS, les prestations de la Sécurité sociale seraient maintenues sur la base des règles budgétaires de l'année précédente. Cependant, cela implique une incertitude sur la capacité de l'Acoss à financer les besoins à moyen terme.
- **Présentation d'un nouveau PLFSS 2025** : Un nouveau Gouvernement pourrait soumettre un PLFSSR dès 2025. La loi organique permet de déroger au calendrier habituel pour adopter un PLFSS à tout moment de l'année.

QUE DEVIENT LE PLF 2025 ?

L'avenir du PLF 2025 est incertain suite à la censure du Gouvernement Barnier. Plusieurs hypothèses sont envisageables pour assurer la continuité budgétaire de l'État tout en respectant les contraintes juridiques et constitutionnelles.

⇒ Hypothèse 1 : Poursuite des travaux avec le Gouvernement démissionnaire

- **NON** Selon le SGG, la poursuite de la présentation de projets de loi devant le Parlement entre difficilement dans le cadre des missions d'un gouvernement démissionnaire. Sur le plan politique, il est difficile d'imaginer qu'un Gouvernement qui serait tombé sur un texte continue à le défendre au banc dans l'autre assemblée.

⇒ Hypothèse 2 : Nomination rapide d'un nouveau Gouvernement

- **OUI** Si le Gouvernement ne souhaite pas retirer le texte, il peut toujours demander la poursuite de l'examen du texte au Sénat, et chercher le cas échéant à l'amender en tenant compte des délais constitutionnels restants.
- **MAIS** La reprise intégrale du texte actuel semble peu probable, car elle serait perçue comme un rejet des attentes exprimées par la censure parlementaire. Le nouveau Gouvernement pourrait proposer un texte modifié, mais cela nécessiterait une accélération des discussions législatives pour respecter les échéances.

⇒ **Hypothèse 3 : Adoption d'une loi spéciale**

- **OUI** La loi spéciale qui doit être déposée avant le 19 décembre permettrait d'autoriser l'État à percevoir les impôts et de reconduire les dépenses du budget 2024. Ce mécanisme, prévu par l'article 45 de la LOLF, est conçu pour répondre à des situations d'urgence budgétaire. L'analyse du SGG confirme d'ailleurs qu'un gouvernement démissionnaire pourrait le déposer « sans risque juridique ni politique ».
- **MAIS** La loi spéciale est une solution temporaire. Elle ne permet ni ajustements budgétaires significatifs ni mises en œuvre de nouvelles politiques fiscales ou économiques. Un nouveau projet de loi de finances rectificatif devra être présenté en janvier 2025.

QUID DE LA LOI SPECIALE ?

- Une loi spéciale, prévue par l'article 45 de la LOLF, permettrait **uniquement de percevoir les impôts existants et d'ouvrir les crédits pour les "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* ».
- Il s'agit donc d'une **solution de court terme** permettant la continuité des services publics.
- **Un nouveau projet de loi de finances sera indispensable dès le début de l'année 2025** notamment pour assurer le respect de la trajectoire de redressement des finances publiques.

LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE VA-T-IL SE POURSUIVRE ?

La chute du Gouvernement Barnier pourrait entraîner des perturbations significatives dans le fonctionnement du Parlement. Bien que certaines activités législatives puissent se poursuivre dans un cadre limité, la plupart des textes en cours d'examen risquent d'être retardés. L'ordre du jour de l'hémicycle, qui était prévu jusqu'au vote de la censure, devrait être suspendu.

⇒ **Pour les projets et propositions de loi en cours de discussion :**

- **Examen en commission** : La présence du Gouvernement n'est pas requise. Les travaux peuvent, en principe, se poursuivre sans lui. C'est notamment le cas pour les projets de loi Orientation agricole (PLOA), dont l'examen en commission au Sénat est prévu du 10 au 12 décembre, et Simplification de la vie économique, dont l'examen en commission spéciale à l'Assemblée nationale pourrait avoir lieu en décembre.
- **Examen en séance publique** : La présence du Gouvernement est obligatoire pour l'examen en séance publique. Les ministres démissionnaires étant dans l'incapacité de siéger dans l'hémicycle, les discussions sur un texte législatif en séance publique ne peuvent pas se tenir, ce qui entraîne automatiquement leur report.

⇒ **Pour les autres travaux parlementaires :**

- **Missions parlementaires** : Les commissions d'enquête et les missions d'information, créées pour une durée déterminée, peuvent continuer leurs activités même en l'absence d'un gouvernement en exercice.
- **Questions au gouvernement** : Les séances de QAG sont suspendues en l'absence d'un exécutif en pleine fonction.

VIVONS-NOUS UNE CRISE DE RÉGIME ?

Une crise de régime se traduit par la remise en cause du système politique, de la Constitution voire, pour les crises les plus graves, des valeurs fondatrices. Certes la situation actuelle est inédite, mais **elle ne constitue pas une crise de régime**. En effet, les institutions fonctionnent et l'application des mécanismes de la LOLF permettent la continuité du fonctionnement de l'état.

Toutefois, si les prochaines élections législatives reconduisaient une Assemblée nationale fragmentée et sans majorité, la pression politique deviendrait importante dans un contexte de **délitement de la légitimité politique** et de **défiance croissante** envers les politiques et les institutions.

QUELS SCENARIOS POUR LA SUITE ?

- ⇒ **L'instabilité politique s'installe dans la durée** : Le Président de la République ne peut dissoudre l'Assemblée nationale avant juillet 2025. La recherche d'un nouveau Premier ministre capable de rassembler une majorité parlementaire stable s'avère complexe. Les divisions politiques actuelles rendent difficile la formation d'un gouvernement d'union nationale ou d'une coalition majoritaire, prolongeant ainsi l'instabilité institutionnelle. L'ingouvernabilité devient la nouvelle normalité.
- ⇒ **La lassitude populaire intensifie les mouvements sociaux** : L'absence de réponses politiques aux préoccupations des citoyens devrait servir de catalyseur à des mouvements sociaux annoncés au cours du mois de décembre. C'est notamment le cas pour le monde agricole, en attente de réponses concrètes depuis janvier 2023, qui a déjà annoncé de nouvelles mobilisations les 9 et 10 décembre.
- ⇒ **Vers une fracture du NFP ?** La chute du gouvernement Barnier a révélé des divergences fondamentales entre les différentes composantes. Alors que LFI appelle à une radicalisation politique, exigeant soit la nomination de Lucie Castets comme Premier ministre, soit la démission d'Emmanuel Macron pour organiser une présidentielle anticipée, le PS se démarque en proposant un « *accord de non-censure* », permettant la formation d'un gouvernement stable sans recourir au 49.3, et cherche à travailler sur une base élargie avec Renaissance et même certains Républicains.
- ⇒ **La nomination d'un nouveau Premier ministre** : Le Président de la République s'est déjà mis en recherche depuis 10 jours d'un remplaçant pour Michel Barnier. Les scénarios à date :
 - **Scénario 1** : Nomination d'une personnalité de centre-droit ou centriste. Le nom de François Bayrou, président du MoDem, a été évoqué.
 - **Scénario 2** : Nomination d'une personnalité de gauche modérée capable de rallier une partie des socialistes. Le nom de Bernard Cazeneuve, a été mentionné.
 - **Scénario 3** : Formation d'un gouvernement technique pour gérer les affaires courantes et mettre en œuvre certaines réformes consensuelles. Les noms de Thierry Breton et de François Villeroy de Galhau sont cités dans ce cadre.
 - **Scénario 4** : Prolongation du gouvernement démissionnaire jusqu'à juin 2025. Techniquement possible mais politiquement intenable.

LE PRÉSIDENT PEUT-IL ÊTRE CONTRAINT À LA DÉMISSION ?

Les **appels à la démission** du président se sont multipliés ces derniers jours (Jean-François Coppé, David Lisnard, Charles de Courson, François Ruffin...). Un sondage Elabe pour BFMTV révèle que **63 % des Français estiment qu'Emmanuel Macron devrait quitter ses fonctions** si la censure était votée. Dans la constitution, rien ne contraint le président de la République à la démission. Ce dernier a balayé toute possibilité de démission évoquant une « *politique fiction* ». Toutefois, la conjugaison d'une forte instabilité politique, de mouvements sociaux et la perspective d'une Assemblée ingouvernable après de nouvelles élections législatives pourraient accroître la pression sur l'exécutif en faveur d'une élection présidentielle anticipée comme voie de sortie politique.

QUELS SONT LES RISQUES FINANCIERS ?

Le 27 novembre 2024, le taux d'emprunt à dix ans de la France a atteint 3,05 %, dépassant celui de la Grèce à 3,02 %. Cette situation inédite reflète les **inquiétudes des investisseurs** face à l'instabilité politique en France et à la gestion de ses finances publiques. La censure du Gouvernement Barnier risque d'aggraver la méfiance des investisseurs, entraînant **une hausse des taux d'intérêt sur la dette française**.

Une augmentation des taux d'emprunt alourdit le coût de la dette publique, réduisant les marges de manœuvre budgétaires de l'État. Cela peut entraîner une **réduction des investissements publics** et une **pression accrue pour adopter des mesures d'austérité**. De plus, des taux d'intérêt élevés peuvent freiner la croissance économique en renchérissant le **coût du crédit pour les entreprises et les ménages**.

Standard & Poor's (S&P) a récemment maintenu la note de la France à « AA- » avec une perspective stable, en soulignant toutefois le risque que l'instabilité politique remette en cause les efforts de consolidation budgétaire. **Une dégradation de la note reste possible** si la France échoue à réduire ses déficits ou si la croissance économique déçoit sur une période prolongée.

QUELS RISQUES SOCIAUX ?

L'absence de réponses politiques aux revendications de secteurs comme l'agriculture ou les syndicats alimente un sentiment de frustration. L'instabilité politique pourrait exacerber ces tensions, entraînant des **blocages économiques et sociaux importants**, alors qu'une série de mobilisations touchant divers secteurs est déjà annoncée pour le mois de décembre :

- 5 décembre : Grève nationale de la fonction publique ;
- 9 et 10 décembre : Grève dans les ports et docks ;
- 9 et 10 décembre Mobilisations agricoles ;
- 11 décembre : Grève à la SNCF ;
- 12 décembre : Grève générale à l'appel de la CGT.
