

Note d'analyse politique : Activation de l'article 49.3 sur la réforme des retraites : impact sur les activités d'affaires publiques

22 mars 2023

Contexte

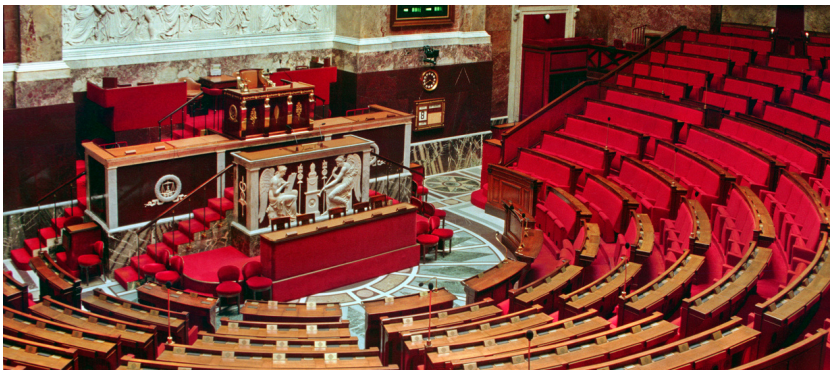
Jeudi 16 mars après-midi, la Première ministre, Elisabeth Borne a activé l'article 49.3 de la Constitution engageant la responsabilité de son Gouvernement pour faire adopter la réforme des retraites sans vote. Le texte sur lequel le Gouvernement engage sa responsabilité est celui issu de la Commission mixte paritaire, sur lequel députés et sénateurs (10 voix contre 4) se sont accordés.

Décidée par le Président de la République, cette activation s'expliquerait par le **manque de quelques voix pour atteindre la majorité**. Plusieurs membres de l'exécutif et députés Renaissance dont Aurore Bergé ont plaidé pour que le texte soit soumis au vote. A la suite de l'activation, d'autres députés de la majorité ont également regretté ce choix.

Selon l'exécutif, ces voix manquantes sont à déplorer sur les bancs LR de l'Assemblée, puisque, d'après Olivier Véran, l'ensemble des députés Renaissance et MoDem et 90% des députés Horizons s'apprêtaient à voter pour le texte, malgré les réticences de certains d'entre eux comme par exemple Barbara Pompili.

La justification avancée pour déclencher le 49.3 par le président de la République est que « les risques financiers et économiques sont trop grands ».

A la suite de l'annonce, la **Première ministre a notamment fustigé le groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale**, qui, malgré des concessions de l'exécutif n'a pas réussi à maintenir une position unique. Cela s'explique notamment par la divergence de positionnement d'Aurélien Pradié et de plusieurs de ses proches au sein du groupe.



Le vote de la motion de censure

Les députés disposaient de 24h pour déposer une motion de censure. Deux motions ont été déposées :

- La première par le **Rassemblement national**
- La **seconde par le groupe LIOT**, qui rassemble des parlementaires indépendants.

Portée en partie par Charles de Courson, cette 2nde motion dispose de la particularité de ne pas être déposée par un groupe des extrêmes et de potentiellement permettre l'agrégation des votes de groupes politiques d'opposition de différents bancs. Pour la Nupes, qui ne souhaite pas s'associer au RN, c'est une manière de consolider les votes sans se compromettre. Pour certains élus "dissidents" LR, c'est une manière de s'associer à la motion sans s'associer directement avec la Nupes (et notamment LFI).

Ces motions doivent être déposées par au moins 58 députés et ont pour conséquence la démission du Gouvernement en cas d'adoption. De son côté, Gouvernement estime que ce vote fera office de vote sur le texte.

Les motions déposées **ont été examinées lundi à 16h, en commençant par celle du groupe LIOT.** Pour être adoptées, elles devaient rassembler 287 voix. A l'issue de la prise de parole des groupes politiques et de la Première ministre, les motions de censure n'ont pas été adoptées. De ce fait, le texte est considéré comme adopté.

- La motion du groupe LIOT a **rassemblé les votes de 278 députés, c'est-à-dire 9 voix de moins que les 287 requises.** En détail, la totalité de la NUPES et du RN ont voté la motion, 18 LIOT sur 20, 19 LR sur 61 et 4 non-inscrits sur 5.
- La motion du **groupe RN a rassemblé 94 voix** : celles du groupe RN, de 3 LR, 2 non-inscrits et 1 socialiste.

Les prochaines étapes : conséquences politiques et saisine du Conseil constitutionnel

Le **texte, considéré comme adopté à la suite du rejet des motions de censure**, il devra être promulgué par le Président. En attendant, **la Première ministre comme les oppositions ont l'intention de saisir le Conseil Constitutionnel.**

La **gauche a notamment indiqué qu'elle souhaitait saisir le Conseil constitutionnel**, contestant en particulier le fait que cette réforme puisse être menée par le biais d'un projet rectificatif du budget de la Sécurité sociale, **dans l'objectif de mener à une censure globale du texte.** De son côté, Charles de Courson a dénoncé « un détournement total de procédure », précisant que les PLFSSR font suite, généralement, « à des décisions de baisser les cotisations sociales [qui] impactaient les comptes sociaux ». Or, ce n'est pas le cas de la réforme actuelle. Plusieurs **cavaliers législatifs** sont aussi pointés par ce dernier (dont notamment l'index sur l'emploi des seniors). Sauf si le Gouvernement décide l'urgence (8 jours), les Sages auront un mois pour se prononcer.

Le Conseil constitutionnel doit par ailleurs examiner la recevabilité d'une demande de référendum d'initiative partagée, initiée par la gauche pour contester le projet du gouvernement, et qui lui a été soumise lundi.

De son côté, Emmanuel Macron a pris la parole ce mercredi 22 mars. Assumant l'impopularité de la réforme, il a **reconfirmé sa confiance à la Première ministre** et a indiqué les **chantiers prioritaires** sur lesquels l'exécutif et la majorité doivent désormais travailler : plein-emploi et la réindustrialisation, rétablissement de l'ordre démocratique et républicain et la recherche de "progrès" et des mesures concrètes dans le domaine de "la santé, l'éducation et l'écologie".

Les conséquences pour nos activités

L'activation de l'article 49.3 de la Constitution, décidé par le Président de la République, a pour effet d'**instaurer un climat d'incertitude sur les équilibres politiques et sociétaux**. Le rejet du texte aurait également été dangereux pour le Président, marquant la fin de son quinquennat, un an à peine avant sa réélection, selon certains observateurs.

Les conséquences du 49.3 et du rejet de la motion seront très certainement durables sur les relations entre les groupes politiques et de ce fait, sur l'examen et l'adoption des prochains textes du Gouvernement.

En effet, la majorité présidentielle, ne disposant pas de la majorité qualifiée, a besoin de s'associer à des députés d'opposition pour faire adopter ses projets de loi. Au regard de la composition actuelle du Parlement, **le groupe LR et ses 61 députés constituaient un allié de choix** (comme cela était d'ailleurs le cas pour cette réforme des retraites) pour un nombre conséquent de textes.

Les critiques de l'exécutif vis-à-vis du groupe LR d'un côté, la dissidence mettant en péril sa gouvernance (près d'un tiers du groupe, confirmé par le vote de la motion LIOT) de l'autre et l'intérêt réputationnel pour LR d'être renforcé comme un groupe d'opposition plutôt qu'un allié du Gouvernement de surcroît, sont autant de **signes qui indiquent que les majorités seront plus difficiles à trouver avec le groupe LR.**

• A noter : même avec 19 parlementaires en moins, une alliance de la majorité et des 42 LR qui n'ont pas voté la censure reste suffisante pour atteindre une majorité absolue qui reste bancable (292 sur 299 voix nécessaires, sans prendre en compte les sièges actuellement vacants).

Par ailleurs, **les alliances avec la NUPES, déjà rares, seront rendues plus complexes du fait du ressentiment important** et qui perdurera sans doute un temps vis-à-vis de la méthode et des propositions gouvernementales sur les retraites.

Enfin, **s'allier avec le RN, reste une piste risquée que le Gouvernement** ne poursuivra certainement pas.

Plusieurs conséquences sont observables dans le cadre de nos travaux d'affaires publiques, dont certaines sont immédiates :

Au regard de l'enjeu que représente le texte, le temps parlementaire – et plus généralement politique – est suspendu à ce PLFSSR.

Le texte désormais considéré comme adopté, les parlementaires - principalement de la majorité - vont désormais se concentrer sur les chantiers évoqués par le Président de la République, ce 22 mars. En revanche, pour certains autres parlementaires, cette réforme demeurera encore un temps le sujet de préoccupation majeure. **Cette division, qui constitue à la fois une opportunité et un frein pour les spécialistes des affaires publiques, nécessitera un suivi détaillé et une analyse fine des rapports de force au sein du Parlement.**

Par ailleurs, les événements en cours au Parlement pourront avoir **d'importantes conséquences sur les équilibres politiques et les compromis possibles sur les prochains textes examinés.** En ce sens :

- plus de temps sera nécessaire pour consolider et faire adopter les projets de loi
- un rapport de force plus favorable offrira aux oppositions **plus d'opportunités de modifier les propositions gouvernementales**
- une distension des liens entre les parlementaires des différents groupes politiques et donc (encore) plus de tensions dans l'hémicycle, mais également **des difficultés internes pour certains groupes (LR et majorité), tandis que d'autres sortent renforcés (Nupes, LIOT et RN)**
- l'échec de certains textes poussés par l'exécutif.
- la **possible tentation de faire passer les réformes via des propositions de loi** portées par des parlementaires de la majorité dans une logique transpartisane, comme cela a été **confirmé par le Président, qui souhaite des textes plus concis et sectoriels.**