

« 49.3 budgétaire » et « 49.3 social »

Jean de Saint Sernin

Docteur en droit public de l'Université Paris 2 – Enseignant contractuel à l'Université de Lille

La présente contribution se propose d'analyser la décision de recourir à l'article 49.3 de la Constitution pour les textes budgétaires et les textes sociaux sous la V^e République.

Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution a été présenté comme l'emblème du parlementarisme rationalisé. Il permet l'adoption d'un texte à l'Assemblée nationale en limitant le débat parlementaire à sa plus stricte expression. Les conditions de mise en œuvre sont relativement souples et le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel est particulièrement restreint. Une fois que le Premier ministre a pris la décision d'utiliser le 49.3, l'Assemblée ne se prononce plus sur le texte en discussion, mais sur la stabilité du Gouvernement dans le cas où une motion de censure a été déposée. S'agissant des lois de finances, cet article permet donc de « contourner »¹ le principe du consentement à l'impôt. L'application de cet article aux projets de loi budgétaires et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale interroge car l'adoption de ces textes est soumise à de strictes contraintes juridiques. De plus, cet article peut également être utilisé en complément des autres procédés de rationalisation. Appliqué aux textes budgétaires et aux textes sociaux, le 49.3 s'analyse alors comme la manifestation d'un parlementarisme « hyper rationalisé ».

Depuis 1958, les différents chefs de Gouvernement ont utilisé cent fois l'article 49.3. Cette procédure a concerné cinquante-cinq textes et soixante-sept motions de censure ont été déposées en réaction. L'analyse de ces statistiques révèle que les lois de finances, les lois de finances rectificatives et les lois de financement de la sécurité sociale représentent une part non négligeable dans l'utilisation de cet article². Les textes « financiers » et de « financement » semblent donc faire partie des projets de loi plébiscités par le Gouvernement³. Il n'est donc guère surprenant que les membres du Comité Balladur, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, aient proposé de maintenir l'utilisation illimitée de l'article 49.3 à de tels textes. Le risque aurait été de voir des projets « essentiels » ne pas être adoptés, alors même que la continuité de la vie nationale exige leur mise en application. En réservant l'usage du 49.3 aux projets de lois budgétaires et sociaux, le constituant dérivé semble être revenu à l'esprit du constituant originaire. Cependant, cette limitation du 49.3 laisse perplexe. Tout d'abord, cet article s'est appliqué à une grande majorité de textes qui ne se rapportent ni aux finances de l'État ni au financement de la sécurité sociale. Ensuite, s'il est vrai que ces textes sont essentiels à la détermination et à la conduite de la politique de la Nation, le Gouvernement dispose déjà de moyens conséquents pour accélérer les débats et lutter contre l'obstruction. Enfin, l'apparition et la persistance du fait majoritaire laissent sceptiques sur son utilité réelle.

¹ Aurélien BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, Dalloz, p. 458.

² Ces textes représentent la moitié des utilisations et des textes sur lesquels le 49.3 a été engagé dans les gouvernements de Michel Debré, de Georges Pompidou et d'Édith Cresson.

³ Dans le Gouvernement de Raymond Barre, les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale représentent la quasi-totalité des utilisations et des textes sur lesquels le 49.3 a été engagé.

L'origine de cette disposition doit être trouvée dans la recherche d'une majorité, base de tout régime parlementaire, afin de lutter contre l'instabilité ministérielle des Républiques précédentes et la succession des crises irrésolues. Lors de sa création, l'article 49.3 répondait à trois objectifs. Il s'agissait, d'abord, de faire en sorte que les « mécontents occasionnels » ne sortent pas de la majorité de façon intempestive. Il s'agissait, ensuite, d'obliger l'opposition à faire la preuve qu'elle est devenue majoritaire avant de déclarer le pouvoir vacant. Il s'agissait, enfin, de déterminer le sort du projet auquel le Gouvernement liait lui-même son sort. Pour le constituant, cet article ne pouvait être utilisé que pour les projets que le Gouvernement juge « essentiels »⁴. Initialement, l'utilisation du 49.3 avait donc vocation à demeurer exceptionnelle. Parmi ces hypothèses, Michel Debré attachait une grande importance au vote des lois de finances. En effet, le budget n'est pas un texte comme les autres. Toute l'activité et la continuité de l'État en dépendent. L'utilisation de cet article par le Gouvernement consiste à appeler la majorité à ses responsabilités et à prévenir toute désunion. En effet, les divisions et les réserves d'une majorité s'expriment tout particulièrement lors des questions liées au budget de l'État comme celui de la Sécurité sociale. La configuration de la majorité peut permettre de mieux éclairer l'utilisation du 49.3. En matière budgétaire et sociale, le 49.3 a été utilisé principalement pour contraindre la majorité de l'Assemblée à accepter un texte qu'elle n'approuve pas. On peut distinguer le cas d'une majorité continuellement réticente, ponctuellement hostile, étroite ou relative. Cette incertitude d'une majorité se vérifie toujours après l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Actuellement, le Gouvernement d'Élisabeth Borne ne possède pas de majorité absolue. Cette situation rend d'autant plus nécessaire le maintien de cet article. Il est vrai que le 49.3 n'a jamais construit ni créé de majorités. Tout au plus les a-t-il consolidées provisoirement afin d'éviter leur implosion. De ciment majoritaire, le 49.3 est désormais devenu un outil de gouvernement minoritaire.

Il convient alors de s'interroger sur la singularité réelle de la mise en œuvre de l'article 49 alinéa 3 vis-à-vis des textes budgétaires et des textes sociaux par les différents chefs de Gouvernement au gré des législatures sous la V^e République.

D'un point de vue quantitatif et qualitatif, l'emploi du 49.3 peut paraître, à certains égards, inutile en raison du fait majoritaire et des mécanismes du parlementarisme rationalisé applicables aux textes budgétaires et aux textes sociaux (I). Néanmoins l'incertitude de la configuration, de la discipline et de la teneur réelle de la majorité justifient encore à ce jour l'application de cet article à de tels textes (II).

I. L'obsolescence apparente du recours à l'article 49.3 en matière budgétaire et sociale : l'asthénie du parlementarisme rationalisé

Depuis 1958, l'article 49.3 de la Constitution a fait l'objet d'une application irrégulière en vue de l'adoption des textes budgétaires et sociaux par l'Assemblée nationale (A). Les raisons de cette inconstance doivent être recherchées parmi les facteurs juridico-institutionnels qui entourent la décision du Premier ministre de recourir à cette disposition (B).

⁴ Jean GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Ve République. Bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, 1968, p. 223-229.

A. La dépréciation de l'engagement de responsabilité et des textes concernés par l'article 49.3

Les statistiques de l'utilisation de l'article 49.3 de la Constitution sont éloquentes et traduisent, du moins en apparence, un usage très fréquent de ce procédé qui peut paraître excessif. Pour autant, les différents Premiers ministres ont fait un usage moins régulier de cet article à l'encontre des projets de lois budgétaires et des projets de lois sociaux.

Depuis 1958, le 49.3 a été utilisé cent fois vis-à-vis de cinquante-cinq textes. Sur les vingt-cinq Premiers ministres qui se sont succédé à Matignon, neuf n'ont jamais eu recours à cet article⁵. Il convient de rappeler que la paternité de l'article 49.3 revient précisément aux présidents du Conseil de la IV^e République qui peinaient à construire des majorités pour faire voter leurs projets de loi et tout particulièrement le budget de l'État⁶. Sous la V^e République, sur les seize chefs du Gouvernement qui ont utilisé le 49.3, huit ont employé cet article pour des textes socio-budgétaires⁷. Hasard ou non, cette disposition a été utilisée pour la première fois une année à peine après l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958⁸. Cette utilisation a été faite à propos d'un texte financier et augurait une utilisation fréquente de cette disposition, d'autant qu'elle a été employée par le premier chef de Gouvernement de la V^e République dont l'ambition était de « lutter contre la déviation du régime parlementaire »⁹. Toutefois depuis la I^{re} législature, l'article 49.3 a été appliqué de manière inconstante. Certaines législatures se sont déroulées sans usage de cet article¹⁰. D'autres législatures ont connu l'application de cet article, mais pour des textes qui ne se rapportaient pas au budget de l'État ou au financement de la sécurité sociale¹¹. On constate donc que le pouvoir exécutif a fait un usage parcimonieux de cette disposition à l'égard des textes socio-budgétaires¹². Cette faible utilisation interpelle dans la mesure où le constituant souhaitait que ce procédé soit réservé en

⁵ Maurice Couve de Murville (1968-1969), Jacques Chaban-Delmas (1969-1972), Pierre Messmer (1972-1974), Jacques Chirac (1974-1976), Lionel Jospin (1997-2002), François Fillon (2007-2012), Jean-Marc Ayrault (2012-2014), Bernard Cazeneuve (2016-2017) et Jean Castex (2020-2022).

⁶ L'inspiration de cet article se retrouve dans deux propositions de révision de la IV^e République, la première à l'initiative du député Paul Coste-Fleuret déposée en janvier 1957 et une seconde datée du 16 janvier 1958 sous la signature de Félix Gaillard alors président du Conseil. Lors des débats préalables à l'écriture de la Constitution, Pierre Pflimlin et Guy Mollet insistèrent pour qu'il vît le jour.

⁷ Michel Debré (1958-1962), Georges Pompidou (1962-1968), Raymond Barre (1976-1981), Jacques Chirac (1986-1988), Michel Rocard (1988-1991), Édith Cresson (1991-1992), Pierre Bérégovoy (1992-1993) et Élisabeth Borne (2022). *A contrario*, huit ne l'ont jamais utilisé vis-à-vis de tels projets : Pierre Mauroy (1981-1982), Laurent Fabius (1984-1986), Édouard Balladur (1993-1995), Alain Juppé (1995-1997), Jean-Pierre Raffarin (2002-2005), Dominique de Villepin (2005-2007), Manuel Valls (2014-2016) et Édouard Philippe (2017-2020).

⁸ La loi de finances pour 1960.

⁹ Discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État.

¹⁰ La II^e, la IV^e, la XI^e et la XIII^e législatures.

¹¹ La III^e, la VII^e, la X^e, la XII^e, la XIV^e et la XV^e législature.

¹² Durant la première cohabitation, Jacques Chirac utilisa huit fois le 49.3, mais une seule fois pour un texte budgétaire. Dans le même sens, entre 1992 et 1993, Pierre Bérégovoy utilisa le 49.3 à l'encontre de trois textes, mais une seule fois vis-à-vis d'un texte financier. Le record d'utilisation de cet article est détenu par Michel Rocard. Cependant, sur les vingt-huit utilisations et les treize textes concernés, le 49.3 n'a été utilisé que douze fois vis-à-vis de quatre textes.

priorité aux projets de loi jugés essentiels par le Gouvernement¹³. Cette conception a été également défendue par la plupart des chefs de l'État¹⁴. Les statistiques des seize législatures révèlent, au contraire, que le pouvoir exécutif a faiblement eu recours à l'article 49.3 pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Sur les cent utilisations qui ont été faites de l'article 49.3, vingt-trois de ces utilisations concernaient des lois de finances, dix se rapportaient à des lois de finances rectificatives et sept concernaient des lois de financement de la sécurité sociale. Les textes socio-budgétaires représentent au total quarante textes sur les cent utilisations faites du 49.3, soit à peine un tiers des statistiques depuis la première législature. Ces projets de loi constituent donc une faible part de l'emploi du 49.3 par les différents Premiers ministres. Pour autant, l'encadrement de l'article 49.3 par le constituant dérivé, à l'occasion de la révision du 23 juillet 2008, n'a pas entraîné une baisse significative de son utilisation, ni un recentrage à l'égard des textes financiers ou de financement¹⁵. Il a fallu attendre 2022 et le Gouvernement d'Élisabeth Borne pour que l'exécutif utilise à nouveau le 49.3 sur des textes socio-budgétaires. Il en résulte que l'article 49.3 ne fait pas partie des projets de lois plébiscités par le Gouvernement. Cette faible utilisation peut trouver trois explications. Dans un premier temps, la majorité parlementaire était suffisamment nette et cohérente lors de la présentation des textes socio-budgétaires. Elle ne s'est pas désolidarisée du Gouvernement en marchandant son soutien ou en menaçant de voter avec l'opposition. Dans un second temps les articles 47 et 47-1 de la Constitution encadrent suffisamment le vote des textes financiers et des textes sociaux. Les « semaines budgétaires » et les « semaines sociales » permettent une forte discipline de la majorité et ce n'est que devant l'échec de celle-ci que le Premier ministre se voit contraint de recourir au 49.3. Dans un troisième et dernier temps, le budget de l'État et le financement de la sécurité sociale sont souvent empreints d'une grande technicité pour la société civile. Les débats budgétaires et les débats sociaux exacerbent moins les tensions dans l'opinion publique et, corrélativement, les passions au sein de l'Assemblée nationale.

Sur les cinquante-cinq textes ayant donné lieu à l'application du 49.3, le Premier ministre n'a engagé la responsabilité de son Gouvernement qu'à l'encontre de dix-sept textes socio-budgétaires. Les statistiques révèlent que le 49.3 a concerné sept lois de finances, huit lois de finances rectificatives¹⁶ et seulement deux lois de financement de la sécurité sociale. Le

¹³ Michel Debré déclarait lors des débats devant le Comité consultatif du 13 août 1958 : « Quant aux dispositions du troisième alinéa, (...), elles ne doivent être qu'une ultime sauvegarde, jalousement gardée en réserve. (...). Ces dispositions me paraissent, au contraire, essentielles, pour les cas exceptionnels », in *Travaux préparatoires de la Constitution*, Paris, La documentation française, 1960, p. 180. Dans le même sens : « L'expérience montre que les gouvernements sont souvent tombés sur des textes secondaires. Ce qu'il faut c'est une soupape de sécurité. Cet article donne au Gouvernement la possibilité de faire voter toutes les lois qu'il voudra considérer comme indispensables ». *Ibid.*

¹⁴ « Les textes auxquels il s'applique (le 49.3) doivent avoir pour le Gouvernement une importance essentielle qui les rendent indispensables à la poursuite et à la cohérence de son action et sur lesquels, par suite, il juge nécessaire d'engager son existence. C'est évidemment le cas du budget. L'État ne peut vivre sans budget. », in Lettre de Valéry Giscard d'Estaing, 22 janvier 1980 (*RDP*, 1980, pp. 1401-1402). Le 49.3 n'a jamais été utilisé durant la présidence de Georges Pompidou (1969-1974) ni de Nicolas Sarkozy (2007-2012).

¹⁵ Ainsi Manuel Valls et Édouard Philippe utilisèrent respectivement six fois et une fois le 49.3, mais à propos de textes non financiers. Le premier l'utilisa à propos du projet de loi croissance et activité et pour le projet de loi Travail, modernisation du dialogue social et sécurisation des parcours professionnels. Le second à propos du projet de loi sur le système universel de retraite.

¹⁶ Dont le projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale pour 2023.

Gouvernement a utilisé le 49.3 dès la première législature pour les lois de finances¹⁷ et les lois de finances rectificatives¹⁸. En revanche, il a fallu attendre la VI^e législature pour que le 49.3 soit employé à propos des lois de financement de la sécurité sociale. Depuis 1958, les textes financiers et de financement représentent donc un tiers des textes adoptés suivant cette procédure et constituent donc une minorité substantielle parmi les textes qui ont fait l'objet du 49.3. Le choix du constituant dérivé de maintenir l'utilisation illimitée du 49.3 aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale peut donc sembler déroutant car le Gouvernement n'a pas fait un usage régulier de cet article pour de tels textes. Une telle initiative s'inscrit dans le mouvement de « dérationnalisation » du parlementarisme de la V^e République et de revalorisation du Parlement. En effet, le Gouvernement se retrouve privé d'un procédé dont il faisait un usage privilégié pour les textes qui ne se rapportaient pas au budget de l'État ou au financement de la sécurité sociale.

L'analyse des statistiques démontre que les différents Premiers ministres ont rarement utilisé l'article 49.3 en matière socio-budgétaire. Cette faible utilisation s'inscrit en opposition aux vœux du pouvoir constituant originaire qui souhaitait réserver le recours à cet article pour les textes les plus éminents de la politique gouvernementale. Il est vrai que le constituant souhaitait un usage modéré du 49.3 et s'inquiétait de sa banalisation. Le nombre d'engagements et de textes concernés par le 49.3 révèle que ces vœux ont été entendus, du moins pour les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le régime et le système de la V^e République ne sont pas étrangers à cette faible utilisation de l'article 49.3 en matière budgétaire et sociale.

B. Un contexte juridico-institutionnel défavorable à une application régulière du 49.3 en matière socio-budgétaire

La procédure de l'article 49.3 a été utilisée assidûment par les différents Premiers ministres. Seule une minorité d'entre eux n'a pas eu recours à cette disposition. Parmi les seize Premiers ministres, la moitié des chefs de Gouvernement a demandé son application pour des textes socio-budgétaires. La rareté de cette utilisation s'explique principalement par la conjoncture politique rencontrée par les Premiers ministres et par l'effectivité des dispositions constitutionnelles mises à leur disposition.

Plusieurs raisons politiques peuvent expliquer que plusieurs Premiers ministres n'aient pas utilisé l'article 49.3 pour les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Une première explication est liée aux convictions personnelles que le chef du Gouvernement porte sur l'article 49.3. Certains Premiers ministres ont toujours manifesté une aversion profonde pour ce procédé lorsqu'ils siégeaient dans l'opposition. Cependant, l'expérience montre que toutes les tendances politiques ont eu recours au 49.3 en matière financière ou autre. Par « souci de vertu »¹⁹, Lionel Jospin n'a jamais utilisé cette disposition. Ce faisant, pour

¹⁷ Voir *supra*.

¹⁸ Georges Pompidou a recouru à cette disposition le 12 février 1962 lors de la première lecture de la loi de finances rectificatives pour 1962.

¹⁹ Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, Seuil, 11^{ème} édition, 2013, p. 248

surmonter les divisions occasionnelles de la majorité plurielle, il lui était arrivé d'agiter le spectre de sa démission. Cette attitude, qui n'est pas sans rappeler les méthodes de la IV^e République, est d'autant plus étonnante que la configuration de la majorité gouvernementale et les nombreuses dissensions au sein de celle-ci auraient parfaitement pu légitimer une telle utilisation.

Une seconde explication réside dans l'expérience et le rapport au temps du chef du Gouvernement. Plusieurs Premiers ministres n'ont pas utilisé le 49.3 en raison de la brièveté de leur fonction²⁰ et de leur profil « technicien »²¹. Plusieurs d'entre eux avaient une grande expérience ministérielle, mais une expérience réduite de parlementaire à l'Assemblée nationale. Dans ces circonstances, ces personnes n'ont pas toujours été considérées comme les chefs « naturels » de la majorité. Il en est résulté pour certains Premiers ministres une difficulté supplémentaire : la légitimité et l'opportunité à recourir à l'article 49.3. Enfin, la plupart de ces personnes ont été nommées à la fin du mandat présidentiel. En raison des préparatifs de la future élection présidentielle et des élections législatives à venir, le nombre de sessions parlementaires est plus limité et les députés sont moins enclins à l'indiscipline. De plus, le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale aura un enjeu politique plus réduit en raison de la possibilité d'une alternance. Les enjeux électoralistes sont donc assez faibles et les Premiers ministres n'ont que peu d'intérêt à faire rentrer les députés « dans le rang » en utilisant le 49.3.

Une troisième et dernière raison se trouve dans la conjoncture politique rencontrée par les chefs de Gouvernement. La plupart des Premiers ministres n'ont pas eu recours au 49.3 car ils possédaient numériquement une majorité nette et cohérente. À cet avantage arithmétique doit être ajouté un élément politique. Un certain nombre de Premiers ministres étaient des personnalités chevronnées du monde parlementaire et rompues aux règles du parlementarisme. Ces personnes pouvaient sans grande difficulté obtenir une cohésion dans la majorité tout particulièrement à l'occasion des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. De plus, ces Premiers ministres « aguerris » ont été nommés à la tête d'une confortable majorité possédée par un²² ou deux²³ groupes parlementaires. Cette majorité reconnaissait, du moins dans les premiers mois de la législature, l'autorité du Premier ministre qu'elle considérait comme son *leader*. Par ailleurs, ces chefs de Gouvernement ont été nommés au début du mandat présidentiel. Il en est résulté que portés par l'aura de la victoire de la majorité présidentielle, les députés de la majorité gouvernementale ont tenu pour partie leur siège de l'élection du Président de la République. Cet « état de grâce » qui a duré chaque fois plusieurs semaines après l'élection présidentielle a créé une forte cohésion dans la majorité parlementaire. Les parlementaires sont, en effet, beaucoup plus dociles en début de législature et le recours au 49.3 s'avère plus rare dans les premières semaines de la session parlementaire.

²⁰ Maurice Couve de Murville et Bernard Cazeneuve

²¹ Pierre Messmer et Jean Castex

²² Jacques Chaban-Delmas lors de la IV^e législature (le groupe UDR possède 293 sièges sur 487) et François Fillon (le groupe UMP possède 308 sièges sur 577) lors de la XIII^e législature.

²³ Jean-Marc Ayrault lors de la XIV^e législature (le groupe SER possède 284 sièges et le groupe RRDP 18 sièges sur 577).

La raréfaction de l'emploi du 49.3 s'explique juridiquement en raison de la complémentarité de cette disposition avec les procédés du parlementarisme rationalisé. Contrairement aux textes non financiers qui obéissent à des procédures moins rigides, le Gouvernement peut légitimement se passer de l'utilisation de cet article en matière socio-budgétaire car le constituant encadre suffisamment l'initiative, la discussion et l'adoption de ces textes.

Lors des débats sur l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958, Michel Debré avait appelé à une « réorganisation de la procédure budgétaire »²⁴. En effet, sous la IV^e République, plusieurs gouvernements avaient été mis en minorité sur leur politique financière²⁵ et contraints de se retirer devant l'impossibilité de faire voter le budget²⁶. Sous la V^e République, le vote du budget a été aménagé de telle sorte que le Gouvernement ait son temps de réflexion et d'action. La procédure d'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale est étroitement réglementée et c'est seulement en cas d'insuffisance que l'article 49.3 trouve à s'appliquer. Toutefois, il est non seulement loisible au Gouvernement d'y recourir, mais également d'utiliser les autres procédés du parlementarisme rationalisé pour soutenir cette disposition.

L'article 49.3 peut être combiné avec le dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution. Cette procédure confirme le bicamérisme inégalitaire de la V^e République. En effet, la procédure accélérée est applicable de plein droit pour les textes budgétaires²⁷. Il en va de même pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale²⁸. Or, si jamais le Sénat repousse en première lecture le texte et si le Premier ministre décide de recourir au 49.3, l'Assemblée nationale sera appelée à statuer définitivement puisqu'elle dispose du « dernier mot » à la demande du Gouvernement. Le Parlement n'aura donc pas formellement adopté le texte puisque la seconde assemblée l'a rejeté et que la première ne s'est pas formellement prononcée en sa faveur. Cette situation a par exemple été observée pour le projet de loi de finances de 1993. Saisi pour la première fois de cette question à propos de la loi de finances pour 1980, le Conseil constitutionnel a déclaré que cette procédure ne méconnaissait pas la Constitution²⁹. Ce blanc-seing accordé au Gouvernement par le Conseil interroge sur l'existence d'un possible contournement du principe de consentement l'impôt. Au lendemain de cette jurisprudence, le Gouvernement procédera à un record d'utilisation du 49.3 tout particulièrement sous la IX^e législature.

Le Gouvernement dispose des moyens constitutionnels pour lutter contre l'obstruction parlementaire. Il peut mettre en œuvre les lois de finances et de financement de la sécurité sociale par voie d'ordonnance lorsque les délais constitutionnels ont été dépassés. En effet, les articles 47 et 47-1 de la Constitution accordent soixante-dix jours au Parlement pour qu'il se prononce sur les projets de lois de finances et cinquante jours pour les projets de lois de financement de la sécurité sociale. Ce dessaisissement du législateur n'a pas un caractère automatique et laisse au Gouvernement une marge d'appréciation dans l'hypothèse où l'adoption définitive du projet de loi interviendrait quelques jours après l'expiration du délai

²⁴ Discours du 27 août 1958, *op.cit.*

²⁵ René Mayer (21 mai 1953) et Guy Mollet (10 juin 1957).

²⁶ René Pleven (17 janvier 1952), Edgar Faure (28 février 1952) et Antoine Pinay (22 décembre 1952).

²⁷ Art. 40 de la LO n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

²⁸ LO n° 2005-881 du 2 août 2005.

²⁹ Décision 79-110 DC du 24 décembre 1979.

constitutionnel. Le non-respect par le Parlement de ces délais autorise le Gouvernement à mettre en vigueur son projet par ordonnance. Cette disposition n'a jusqu'à présent jamais trouvé à s'appliquer.

L'analyse des statistiques révèle que ce n'est donc pas la nature du texte qui rend nécessaire le recours à l'article 49.3, mais plutôt la situation politique au sein de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire les rapports de force entre majorité et opposition. Il en résulte que l'incertitude du succès des mécanismes du parlementarisme rationalisé et les multiples facettes du fait majoritaire permettent une certaine réhabilitation de l'article 49.3.

II. La singularité du recours à l'article 49.3 en matière budgétaire et sociale : la réhabilitation du parlementarisme rationalisé

Le recours à l'article 49.3 par le Gouvernement en matière budgétaire et sociale entraîne des répercussions institutionnelles qui ne sont pas observables à propos des autres projets de loi. Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont l'occasion pour l'opposition de se structurer et de se manifester de manière virulente (A). Par ailleurs, la configuration de la majorité gouvernementale légitime encore davantage le recours au 49.3 pour de tels textes (B).

A. La cristallisation des oppositions

Les statistiques de l'Assemblée nationale révèlent que l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte socio-budgétaire s'accompagne bien plus fréquemment du dépôt d'une motion de censure que pour les autres projets de loi. Par ailleurs, les suffrages obtenus mettent en évidence que l'utilisation du 49.3 n'a pas été sans menace réelle pour la stabilité gouvernementale.

La décision par laquelle le Premier ministre décide de recourir à l'article 49.3 en matière budgétaire ou sociale place les députés devant une double responsabilité : le dépôt d'une motion de censure et le vote de celle-ci. Si les parlementaires ne déposent pas une motion, le texte est alors adopté. Dans le cas contraire, la discussion et le vote doivent se tenir quarante-huit heures après le dépôt. Si la motion ne recueille pas une majorité absolue, le Gouvernement reste en place et le texte est maintenu. À l'inverse, si la motion déposée recueille la majorité requise au sein de l'Assemblée nationale, le Gouvernement tombe, et le texte avec lui.

Le dépôt des motions de censure a été particulièrement élevé à l'encontre des textes socio-budgétaires ayant fait l'objet de l'article 49.3. Depuis 1958, soixante-sept motions de censure dites « provoquées » ont été déposées au titre de l'article 49.3 de la Constitution, contre soixante motions de censure dites « spontanées » au titre de l'article 49.2. Sur les soixante-sept motions, trente-cinq l'ont été à propos d'un texte financier ou d'un texte de financement, soit un peu plus de la moitié. L'analyse statistique révèle que ces motions ont porté sur dix lois de financement de la sécurité sociale, cinq lois de finances rectificatives et vingt lois de finances. Avec quatorze dépôts de motions de censure, le Gouvernement d'Élisabeth Borne détient le record de tentative de renversement. Un phénomène d'autant plus inquiétant qu'il intervient une année à peine

après sa nomination en qualité de Première ministre et que les motions n'ont concerné que trois textes. Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale ont systématiquement donné lieu au dépôt d'une motion censure lorsque le Gouvernement a recouru au 49.3. Un tel phénomène n'a pas été observé à propos des autres projets de loi³⁰. Il en résulte une manifestation plus explicite des oppositions à l'occasion des textes financiers ou de financement de la sécurité sociale.

Les suffrages obtenus sur la motion de censure révèlent que le Gouvernement a légitimement pu craindre pour sa stabilité. En décembre 1979, lors du vote en première lecture de la loi de financement de la sécurité sociale, il a manqué quarante-six voix pour l'adoption de la motion. Jusqu'à la XVI^e législature, les lois de financement de la sécurité sociale faisaient peu l'objet du 49.3. Toutefois, Élisabeth Borne a eu recours à cinq reprises à cette disposition pour le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 et chaque utilisation s'est soldée par le dépôt d'une motion de censure³¹. Une utilisation encore jamais observée dans l'histoire de la V^e République.

Les lois de finances rectificatives ont également suscité une vague d'opposition parmi les députés. Il a manqué trente-cinq voix pour l'adoption de la censure à propos de la loi de finances rectificative en juillet 1962 et trente-huit pour celle de juin 1986. La réforme des retraites du printemps 2023 s'est traduite par une application inédite du 49.3. Tout d'abord le Gouvernement a pour la première fois utilisé cette disposition à propos d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Ensuite, il a manqué neuf voix pour l'adoption de cette motion. Enfin, cet article a été utilisé uniquement lors de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire (CMP). Sous les précédentes législatures, le Gouvernement avait utilisé le 49.3 dès le début de la procédure législative pour ensuite le réutiliser après les travaux de la CMP.

Les lois de finances restent les textes qui ont suscité le plus d'opposition parmi les parlementaires. Premièrement, le vote des censures a échoué à une majorité extrêmement courte. Il a manqué cinq voix pour l'adoption de la censure contre le gouvernement de Michel Rocard à propos de la loi de finances pour 1991 qui a instauré la CSG. La censure a échoué à vingt-cinq voix près lors de la première lecture de la loi de finances pour 1992 et le projet de loi de finances pour 1993 à vingt-neuf. Deuxièmement, le Gouvernement a souvent été contraint d'utiliser le 49.3 pour les sessions budgétaires. Ainsi, sous la IX^e législature, les lois de finances pour 1990, 1991, 1992 et 1993 ont toutes été adoptées par ce procédé. Troisièmement, pour ces textes, le recours au 49.3 n'a pas été ponctuel, mais continu. Le Gouvernement a été contraint d'utiliser plusieurs fois cet article au cours des différentes étapes de la procédure législative. Par exemple, la loi de finances pour 1990 a nécessité l'emploi à cinq reprises du 49.3³². De la

³⁰ Par exemple pour la loi sur le mode d'élection des membres du Parlement européen en 1977 ou encore celle sur l'aménagement du temps de travail en 1985.

³¹ Le Gouvernement l'a utilisé en première lecture pour la troisième et la quatrième partie ainsi que sur l'ensemble du projet. Lors de la nouvelle lecture, le Gouvernement l'a utilisé à nouveau sur les mêmes dispositions. À l'occasion de la lecture définitive, la Première ministre y a eu recours sur l'ensemble du texte.

³² Lors de la première lecture, Michel Rocard a eu recours au 49.3 pour la première partie, la seconde et l'ensemble de la loi. Il en a été de même pour la seconde lecture et le Premier ministre l'a utilisé également pour l'ensemble du texte en troisième lecture.

même façon, cet article a été utilisé quatre fois pour celle de 1991³³. Sous la XVI^e législature, le Gouvernement d'Élisabeth Borne a recouru à cinq reprises au 49.3 à l'égard de la loi de finances pour 2023³⁴. Chaque recours à cet article s'est accompagné du dépôt d'une motion de censure. Ce phénomène n'avait encore jamais été observé sous la V^e République. Il en résulte que le recours au 49.3 en matière budgétaire et sociale aboutit à une très forte convergence des oppositions.

L'utilisation de l'article 49.3 sur les textes financiers ou les textes de financement a entraîné l'apparition d'un nouveau phénomène que l'on pourrait qualifier de « cumul des motions » ou de « motions simultanées ». Contrairement aux autres projets de loi, les députés de l'opposition ont pris l'habitude de déposer non pas une, mais deux motions de censure. Le phénomène est apparu pour la première fois à l'occasion du vote de la loi de finances pour 1980 avec le dépôt d'une motion par le groupe socialiste et d'une autre par le groupe communiste. Un tel phénomène s'est présenté de très nombreuses fois pour les textes socio-budgétaires, mais seulement une fois pour les autres projets de loi³⁵. Ce phénomène a perduré pendant l'ensemble de la VI^e législature. Durant cette période, Raymond Barre n'a utilisé le 49.3 qu'à l'encontre des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale. L'utilisation de l'article 49.3 aboutit à une cristallisation manifeste des oppositions dont les éléments tentent de rallier les parlementaires de la majorité en vue de renverser le Gouvernement.

Depuis 1958, aucun Gouvernement n'a été renversé par le vote d'une motion de censure déposée en réaction à l'utilisation de l'article 49.3. Cependant, les oppositions demeurent vives à l'occasion des textes budgétaires. Ce phénomène contraint le Gouvernement, non seulement à utiliser régulièrement cet article pour une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, mais à avoir des craintes justifiées pour sa stabilité. La configuration de la majorité gouvernementale peut ainsi permettre de mieux comprendre les raisons du recours à cet article pour les textes budgétaires et les textes sociaux.

B. L'étroitesse et les imprévisibilités de la majorité

La configuration de la majorité gouvernementale détermine les marges de manœuvre législatives du Gouvernement et sa stabilité politique. Lors de la discussion des textes budgétaires et sociaux, la composition de la majorité explique largement le recours au 49.3. Pour ces textes, le recours au 49.3 par les Premiers ministres révèle une certaine singularité dans le système de la V^e République.

Le recours à l'article 49.3 de la Constitution est un pouvoir discrétionnaire du Premier ministre. Au terme d'une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel rappelle que cette

³³ Lors de la première lecture, Michel Rocard a eu recours au 49.3 pour les articles 92 et 99 relatifs à la CSG ainsi que sur l'ensemble de la loi. Il a utilisé à nouveau cet article pour la deuxième et la troisième lecture.

³⁴ Cet article a été utilisé en première lecture pour la première partie du projet de loi, sur la seconde partie et l'ensemble du projet de loi. Il a ensuite été utilisé sur la première partie, la seconde partie et l'ensemble du projet lors de la nouvelle lecture. Enfin, il l'a été à nouveau sur l'ensemble du projet lors de la lecture définitive.

³⁵ Le 29 février 2020 à propos du système universel de retraite (1^{ère} lecture).

prérogative n'est soumise « à aucune condition autre que celles résultant de ce texte »³⁶. Seule importe la réalité d'une délibération en conseil des ministres antérieure à l'engagement de responsabilité. Cette délibération n'a pas à être rendue publique. Cet article peut être invoqué à toutes les étapes de la discussion parlementaire : à toutes les lectures (première lecture ou lectures ultérieures), avant même l'ouverture de la discussion générale, dès l'ouverture des débats, pendant la discussion des articles, ou encore au terme de leur discussion, avant le vote du texte par les parlementaires. Le Conseil constitutionnel a explicitement jugé que cet engagement de responsabilité « peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale »³⁷. Il a également déclaré qu'une seule délibération en conseil des ministres suffit, indépendamment du nombre d'utilisations sur un même texte³⁸. Enfin, cette disposition peut être utilisée sur l'ensemble du texte ou sur une partie de celui-ci. Le Conseil constitutionnel a dû lever un doute légitime suite à la réécriture de l'article 49.3 par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette révision a supprimé le terme de « texte » pour ne retenir désormais que celui de « projet » (ou « proposition »). Une partie de la doctrine et des membres de l'opposition soutenaient qu'il n'était désormais plus possible d'utiliser le 49.3 sur une disposition du texte, mais seulement sur l'ensemble de celui-ci. En s'appuyant sur les débats parlementaires, le Conseil a déclaré que le constituant n'a pas modifié « les conditions dans lesquelles la responsabilité du Gouvernement peut être engagée sur le vote d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale »³⁹. Le Premier ministre a donc la latitude de recourir au 49.3 de manière illimitée. Un contingentement n'est prévu que pour les textes qui ne se rapportent pas aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale. Devant la souplesse des conditions juridiques lui permettant d'engager la responsabilité de son Gouvernement, le Premier ministre se résoudra à en faire usage en fonction de la conjoncture politique.

Dès la I^{re} législature, le Gouvernement a été confronté à une majorité étriquée. À l'époque, le fait majoritaire n'était pas encore installé dans le système de la V^e République. La majorité gouvernementale s'avérait extrêmement hétéroclite. Elle était composée principalement du groupe UNR (206 sièges) et du groupe CNIP (117 sièges). La question algérienne a profondément divisé la majorité et Michel Debré a peiné à assurer sa cohésion durant les quatre années de sa présence à Matignon. La majorité a commencé à émettre de vives réserves à propos de la loi de finances pour 1960 notamment sur les questions agricoles. Le Premier ministre a alors été contraint de faire la première utilisation du 49.3 de la V^e République. Nommé à la succession de Michel Debré, Georges Pompidou s'est heurté à une majorité particulièrement indisciplinée. À peine trois mois après sa prise de fonction, il a été contraint d'utiliser trois fois cette disposition pour faire adopter la loi de finances rectificative de l'année 1962. Georges Pompidou a dû également composer avec la difficulté d'avoir une connaissance assez ténue du Parlement, car il n'avait jamais été membre du Gouvernement ou parlementaire. Suite à la dissolution de novembre 1962, le Gouvernement a possédé la première majorité nette et

³⁶ Décision n°89-268 DC du 29 décembre 1989 ; Décision n° 89-264 DC du 9 janvier 1990 ; Décision n°89-269 du 22 janvier 1990. Décision n°85-370 DC du 30 décembre 1995.

³⁷ Décision n°2015-715 DC du 5 août 2015.

³⁸ Décision n°2016-736 DC du 4 août 2016.

³⁹ Décision n°2022-845 DC du 20 décembre 2022 ; Décision n°2023-849 DC du 14 avril 2023.

cohérente de la V^e République. Sur les 482 sièges, le groupe UNR en a disposé de 233. Georges Pompidou n'a plus fait usage du 49.3 en matière budgétaire et sociale jusqu'à sa démission en 1968.

Nommé Premier ministre en 1976, Raymond Barre a fait une utilisation particulièrement fréquente de l'article 49.3 en matière budgétaire et sociale. Présenté comme l'un des « meilleurs économistes de France », Raymond Barre n'avait jamais été parlementaire et était ministre depuis six mois. Pour accroître la difficulté, il a pris ses fonctions alors qu'il n'était pas le chef de la majorité parlementaire et que cette majorité était fractionnée. Deux mois à peine après sa nomination, le Premier ministre a dû utiliser le 49.3 à propos de la loi de finances rectificative pour 1976. Sous la V^e législature, le groupe UDR a possédé 183 sièges et a dû composer avec les 55 sièges du parti présidentiel (RI). Or, suite à la démission de Jacques Chirac, le groupe gaulliste a mené une « guérilla parlementaire » contre la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Les élections de 1978 n'ont pas permis à la majorité gouvernementale d'accroître son nombre de sièges. Sur les 491 sièges, le groupe RPR (présidé par Jacques Chirac) a possédé 154 sièges et a constitué un contrat de Gouvernement avec l'UDF (123) sièges. Les difficultés économiques dues notamment aux chocs pétroliers et à une récession mondiale ont conduit Raymond Barre à utiliser six fois le 49.3 pendant la VI^e législature. Il a été le seul chef du Gouvernement à faire un usage exclusif de cet article pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

Nommé Premier ministre à la tête de la première cohabitation de la V^e République, Jacques Chirac a dû non seulement composer avec François Mitterrand qui lui était politiquement hostile, mais aussi avec une courte majorité à l'Assemblée. Sur les 577 sièges à pourvoir, le groupe RPR et le groupe UDF possédaient respectivement 155 et 131 sièges. Il a donc manqué au Gouvernement quelques sièges pour atteindre la majorité absolue. Refusant les suffrages du Front national qui n'a pas été invité à rejoindre le Gouvernement, Jacques Chirac a été contraint de bâtir des majorités grâce aux neuf députés non-inscrits. Avec huit utilisations du 49.3, Jacques Chirac a dû contenir les impatiences de sa majorité qui souhaitait revenir sur les acquis sociaux de la majorité précédente. Le Gouvernement n'a fait qu'une seule utilisation du 49.3 à propos de la loi de finances rectificatives pour 1986, soit à peine deux mois après sa nomination à Matignon.

La IX^e législature a été une configuration politique inédite dans le système de la V^e République. Lors des législatives de 1988, le groupe socialiste n'a possédé que 275 sièges. Il a manqué une quinzaine de sièges au Gouvernement. De surcroît, les communistes ont refusé de participer au Gouvernement. De plus, la direction du parti socialiste a échappé aux fidèles du Président de la République. Les gouvernements de Michel Rocard, d'Édith Cresson et de Pierre Bérégovoy ont donc dû élargir leur politique vers le centre pour pallier cette majorité relative. Michel Rocard a détenu le record de l'utilisation du 49.3, toutes matières confondues⁴⁰. Pour autant, les mécanismes du parlementarisme rationalisé avaient été imaginés par le constituant pour prévenir l'absence d'une majorité. Le Gouvernement n'a pas besoin de s'assurer d'être majoritaire et peut se contenter, grâce à ces procédés, de ne pas être minoritaire. Cette utilisation du 49.3 a été globalement conforme aux vœux du constituant, car si la majorité n'a pas toujours

⁴⁰ Vingt-huit utilisations du 49.3 vis-à-vis de treize textes. Les projets de lois de finances et de lois de finances rectificatives représentent douze utilisations pour quatre textes.

été trouvée, l'opposition n'a, quant à elle, pas réussi à apporter la preuve qu'elle était majoritaire.

Le Gouvernement d'Élisabeth Borne constitue une nouvelle situation inédite sous la V^e République : l'existence d'un Gouvernement minoritaire. Les élections législatives de 2022 qui ont succédé à la présidentielle quelques semaines auparavant ont échoué à offrir au Gouvernement une majorité nette et cohérente. Le 28 juin 2022, les trois groupes parlementaires soutenant l'action du Gouvernement possèdent 250 sièges⁴¹. Il manque donc une quarantaine de sièges au Gouvernement. Une telle configuration ne s'était encore jamais produite depuis 1958. Au fait majoritaire a donc succédé un fait minoritaire. L'ensemble des autres groupes parlementaires se sont déclarés en opposition au Gouvernement et au Président de la République. Le Gouvernement doit donc créer des majorités au gré des textes en sollicitant les voix des groupes d'opposition, tout en préservant la cohésion de cette coalition tripartite. La Première ministre Élisabeth Borne a utilisé exclusivement le 49.3 pour des textes budgétaires et sociaux. Cependant, après moins d'une année passée à Matignon, elle demeure le chef du Gouvernement qui a utilisé le plus souvent cet article avec onze utilisations sur trois textes. Elle est également le chef du Gouvernement qui a fait l'objet du plus grand nombre de motions de censure déposées en application de l'article 49.3. Conformément à l'esprit du constituant, le Gouvernement aura une certaine assurance que les projets de lois relatifs à la politique budgétaire et sociale seront votés. Cependant, les projets de lois « essentiels » à la politique intérieure et extérieure de l'État ne bénéficieront pas de telles garanties. Il appartiendra au Gouvernement de choisir soigneusement les textes non budgétaires ou sociaux sur lesquels il pourra recourir à cet article et ainsi prévenir la désolidarisation de la majorité et l'avènement majoritaire de l'opposition.

L'utilisation du 49.3 en matière budgétaire et en matière sociale révèle d'abord que, sous la V^e République, le fait majoritaire ne doit pas être considéré comme un acquis et une science exacte. Elle révèle ensuite qu'en raison de l'imprévisibilité de ce phénomène, les procédés de rationalisation du parlementarisme restent une nécessité. Leur libre utilisation et leur inopportunité peuvent être l'objet de critiques fondées, mais leur présence et leur usage à bon escient ne doivent pas l'être. Enfin, en ne prévoyant pas l'exercice contingenté du 49.3 pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, le constituant dérivé s'est montré pour le moins prophétique. La XVI^e législature révèle que le 49.3 a toujours son utilité pour les textes de finances et de financement, alors que les législatures précédentes avaient laissé croire à tort qu'il était devenu inutile.

⁴¹ Renaissance (172), Modem (48) et Horizons (30).

Annexes : Statistiques

Application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution aux textes budgétaires et sociaux				
Gouvernement	Projet de loi	Date d'engagement de la responsabilité	Suffrages	
			Requis	Obtenus
Debré	Loi de finances pour 1960	24.11.1959	277	109
Pompidou	Loi de finances rectificative pour 1962 – 1 ^{ère} lecture	12.07.1962	241	206
Pompidou	Loi de finances rectificative pour 1962 – 2 ^{ème} lecture	23.07.1962		
Pompidou	Loi de finances rectificative pour 1962 – 3 ^{ème} lecture	24.07.1962		
Barre	Loi de finances rectificative pour 1976	15.10.1976	241	181
Barre	Loi de finances pour 1980	17.11.1979	246 246	201 199
Barre	Loi de financement de la sécurité sociale – 1 ^{ère} lecture	04.12.1979	246 246	200 198
Barre	Loi de finances pour 1980 – Texte de la CMP	13.12.1979	246 246	197 196
Barre	Loi de financement de la sécurité sociale – Texte de la CMP	20.12.1979	246 246	191 190
Barre	Loi de finances pour 1980 (2 ^{ème} projet) - 1 ^{ère} partie	07.01.1980	246 246	202 202
Barre	Loi de finances pour 1980 (2 ^{ème} projet) – 2 ^{ème} partie et ensemble	09.01.1980	246 246	192 190
Chirac	Loi de finances rectificative pour 1986	29.05.1986	289	251
Rocard	Loi de finances pour 1990 – 1 ^{ère} partie	21.10.1989	288	240
Rocard	Loi de finances pour 1990 – 2 ^{ème} partie et ensemble	17.11.1989	288	254
Rocard	Loi de finances rectificative pour 1989	06.12.1989		

Rocard	Loi de finances pour 1990 – 2 ^{ème} lecture – 1 ^{ère} partie	15.12.1989		
Rocard	Loi de finances pour 1990 – 2 ^{ème} lecture – 2 ^{ème} partie et ensemble	16.12.1989		
Rocard	Loi de finances pour 1990 – 2 ^{ème} lecture – 2 ^{ème} partie et ensemble	19.12.1989		
Rocard	Loi de finances rectificative pour 1989 – 2 ^{ème} lecture	20.12.1989		
Rocard	Loi de finances pour 1991 – 1 ^{ère} lecture	16.11.1990	289	284
Rocard	Loi de finances pour 1991 – 1 ^{ère} lecture – Ensemble	20.11.1990		
Rocard	Loi de finances pour 1991 – 1 ^{ère} lecture – Ensemble	19.11.1990		
Rocard	Loi de finances rectificative pour 1990	04.12.1990		
Rocard	Loi de finances pour 1991 – 2 ^{ème} lecture	14.12.1990		
Rocard	Loi de finances pour 1991 – 3 ^{ème} lecture	18.12.1990		
Cresson	Loi de finances pour 1992 – 1 ^{ère} lecture – 1 ^{ère} partie	10.10.1991		
Cresson	Loi de finances pour 1992 – 1 ^{ère} lecture – 2 ^{ème} partie et ensemble	16.11.1991	289	264
Cresson	Loi de finances rectificative pour 1991	05.12.1991		
Cresson	Loi de finances pour 1992 – 2 ^{ème} lecture – 2 ^{ème} partie et ensemble	13.12.1991		
Bérégovoy	Loi de finances pour 1993 – 1 ^{ère} lecture – 2 ^{ème} partie et ensemble	17.11.1992	286	257
Borne	Loi de finances pour 2023 (1 ^{ère} partie) – 1 ^{ère} lecture	19.10.2022	289 289	239 90

Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – 3 ^{ème} partie – 1 ^{ère} lecture	20.12.2022	289	150
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – 4 ^{ème} partie et ensemble du projet – 1 ^{ère} lecture	26.10.2022	289 289	90 218
Borne	Loi de finances pour 2023 – Seconde partie et ensemble du projet – 1 ^{ère} lecture	02.11.2022	289	188
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – 3 ^{ème} partie – Nouvelle lecture	21.11.2022	289	85
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – 4 ^{ème} partie et ensemble du projet – Nouvelle lecture	25.11.2022	289	93
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – Ensemble du projet – Lecture définitive	30.11.2022	289	87
Borne	Loi de finances pour 2023 – 1 ^{ère} partie – Nouvelle lecture	08.12.2022	288	78
Borne	Loi de finances pour 2023 – Seconde partie – Nouvelle lecture	11.12.2022	288	102
Borne	Loi de finances pour 2023 – Ensemble du projet - Lecture définitive	15.12.2022	288	101
Borne	Loi de financement rectificative de la sécurité sociale – Ensemble du projet – Lecture des conclusions de la CMP	16.03.2023	287 287	278 94

Tableau n°2 : Bilan par Premier ministre de l'application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution aux textes budgétaires et sociaux

Premier ministre	Nombre d'engagement de responsabilité	Nombre de textes concernés	Nombre de censure
Michel Debré	1	1	1
Georges Pompidou	3	1	1
Raymond Barre	7	4	13
Jacques Chirac (1986-1988)	1	1	1
Michel Rocard	12	4	3
Edith Cresson	4	2	1
Pierre Bérégovoy	1	1	1
Elisabeth Borne	11	3	14
Total	40	17	35