



N° 1352

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 avril 2025.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à abroger la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 dite réforme des retraites,

présentée par

M. Stéphane PEU, Mme Émeline K/BIDI, M. Édouard BÉNARD, Mme Soumya BOUROUAHA, M. Julien BRUGEROLLES, M. Jean-Victor CASTOR, Mme Elsa FAUCILLON, Mme Karine LEBON, M. Jean-Paul LECOQ, M. Frédéric MAILLOT, M. Emmanuel MAUREL, M. Yannick MONNET, M. Marcellin NADEAU, Mme Mereana REID ARBELOT, M. Davy RIMANE, M. Nicolas SANSU, M. Emmanuel TJIBAOU, les membres du groupe Gauche Démocrate et Républicaine⁽¹⁾,

députés et députées.

⁽¹⁾ Ce groupe est composé de : M. Édouard BÉNARD, Mme Soumya BOUROUAHA, M. Julien BRUGEROLLES, M. Jean-Victor CASTOR, Mme Elsa FAUCILLON, Mme Émeline K/BIDI, Mme Karine LEBON, M. Jean-Paul LECOQ, M. Frédéric MAILLOT, M. Emmanuel MAUREL, M. Yannick MONNET, M. Marcellin NADEAU, M. Stéphane PEU, Mme Mereana REID ARBELOT, M. Davy RIMANE, M. Nicolas SANSU, M. Emmanuel TJIBAOU.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il y a exactement deux ans, le 14 avril 2023, était promulguée la loi n° 2023-270, dite « réforme des retraites ».

Cette réforme s'est distinguée par sa brutalité inouïe, tant dans sa mise en œuvre que dans son objet. Jamais, en effet, une réforme des retraites n'était allée aussi loin dans les conditions imposées aux travailleurs : un relèvement de l'âge de départ de deux ans, de 62 à 64 ans ; et, pour prétendre à une carrière complète, une durée de cotisation portée à 43 annuités dès 2027 au lieu de 2035, obligeant chacun à travailler un trimestre de plus tous les ans. De surcroît, cette réforme s'est appliquée immédiatement de sorte que la génération au seuil de partir à la retraite, celle née en 1961, a vu, dès 2023, son âge de départ minimal reculer de trois mois.

Cette réforme aura été également inouïe par la mobilisation historique qu'elle a provoquée. Pendant plus de six mois, les travailleurs, les retraités et la jeunesse, soutenus par les huit principaux syndicats de salariés constitués en intersyndicale, ont exprimé sans discontinuer leur stricte opposition à cette réforme de grande régression sociale.

Deux ans après sa promulgation, la réforme des retraites demeure le symbole d'une rupture profonde entre nos concitoyens et le pouvoir politique. Si les gouvernements qui se sont succédés depuis 2023 espéraient que le temps viendrait à bout de la contestation sociale et syndicale, force est de constater qu'ils se sont trompés.

Cette réforme passée en force, sans vote au Parlement, contre une majorité du peuple et un front syndical uni, est à l'origine de la crise sociale et politique sans précédent que connaît notre pays.

Si cette réforme a provoqué un soulèvement populaire et syndical aussi massif, et si elle continue de nourrir un sentiment d'injustice profond, c'est aussi parce qu'elle n'était pas justifiée.

En effet, à la veille de la réforme, le Conseil d'orientation des retraites (COR) – un organisme indépendant – assurait que notre système par répartition faisait preuve d'une réelle solidité : financièrement équilibré en 2021, excédentaire en 2022 et dont les dépenses sont stables dans le

temps⁽¹⁾. Si une « dégradation sensible » était attendue en 2023, avec un déficit prévu entre 0,5 et 0,8 % du produit intérieur brut (PIB), soit de l'ordre de 10 milliards d'euros par an, le retour à l'équilibre progressif était prévu en 2032. Ce déficit, qui ne doit certes pas être négligé, doit toutefois être mis en perspective avec les dépenses : 10 milliards d'euros par an de déficit pour 345 milliards d'euros de dépenses assurées, et pour un PIB aux alentours de 2 500 milliards d'euros.

Le COR avait alors clairement décrit les raisons à l'origine de cette dégradation financière : « Le solde du système de retraite s'explique autant sinon plus par une diminution des ressources affectées aux retraites que par la dynamique des dépenses ».

Face à ce constat, l'urgence et la cohérence pour un gouvernement qui se déclarait soucieux de « relancer le dialogue social », était de convoquer une conférence de financement.

Bien différemment, le gouvernement de Mme Élisabeth Borne a fait le choix de recourir à un projet de loi de finances rectificatif de la sécurité sociale (PLFSS rectificatif).

Ce choix n'était pas anodin et exprimait tout à la fois le refus du dialogue social et la volonté d'étouffer les voix des parlementaires.

En effet, en passant par un PLFSS rectificatif, le Gouvernement s'assurait de pouvoir faire usage de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Le PLFSS rectificatif ouvrait également la possibilité d'utiliser le dispositif prévu au second alinéa de l'article 47 alinéa 1 de la Constitution. Celui-ci dispose que « si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours ».

Le Gouvernement a donc délibérément choisi un véhicule législatif qui condamnait d'emblée la bonne tenue des débats à l'Assemblée Nationale, et c'est sans le vote de cette chambre que le PLFSS rectificatif a été transmis au Sénat le 10 février 2023 à minuit.

L'examen au Sénat aura été, quant à lui, le théâtre d'une escalade procédurale inouïe : recours à l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale qui prévoit la clôture des débats sur un amendement après deux

(1) En-deçà de 14% de part de PIB jusqu'en 2027, aux alentours de 14,2%, voire 14,7%, entre 2028 et 2032

avis contraires ; recours à l'article 42 alinéa 10 du règlement qui permet au président du Sénat de limiter les prises de parole à un orateur par groupe pour les explications de vote sur les articles et l'ensemble du texte ; recours, par le Gouvernement, à l'article 44 alinéa 2 de la Constitution pour s'opposer aux sous-amendements déposés par les sénateurs de gauche qui n'avaient pas déjà été examinés par la commission des affaires sociales ; et, enfin, recours à l'article 44 alinéa 3 de la Constitution, dite du « vote bloqué », qui réduit à néant tout débat et toute contestation puisque « l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ».

Après un ultime recours au 49-3, le texte de la réforme a ainsi été « réputé adopté sans débat » à l'Assemblée nationale le 17 mars 2023.

La réforme la plus brutale jamais imaginée par un exécutif a donc été imposée dans un refus obstiné d'entendre les voix des Français, les propositions alternatives des organisations syndicales et les analyses du COR. Et pour ce faire, le Gouvernement a tout tenté pour réduire au silence le Parlement.

Si la révolte contre cette réforme ne tarit pas aujourd'hui c'est aussi parce que ses premiers effets sont conformes à ce que ses opposants dénonçaient.

Le premier d'entre eux c'est que bon nombre de travailleurs ne sont pas en mesure de supporter un allongement de la durée de travail et de la durée de cotisation. Le 11 février 2025, le directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a confirmé que le nombre d'assurés sociaux qui font le choix de prendre leur retraite sans une carrière complète, donc en subissant une décote, a doublé : « Les assurés sociaux qui ne partaient pas avec le taux plein constituaient auparavant 7 à 8 % des départs en retraite, ils sont aujourd'hui 13 à 14 %. Cela a des impacts très lourds pour les personnes concernées, car même si elle n'est que de 5 %, la décote s'applique à vie, et prive de toutes les majorations les petites retraites »⁽²⁾.

Et si d'autres travailleurs réussissent à se maintenir dans l'emploi, c'est souvent sous une forme dégradée où prévaut le précarariat. La direction de l'animation de la recherche, des études et des Statistiques (Dares) relève

(2) Déclaration de Renaud Villard, rencontre organisée par l'Association des journalistes de l'information sociale (Ajis) le 11 février 2025.

ainsi que 34 % des 60-64 ans étaient en activité professionnelle en février 2025 (soit +6 points au regard de 2023), mais que parmi ces travailleurs, 41 % occupaient un emploi à temps partiel, 29 % avaient créé leur microentreprise et 15 % cumulaient emploi salarié et retraite.

Ainsi, bien loin de contenir la hausse du chômage, la réforme des retraites la nourrit au détriment de travailleurs déjà usés par une carrière selon les analyses de l’Institut national de la statistique (Insee) ⁽³⁾. Des travailleurs ayant subi, au fil des années, un durcissement progressif des conditions d’indemnisation du chômage.

En conséquence, laisser cette réforme poursuivre son cours, c’est condamner le monde des travailleurs à des situations sociales désastreuses dont le manque de recul ne laisse percevoir à ce jour que ses plus infimes premiers effets, mais qui, là encore, dès 2023, avaient été dénoncés avec force et rigueur.

Nous connaissons en effet quel a été l’impact de la réforme de 2010, qui a relevé l’âge minimal légal de 60 à 62 ans : selon la direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (Drees), ce décalage de 2 ans représenterait un surcoût d’environ 1,2 à 1,5 milliard d’euros pour les régimes gestionnaires des pensions d’invalidité et augmenterait les dépenses d’allocation de minima sociaux de 600 millions d’euros par an (entre 125 000 et 150 000 personnes supplémentaires bénéficiaient d’une pension d’invalidité entre 60 et 62 ans, et environ 80 000 personnes supplémentaires seraient allocataires de l’un des trois principaux minima sociaux). De surcroît, une récente étude de la Drees, parue le 27 février 2025, analyse les parcours dans les minima sociaux avant la retraite. Elle montre sans ambiguïté que la réforme de 2010 a augmenté le nombre de bénéficiaires des minima sociaux, préfigurant les impacts qu’aura la réforme de 2023 en la matière. Ainsi, selon l’étude de la Dress, à 70 ans, près de 44 % des personnes qui bénéficiaient de minima sociaux à 59 ans en perçoivent encore un.

Pour finir, cette réforme au coût humain exorbitant n’a pas même réduit le déficit du système de retraite. M. Gilbert Cette, le nouveau président du Cor, l’a clairement signifié : « Nos dernières projections officielles, au mois de juin 2024, faisaient état d’un déficit de 0,4 % de PIB en 2030, qui augmentait à plus long terme jusqu’à 0,8 % de PIB ». Même les projections de la Cour des comptes, dans son rapport remis le 20 février 2025 à la demande du Premier ministre ⁽⁴⁾, ne contredisent pas

(3) Voir notamment la note du 17 novembre 2024

celles du Cor : il n'y a pas de dérapage des dépenses de retraites et le déficit prévu demeure sensiblement le même que celui évalué par le Cor.

Cette réforme imposée aux Français qui, très massivement, la rejetaient et qui souffrent de ses effets de manière très concrète depuis sa mise en œuvre le 1^{er} septembre 2023, n'a donc pas même le mérite d'avoir consolidé notre système de retraite.

Et comme si la liste des affronts aux Français et à la démocratie n'était pas assez longue, le nouveau Premier ministre, M. François Bayrou, a pu faire croire à certains de nos concitoyens qu'un retour en arrière était peut-être possible en annonçant, le 14 janvier dernier, une remise à plat de cette réforme. À cette fin, M. François Bayrou a réuni, en « conclave », l'ensemble des organisations syndicales et patronales, en leur assurant qu'elles partiraient d'une « feuille blanche » et que leurs discussions seraient en conséquence « sans totem ni tabou ». Pourtant, très rapidement, force a été de constater que ce « conclave » n'avait rien des discussions en huis clos, autonomes et libres de toute contrainte extérieure promises par le Premier ministre. Dès que les discussions ont commencé, le gouvernement a assiégié le conclave en déclarant haut et fort que le pays entrait en « économie de guerre » et bien que le Président de la République Emmanuel Macron ait affirmé qu'aucun impôt supplémentaire ne financerait cette économie, le Gouvernement s'est empressé de plaider pour le pire d'entre eux : l'impôt sur la vie des travailleurs et des retraités, en affirmant par voie de presse qu'il faudra travailler encore plus, et encore plus longtemps.

Ces commentaires incessants du Gouvernement, alors que la délégation paritaire débutait à peine ses réunions, a perverti le rapport de force qui est pourtant la base de tout dialogue social. Et devant la résistance des organisations syndicales à vouloir débattre de tous les sujets, y compris et surtout celui d'une abrogation de la dernière réforme des retraites, le Premier ministre a, le 16 mars dernier, porté un dernier coup, fatal pour le « conclave », en affirmant qu'un retour à 62 ans est chose impossible.

Dans ce contexte, il ne saurait s'agir pour les députés communistes et des territoires dits « d'Outre-Mer » du groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) d'attendre un éventuel projet de loi qui, en tout état de cause, ne sera jamais la traduction de négociations libres et autonomes entre les partenaires sociaux. Les auteurs de cette proposition de résolution refusent que le Parlement soit le théâtre d'un simulacre de démocratie après

(4) « Situation financière et perspectives du système de retraites », Cour des comptes, 20 février 2025

que le « conclave » ait figuré un semblant de démocratie sociale, et après les trop nombreux passages en force des gouvernements successifs.

Cette proposition de résolution a ainsi vocation à rétablir le Parlement dans ses droits et dans sa souveraineté de décision.

De fait, les parlementaires ont, depuis 2023, usé des moyens en leur pouvoir pour que le peuple puisse s'exprimer directement sur un relèvement de l'âge légal de départ à la retraite ou pour que l'Assemblée nationale, en tant que représentante du peuple, puisse s'exprimer sur cette mesure d'âge.

Dans ce cadre, dès le 20 mars 2023, les députés communistes et des territoires dits « d'Outre-Mer » avaient initié une proposition de loi en vue d'engager un référendum d'initiative partagée (RIP) sur l'âge de départ à la retraite⁵. Devant le refus, par ailleurs très controversé⁽⁶⁾, du Conseil constitutionnel de valider les termes de cette proposition de loi, une rédaction alternative avait été déposée le 13 avril 2023 par quelques 250 députés et sénateurs de gauche et indépendants qui, toutefois, recueillit une nouvelle invalidation du Conseil constitutionnel.

Plusieurs groupes parlementaires ont alors déposé, dans le cadre de leur « niche parlementaire », des propositions de loi visant à abroger la réforme des retraites de 2023. Chacune d'entre elles a fait l'objet soit d'un contournement des règles de la recevabilité par la Présidence de l'Assemblée nationale, soit d'obstruction massive notamment par les membres du gouvernement afin d'en empêcher l'examen et le vote par l'ensemble du Parlement.

Au regard de ces artifices réglementaires, la proposition de résolution, qui ne peut souffrir des contraintes liées à la recevabilité financière et qui ne peut être l'objet d'une obstruction par voie d'amendements, demeure le dispositif à la main des parlementaires le plus efficace pour obtenir un vote clair de la représentation nationale sur sa volonté d'abroger la réforme des retraites.

(5) Proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans, n° 959, déposée le lundi 20 mars 2023.

(6) Cf. notamment Dominique Rousseau, constitutionnaliste, qui a déclaré que « la décision du Conseil constitutionnel s'impose » mais est « mal fondée et mal motivée en droit », et ne peut donc « clore le contentieux des retraites » ; Denis Baranger, professeur de droit public, qui a considéré que « le Conseil constitutionnel a perdu une chance de rétablir un degré d'équilibre entre les pouvoirs » ou encore, le professeur de droit public, Paul Cassia, qui a considéré que la décision du Conseil constitutionnel constitue « un revirement de jurisprudence ».

Dans cette perspective, la présente proposition de résolution invite l’Assemblée Nationale à « affirmer l’impérieuse nécessité d’aboutir à l’abrogation de la réforme des retraites ».

Ce vote rendra à l’Assemblée, et partant à l’ensemble des concitoyens qui l’ont élue, ce droit d’expression fondamental qui leur a été à maintes fois confisqué depuis plus de deux ans.

Si la présente proposition de résolution n’a certes pas de valeur normative, elle a toutefois la force d’un positionnement indiscutable du Parlement reconnu par l’article 34 alinéa 1 de notre Constitution. Un gouvernement soucieux du respect de notre démocratie, ne pourra tenir pour ignorée l’issue de ce vote.

En effet, faute d’avoir pu se prononcer sur le relèvement de l’âge de départ à la retraite et l’augmentation de la durée de cotisation, l’adoption de cette résolution permettrait de signifier au Gouvernement l’attachement de la représentation nationale au respect des règles démocratiques inscrites dans notre Constitution.

L’adoption de cette résolution permettrait, enfin, à l’Assemblée nationale de rappeler le Gouvernement à ses responsabilités tant vis-à-vis de la représentation nationale que devant l’ensemble des Françaises et des Français, et leurs représentants syndicaux.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Considérant que la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a été « réputée adoptée » sans vote de l'Assemblée nationale ;

Considérant que le Conseil constitutionnel a, le 14 avril 2023 puis le 3 mai 2023, jugé irrecevables les propositions de loi demandant un référendum d'initiative partagée sur un âge légal de départ à la retraite ne pouvant être supérieur à soixante-deux ans ;

Considérant que la proposition de loi « abrogeant le recul de l'âge effectif de départ à la retraite et proposant la tenue d'une conférence de financement du système de retraite » déposée le 25 avril 2023 a fait l'objet d'un usage abusif des règles de recevabilité afin d'en empêcher son examen et son vote en séance publique le 8 juin 2023 ;

Considérant que la proposition de loi n° 284 visant à « restaurer un système de retraite plus juste en annulant les dernières réformes portant sur l'âge de départ et le nombre d'annuités » déposée le 18 septembre 2024 a fait l'objet d'un usage abusif des règles de recevabilité afin de la vider de son contenu pour son examen en séance publique le 31 octobre 2024 ;

Considérant que la proposition de loi n° 438 « d'abrogation de la retraite à 64 ans » déposée le 15 octobre 2024 a fait l'objet d'une obstruction par voie d'amendements en vue d'en empêcher son examen et son vote en séance publique le 28 novembre 2024 ;

Considérant que le « conclave » des retraites a été ouvertement entravé dans ses discussions et délibérations par les nombreuses déclarations des membres du Gouvernement ;

Considérant que la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 produit d'ores et déjà des effets sociaux et économiques régressifs ;

Affirme l'impérieuse nécessité d'aboutir à l'abrogation des mesures les plus régressives de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 dite « réforme des retraites » : le recul de l'âge légal de départ à la retraite de soixante-deux à soixante-quatre ans et l'augmentation de la durée de cotisation portée à quarante-trois annuités dès 2027.