éforme des retraites : la bataille se prépare à l’Assemblée nationale

L’examen du projet de loi dans l’Hémicycle à partir du 6 février s’annonce houleux. Le gouvernement veut accélérer les débats en réduisant le temps parlementaire, les oppositions dénoncent un détournement de la Constitution, le tout sous la pression de la contestation syndicale dans la rue.

La bataille contre la réforme des retraites est à peine engagée dans la rue que se profile déjà celle au Parlement, qui s’annonce tout aussi imprévisiblepour l’exécutif. Trois ans après la réforme qui visait à instaurer une « retraite universelle par points », abandonnée sur l’autel de la crise sanitaire, le gouvernement se retrouve de nouveau confronté à une mobilisation syndicale d’ampleur avec la présence, jeudi 19 janvier, de 1,12 million de personnes dans les rues, selon le ministère de l’intérieur, et plus de deux millions selon la CGT. Objet de la contestation ? Le projet de réforme qui vise, notamment, à allonger de 62 à 64 ans l’âge légal de départ à la retraite.

Lire le récit :

Réforme des retraites : 1,12 million de manifestants dans la rue pour la première journée de mobilisation

Si, en février 2020, Edouard Philippe avait dû utiliser l’article 49, alinéa 3 de la Constitution malgré sa majorité pléthorique pour faire adopter son texte sans vote, la première ministre, Elisabeth Borne, s’est cette fois vu confier la lourde tâche de défendre sa réforme avec une majorité relative de seulement 248 élus – sur les 289 requis à l’Assemblée nationale.

Comme son prédécesseur, elle retrouvera face à elle une gauche unie – et cette fois-ci galvanisée par l’unité syndicale. La Nouvelle Union populaire écologique et sociale(Nupes) a très tôt affiché son intention de faire échouer par tous les moyens cette réforme phare du second quinquennat d’Emmanuel Macron. La présidente du groupe La France insoumise (LFI), Mathilde Panot, a menacé, dès octobre 2022, de reproduire l’obstruction parlementaire réalisée en 2020. *« La dernière fois, nous étions dix-sept parlementaires “insoumis” et avions déposé 17 000 amendements. Aujourd’hui, nous sommes soixante-quinze… »*

La nouvelle secrétaire nationale d’Europe Ecologie-Les Verts, Marine Tondelier, a promis quant à elle, jeudi matin, une *« Assemblée nationale transformée en ZAD ».**« Il n’y aura pas de débat parlementaire, il y aura de l’obstruction parlementaire »*, déplore d’avance le député Horizons du Nord, Paul Christophe, en évoquant l’examen du texte qui arrive dans l’Hémicycle le 6 février.

**« Débat législatif tronqué »**

Voulant se prémunir de cette menace, le gouvernement a trouvé un article de la Constitution qui n’avait jusqu’ici jamais été utilisé pour une réforme de cette nature : l’article 47, alinéa 1. Il encadre les conditions et les délais d’examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). A l’automne 2022, l’exécutif avait envisagé de passer par un amendement au PLFSS, avant de renoncer sous la pression de sa majorité relative. C’est finalement par un projet de loi rectificatif du financement de la sécurité sociale (PLFRSS) – dont le texte initial a été adopté en décembre 2022 sans vote après cinq 49.3 – que l’exécutif compte mener sa réforme. Avec un intérêt tout trouvé : aller le plus vite possible dans le processus parlementaire.

Lire aussi :

A l’Assemblée nationale, récit de trois mois de 49.3 sous haute tension

Contraint par la Constitution, le Parlement n’aura donc que cinquante jours pour examiner la réforme Borne – soit du 29 janvier au 26 mars. La première lecture au Palais-Bourbon ne pourra excéder vingt jours, travaux en commission et dans l’Hémicycle compris. *« C’est écrit. En vingt jours, l’Assemblée ne pourra pas voter ce texte »*, anticipe Jean-Jacques Urvoas, ancien ministre de la justice sous François Hollande et maître de conférences en droit public à l’université de Bretagne-Occidentale.

Newsletter « Politique » Chaque semaine, « Le Monde » analyse pour vous les enjeux de l’actualité politique S’inscrireNewsletter « Politique » Chaque semaine, « Le Monde » analyse pour vous les enjeux de l’actualité politique S’inscrireNewsletter « Politique » Chaque semaine, « Le Monde » analyse pour vous les enjeux de l’actualité politique S’inscrire

Qu’importe si les députés ne parviennent pas à aller au bout du projet de loi en première lecture et à le voter, la version gouvernementale sera dans tous les cas transmise au Sénat à l’issue de ces vingt jours. Sans l’obligation pour l’exécutif de garder les amendements adoptés à l’Assemblée.

*« Ce choix du 47.1 pose une difficulté politique car le débat législatif est tronqué »*, estime Jean-Philippe Derosier, professeur de droit public à l’université de Lille. Si ces délais ont pour but de contraindre les parlementaires à adopter un budget chaque année avant le 31 décembre, le motif de l’urgence est largement critiqué. Dans un courrier transmis au Conseil d’Etat, vendredi 20 janvier, le groupe LFI dénonce le recours au 47.1, qui a, selon eux, *« pour effet d’entraver l’activité du Parlement en enfermant les débats parlementaires dans des délais contraints, sans motif légitime »*.

En utilisant ce véhicule législatif, l’exécutif peut également avoir recours de façon illimitée au 49.3, tout en conservant cette option pour un autre texte. Enfin, il pourrait faire passer sa réforme par ordonnances si le Parlement ne parvient pas à l’adopter dans le délai imparti. Ces deux hypothèses, politiquement périlleuses, sont écartées par Elisabeth Borne. *« Pouvons-nous imaginer pire scénario pour réformer un des socles de notre modèle social ? »*, s’est interrogé le président du groupe communiste, André Chassaigne, dans une tribune au *Monde*, le 12 janvier. *« Ce 47.1, c’est pire qu’un 49.3 »*, résume la députée écologiste de Paris, Sandrine Rousseau.

Lire aussi la tribune :

Réforme des retraites : « Nous demanderons à l’Assemblée nationale d’adopter une motion pour que le peuple puisse s’exprimer par la voie du référendum »

Mais pour la coalition présidentielle, le coupable est tout désigné dans ce choix sans précédent : les 148 élus de la Nupesaccusés de vouloir faire dérailler les discussions dans l’Hémicycle.*« C’est à la gauche d’être raisonnable*, prévient le député Renaissance de Saône-et-Loire, Louis Margueritte. *Il y aura 80 heures de débat. Si vous utilisez 79 heures pour parler de choses anecdotiques plutôt que de carrières longues, de pénibilité… on saura d’où vient le blocage. »*

**Fissures dans la majorité**

Dans la majorité, la crainte est de voir leurs arguments noyés dans un Hémicycle qui voudra se faire le réceptacle de la mobilisation sociale.*« La loi ne se fait pas dans la rue »*, met en garde le président du groupe MoDem, Jean-Paul Mattei.Le gouvernement et les partisans du texte manœuvrent depuis plusieurs semaines pour présenter une réforme quasiment ficelée avant l’arrivée du texte à l’Assemblée. Ce qui laisserait peu de marge pour amender lors du débat parlementaire.

La présidente du groupe Renaissance, Aurore Bergé, a ainsi expliqué avoir *« demandé à la première ministre qu’on ait l’essentiel de toutes les mesures dès la copie initiale présentée en conseil des ministres »*, le 23 janvier. Au MoDem, on envisage aussi de renoncer à déposer des amendements clivants, comme la hausse des cotisations patronales, afin de *« mieux répartir les efforts ».* Portée par François Bayrou, cette mesure est rejetée par Bercy. *« Je veux que ce texte d’urgence passe,* défend M. Mattei*.* *Si l’adoption de ces amendements provoquait un 49.3, cela serait dommage*. *»*

Cette période d’arbitrage dans l’opacité des cabinets ministériels pousse chacun à avancer ses pions, quitte à révéler de premières fissures dans les trois groupes de la majorité relative. Chez Renaissance, Barbara Pompili, députée de la Somme et ex-ministre de l’écologie, Cécile Rilhac (Val-d’Oise), Mireille Clapot (Drôme), Patrick Vignal (Hérault), le MoDem Richard Ramos (Loiret) ou encore l’élu Horizons Yannick Favennec-Bécot (Mayenne) ont menacé de ne pas voter un projet de loi qui, selon eux, ne répond pas suffisamment au besoin de *« justice sociale »*.

Ces derniers jours, les critiques se sont également intensifiées dans les rangs de la droite où l’on dénombre une dizaine de députés, sur les 62 du groupe Les Républicains (LR), réfractaires à la réforme. Un rapport de force délicat avec ces élus de LR alors que le gouvernement avait abondamment communiqué, en décembre 2022, sur les accords trouvés avec le nouveau président du parti, Eric Ciotti. Un moyen alors de contrebalancer l’opposition de l’ensemble des syndicats. *« Le gouvernement se sert de nous pour sa communication »*, pointe le député LR de Meurthe-et-Moselle, Thibault Bazin, qui met en garde l’exécutif sur l’écueil de *« faire payer à des millions de personnes une réforme que l’on n’a pas faite avant dans un contexte social et économique plus favorable »*.

Lire aussi :

Réforme des retraites : chez Les Républicains, un soutien qui ne fait pas l’unanimité

Malgré l’opposition des 20 députés centristes de Libertés, indépendants, outre-mer et territoires, l’exécutif pensait avoir sécurisé sa majorité à l’Assemblée avec une marge suffisante grâce à l’appui tacite des LR. Mais la perspective d’un scrutin qui risque, finalement, de se jouer à une poignée de voix rend incertaine l’issue de ce texte.

Pour les élus qui restent à convaincre, de nombreux points sont à éclaircir : la revalorisation pour les retraités actuels du minimum de pension à hauteur de 85 % du smic (soit près de 1 200 euros brut par mois) ; une contrainte plus forte sur les entreprises pour l’emploi des seniors ; une clause de revoyure en 2027 pour déterminer la poursuite de la réforme et des 43 annuités. Mais sur tous les bancs, les élus regrettent que des sujets majeurs comme le rapport au travail, la démographie ou la dépendance ne puissent être traités dans le cadre d’un budget rectificatif.

Lire aussi :

Pourquoi cette réforme des retraites ne sera pas la dernière

En anticipant une obstruction massive de la Nupes, le gouvernement, encore hanté par la réforme avortée en 2020, n’a-t-il pas fait une erreur d’analyse ? *« L’utilisation du 47.1 nous oblige à être un peu plus subtil,* reconnaît le député socialiste de l’Essonne, Jérôme Guedj. *Il faut éviter l’écueil d’une obstruction bête et méchante à coups d’amendements trop nombreux. »* Mardi 17 janvier, lors de la réunion hebdomadaire de la Nupes, un tournant stratégique s’est opéré. Pour les élus de gauche, l’enjeu n’est plus de ralentir les débats mais de profiter de la tribune qu’est l’Assemblée pour défaire le projet du gouvernement.*« Chaque jour, les gens qui nous regarderont doivent repartir avec un argument supplémentaire contre la réforme »*, développe M. Guedj.

**« Moment pivot du quinquennat »**

*« Ça arrange le camp présidentiel de penser qu’on va obstruer*, pense la députée « insoumise » de Seine-Saint-Denis, Raquel Garrido.*Mais on a des choses à dire sur tous les articles. On veut déposer des amendements sur le départ à 60 ans, la retraite minimum à 1 500 euros, la pénibilité… »* Un virage à 180 degrés qui impliquerait des débats moins évidents à contenir pour le camp présidentiel. Toutefois, chez les macronistes, on ne croit pas à un tel revirement de la Nupes. *« Ils sont incapables de s’automodérer. Leurs bases les poussent à faire de l’obstruction pour bloquer le texte »*, estimele président Renaissance de la commission des affaires économiques, Guillaume Kasbarian.

Se tenant à l’écart de ce face-à-face, le Rassemblement national (RN) compte s’opposer à la mesure d’âge tout en votant les dispositions sociales prévues dans le texte. Avec le même mantra depuis le début de la législature : *« Le programme de Marine, rien que le programme de Marine »*, répète le député d’extrême droite du Loiret, Thomas Ménagé, qui perçoit en cette réforme *« le moment pivot du quinquennat »*. Que ce soit au Palais-Bourbon ou dans la rue, le RN ne voit pas l’intérêt de s’afficher en opposant numéro un au projet de l’exécutif, estimant qu’il récoltera sans peine les fruits de la colère sociale. *« Ceux qui sont touchés par la réforme, c’est ceux qui seront là en 2027 pour nous »*, prédit l’élu du RN.

Lire aussi :

A l’Assemblée nationale, le Rassemblement national se heurte à un front parlementaire

Derrière la confrontation politique, une partie d’échecs s’organise entreles partisans et opposants quivont tenter d’utiliser à leur avantage tous les outils parlementaireset constitutionnels : dépôt d’une motion référendaire ou de censure par les oppositions, inversion des articles discutés en séance pour le camp présidentiel… Les députés socialistes ont proposé, mardi, à la présidente de l’Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet, d’ajourner leur niche parlementaire, prévue le jeudi 9 février, pour avoir plus de temps de débat pour les retraites.

En annonçant dès le 10 janvier le recours au 47.1, le gouvernement s’est privé *« d’un effet de surprise »,*pour le constitutionnaliste Jean-Jacques Urvoas. *« Ils n’étaient pas du tout obligés de l’annoncer dès maintenant. Ça pourrait se retourner contre eux »,*ajoute l’ancien garde des sceaux.*« L’utilisation artificielle »*d’un budget réformant les retraites pourrait, in fine, faire l’objet d’un recours devant le Conseil Constitutionnel sur l’insincérité du débat parlementaire et la présence de « cavaliers budgétaires ». C’est-à-dire de mesures sans impact financier évident comme l’index pour l’emploi des seniors ou certains critères de pénibilité. En parallèle de la mobilisation sociale et parlementaire, s’ouvre aussi une lutte juridique dans laquelle tous les opposants à la réforme comptent s’engouffrer.

Écouter aussi le podcast :



Tout comprendre à la réforme des retraites

Mariama Darame et Jérémie Lamothe