



**HAL**  
open science

# Réforme des retraites : un regard politico-constitutionnel

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

| Julien Giudicelli. Réforme des retraites : un regard politico-constitutionnel. 2019. hal-04896486

**HAL Id: hal-04896486**

**<https://hal.science/hal-04896486v1>**

Submitted on 20 Jan 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



julien.giudicelli

Abonné-e de Mediapart

BILLET DE BLOG 15 DÉCEMBRE 2019

## Réforme des retraites, un regard politico-constitutionnel

La réforme des retraites appelle, outre une analyse économique, une réflexion sur les instruments juridiques à utiliser au cas où elle serait votée et promulguée. Il s'agit du référendum d'initiative partagée et de la pétition devant le Conseil économique, social et environnemental qu'il s'agit d'ores et déjà d'anticiper.

Ce blog est personnel, la rédaction n'est pas à l'origine de ses contenus.

### Réformes des retraites : un regard politico-constitutionnel

Les déclarations du 12 décembre 2019 du Premier ministre devant le Conseil économique, social et environnemental (CESE) relatives à la réforme des retraites, sous le couvert de menues concessions tactiques quoique brouillonnes (voir la réaction critique de Laurent Berger dans le journal télévisé de 20 heures de France 2 le même jour, alors même que la CFDT est favorable au régime de répartition « universel »), n'ont finalement qu'un seul but : diviser les générations et continuer à monter le « peuple » contre les « privilégiés », cheminots, fonctionnaires, notamment les enseignants.

Pourtant le Gouvernement fait, on le sait, face à plusieurs difficultés.

1. Le caractère technocratique et budgétaire des mesures proposées (souligné notamment par Jean-Louis Bourlanges, pourtant député MODEM) dont il se défend en invoquant, comme par le passé sur d'autres dossiers, un défaut de pédagogie, suppose en creux que les Français n'auraient pas l'intelligence d'en comprendre les enjeux essentiels. Comme si l'Exécutif réitérait l'infinie maladresse de Gilles Le Gendre, président du groupe LREM à l'Assemblée nationale, qui déclara benoîtement en son temps « nous avons été trop intelligents, trop subtils dans les mesures de pouvoir d'achat ».
2. Certains députés LREM tentent de lancer des « ballons d'essai », expliquant que la mesure paramétrique (la fixation à 64 ans d'un âge pivot ou âge d'équilibre) ne serait être un tabou, en contradiction avec les déclarations du Premier ministre.
3. Entre autres économistes pourtant indulgents avec le pouvoir en place, Daniel Cohen, favorable à un régime de répartition par points, a déclaré dans le « Journal du Dimanche » en date du 15 décembre que « l'erreur fondamentale du Gouvernement, c'est d'avoir pensé que cette réforme était juste, équitable, au motif qu'un euro cotisé allait donner les mêmes droits pour tous. C'est absurde. Le Gouvernement devra reculer sur les régimes spéciaux. Je ne vois pas comment il pourrait s'acharner ».
4. Les conflits d'intérêts à répétition de Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire à la réforme des retraites du Gouvernement Philippe, qui a « omis » de reconnaître treize mandats sur sa déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dont notamment une fonction d'administrateur au sein d'un institut de formation de l'assurance, peuvent nourrir la suspicion légitime d'un cheval de Troie de la réforme : démanteler par étapes successives le régime par répartition pour le transformer en régime assurantiel. On sait que les assureurs et les financiers convoitent une des épargnes les plus élevées d'Europe et qu'ils prêchent, à l'instar de BlackRock (premier gestionnaire mondial d'actifs), la mise en œuvre d'un système par capitalisation (voir l'article de Martine Orange paru dans l'édition du 10 décembre de « Mediapart »).

5. Par ailleurs, le caractère systémique peut aboutir, comme des simulations sérieuses le font craindre, à ce que certaines catégories perdent entre 20 à 30 % de leur pouvoir d'achat une fois arrivées à l'âge de la retraite (notamment les enseignants, et ce malgré les déclarations du ministre Blanquer ne reposant que sur une parole incertaine et invérifiable). Le système universel définitivement adoptée en Suède en 2001 (dont le Gouvernement s'inspire grandement) a abouti à un abaissement du niveau des retraites : la retraite universelle qui devait atteindre les 50 % du dernier salaire n'a toujours pas dépassé les 50.

De sorte que le Gouvernement ne peut déjà plus passer en force. Pour autant, sans avoir la présomption de prédire l'avenir, l'Exécutif ne peut se permettre, car il briserait l'image de « réformateur » de Macron, de reculer entièrement en annulant la réforme, sauf mobilisation gigantesque. Néanmoins, nous ne sommes pas en 1995. Pour autant si la loi, même édulcorée, était votée et promulguée, le venin viendrait à être inoculé.

Il en résulte deux tactiques non exclusives l'une de l'autre.

1. Continuer et amplifier bien sûr la contestation, en convaincant notamment, dans la mesure du possible, les personnes travaillant dans le secteur privé de s'y joindre, et en ébranlant pour ce faire systématiquement tout l'argumentaire fallacieux de l'exécutif.
2. Réfléchir d'ores et déjà à un référendum d'initiative partagée – RIP – (en réalité référendum d'initiative minoritaire, en ce que l'initiative relève d'un cinquième des membres du Parlement, ainsi que l'article 11 de la Constitution le précise) dès lors qu'une quelconque loi serait promulguée (mais il faut déjà l'anticiper), ainsi qu'à une pétition devant le CESE.

Ces deux instruments juridiques n'ont pas révélé encore toutes leurs potentialités.

Quant au référendum d'initiative partagé tout d'abord, nous avons vu que la privatisation des Aéroports de Paris (ADP) avait permis, premier stade de la procédure, de réunir un cinquième des parlementaires de l'opposition, soit 185 d'entre eux (tous bords confondus, gauche et droite, à l'exception du RN et bien sûr de LREM et du MODEM). On constate que la deuxième condition, la signature de la proposition référendaire par un dixième du corps électoral est compromise quant à ADP. Réunir 4,71 millions de paraphes (en l'état actuel du nombre d'inscrits) paraît une gageure. Certes !

Mais une chose est la privatisation d'ADP, une autre est la mobilisation sur ladite « réforme des retraites ».

Bien sûr, il ne s'agit aucunement de brûler les étapes. La loi n'est ni votée ni a fortiori promulguée et le Conseil constitutionnel ne la censurera vraisemblablement pas, ou du moins de façon substantielle, en ce qu'il considère depuis longtemps qu'il n'a pas la même marge d'appréciation que le législateur.

Réunir 185 parlementaires de bords pourtant opposés ne fut pas, contre toute attente, si malaisée sur la question d'ADP. Les oppositions ont un intérêt tactique à se coaliser tant elles ont été déconfites non seulement à la présidentielle de 2017 mais aussi aux européennes de cette année. Il ne s'agit de rien d'autre que de Realpolitik. Si la loi venait à être promulguée, il serait alors du devoir des forces politiques et syndicales d'appeler alors au recueil des signatures.

Les oppositions conjuguées pourraient néanmoins achopper sur la proposition de RIP. En effet, la droite courrait le risque éventuel de se déconsidérer auprès de son électorat, en ce qu'elle ne sut aller jusqu'au bout de la logique de sa réforme de 2010, sous le mandat Sarkozy, alors même que cette logique est finalement assumée par l'actuel pouvoir.

Si la voie du RIP s'avérait impraticable, pour les raisons politiques évoquées, il y aurait une autre solution constitutionnelle, moins efficace certes en ce qu'elle n'est pas juridiquement contraignante, mais permettant d'alerter l'opinion en interpellant, par voie de pétition, le CESE.

En effet, l'article 69 alinéa 3 de la Constitution indique que ce dernier « peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner ». La loi organique du 29 juin 2010 précise que la pétition est présentée sur des questions relevant de la compétence du CESE « par au moins 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France ».

Il s'agit d'une pétition et non d'une proposition de loi, comme c'est le cas du référendum d'initiative partagée. Dit autrement, alors que si deux conditions du RIP précisées par l'article 11 de la Constitution sont réunies, le pouvoir serait à terme dans l'obligation de soumettre au référendum la proposition de loi (malgré plusieurs chausse-trappes qu'il serait fastidieux d'énoncer), la pétition n'emporte aucun effet obligatoire. Le CESE « se prononce sur cette dernière par un avis en assemblée plénière sur les questions soulevées par les pétitions recevables et sur les suites qu'il propose d'y donner. L'avis est adressé au Premier ministre, au Président de l'Assemblée nationale, au Président du Sénat et au mandataire de la pétition ». Bien sûr, rien n'oblige le Premier ministre, rien n'oblige les Présidents des deux assemblées de faire suite à la pétition.

Pour autant, et dès lors que cette dernière est relayée efficacement par les forces politiques et syndicales, c'est-à-dire que ces dernières utilisent toutes les armes médiatiques à leur disposition, l'intérêt politique ne serait nullement négligeable. Les pétitionnaires, si l'on permet de forcer le trait, agiraient alors comme des lanceurs d'alerte, poussant alors les forces politico-syndicales à se positionner clairement et à poursuivre, par d'autres chemins, la contestation.

Ne nous y trompons pas : la politique reprend parfois ses lettres de noblesse, qu'elle n'aurait jamais dû égarer en chemin...

Ce blog est personnel, la rédaction n'est pas à l'origine de ses contenus.