

Réformes des retraites : la démocratie bafouée

Evelyne Dourille-Feer

De la concertation déloyale avec les syndicats au recours à l'article 49.3 pour faire adopter la réforme des retraites sans vote de l'Assemblée nationale, Emmanuel Macron et son gouvernement n'ont cessé de piétiner la démocratie, réprimant aussi toujours plus durement les manifestants et les grévistes avec une police dont la montée des violences est inquiétante.

Tout a commencé avant même l'élection d'Emmanuel Macron à la présidentielle lorsque plus des trois quarts des Français·e-s, selon un sondage Ifop¹, avaient demandé que le report de l'âge légal de la retraite à 65 ans soit retiré de son programme. Élu en avril 2022, avec 38,5 % des inscrits, grâce au vote de rejet des idées de l'extrême droite, il disait « *Ce vote m'oblige pour les années à venir* »².

Pourtant dès septembre 2022, il menaçait de faire passer sa réforme des retraites dans le cadre d'un projet de loi de budget de la Sécurité sociale (PLFSS), quitte à activer l'article 49.3³. Puis, Emmanuel Macron et son gouvernement ont changé leur fusil d'épaule et Elisabeth Borne a annoncé fin septembre 2022 à l'AFP « *On fait le choix du dialogue et de la concertation* »⁴. Le Ministre du travail, Olivier Dussopt, a été chargé d'engager ces concertations dès le début octobre⁵ avec les organisations patronales et syndicales, ainsi qu'avec les « groupes parlementaires », afin d'établir un bilan des discussions avant Noël pour ensuite présenter un projet de loi au Parlement avant fin mars 2023 et appliquer la loi sur la réforme des retraites dès l'été⁶.

De la concertation déloyale avec les syndicats au recours à l'article 49.3 pour faire adopter la réforme des retraites sans vote de l'Assemblée nationale, Emmanuel Macron et son gouvernement n'ont cessé de piétiner la démocratie, réprimant aussi toujours plus durement les manifestants et les grévistes avec une police dont la montée des violences est inquiétante⁷.

I- De syndicats maltraités

Si le changement de méthode pour conduire la réforme a, dans un premier temps, un peu soulagé les tensions avec les syndicats, le contenu des concertations est resté problématique dès lors qu'Emmanuel Macron imposait que ces dernières soient lancées sur la base de son projet de report de l'âge légal de la retraite à 65 ans à l'horizon 2031 ou à 64 ans avec un allongement accéléré de la durée de cotisation. Dès le départ, il n'y avait pas

1 Ifop, « Les Français et la suppression de la retraite à 65 ans du programme d'Emmanuel Macron », 14 avril 2022/

2 Emmanuel Macron : « Ce vote m'oblige pour les années à venir ».

3 « Retraites : qui est pour, qui est contre ? », Le Télégramme, 22 septembre 2022.

4 Jean-Baptiste Daoulas, Etienne Baldit et AFP, « Un pas en avant, un pas en arrière, Retraites: Borne annonce de nouvelles concertations, Macron prêt à la dissolution », Libération, 29 septembre 2022 (mis à jour à 12h27).

5 CFDT, CGT, FO, CFE-CGC, CFTC, Unsa, FSU et FNSEA présents à la réunion de cadrage du 5 octobre.

Calendrier 1er cycle de concertation : 11 octobre début novembre , 2ème cycle : 7 novembre fin novembre, 3ème cycle : 28 novembre à mi-décembre prolongée début janvier.

6 Isabelle Ficek, « Retraites : Macron charge Borne de préparer un texte « avant la fin de l'hiver », Les Échos, 29 sept

7 Maxime Friot, Pauline Perrenot, « 49.3, motion de censure, réquisitions : à la télé, la normalisation des violences policières », 21 mars 2023.. Communiqué LDH, 21 mars 2023

d'alternatives au recul de l'âge légal de la retraite...Cela rappelle le fameux « TINA » (« There is no alternative ») de Margaret Thatcher ! Or huit grands syndicats (CGT,CFDT,FO,CFE-CGC, CFTC, FSU, UNSA, Solidaires) étaient opposés au report de l'âge légal de la retraite.

Ensuite, la méthode de « concertation » du gouvernement a été particulièrement retorse. Alors qu'une réforme des retraites démocratique aurait nécessité des discussions approfondies avec les partenaires sociaux, le gouvernement a limité à moins de trois mois (mi-octobre à début janvier) les trois cycles de concertation⁸. Il a imposé sa méthode travail avec les syndicats: des réunions bilatérales et une seule réunion multilatérale de clôture alors que des syndicats réclamaient des réunions multilatérales pour chaque thème pour des « raisons de loyauté et de transparence »⁹. Le gouvernement pouvait ainsi jouer la division et faire seul son marché . Cette opacité voulue par le pouvoir ne fait vraiment pas bon ménage avec la démocratie !

Au cours de ces cycles, le gouvernement a tout fait pour cacher aux partenaires sociaux ce qu'il était prêt à concéder . Si bien que de Laurent Berger a déploré le 3 janvier 2023, en sortant de son entretien avec Élisabeth Borne, n'avoir « ***pas eu beaucoup d'éclaircissements*** » sur des points cruciaux de la réforme : report de l'âge légal et mesures sur l'emploi des seniors, les carrières longues, la pénibilité et le minimum contributif !¹⁰

Et, cerise sur le gâteau, la veille du démarrage du deuxième cycle de concertation portant sur les régimes spéciaux, les catégories actives, le minimum contributif et la fonction publique , O. Dussopt a annoncé que le gouvernement avait décidé de supprimer des régimes spéciaux, notamment ceux de la RATP et des industries électriques et gazières. Il a également annoncé que la retraite minimum pour une carrière complète serait proche de 85 % du SMIC net, soit environ 1 130 euros (1 100 euros est le montant actuel de la retraite minimum !). Ces annonces, préalables à toute concertation, ont montré dans quel mépris étaient tenus les syndicats et la démocratie sociale par Emmanuel Macron et son gouvernement !

II- Une utilisation dévoyée des outils législatifs

L'obsession d'Emmanuel Macron a été de raccourcir au maximum le temps démocratique de discussion au Parlement pour une réforme qui engage la vie de millions de Français·e·s. Il espérait semble-t-il empêcher la montée de la contestation !

Pour y parvenir, il a recouru à une panoplie d'outils législatifs qui, bien que légaux sur le plan constitutionnel, ont une légitimité démocratique plus que douteuse dès lors que 93 % des actifs et près de 70 % de l'ensemble de la population sont opposés à la réforme. Cette opposition massive se cristallise sur le refus d'un report de l'âge légal de la retraite à 64 ans. Elle a été attisée par les mensonges répétés du gouvernement : fausse promesse de pension minimum à 1 200 euros, réforme présentée comme « plus protectrice pour les femmes » alors qu'elles devront travailler plus longtemps que les hommes et perdront des avantages liés à la maternité, durée de certaines carrières longues supérieure aux 43 ans promis, progrès de prise en compte de la pénibilité quasi nuls contrairement aux annonces.

8 Premier cycle : emploi des seniors, pénibilité, cumul emploi retraite ; deuxième cycle : catégories actives, régimes spéciaux, minimum contributif, fonction publique ; troisième cycle : mesures paramétriques et donc âge de départ et/ou accélération passage à 43 ans de cotisations et gouvernance du système.

9 Gérard Mardiné (CFE-CGC) et Michel Beaugas (FO).

10 Ouest France - AFP, « Retraites. La CPME favorable à la réforme, la CFDT, FO et la CFE/CGC se disent prêts à la contrer », 3 janvier 2023.

Le premier outil législatif sorti du chapeau de l'Élysée a été le recours à un « projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale » (PLFRSS) pour faire passer la réforme des retraites. L'utilisation de ce type de loi est rarissime (deux fois dans l'histoire du Parlement)¹¹ car il concerne en premier lieu la question des crédits du budget de la Sécurité sociale. Comme ces crédits ne sont pas limitatifs, on attend généralement le budget suivant pour adopter les éléments rectificatifs. Mais, un PLFRSS permet aussi au gouvernement de revoir ou d'ajouter certaines dispositions liées aux comptes de la Sécurité sociale comme celles concernant les retraites.

Premier avantage du PLFRSS pour le gouvernement : une durée des débats limitée dans le temps. Le Parlement a 50 jours pour se prononcer, contre 70 jours quand il s'agit d'un projet de loi de finances, entre le dépôt du texte sur le bureau de l'Assemblée et l'adoption définitive par le Parlement. Toutefois, utiliser une « loi de financement rectificative de la Sécurité sociale » pour la réforme des retraites constitue un dévoiement de ce type de loi. Un PLFRSS ne s'applique qu'aux questions de financement et ne doit pas inclure d'éléments qualitatifs comme, par exemple, la pénibilité, l'index senior, etc. Deuxième avantage du PLFRSS : l'utilisation du 49.3 sans perdre la possibilité de recourir à un autre 49.3 sur un autre texte durant la même session parlementaire, alors que le 49.3 ne peut être utilisé qu'une seule fois par session s'il est utilisé dans le cadre d'une loi organique. La réforme des retraites aurait dû faire l'objet d'une procédure « classique », c'est-à-dire « un projet de loi de réforme des retraites ».

Afin de couper court aux débats sur le PLFRSS, le gouvernement en a rajouté une couche avec le recours à l'article 47.1. Dans ce cadre, l'Assemblée nationale ne dispose que de 20 jours pour se prononcer en première lecture après le dépôt du projet de loi, ensuite « *le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours* » et « *si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance* »¹². L'article 47.1 « *s'applique d'habitude aux projets de financement de la Sécurité sociale (PLFRSS), c'est-à-dire au budget annuel de la Sécu qui se discute à l'automne* » avec une urgence pour voter le projet de loi avant la fin de l'année civile pour que la Sécu puisse verser les prestations sociales dès le début de l'année suivante. Or, l'adoption de la réforme des retraites n'a pas du tout ce caractère d'urgence. Le gouvernement utilise donc de façon abusive l'article 47.1.

Allant encore un cran plus loin, le gouvernement a utilisé, le 10 mars, l'article 44.3 pour accélérer les débats au Sénat grâce à un vote bloqué sur l'ensemble de la réforme, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement¹³. C'est donc encore un déni de démocratie, car ce coup d'accélérateur impulsé par le pouvoir a tronqué les débats au Sénat (un millier d'amendements devaient encore être examinés avant le recours au 44.3).

Mais le pire déni de démocratie est survenu le 16 mars. Jusqu'au bout, Emmanuel Macron et son gouvernement ont tenté de rallier une majorité de députés pour voter le projet de réforme des retraites. Comme l'issue du vote de l'Assemblée nationale apparaissait défavorable à l'adoption de la réforme, Elisabeth Borne a engagé la responsabilité de son gouvernement et dégagé l'article 49.3. Cet article permet de faire adopter un projet de loi sans procéder au vote de l'Assemblée à condition qu'aucune motion de censure ne soit votée.

11 « Qu'est-ce qu'un PLFRSS, piste du gouvernement pour mettre en oeuvre la réforme des retraites ? ».

12 Éric Landot, Blog Landot, 16 janvier 2023.

13 Amendements.

La réforme des retraites a donc été adoptée sans vote de l'Assemblée nationale ; la motion de censure trans-partisane, qui aurait permis l'abandon du texte, ayant été rejetée à 9 voix près.

Le recours au 49.3 a fait exploser la colère de millions de citoyennes et citoyens ; colère qui montait de semaine en semaine. Face à cette résistance, le pouvoir a sorti l'arme du faible : la répression.

III- La montée des violences policières

Alors que depuis février, les manifestations étaient encadrées, pacifiques avec des dérapages policiers relativement peu nombreux, l'adoption du 49.3 le 16 mars a marqué un tournant. La jeunesse est entrée dans la bataille contre la réforme des retraites. Les manifestations spontanées se sont multipliées et les violences policières sont allées crescendo, avec un paroxysme atteint le samedi 25 mars lors du rassemblement contre le projet des méga-bassines à Sainte-Soline (plus de 200 blessé·e·s parmi les manifestant·e·s, 40 graves et deux dans le coma plusieurs jours après ce rassemblement ; plus de 5 000 grenades tirées en moins de deux heures, utilisation d'armes de guerre par les forces de l'ordre...) ¹⁴.

Lors du mouvement des Gilets jaunes (2018-2019), le nombre important de blessé·e·s et de mutilé·e·s à vie lors des manifestations avait conduit à contester les techniques du maintien de l'ordre (utilisation des LBD -lanceurs de balle de défense – et de grenades de désencerclement, gazage injustifiés, technique d'encerclement ou « nasse » etc.). Bien qu'une [nouvelle version du schéma national de maintien de l'ordre](#) ait été publiée en décembre 2021 avec, notamment, un encadrement strict de l'encerclement des manifestant·e·s et une meilleure protection des journalistes, elle a eu très peu d'effets concrets. Le remplacement du Préfet de police de Paris Didier Lallemand, qui avait été particulièrement dur dans sa gestion du maintien de l'ordre, par Laurent Nuñez avait laissé espérer que les techniques de maintien de l'ordre seraient moins répressives.

Mais il n'en est rien depuis le 16 mars. La répression envers les manifestant·e·s, notamment les jeunes, est d'une grande violence : contrôles et arrestations préventifs, usage de gaz lacrymogènes et matraquages disproportionnés, utilisation de grenades de désencerclement, charges, usage de la « nasse » interdite par le Conseil d'Etat, recours déraisonné aux gardes à vue arbitraires, extrêmes violences physiques et verbales des BRAV-M (Brigades de répression des actions violentes motorisées) héritières des « Voltigeurs » responsables de la mort de Malik Oussekiné...

La doctrine de maintien de l'ordre à la française est principalement répressive et consiste à aller au contact des manifestant·e·s, d'où des bilans extrêmement lourds en nombre de manifestant·e·s blessé·e·s et en gravité des blessures (sans compter les nombreux policiers et gendarmes blessés) ; ce que l'on ne constate pas dans des pays européens comparables ayant aussi à faire face à des mouvements violents. En effet, ailleurs en Europe, des polices ont réfléchi à différentes doctrines, notamment des stratégies de facilitation du dialogue, de la communication et de la désescalade avec les manifestant·e·s ¹⁵. En France, il n'y a malheureusement pas de volonté politique pour mettre en œuvre ces dernières .

14 Fabien Leboucq, Anaïs Condomines, CheckNews, « Des «armes de guerre» ont bien été utilisées par les gendarmes à Sainte-Soline, contrairement à ce qu'affirme Gérard Darmanin », Libération, 28 mars 2023.

15 Anne-Sophie Simpère, « La France est-elle la mauvaise élève en matière du maintien de l'ordre », Basta, 31 mars 2023.

Depuis le 20 mars 2023, jamais les dénonciations des dérives du maintien de l'ordre français n'ont été aussi unanimes. En France, elles émanent aussi bien de l'ensemble de la société civile, la Ligue des droits de l'Homme, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France que d'autorités administratives indépendantes chargées de la protection des droits humains (Défenseuse des droits, Président du Conseil national des droits de l'Homme). À l'international, la Fédération Internationale des droits humains, le rapporteur des Nations unies ainsi que la Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe¹⁶ demandent à la France d'éviter tout usage excessif de la force et lui rappellent que le droit de manifester doit être respecté. Bref, la politique répressive voulue par Emmanuel Macron est pointée du doigt partout. C'est l'arme du faible pour imposer ses décisions en piétinant la démocratie.

Le processus d'adoption à marche forcée de la réforme des retraites, imposée par Emmanuel Macron, est un concentré de graves dérives démocratiques ; que ce soit dans la méthode de traitement des syndicats, dans l'emploi dévoyé d'une panoplie d'outils législatifs pour écourter les débats parlementaires et finir par priver de vote l'Assemblée nationale, dans le recours répété du gouvernement à des mensonges sur le contenu de la réforme et, enfin, dans la volonté de mater l'opposition populaire en recourant à un maintien de l'ordre ultra répressif. La démocratie est ainsi bafouée dans ses grandes dimensions sociales, représentatives et de « gouvernement pour le peuple ».

Emmanuel Macron s'isole et reste sourd au bouillonnement de colère des Français·e·s. Il qualifie le peuple manifestant de « *foule illégitime* », les jeunes en manifestations spontanées sont des « *factieux* ». Il refuse de parler aux syndicats, mais accorde une interview à « Pif gadget » ! Le mépris, toujours...

La contestation déborde le sujet de la réforme des retraites, fait surgir la question du sens du travail, des niveaux de salaires en lien avec la répartition des richesses et du travailler toujours plus à l'heure de la crise climatique. La désescalade des tensions passe par un retrait de la réforme, mais, pour le pouvoir la loi est passée grâce au 49.3. Le Conseil constitutionnel va jouer un rôle central : il peut encore bloquer la réforme, mais les espoirs sont minces, et il peut autoriser ou rejeter la procédure de référendum d'initiative partagée (RIP). Réponse le 14 avril...alors que les luttes continuent.

Evelyne Dourille-Feer, économiste, militante altermondialiste à Attac. Elle avait déjà publié ce texte sur son [blog](#).

¹⁶ Conseil de l'Europe, 24 mars 2023.