



N° 2666

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 2020.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à la création d'une commission d'enquête sur la **sincérité**,  
l'**exhaustivité** et l'**exactitude** de l'**étude d'impact** relative aux  
projets de loi organique relatif au système universel de retraite  
(n° 2622) et de loi instituant un système universel de retraite  
(n° 2623) au regard des **dispositions de l'article 8 de la loi  
organique n° 2009-403 du 15 avril 2009** relative à l'**application  
des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution**,*

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution  
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Valérie RABAULT, Boris VALLAUD, Régis JUANICO, Hervé SAULIGNAC  
et les membres du groupe Socialistes apparentés <sup>(1)</sup>,

députés.

---

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Joël Aviragnet, Ericka Bareigts, Marie-Noëlle Battistel, Gisèle Biémouret, Christophe Bouillon, Jean-Louis Bricout, Luc Carvounas, Alain David, Laurence Dumont, Olivier Faure, Guillaume Garot, David Habib, Christian Hutin, Régis Juanico, Marietta Karamanli, Jérôme Lambert, George Pau-Langevin, Serge

Letchimy, Josette Manin, Christine Pires Beaune, Dominique Potier, Joaquim Pueyo, Valérie Rabault, Hervé Saulignac, Sylvie Tolmont, Cécile Untermaier, Hélène Vainqueur-Christophe, Boris Vallaud, Michèle Victory.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Premier ministre a déposé le 24 janvier 2020, des projets de loi ordinaire et organique engageant une refonte sans précédent de notre système d'assurance vieillesse depuis 1945.

Pour la première fois, le droit à une retraite complète ne dépendra plus d'une durée de cotisation mais d'un âge de départ, dit âge d'équilibre, qui est construit pour s'accroître dans le temps. Quant au montant de la pension, celui-ci ne dépendra pas du montant du salaire sur une période limitée et structurellement favorable à l'assuré mais des cotisations versées sur l'ensemble de sa carrière et transformées selon un mécanisme d'acquisition et de liquidation de points.

Ce système se veut universel, au sens où il doit se substituer à l'ensemble des régimes de retraite de notre pays, qu'il s'agisse des régimes de base ou des complémentaires obligatoires.

Une réforme d'une telle magnitude emporte des effets sans précédent pour les dizaines de millions de Français auxquels elle s'appliquerait et porte sur des masses financières qui ont représenté 325 milliards d'euros en 2018.

S'il ne faut toucher à certaines lois que d'une main tremblante, celles parmi les plus fondamentales de notre République sociale ne sauraient de surcroît être touchées d'une main hâtive et précipitée.

Or la hâte et la précipitation caractérisent les conditions d'examen des textes précités. Le Premier ministre n'a laissé que six jours aux députés pour découvrir, examiner et analyser cent trente-neuf pages de dispositions législatives et mille vingt-neuf pages d'étude d'impact avant l'expiration du délai de dépôt des amendements à ces dispositions proposées.

Considérant les dates d'entrée en vigueur prévues par ces projets de loi (2022 puis 2025), l'étalement de l'application de la réforme proposée jusqu'en 2045 et l'absence de caractère d'urgence quant à l'équilibre financier du système actuel – ainsi que l'a rappelé dans son avis le Conseil d'État pour qui « le projet de loi intervient dans un contexte de relative solidité du système français de retraite, en raison notamment des réformes des années récentes qui ont permis de sécuriser son financement – , il n'existe aucune justification possible à ces délais qui n'ont donc pour but

que de contraindre la capacité du Parlement à exercer pleinement les missions constitutionnelles qui sont les siennes en matière législative.

Dans un contexte calendaire extrêmement contraint, le Groupe Socialistes et apparentés s'était inquiété précocement de l'enjeu majeur de l'étude d'impact pour un projet de loi qui entend entièrement revoir un élément clef du pacte social tel que refondé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. La branche vieillesse de la sécurité sociale présente une indéniable complexité, fruit tant de l'histoire sociale, économique et politique de notre pays, que de l'irréductible complexité des parcours de vie qu'elle doit appréhender au plus près pour faire œuvre de justice.

Indépendamment de ses options, de ses choix politiques légitimes, un projet de loi visant à refondre l'ensemble de nos régimes de retraites ne peut que soulever un nombre considérable de questions, avoir un impact sur toutes les carrières professionnelles autant que les retraites des futurs retraités, sur les politiques familiales autant que sur bon nombre de nos politiques de solidarité.

Plus que jamais avec un tel projet de loi, l'étude d'impact est un élément essentiel pour le législateur.

L'avis du Conseil d'État, particulièrement incisif sur cette réforme, a souligné lui aussi la haute importance de ce document pour le travail législatif sur ce projet de loi.

Il a décrit celle-ci comme étant *«insuffisante»* pour *«certaines dispositions»*, ne répondant pas *«aux exigences générales d'objectivité et de sincérité»* et manquant de *«précision»*, pour *«vérifier que cette réforme est financièrement soutenable»*. *«Le Conseil d'État constate que les projections financières ainsi transmises restent lacunaires et que, dans certains cas, cette étude reste en deçà de ce qu'elle devrait être»*.

Enfin et plus que tout, le Conseil d'État estime ne pouvoir *«garantir la sécurité juridique»* de la réforme.

De telles inquiétudes exprimées par la plus haute juridiction administrative sur une réforme qui emporte l'ensemble de la société française pour les générations à venir et porte sur le quart de la dépense publique ne peuvent qu'alerter le Parlement.

Les travaux en Commission spéciale depuis le 3 février ont confirmé d'une part, la place centrale de l'étude d'impact et, d'autre part, les innombrables

contestations dont elle est l'objet, de la part de députés de toutes les oppositions, mais aussi dans le débat public via de très nombreuses interventions d'économistes et autres experts.

Les députés Socialistes et apparentés ont ainsi questionné précisément le Gouvernement sur les lacunes soulevées par le Conseil d'État comme celles découvertes au gré de nos travaux. Ces questions, parfois répétées jusqu'à l'absurde, sont restées sans réponse ou ont été renvoyées au contenu même de l'étude d'impact qui a généré celles-ci.

Parmi ces nombreuses questions et qui emportent des effets considérables se trouvent : les conséquences des mécanismes de transition sur les 10,7 millions de Français nés entre 1963 et 1975 et qui ne devaient subir aucune conséquence de la réforme, les mécanismes de calcul et les flux financiers liés à ces mêmes périodes de transition et aux dispositifs de compensation ou encore, les conditions d'éligibilité à la retraite minimale fixée à 85 % du SMIC, notamment pour les agriculteurs, et l'évolution de ce montant de pension dans le temps du fait des coefficients d'actualisation.

Ce sont ainsi tantôt des millions de Français ou des dizaines de milliards d'euros qui naviguent dans un flou inédit pour un texte qui entend refonder une composante de notre contrat social et dont l'un des objectifs affichés est de redonner lisibilité et prévisibilité à notre système de retraite.

Cette situation est dommageable car elle aurait pu être évitée.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le rôle des rapporteurs dans le processus législatif a été renforcé du fait de l'inscription en séance du texte adopté par la commission. Le travail d'audition, notamment des ministres et de leurs administrations, en plus de l'ensemble des parties prenantes à un projet de loi, relève de la pratique ordinaire du travail législatif. Le calendrier retenu pour l'examen de ces deux projets de loi à l'Assemblée nationale a réduit cet exercice à presque rien.

C'est lors de la même réforme constitutionnelle que les études d'impact ont été renforcées et rendues obligatoires. Lors de la dernière réforme du Règlement de l'Assemblée nationale en juillet 2019, le rapporteur d'application a vu ses prérogatives, notamment à l'endroit de l'étude d'impact, en première lecture, reconnues et renforcées en prévoyant désormais la systématisation de sa nomination dès le dépôt du texte.

Le Règlement de l'Assemblée nationale charge particulièrement ce rapporteur d'application d'une « contribution » sur l'étude d'impact lors de l'examen en première lecture. De manière surprenante, la majorité a en revanche rejeté un amendement prévoyant explicitement l'intervention précoce de ce rapporteur d'application dans les commissions spéciales.

Le choix fait à la demande du groupe majoritaire de recourir à une commission spéciale a privé le travail législatif en première lecture des prérogatives d'un tel rapporteur d'application, et cela malgré une demande faite par notre groupe au Président de l'Assemblée nationale d'une interprétation plus favorable du Règlement de celle-ci.

L'examen engagé des projets de loi n° 2622 et n° 2623, qui ont lieu dans la première commission spéciale constituée depuis cette dernière réforme du règlement, fait la tragique démonstration de cette lacune. Les discussions en commission font apparaître de graves défauts d'information du Parlement et ont conduit à de nombreuses reprises à des mises en cause inédites de la sincérité de l'étude d'impact.

Les doutes portant sur la sincérité et la solidité de l'étude d'impact d'une part et la décision du Gouvernement de ne pas apporter des éléments de clarification dans le cadre des débats d'autre part, obligent les parlementaires, au-delà de la conformité constitutionnelle formelle, à s'assurer de la sincérité, de l'exhaustivité et de l'exactitude de l'étude d'impact.

Dès lors, il appartient au Parlement de se saisir des outils prévus par le Constituant et le législateur organique pour permettre le bon exercice des prérogatives constitutionnelles que le Parlement détient en application de l'article 24 de la Constitution et qui dispose que : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* »

La Commission d'enquête parlementaire dispose de larges pouvoirs d'investigation dont la possibilité de se faire remettre tout document de l'administration ainsi que de la possibilité de faire témoigner, sous serment, toute personne qu'elle convoque.

Il nous apparaît que cette prérogative du Parlement est la seule permettant à ce stade, d'assurer la bonne information des parlementaires, l'étude d'impact relevant sans ambiguïté de l'action du Gouvernement. Ainsi, la présente proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête entend s'assurer de la sincérité, de l'exhaustivité et de

l'exactitude de l'étude d'impact relative aux projets de loi ordinaire et organique relatifs au système universel de retraite au regard des dispositions de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

En effet, cet article dispose que les études d'impact doivent notamment exposer avec précision *« l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue »*.

La présente proposition de résolution respecte les conditions de recevabilité prévues par l'article 138 du Règlement de l'Assemblée nationale puisqu'aucune mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou une commission d'enquête antérieure, n'ont eu lieu sur cette étude d'impact depuis le 24 janvier 2020.

Enfin, la mise en œuvre d'une Commission d'enquête s'attachant à des dispositions en cours d'examen au Parlement ne constituerait pas une novation considérant que le Sénat avait créé une commission d'enquête chargée de recueillir des éléments d'information sur les conséquences de la décision de réduire à trente-cinq heures la durée hebdomadaire du travail le 11 décembre 1997 soit le lendemain du dépôt du projet de loi sur la réduction de la durée hebdomadaire légale du travail à 35 heures.

Ainsi, les conditions de droit et de fait sont réunies pour la création d'une commission d'enquête sur l'étude d'impact relative à l'instauration d'un système universel de retraite.

## PROPOSITION DE RÉOLUTION

### **Article unique**

En application des articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, est créée une commission d'enquête de trente membres chargée de s'assurer de la sincérité, de l'exhaustivité et de l'exactitude de l'étude d'impact relative aux projets de loi organique relatif au système universel de retraite (n° 2622) et de loi instituant un système universel de retraite (n° 2623) au regard des dispositions de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.