

Une analyse stratégique et tactique

Par **PIERRE-FRANÇOIS GOUIFFES**, Maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques*



La promulgation le 9 novembre 2010 de la loi n° 2010-1330 portant réforme des retraites a clos une importante séquence politique et sociale, la quatrième réforme menée à son terme dans ce domaine après celles de 1993, 2003 et

2007, sans oublier l'échec retentissant de 1995.

Le présent article se propose d'analyser cette réforme au regard du cadre d'analyse proposé par l'auteur dans son récent livre « Réformes. Mission impossible ? » (La documentation française, 2010).

Réforme des retraites et vie publique nationale

Cette réforme n'était pas inscrite dans le programme du candidat Nicolas Sarkozy en 2007, mais l'analyse historique récente démontre qu'il n'y a aucun lien entre l'inclusion ou non d'un projet de réforme dans un programme électoral et le succès ou l'échec ultérieurs de projet.

Le déroulement de la réforme conforte le principe du caractère légitime et en quelque sorte banal de l'opposition à toute réforme d'ampleur. L'opposition a été large, couvrant l'opposition politique, l'ensemble des organisations syndicales de salariés - alors qu'il y avait eu une alliance entre le gouvernement et la CFDT en 1995 et 2003 -, et des organisations de jeunesse proches des syndicats et de l'opposition politique.

“L'opposition politique a mené les habituels combats de retardement parlementaires et constitutionnels pour faciliter la montée en puissance de la mobilisation”

La volonté d'unité des organisations syndicales et notamment des deux principales d'entre elles - CGT et CFDT - a amené un type d'opposition frontale mais non radicale, ces deux centrales ayant toujours voulu garder au mouvement un caractère maîtrisable et légitime pour l'opinion publique.

L'opposition politique a mené les habituels combats de retardement parlementaires et constitutionnels pour faciliter la montée en puissance de la mobilisation. En face,

la réforme et sa dramatisation en septembre-octobre 2010 ont contribué à renforcer l'autorité de l'exécutif sur la majorité.

On a retrouvé le constant débat national de concurrence de légitimité entre majorité électorale et « mouvement social », en quelque sorte la légitimité de rue. Les manifestations - importantes et répétées - sont demeurées pour l'exécutif un sujet de préoccupation tant par l'ampleur de la protestation qu'elles ont exprimé que par les risques qu'elles pouvaient induire en matière d'ordre public.

On a retrouvé - comme d'habitude - un certain blocage des services indispensables au fonctionnement normal de la société. Ce blocage a été modéré dans le secteur traditionnel des transports publics, mais nouveau et concret avec

“La détermination du vainqueur de la bataille de l'opinion publique est une question complexe et polémique car infiniment politique”

des pénuries de carburant associé aux grèves des raffineries. La conduite de la réforme a donc posé les problèmes habituels et complexes d'ordre public, symbolisés par la volonté de débloquer raffineries et dépôts pétroliers, voire l'utilisation des stocks stratégiques.

Réforme, opinion publique, sondages et médias

La détermination du vainqueur de la bataille de l'opinion publique est une question complexe et polémique car infiniment politique. Des opposants à la réforme considèrent que l'exécutif a perdu cette bataille, du fait d'une négociation sociale tronquée, de l'ampleur et de la répétition de manifestations importantes, enfin de sondages d'opinion très défavorables en fin de séquence. Si la préparation de l'opinion a été probablement moindre qu'en 2003, l'exécutif avait alors également connu une érosion forte

de sa popularité (le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin était passé de 58% d'opinion favorable en janvier 2003 à 42% en septembre selon TNS Sofres) : l'érosion des sondages de 2010 n'a donc rien d'exceptionnel.

La réforme, gestation et mise en oeuvre

Beaucoup de choses se sont déroulées en amont de l'annonce de la réforme détaillée le 13 juillet 2010 :

de la réforme des retraites de 2010

annonce par le Président d'une réforme mi 2010 lors du discours au Congrès le 22 juin 2009, nomination d'Eric Woerth comme ministre du travail et donc porteur politique en mars 2010, publication d'un rapport plutôt alarmiste du conseil d'orientation des retraites sur le financement des retraites le 14 avril 2010. L'exécutif a indiqué progressivement ses orientations pour ne pas surprendre totalement lors de l'annonce en conseil des ministres le 13 juillet 2010.

La réforme est alors devenue le point focal de l'action de l'exécutif, à la fois de sa capacité de réforme mais aussi du fait qu'il prenne à bras le corps la réduction des déficits publics dans un domaine emblématique et symbolique. La coalition favorable à la réforme s'est limitée à la majorité politique et parlementaire, avec un certain appui sur l'opinion publique que l'exécutif a espéré au moins résignée, et un soutien passif et discret des organisations patronales. L'autre date clef de la réforme est le 7 septembre 2010, date d'ouverture du débat public à l'Assemblée nationale. L'été semble avoir permis aux opposants d'organiser des manifestations importantes à l'automne après les mobilisations partiellement réussies des 7 mai et 24 juin 2010.

L'exécutif a déployé sa réforme de façon classique : travail d'explication et de conviction au Parlement et dans les médias, préservation de sa coalition, débat politique avec l'opposition et les organisations syndicales, adaptation à l'ampleur de la mobilisation, acceptation d'un conflit frontal mais considéré comme maîtrisable.

“La mise en place de la réforme après l'annonce aura duré au total au moins quatre mois entre l'annonce (13 juillet) et la date de promulgation (9 novembre)”

L'important travail de préparation n'a pas empêché l'exécutif de faire face à d'importants aléas, une constante à prendre en compte : l'affaiblissement politique et médiatique du ministre Eric Woerth, la solidité et la puissance probablement inattendues de la mobilisation de l'automne, l'implication de certaines organisations de jeunesse en octobre et donc le retour d'un « risque jeunesse » particulièrement redouté depuis la réforme Devaquet de 1986, enfin les difficultés d'approvisionnement en carburant suite aux grèves et aux blocages de dépôts pétroliers.

La « crise chaude » qui a constitué un retournement souvent fatal pour le destin de nombreux projets de réformes n'a pas atteint de point de non retour. Si l'exécutif n'a pas gagné la bataille de l'opinion et à du

faire face à une opposition unie et tenace, deux points majeurs ont tenus : la solidité de la majorité politique et la préservation de l'ordre public et du fonctionnement normal de la société.

La mise en place de la réforme après l'annonce aura duré au total au moins quatre mois entre l'annonce (13 juillet) et la date de promulgation (9 novembre).

Les conséquences de la réforme des retraites

La réforme des retraites de 2010 s'inscrit dans la continuité des réflexions et actions sur le financement des retraites initié en France il y a vingt ans avec la publication du livre blanc de Michel Rocard en 1991. Certains analystes considèrent qu'elle a peu de chances d'être la

“Un retrait de la réforme aurait eu pour l'exécutif des effets beaucoup plus dévastateurs”

dernière réforme, la loi votée contenant d'ailleurs une clause de rendez-vous fixée à 2013 pour une réforme « systémique ». Comme les tentatives de réformes précédentes – succès ou échecs –, elle a eu sa part de convulsions et de « passions françaises » et laissera également des traces pour les réformes futures.

Les conséquences politiques du déroulement de la réforme doivent être analysées avec prudence. D'un côté, l'exécutif et notamment le chef de l'Etat ont atteint à l'issue de cette réforme de niveaux particulièrement

bas dans les sondages. C'est une situation habituelle pour toute réforme difficile, comme on l'a vu pour Jean-Pierre Raffarin en 2003. Il faut toutefois rappeler le fait qu'un retrait de la réforme aurait eu pour l'exécutif des effets beau-

coup plus dévastateurs, avec un effet cumul entre des opposants à la réforme galvanisés par leurs succès et le découragement de ceux qui y étaient favorables. Alain Juppé en 1995 et Dominique de Villepin en 2006 ont connu cette situation politique peu enviable.

Certains responsables politiques et syndicaux opposés à la réforme ont dès à présent renvoyé aux élections présidentielles et législatives de 2012 l'explication finale. Cette posture est d'autant plus naturelle qu'à la différence des réformes de 1993, 2003 et 2007, cette réforme a été positionnée très tard dans le calendrier électoral. ■

* pfgouiffes@gmail.com. Jean-François Gouiffes est l'auteur de « Réformes, mission impossible ? » - La Documentation française - 152 pages