

Une analyse stratégique et tactique de la réforme des retraites de 2010 à travers le référentiel du livre « Réformes. Mission impossible ? »

Par Pierre-François Gouiffès¹

La réforme des retraites de 2010 entre totalement dans le champ des réformes étudiées dans le livre. Il s'agit bien d'une réforme visant à l'adaptation de l'Etat providence décidée par l'exécutif qui a eu ici comme toujours en France un rôle éminent, l'ensemble des autres acteurs ne faisant que se positionner par rapport à son initiative.

Comme les échecs de réforme sont définis comme les situations où une initiative d'un gouvernement est purement et simplement retirée par ce même gouvernement, **cette réforme n'est pas un échec au sens du livre**, où l'on ne se préoccupe ni d'un jugement sur le fond de la réforme ni de ses éventuelles conséquences politiques et électorales.

L'analyse ci-après reprend le cadre d'analyse du livre et notamment de sa partie conclusive intitulée « Peut-on apprendre des réformes ratées ? ».

1 Réforme et vie publique

Réforme et fonctionnement de l'exécutif politique

Réformes et programmes électoraux

Les opposants à la réforme des retraites de 2010 ont beaucoup reproché à l'exécutif le fait que cette réforme n'était pas incluse dans le programme électoral du candidat Nicolas Sarkozy en 2007², d'où une certaine illégitimité de la réforme en question.

C'est un argument défendable, mais pratiquement il n'y a tout simplement aucun lien entre l'inclusion ou non d'un projet de réforme précis dans les programmes électoraux et le succès ou l'échec ultérieur. Le fait que la réforme soit mentionnée est tout sauf une garantie de succès, ce qui semble conforter l'adage que l'on prête à Raymond Barre selon lequel « *il ne faut pas faire de programme* ».

Réforme et temps politique

Dans le passé, beaucoup d'échecs de réformes sont liés à une certaine précipitation de l'exécutif et à sa contrainte de temps par rapport au calendrier électoral (en général moins de deux ans). En ce qui concerne la réforme des retraites de 2010, on peut constater qu'elle a été lancée dans la deuxième moitié du quinquennat (première annonce en juin 2009), une différence importante par rapport aux réformes des retraites mises en œuvre en 1993, 2003 et de 2007, qui avaient été entreprises moins quelques mois seulement après les élections nationales.

¹ pfgouiffes@gmail.com

² « *Le droit à la retraite à 60 ans doit demeurer* ». Ces propos sont confirmés par Nicolas Sarkozy dans un entretien à RTL en mai 2008 : <http://www.youtube.com/watch?v=-oFxcjyItMI>.

Plusieurs raisons ont amené à ce choix d'un lancement tardif. C'est principalement la crise financière de septembre 2008 et ses conséquences sur les finances publiques et les comptes sociaux qui vont amener l'exécutif à changer sa position. Jusqu'alors, le Premier ministre François Fillon avait plutôt ralenti le mouvement, dans sa double position du gardien du programme de 2007 et de défenseur de la réforme de 2003.

Réformes et gouvernance de l'exécutif

La réforme de 2010 comporte la double particularité de l'affaiblissement politique du ministre du travail Eric Woerth impliqué au moins médiatiquement à partir du début de l'été dans l'affaire Bettencourt, mais aussi le rôle tout à fait éminent pris par le conseiller social du Président Raymond Soubie, y compris sur le plan médiatique. Le Président de la République a donc été fortement impliqué et n'a pas constitué – comme souvent ses prédécesseurs François Mitterrand et Jacques Chirac – un point d'arbitrage distinct du gouvernement.

La réforme et son opposition

Le déroulement de la réforme conforte le principe énoncé dans le livre du caractère légitime, normal et donc en quelque sorte banal de l'opposition à toute réforme d'ampleur. Les opposants à la réforme ont donc ici légitimement exercé à l'encontre du projet de réforme des libertés publiques aussi essentielles que leur liberté d'opinion, leur liberté de manifester et le droit de grève.

L'opposition a été assez large, couvrant l'opposition politique, l'ensemble des organisations syndicales - alors qu'il y avait eu une alliance entre le gouvernement et la CFDT en 1995 et 2003 -, et différentes organisations de jeunesse.

La volonté d'unité des organisations syndicales et notamment des deux principales – CGT et CFDT – a amené un type d'opposition qu'on pourrait qualifier de frontale mais non radicale, les centrales voulant garder au mouvement un caractère maîtrisable. L'opposition a enfin profité lors des journées d'action d'octobre de l'apport quantitatif et symbolique fort de différentes organisations étudiantes et lycéennes.

Opposition politique

Comme indiqué dans le livre, l'opposition politique n'a comme d'habitude pas eu une contribution essentielle au destin du projet de réforme. Elle a mené les habituels combats de retardement facilitant la montée en puissance de la mobilisation. Le combat parlementaire et juridique n'avait pas réellement pour objet d'empêcher la mise en place de la réforme, mais de servir de relais de mobilisation vers les médias et la rue. L'opposition a fait enfin un recours constitutionnel auquel le Conseil constitutionnel a répondu dans sa décision du 9 novembre 2011.

Au sein de la majorité, la réforme et la dramatisation qui l'a accompagné en octobre ont constitué un instrument important de renforcement de l'autorité de l'exécutif sur la majorité. Les voies dissidentes n'ont eu que peu de poids.

La rue et les manifestations

On a constaté le retour permanent du débat français sur la concurrence de légitimité entre majorité électorale et « mouvement social », la légitimité de rue. Même si les Premiers ministres Raymond Barre et Jean-Pierre Raffarin ont affirmé chacun en leur temps que « *la politique du gouvernement ne se détermine pas en fonction de la longueur d'un cortège* » et que « *c'est pas la rue qui gouverne !* », ce débat revient en permanence sur la table en France, les manifestations de rue étant pour l'exécutif un sujet critique de préoccupation tant par l'ampleur de la protestation qu'elles expriment que par les risques qu'elles induisent en matière d'ordre public.

Avant la réforme de 2010, une seule grande réforme récente avait pu résister à des manifestations puissantes : la réforme des retraites menée par le gouvernement Raffarin en 2003. La réforme des retraites de 2010 va peut-être constituer un second moment en la matière, avec plusieurs mobilisations comparables par leur ampleur aux manifestations les plus importantes de l'opposition au plan Juppé (12 décembre 1995) et au CPE (28 mars 2006) et supérieure à la mobilisation contre la réforme des retraites de 2003 (manifestations du 13 mai et du 3 juin 2003). Le non paiement des jours de grève constitue un élément important pour la maîtrise de la mobilisation, d'où une alternance nouvelle entre journées d'action en semaine (cinq sur sept sur septembre et octobre 2010) et journées le samedi (deux sur sept).

La grève et les atteintes au fonctionnement habituel de la société.

Le mouvement a été accompagné par des journées d'action de grève ayant de fait des conséquences maîtrisées dans le domaine traditionnel des transports publics, mais un impact fort et nouveau du fait des grèves dans le secteur de l'approvisionnement en carburant. Il n'y a en revanche jamais eu de tentative sérieuse de déclenchement d'une grève générale.

On a retrouvé – comme d'habitude - un certain blocage des services indispensables au fonctionnement normal de la société. Ce blocage a eu lieu finalement de façon assez modérée dans le secteur traditionnel des transports publics, mais finalement avec beaucoup plus d'impact concret dans le blocage de l'approvisionnement en carburant associé aux grèves des raffineries. Ce blocage est un événement en soi qui a attiré naturellement l'attention du public et des médias, un objectif souvent important pour les opposants ; c'est aussi pour ces derniers une arme à double tranchant dans la bataille de l'opinion publique, car le niveau de légitimité de cet instrument dans l'opinion est beaucoup plus bas que la manifestation et la grève.

La question de l'ordre public face à l'opposition à la réforme

L'opposition à la réforme a posé également les problèmes habituels et complexes d'ordre public, symbolisés par la volonté de débloquent raffineries et dépôts pétroliers, voire l'utilisation des stocks stratégiques : l'exécutif a en effet la responsabilité ultime de l'ordre public et du fonctionnement harmonieux de la société : tout écart par rapport à ce fonctionnement harmonieux lui est *in fine* imputé en tant que responsable en dernier ressort, au moins autant que les opposants eux mêmes.

Mais les risques les plus importants tiennent encore davantage aux modalités des manifestations elles même, et aux risques d'incivilités et de violence sur la voie publique qui en résultent. Cela a été particulièrement sensible lors de l'implication des jeunes dans la réforme au mois d'octobre.

Réforme, opinion publique, sondages et médias

On a retrouvé ici les catégories habituelles contribuant à la traditionnelle bataille de l'opinion publique : diffusion de sondages multiples et parfois contradictoires, regards des médias.

La détermination du vainqueur de la bataille de l'opinion publique est une question complexe. Si l'on regarde les précédentes réformes des retraites, elle a été largement perdue par Alain Juppé en 1995, mais plutôt gagnée par le gouvernement Raffarin sur la réforme 2003 (une réforme principalement centrée sur l'alignement du secteur public sur le secteur privé) et en 2007 (ou certains ont au contraire reproché à l'exécutif de ne pas être assez loin).

Fin octobre 2010, différents opposants à la réforme déclarent que l'exécutif a perdu la bataille de l'opinion publique, sur la base d'une négociation sociale considérée comme tronquée, de l'ampleur et de la répétition de manifestations importantes, enfin de sondages d'opinion défavorables à l'égard tant de l'exécutif que de sa réforme. Deux considérations ne doivent pas être oubliées ici : probablement une préparation de l'opinion moindre qu'en 2003, mais aussi le fait que l'exécutif avait connu lui aussi alors une érosion très forte de sa popularité en 2003 (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 de la situation de l'exécutif en 2010 dans les sondages n'a donc rien d'exceptionnel.

La réforme de 2010 a-t-elle comme l'indique le livre ouvert une « boîte de Pandore » et allumé ou rallumé des angoisses profondes et cachées de la société française ? Sur ce point, il est probable que l'amalgame le plus important ait été fait lorsqu'a surgi l'affaire Bettencourt via l'implication au moins médiatique du ministre du travail Eric Woerth.

2 La réforme, gestation et mise en oeuvre

La conception de la réforme

Comme indiqué dans le livre, beaucoup de choses se sont déroulées en amont de l'annonce de la réforme détaillée le 13 juillet 2010 : annonce par le Président qu'une réforme des retraites sera mise en place mi 2010 lors de son discours au Congrès de Versailles le 22 juin 2009, nomination d'Eric Woerth comme ministre du travail et donc porteur de la réforme en mars 2010 après les élections régionales, publication d'un rapport plutôt alarmiste du conseil d'orientation des retraites –COR– sur les perspectives financiers des régimes de retraite le 14 avril 2010.

Cohérence avec l'ensemble de l'action publique

La réforme est alors devenue le point central de l'action de l'exécutif, à la fois de sa capacité de réforme (volontarisme politique) mais aussi du fait qu'il prenne à bras le corps la question de la réduction des déficits dans un domaine emblématique. De façon assez classique, l'exécutif a conservé une certaine confidentialité des ses intentions pour conserver des marges de manœuvre tout en donnant progressivement des orientations pour ne pas surprendre au moment de l'annonce le 13 juillet 2010.

Camp des ouis et camp des nons

La coalition favorable à la réforme s'est limitée à la majorité politique et parlementaire (les tensions ultérieures ayant d'ailleurs comme conséquence de renforcer l'autorité de l'exécutif sur cette majorité), avec un certain appui sur l'opinion publique qu'on l'a espéré au moins résignée à l'inévitabilité de l'ajustement, et un soutien passif et discret des organisations patronales.

En revanche et contrairement à 2003, il ne semble y avoir aucune volonté d'élargir la coalition en direction des organisations de salariés et notamment vers la CFDT.

Synthèse sur la préparation à la réforme

éléments clefs de la préparation de la réforme des retraites de 2010

Thème	application à la réforme des retraites de 2010
définition juridique précise du contenu de la réforme, test de la validité politique, juridique et constitutionnelle	Contenu du projet de loi présenté en conseil des ministres le 13 juillet 2010
constitution de la coalition stratégique favorable à la réforme	Solidité de la majorité parlementaire derrière le gouvernement Pas de recherche d'alliances vers les organisations syndicales
préservation de l'ordre public et garantie du fonctionnement normal de la société	Déroulement pacifique des manifestations, gestion des interruptions des transports publics et blocage des approvisionnements pétroliers
planification de différents scénarios et des positions tactiques associées	Apparemment peu d'options ouvertes, situation discrète (mise en place ou retrait de la réforme)
écoute attentive et respectueuse des opposants à la réforme	Nombreuses déclarations critiques de l'opposition politique et des organisations syndicales en la matière, à la base d'une critique sur « l'illégitimité » de la réforme
sensibilisation de l'opinion publique	Utilisation des annonces (rapport du COR d'avril 2010), lancement de différents « ballons d'essai » sur les réflexions de l'exécutif avant les annonces officielles
mise en cohérence avec l'ensemble de l'action publique	Démonstration de la capacité réformatrice du Président cohérence avec les efforts relatifs aux finances publiques

L'annonce et l'application de la réforme : le moment de vérité

L'annonce a eu lieu le 13 juillet 2010 mais il faut également prendre en compte l'autre date clef du 7 septembre 2010, date d'ouverture du débat public à l'Assemblée nationale. Ce recul a permis à l'opposition à la réforme d'organiser des manifestations à la rentrée après les mobilisations partiellement réussies des 7 mai et 24 juin 2010.

Le temps de la mise en œuvre

Dans les faits, la mise en place de la réforme après l'annonce aura duré au total au moins quatre mois entre l'annonce (le 13 juillet) et la date prévisionnelle de promulgation (vers mi novembre 2010). Le temps consacré au débat parlementaire et au traitement du recours constitutionnel semble être désormais au minimum de deux mois et demi, un calendrier législatif qu'il semble extrêmement difficile de réduire.

L'exécutif a déployé sa réforme de façon classique : travail d'explication et de conviction au Parlement et dans les médias à destination des parties intéressées, préservation de sa coalition, débat politique avec l'opposition et les organisations syndicales, adaptation face à l'ampleur de la mobilisation, acceptation d'un conflit frontal à partir du moment où il a été considéré comme maîtrisable.

L'important travail de préparation n'a pas empêché l'exécutif de faire face à d'importants aléas, une constante à prendre en compte dans la mise en œuvre des réformes. Quatre aléas ont semblé particulièrement importants : l'affaiblissement politique et médiatique du principal porteur politique du projet, Eric Woerth, fortement impliqué dans l'affaire Bettencourt, la puissance probablement inattendue de la mobilisation de l'automne (les débats de juillet pouvaient laisser envisager une opposition moins virulente), l'implication de certaines organisations de jeunesse au cours du mois d'octobre et donc le retour du « risque jeunesse » particulièrement redouté notamment par les gouvernements de centre droit depuis la réforme Devaquet de 1986, enfin les difficultés de l'approvisionnement en carburant suite aux grèves et aux blocages de dépôts pétroliers.

La « crise chaude »

Le livre propose une définition des « *crises chaudes* » qui ont été souvent des préalables funestes pour l'échec des réformes. Il est intéressant les éléments de convergence et de divergence de la réforme de 2010 avec cette fameuse crise chaude.

caractéristiques de la crise chaude

Thème	Application à la réforme des retraites de 2010
Isolement stratégique - faiblesse de la coalition favorable à la réforme - affaiblissement de la solidarité de la majorité politique	La solidité de la majorité politique UMP n'a jamais été mise en défaut ; les voies dissonantes ayant peu de poids justement à cause de la dramatisation de la crise
Défaite dans la bataille de l'opinion publique - faible sensibilisation de l'opinion publique à la thématique de la réforme - contradiction avec les thématiques de campagne, - faible maturation de la thématique de réforme dans l'opinion, - réveil d'une angoisse profonde ou d'un non-dit de la société française - développement des arguments passionnels et non rationnels dans l'opposition à la réforme	Situation complexe : - consensus fort sur le caractère inéluctable de la réforme - succès de la thématique d'une réforme « injuste » mais sans objectivation concrète de cette critique - coût important à court terme en matière de popularité, mais sans gain majeur pour l'opposition politique
Puissance et cohérence de l'opposition à la réforme - combat parlementaire difficile - ampleur et renouvellement des manifestations - ampleur et solidité des mouvements de grève	Bataille de retardement classique menée par l'opposition politique au Parlement Importance et renouvellement des manifestations (deux avant l'été, sept après l'été)
Augmentation des risques en matière d'ordre public et de risques pour le fonctionnement normal et harmonieux de la société - importance des désagréments sur la vie quotidienne du public et de la vie économique - incivilités et atteintes à l'ordre public	Excellente maîtrise des grandes manifestations organisées par les centrales syndicales Risques liés à la mobilisation lycéenne et à la question des approvisionnements en carburant

Comme l'objectif majeur de tout réformateur est de ne JAMAIS parvenir à une telle situation, il est possible de considérer que l'exécutif a évité une telle crise car deux points majeurs ont tenu : la solidité de la majorité politique et la préservation de l'ordre public et du fonctionnement normal de la société. En revanche, les opposants ont probablement marqué des points en montrant la solidité de leur opposition et en empêchant à l'exécutif de gagner la bataille de l'opinion publique.

Sur ce sujet de l'opinion publique, l'entrée dans le mouvement des syndicats pétroliers en octobre 2010 a été perçue par l'exécutif comme une circonstance favorable permettant de reprendre la main en octobre 2010, cette initiative abimant plutôt l'image des organisations syndicales au bénéfice de l'exécutif.

3 Les conséquences envisageables de la réforme des retraites

Conséquences sur l'esprit de réforme

La réforme des retraites de 2010 s'inscrit dans un champ de réflexion sur le financement des retraites initié en France il y a vingt ans avec la publication du livre blanc de Michel Rocard en 1991, puis les réformes mises en œuvre de 1993, 2001, 2003 et 2007 et l'échec retentissant de 1995. La réforme s'inscrit donc dans plus de continuité qu'il n'y paraît et gardera probablement une certaine importance dans l'histoire sociale de la France. Beaucoup d'analystes considèrent qu'elle a peu de chances d'être la dernière, le Sénat ayant d'ailleurs voté une « clause de rendez-vous » pour une nouvelle réforme.

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.

Conséquences politiques

A court terme, les modalités de la réforme semblent avoir fait à court terme une victime d'importance, en la personne de Jean-Louis Borloo, alors impétrant à Matignon. Le président de la République ne semble pas avoir été totalement convaincu par sa capacité à faire face à une crise d'ordre public notamment lors des difficultés liées aux dépôts pétroliers et décide au final de maintenir François Fillon au poste de Premier ministre le 14 novembre 2010.

A moyen terme, 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 crise de niveaux particulièrement bas dans les sondages. C'est une situation classique pour toute réforme difficile, et sur ce point le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait rencontré une situation assez similaire pendant et après sa réforme de 2003.

Il est toutefois indispensable de rappeler le fait qu'un retrait de la réforme aurait eu pour l'exécutif des effets beaucoup plus dévastateurs, avec un effet cumul entre les opposants à la réforme galvanisés par leurs succès et le découragement ou la perte de confiance 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 d'ailleurs dès à présent renvoyé aux élections présidentielles et législatives de 2012 l'explication finale, attitude d'autant plus naturelle que cette réforme a été positionnée tard dans le quinquennat.*

Face à ce défi, se pose pour la majorité UMP la question d'un rétablissement rapide de la confiance dans l'exécutif pour affronter dans de bonnes conditions les élections nationales de 2012. A ce stade, il semble prudent considérer que la réforme des retraites de 2010 aura un rôle important mais non décisif dans le résultat définitif de 2012, à côté d'autres questions comme la perception du bilan global de l'exécutif sortant, la situation économique et sociale du pays, enfin la séduction et la crédibilité de l'offre politique alternative de l'actuelle opposition.