





# Nicolas Sarkozy 2007-2012 : Le dépôt de bilan



# Nicolas Sarkozy 2007-2012 : Le dépôt de bilan

*Un bilan établi par le cabinet d'experts de Terra Nova*



© Terra Nova, la fondation progressiste  
66, avenue des Champs-Élysées  
75008 Paris

☎ 01 58 36 15 20  
contact@tnova.fr

[www.tnova.fr](http://www.tnova.fr)

# Sommaire

Remerciements .....	13
Introduction .....	15

## PARTIE I

### DETTE, FINANCES PUBLIQUES, CROISSANCE : PAYER LA FACTURE DU SARKOZISME

1. POLITIQUE INDUSTRIELLE, EMPLOI : LA FRANCE FRAPPÉE PAR LA CRISE .....	29
<i>Une dégradation sans précédent de l'emploi</i> .....	31
<i>Une politique de l'emploi prise à revers par la crise</i> .....	33
<i>Les limites de la stratégie française de sortie de crise</i> .....	36
2. COMPÉTITIVITÉ, INNOVATION : L'AUTRE GRAND ÉCHEC DU QUINQUENNAT .....	41
<i>Une aggravation peu contestable de notre compétitivité depuis 2007</i> .....	43
<i>Les échecs du quinquennat</i> .....	46
3. FINANCES PUBLIQUES : 600 MILLIARDS DE DETTE SUPPLÉMENTAIRE DEPUIS 2007.	
POUR QUEL BÉNÉFICE ? .....	53
<i>Une dégradation sans précédent des finances publiques</i> .....	54
<i>Un programme d'ajustement peu crédible</i> .....	55
<i>En conséquence, le niveau de la dette publique est aujourd'hui insoutenable</i> .....	56
<i>La politique budgétaire s'est caractérisée par un triple défaut de justice, de crédibilité et d'anticipation</i> .....	58
<i>La planification budgétaire s'est caractérisée par un défaut de crédibilité</i> .....	59
<i>Le bilan du quinquennat dans le domaine des finances publiques lègue un terrible héritage au prochain Président de la République</i> .....	60
<i>Annexes</i> .....	61
4. POLITIQUE FISCALE : L'ANTI-RÉFORME .....	67
<i>Les classes aisées et supérieures et les entreprises, grandes gagnantes de la politique fiscale</i> .....	68
<i>La fin du quinquennat signe la « fin de l'illusion » sur le plan fiscal</i> .....	69
5. SECTEUR FINANCIER : LES LIMITES DU DISCOURS .....	73
<i>Une supervision tardive et limitée</i> .....	73
<i>Des progrès européens freinés</i> .....	74
<i>Des mesures de régulation bancaire insuffisantes</i> .....	75

PARTIE II  
L'ÉTAT SOCIAL AFFAIBLI

Chômage, pauvreté, exclusion : les oubliés du quinquennat

1. DES PROMESSES DE PLEIN EMPLOI AU RETOUR DU CHÔMAGE DE MASSE .....	83
<i>Un échec révélé par les chiffres malgré les tentatives de dissimulation .....</i>	84
<i>Des choix idéologiques en décalage avec la réalité conjoncturelle .....</i>	85
<i>Une politique illisible et peu ambitieuse.....</i>	86
<i>La promesse de la flexi-sécurité n'a pas été tenue .....</i>	87
2. POUVOIR D'ACHAT : BEAUCOUP DE BRUIT POUR RIEN .....	91
<i>Heures supplémentaires : la mesure emblématique du quinquennat de Nicolas Sarkozy est aussi la plus néfaste .....</i>	92
<i>Les annonces volontaristes sur le partage de la valeur ajoutée n'ont été suivies que de peu d'effets.....</i>	93
<i>Les incitations à la négociation collective sur les salaires ont été timides .....</i>	93
<i>Les sujets essentiels des prix du logement et de l'énergie n'ont pas été traités.....</i>	94
<i>Aucune action n'a été entreprise pour encadrer les hautes rémunérations.....</i>	95
3. LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : LA COUPABLE NÉGLIGENCE .....	97
<i>Un appauvrissement réel des Français .....</i>	98
<i>Une focalisation idéologique et inefficace sur la « pauvreté volontaire » .....</i>	99
<i>Les vrais leviers de la lutte contre la pauvreté délaissés.....</i>	100

Protection sociale : injustices et démissions

1. SANTÉ : DÉFICITS RÉCURRENTS ET DÉGRADATION DE L'ACCÈS AUX SOINS .....	105
<i>Derrière une prétendue « rigueur », les déficits et l'injustice .....</i>	106
<i>Un accès aux soins qui s'est dégradé .....</i>	107
<i>Une absence d'ambition pour les soins de premier recours .....</i>	108
<i>Une mauvaise méthode de réforme de l'hôpital .....</i>	109
2. RETRAITES : UNE RÉFORME INJUSTE ET INSUFFISANTE .....	111
<i>Une réforme qui a dévalorisé l'idée même de réforme .....</i>	112
<i>Une réforme injuste.....</i>	112
<i>Une réforme qui n'est pas à la hauteur des problèmes posés .....</i>	113
<i>Des « oubliés » coupables .....</i>	115
3. DÉPENDANCE : LES PERSONNES ÂGÉES OUBLIÉES .....	117
<i>Perte d'autonomie : l'obligation d'une réforme .....</i>	117
<i>Le projet de la Droite : l'individu seul face à sa dépendance .....</i>	118
4. POLITIQUE DE LA FAMILLE : LES PROMESSES IGNORÉES.....	123
<i>Pour les prestations, les promesses non tenues et l'immobilisme au détriment des familles modestes.....</i>	124
<i>Pour les jeunes enfants, les portes d'un accueil de qualité fermées à double tour...</i>	125

PARTIE III  
LES FRANÇAIS LIVRÉS À EUX-MÊMES

Menaces sur les services au public

1. QUE RESTE-T-IL DE NOTRE ÉCOLE?.....	131
<i>Des moyens financiers et humains réduits .....</i>	131



<i>Pour les élèves et les personnels, des difficultés accrues par une logique réactionnaire</i> .....	134
2. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE : L'AUTONOMIE SANS LES MOYENS.....	139
<i>L'« autonomie » des universités version libérale : une mise en compétition des établissements qui débouche sur une mise sous tension financière</i> .....	140
<i>Des moyens réels gâchés</i> .....	142
<i>Deux échecs incontestables : la réforme du statut des enseignants-chercheurs et le démantèlement de la formation des maîtres</i> .....	146
<i>Aucune avancée significative pour la vie étudiante</i> .....	146
3. LA CASSE DES SERVICES PUBLICS EN RÉSEAU.....	149
<i>Une qualité qui se dégrade</i> .....	150
<i>Des services publics sous-financés</i> .....	151
<i>L'accroissement des inégalités face aux services publics</i> .....	153
4. UNE RÉFORME DE L'ÉTAT BRUTALE ET INEFFICACE.....	155
<i>Une réforme censée remettre à plat l'ensemble des missions de l'état mais dont l'ambition n'a finalement été que budgétaire</i> .....	156
<i>En dépit de moyens importants, la RGPP n'a obtenu que des résultats limités</i> ....	157
<i>La rgpp a jeté un discrédit préjudiciable sur l'idée de réforme de l'état</i> .....	160
5. FONCTION PUBLIQUE : DU GRAND BOUM AU GRAND PSCHITT.....	161
<i>La politique du « un sur deux » a mis les services publics sous tension sans atteindre ses objectifs de maîtrise de la masse salariale</i> .....	162
<i>Les grandes lois du quinquennat pour la fonction publique : beaucoup d'idéologie et des efforts concentrés sur la RGPP</i> .....	163
<i>Les autres chantiers du quinquennat ont été soit abandonnés, soit inachevés, soit à la remorque d'autres politiques sociales</i> .....	164
<i>Les chantiers réussis du quinquennat sont ceux où l'état-employeur s'est départi de son dogmatisme et a gagné la confiance des partenaires syndicaux</i> .....	165

### Une qualité de vie dégradée

1. LOGEMENT : UNE POLITIQUE COÛTEUSE, INJUSTE ET ERRATIQUE.....	169
<i>Des politiques structurelles peu efficaces</i> .....	170
<i>Un Etat qui se condamne à l'impuissance et à la démagogie</i> .....	173
2. POLITIQUE DE LA VILLE ET RÉNOVATION URBAINE : UN PARADOXE AU DÉTRIMENT DES BANLIEUES.....	177
<i>Une politique qui concerne 751 zones urbaines sensibles, au risque de la dilution de son action et de la stigmatisation des banlieues</i> .....	178
<i>Un volet social en panne</i> .....	179
<i>Un « pilier urbain » ébranlé</i> .....	180
3. UNE POLITIQUE CULTURELLE OBSOLETE.....	185
<i>Des politiques culturelles ternes et affaiblies</i> .....	186
<i>L'absence de prise en compte des bouleversements induits par le numérique</i> .....	192
<i>Des erreurs stratégiques manifestes dans le domaine du cinéma et de l'audiovisuel</i> .....	194
4. SPORT : LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT.....	197
<i>Sport pour tous : le grand recul</i> .....	197
<i>Pas de crise pour le sport bling bling</i> .....	201
<i>Un ministère affaibli</i> .....	203
5. DU GRENNELLE DE L'ENVIRONNEMENT À « L'ENVIRONNEMENT, ÇA COMMENCE À BIEN FAIRE ! ».....	205
<i>Dans la plupart des domaines on ne peut pas reprocher l'inaction</i> .....	207

<i>Une constellation de mesures qui masque maladroitement un manque de préparation et de cohérence.....</i>	208
<i>La biodiversité reléguée au rang de l'image et des bons sentiments .....</i>	211
<i>Des résultats encore incertains à cause d'une action inadaptée et un manque de courage évident.....</i>	211
6. L'ATOME ROI : LE REFUS D'UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE NÉCESSAIRE .....	213
<i>Une priorité manquée : la sobriété énergétique .....</i>	214
<i>Un bilan mitigé en matière d'énergies renouvelables.....</i>	216
<i>Un soutien indéfectible et à courte vue à la filière nucléaire.....</i>	217
<i>Le refus de la taxation environnementale de l'énergie .....</i>	218
7. AGRICULTURE : LA RASE CAMPAGNE .....	221
<i>Politique agricole commune : une absence de projet politique .....</i>	222
<i>Une volte-face historique sur le sujet des quotas laitiers qui affecte la crédibilité du gouvernement .....</i>	223
<i>En matière de politique agro-environnementale, un double discours .....</i>	224
<i>La cogestion contre le pouvoir législatif.....</i>	225
8. TRANSPORTS : DERRIÈRE LES GRANDES DÉCLARATIONS, LA NAVIGATION À VUE .....	227
<i>Un bilan législatif modeste et des réformes inachevées .....</i>	228
<i>L'annonce d'un réengagement de l'Etat s'est heurté aux contraintes financières et aux lobbies .....</i>	231
<i>Le renforcement du rôle de l'Etat actionnaire et la constitution de filières industrielles dans les transports au point mort .....</i>	233

#### PARTIE IV LA RÉPUBLIQUE ABÎMÉE

1. NICOLAS SARKOZY OU LA MISE EN SPECTACLE DE L'ÉTAT.....	239
<i>Nicolas Sarkozy : un pro du « storytelling ».....</i>	239
<i>La mise en spectacle de l'Etat généralisée à l'ensemble de l'action publique.....</i>	243
<i>Avec l'épuisement du processus, le rejet de Nicolas Sarkozy mais aussi la méfiance envers les institutions.....</i>	245

#### Liberté

2. LE MASSACRE DES CONTRE-POUVOIRS .....	251
<i>Le renouveau des droits du Parlement n'aura pas lieu .....</i>	252
<i>Un quatrième pouvoir affaibli .....</i>	254
<i>La déconstruction des autorités administratives indépendantes au profit d'un Défenseur des droits inabouti.....</i>	255
<i>Le mépris des syndicats et des corps intermédiaires.....</i>	256
3. LA JUSTICE PIÉTINÉE .....	257
<i>L'inflation législative au service d'une politique de répression .....</i>	258
<i>Une justice démunie .....</i>	265
<i>Une justice méprisée .....</i>	267
4. DÉCENTRALISATION : L'ÉTOUFFEMENT PROGRAMMÉ DES CONTRE-POUVOIRS LOCAUX.	275
<i>Le bilan de la droite au pouvoir : de l'acte II de la décentralisation à l'acte I de la recentralisation .....</i>	277

SOMMAIRE

11

<i>La réforme territoriale de Nicolas Sarkozy opère quatre régressions .....</i>	278
5. NICOLAS SARKOZY ET LA LAÏCITÉ : DES CONTRE-SENS À GÉOMÉTRIE VARIABLE.....	285
<i>Les contre-sens de Nicolas Sarkozy sur la notion de laïcité .....</i>	286
<i>Une laïcité à géométrie variable exploitée contre l'islam .....</i>	290

Égalité, fraternité

1. SÉCURITÉ : APRÈS DIX ANS D'AGITATION, UN DOMAINE À REBÂTIR.....	295
<i>La culture du chiffre : beaucoup de communication, de nombreuses manipulations, les délinquances ne sont pas évaluées.....</i>	295
<i>Des discours volontaristes aux faibles résultats .....</i>	296
<i>La culture du chiffre a transformé les pratiques policières et conduit à une frénésie pénale peu éclairée .....</i>	297
<i>Le reality show de la loi pénale.....</i>	298
<i>La prévention de la délinquance recule depuis dix ans .....</i>	299
2. LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS RATRAPÉE PAR DES IMPÉRATIFS ÉLECTORAUX .....	303
<i>Les incohérences du gouvernement : un immobilisme créé par des revirements permanents .....</i>	304
<i>La dilution de la halde au sein d'un « défenseur des droits », recul notable en matière de traitement des discriminations .....</i>	307
3. IMMIGRATION : LE GOUVERNEMENT A UN PROBLÈME AVEC LES ÉTRANGERS.....	309
<i>Des lois multipliées pour une efficacité douteuse .....</i>	310
<i>La politique du chiffre et le mythe de l'immigration choisie abandonné.....</i>	311
<i>La stigmatisation d'étrangers désignés comme des boucs émissaires .....</i>	313
<i>Une intégration en panne .....</i>	315
4. LES OUTRE-MERS MÉPRISÉS.....	317
<i>Une vision stigmatisante des outre-mers et des ultramarins .....</i>	317
<i>Une politique de rupture et d'illusionnisme .....</i>	318
<i>Une ligne directrice claire : réduire les coûts et maintenir à distance .....</i>	320

PARTIE V

INTERNATIONAL ET EUROPE : UNE FRANCE MOINS INFLUENTE

1. NICOLAS SARKOZY « SAUVEUR DE L'EUROPE » : UN MAUVAIS MYTHE ÉLYSÉEN.....	325
<i>La promotion d'une Europe des nations peu constructive pour l'Union .....</i>	327
<i>Un gestionnaire de crises manquant de vision, de diplomatie et de leadership .....</i>	334
<i>L'échec de « l'europe protection », la promotion d'une europe libérale .....</i>	337
<i>Une politique de fermeture pour l'Europe.....</i>	339
<i>Une présidence de l'union européenne peu efficace .....</i>	341
2. AFFAIRES ÉTRANGÈRES : LES IMPASSES D'UNE POLITIQUE DE GESTICULATION .....	345
<i>La France n'a pas été au rendez-vous des grands enjeux du début du XXI<sup>e</sup> siècle ..</i>	346
<i>Cet échec trouve sa source dans l'instrumentalisation de la politique étrangère au service d'intérêts particuliers .....</i>	352
3. UN OUTIL DE DÉFENSE MALMENÉ.....	357
<i>Une volonté de rupture stratégique guidée par l'atlantisme.....</i>	359

<i>Des restructurations brutales pilotées à l'aveugle.....</i>	362
<i>Une renationalisation de notre politique industrielle de défense.....</i>	367
<i>Un interventionnisme désordonné.....</i>	369
Épilogue.....	373
Nicolas Sarkozy : et si demain, il revenait... ? .....	373
Index.....	381
Présentation de Terra Nova.....	000
Terra Nova – Déjà parus .....	000

## Remerciements

Cet ouvrage n'aurait pas été possible sans le travail des experts de Terra Nova et des coordonnateurs de pôle du cabinet.

La coordination éditoriale a été brillamment assurée par Anne Laroche, avec l'aide d'Alice Bonnet et d'Elsa Meyer.

Que tous soient ici vivement remerciés.



## Introduction

Une élection présidentielle ne se joue pas principalement sur un bilan. Des bilans mauvais peuvent conduire à une réélection; un bilan salué peut ne pas conduire à la victoire. Les électeurs, surtout lorsqu'ils hésitent, se projettent vers le quinquennat qui s'annonce plus qu'ils ne cherchent à saluer une action efficace ou à sanctionner de mauvais résultats. En outre, les bilans sont souvent difficiles à appréhender par des présentations médiatiques évidemment réductrices. L'électeur, comme le journaliste et parfois le politique, a la mémoire courte. La campagne de 2012 ne devrait pas échapper à cette règle.

Certaines particularités de la situation politique actuelle peuvent toutefois conduire à un sort différent.

*Dix ans se sont écoulés depuis que la gauche a quitté l'exécutif, soit la plus longue période sans alternance depuis 1981.* Le bilan dont il est possible de parler est bel et bien celui de la droite, sans que la question de « l'héritage » laissé par la gauche puisse raisonnablement être évoquée par la majorité actuelle. La droite a eu le temps de mettre en œuvre son action, d'en mesurer les résultats et, souvent, de changer d'orientation à 180°. Même s'agissant de la dette, la Cour des comptes a établi qu'une part importante du dérapage venait des choix structurels effectués par la majorité depuis cinq ans. En 2012, les électeurs auront eu le temps de confronter les résultats aux promesses, sans qu'une alternance rapide vienne interrompre l'élan de l'exécutif, comme en 1997, après 1995. De plus, c'est la première fois depuis 1981 que le Président sortant sollicite la reconduction, sans avoir été confronté à la cohabitation, comme François Mitterrand en 1988 et Jacques Chirac en 2002. Le fait que le quinquennat de Nicolas Sarkozy à l'Élysée ait succédé à cinq années où il a joué un rôle essentiel, au ministère de l'intérieur et, plus brièvement, à Bercy (2004-2005) accentue encore le caractère très personnel du bilan qu'il s'agit d'apprécier.

*La personnalité de Nicolas Sarkozy* est un deuxième élément de nature à accentuer la pertinence de l'approche de la campagne par le bilan. Son élection en 2007 a été très personnalisée et le niveau actuel de sa popularité s'explique en partie par la distance que les Français ressentent à son endroit. Après le Fouquet's, le yacht de Bolloré, les liens avec les milieux de l'argent, le passage de relais de Cécilia à Carla, la concentration des pouvoirs au « Château » au détriment de Matignon et des ministres, sont des éléments liés à la personnalité « bling bling » du Président sortant. C'est une sorte de référendum « pour » ou « contre » sa reconduction qui se jouera au printemps 2012; le bilan de son action et de sa manière très personnelle de conduire la France pèsera. A bien des égards, Nicolas Sarkozy a discrédité encore davantage l'action publique et la parole politique. Qui écoute encore Nicolas Sarkozy aujourd'hui? Qui croit les promesses d'action formulées au début de l'année 2012, alors même que les cartes, quoi qu'il arrive, seront rebattues dans quelques semaines? Quel crédit apporter à un homme qui a davantage marqué cette période par la parole que par l'action, et surtout pas par l'action motivée par l'intérêt général?

*La crise très grave que connaissent l'Europe et la France* sera évidemment exploitée dans le *storytelling* de la campagne que Nicolas Sarkozy présentera aux Français. Il n'a pas mis en œuvre toutes les promesses de campagne? La faute aux conservatismes de tous bords. Les impôts, en particulier la TVA, doivent être augmentés? La faute à la crise et à ses conséquences sur les finances publiques françaises et sur la compétitivité du pays. La rigueur désormais assumée? Une preuve du sérieux gestionnaire. A l'inverse, certaines des actions du Président de la République seront mises en valeur comme témoignant de sa vigueur réformatrice : les universités, les retraites, la RGPP, la révision constitutionnelle de 2008, le « sauvetage » de l'Europe seront parmi les réformes les plus valorisées. Il sera nécessaire, dans ce contexte, de mettre sur la place publique les éléments principaux de ce bilan pour que le mot « réforme » cesse d'être dévoyé.

\*

Terra Nova a voulu élaborer un document de référence présentant, de la manière la plus clinique possible, avec des faits et des chiffres, le bilan des années Sarkozy, et au-delà, des dix ans de la droite au pouvoir. Il ne s'agit pas ici de formuler des propositions – objet des contributions 2012



de Terra Nova diffusées sur le site [www.tnova.fr](http://www.tnova.fr) – mais bien de mettre en lumière les éléments objectifs du bilan de Nicolas Sarkozy.

Le présent ouvrage propose une analyse synthétique des principales politiques publiques, présentant les faits et chiffres essentiels. Un index permet un repérage efficace.

\*

Dès la fin 2009, avec *L'Etat pyromane*<sup>1</sup>, Terra nova avait souligné les ruptures que Nicolas Sarkozy mettait en œuvre par sa politique et qui incarnaient une forme de basculement néoconservateur à la française. Les deux dernières années du quinquennat ont confirmé cette intuition : aux choix économiques et sociaux injustes des premiers mois est venue se greffer une stratégie très manifeste d'appels du pied appuyés en direction de l'électorat du Front national. Pour ne prendre que deux exemples, la laïcité « adjectivée » des premiers temps (puis-que Nicolas Sarkozy la qualifiait systématiquement de laïcité « apaisée », « ouverte »...) a laissé la place à une laïcité de combat dirigée contre l'islam ; quant au ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, nommé en février 2011, il a été chargé, pour les quinze derniers mois du quinquennat, de mener une politique brutale et aveugle contre les étrangers, qu'ils soient étudiants diplômés de haut niveau, candidats à la naturalisation ou sollicitant le regroupement familial. Le résultat de ce jeu dangereux se mesurera au premier tour de la présidentielle...

Plus globalement, des pages qui suivent ressort un bilan mauvais. Les Français le ressentent et le sondage publié par *Le Nouvel Observateur* en partenariat avec Terra Nova<sup>2</sup>, au début du mois de janvier 2012, est sans appel. Pour 70 % d'entre eux, le bilan est négatif et ce jugement est largement partagé, y compris par 25 % des électeurs de l'UMP. A l'heure de se représenter devant les Français, Nicolas Sarkozy est en dépôt de bilan.

## UN ÉTAT MAL GÉRÉ ET MAL PILOTÉ

Le bilan de ces cinq années est au moins paradoxal sur un plan : alors que Nicolas Sarkozy pouvait passer pour un ministre ayant réussi, dans

1. Editions Delavilla, 270 p., février 2010.

2. <http://www.tnova.fr/note/sondage-exclusif-nicolas-sarkozy-son-bilan-son-boulet>.

son genre, place Beauvau, appuyé sur une équipe de serveurs de l'Etat en connaissant parfaitement les rouages, dont le préfet Claude Guéant, et pour un Président élu après une campagne brillante, son bilan à la tête de l'Etat est franchement mauvais.

Cette mal-administration s'est manifestée d'un bout à l'autre du quinquennat. Elle s'explique en premier lieu par la *place prise par la communication et de la mise en spectacle de l'Etat*, sans commune mesure avec tout ce qui a été fait par le passé, y compris à gauche. Les chiffres de la sécurité en sont le meilleur exemple : on définit les objectifs d'une politique – et on la juge – en fonction de chiffres qui sont manipulés et faussent non seulement la perception de ces résultats, mais, plus grave encore, l'action des services publics. Cette communication à outrance ne craint pas, là encore, les paradoxes, puisque dans de très nombreux domaines les données chiffrées objectives, recueillies par les administrations, ne sont tout simplement pas disponibles.

Cette mal-administration, c'est aussi une *mauvaise culture de l'urgence*, contrepartie évitable d'une certaine forme de dynamisme que l'on peut reconnaître à Nicolas Sarkozy. Ce président a érigé en mode d'emploi l'enchaînement d'un fait divers tragique, suivi de l'annonce d'une loi répressive, elle-même dépassée avant d'avoir pu produire tous ses effets. En matière de sécurité, de justice, d'entrée et de séjour des étrangers tout particulièrement, cette frénésie législative a discrédité l'action publique et dégradé les conditions de travail du Parlement surchargé. Plus anecdotiquement encore, Nicolas Sarkozy a développé la culture du gadget politique, aussi vite promu qu'oublié (qui se souvient de la lecture de la lettre de Guy Môquet imposée dans les collèges ou du projet de parrainage d'enfants déportés de la Seconde Guerre mondiale par des élèves de CM2?). Les effets sur les politiques publiques ne sont pas qu'anecdotiques : en matière pénale, la sévérité, marquée par la loi absurde sur les peines planchers, est allée de pair avec des difficultés d'exécution croissantes de ces sanctions, avec pour conséquence un crédit jeté sur l'action des policiers et des magistrats.

Cette frénésie se traduit par *l'absence de réflexion avant la décision*, de suivi et d'évaluation des politiques conduites. Le meilleur exemple est la suppression de la taxe professionnelle, décidée et annoncée par le Président seul, sans aucune étude préalable, les services de Bercy étant ensuite chargés de trouver les solutions techniques aux innombrables

contraintes posées par l'Élysée. Résultat : deux taxes au lieu d'une et un dispositif sensiblement plus compliqué. L'absence de cohérence et de constance frappe et choque et les exemples sont légion : on instaure une taxe sur les nuits d'hôtels les plus chères le 1<sup>er</sup> novembre 2011 avant d'annoncer sa suppression 10 jours plus tard ; on met en place la loi TEPA, à l'été 2007 et on la détricote tout au long du quinquennat ; on annonce, en janvier 2009, la suppression de la publicité dans l'audiovisuel public au moment même – le même jour, à la même heure – où une réunion interministérielle travaille sur l'augmentation de cette ressource ; on annonce que la déchéance de la nationalité sera étendue, avant de renoncer devant l'impossibilité juridique de l'opération. Tout cela n'est pas sérieux.

Plus gravement encore, *l'Etat est atteint dans son mode de fonctionnement institutionnel*. L'équilibre de l'exécutif bicéphale de la V<sup>e</sup> République a été bouleversé en profondeur : le Premier ministre est un « collaborateur » et les ministres sont réduits au rôle d'exécutants ; les décisions se prennent à l'Élysée et les conseillers du Président se répandent dans les médias (C. Guéant, H. Guaino, R. Soubie...). La révision constitutionnelle de 2008, votée dans les conditions que l'on sait – une voix de majorité –, ne change rien à cette situation, malgré la réussite de la QPC (question prioritaire de constitutionnalité). Pour le reste, le référendum d'initiative populaire introduit en 2008 n'a toujours pas reçu son texte d'application. Ce gouvernement aura été le premier de la V<sup>e</sup> République à laisser certains volets d'une révision constitutionnelle sans texte d'application pendant toute une législature. La volonté du constituant n'a tout simplement pas été respectée.

Cet affaiblissement de l'Etat, que les coups de mentons préfectoraux ne compensent pas, est allé de pair avec une montée en puissance de l'action des collectivités territoriales, et en particulier des régions, auxquelles des compétences ont continué à être déléguées, les contraignant à augmenter les impôts et à recruter. *Le dialogue de l'Etat avec les collectivités, comme avec l'ensemble des corps intermédiaires* – associations, syndicats... – est resté quasi-inexistant, comme l'a montré la réforme territoriale qui a joué dans la perte du Sénat par la droite. La réforme des retraites, non précédée d'une véritable négociation, a confirmé cette carence structurelle.

Après avoir fait de la « République irréprochable » un slogan de campagne, Nicolas Sarkozy a plutôt créé une « République dévoyée » en voie de

*berlusconisation* : les moyens de l'Etat sont mis à profit de quelques-uns, parmi les proches du Président (le groupe Bolloré a, tout en affirmant le contraire, récupéré d'importants marchés publics dont celui de la valise diplomatique; le conseiller sondage de l'Elysée Patrick Buisson a bénéficié de commandes pour plusieurs centaines de milliers d'euros, dénoncées par la Cour des comptes); les nominations scandaleuses s'enchaînent (mode de nomination des dirigeants de l'audiovisuel public; nominations de préfets; nominations dans la justice, avec en dernier lieu celle du directeur de cabinet du garde des Sceaux devenu procureur de la République de Paris); les dirigeants de l'Etat sont mis en examen (le Directeur central des Renseignements généraux, Bernard Squarcini) ou condamnés (Brice Hortefeux, deux fois, pour atteinte à la présomption d'innocence et pour injure raciale) et les affaires touchent même certains hauts magistrats, le juge Courroye, procureur de Nanterre étant mis en examen dans l'affaire dite des fadettes en janvier 2012. Ce quinquennat aura battu le record du nombre de ministres ayant quitté le gouvernement à la suite d'affaires ou de scandales (Eric Woerth, Michèle Alliot Marie, Alain Joyandet, Christian Blanc, Georges Tron, Brice Hortefeux, André Santini...). Les liens avec les grands groupes médiatiques et avec les milieux de l'argent expliquent de nombreuses décisions, comme l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent en ligne. Les contre-pouvoirs, dans la presse mais aussi au sein de l'Etat, sont affaiblis ou supprimés, et c'est une démocratie française en triste état que le Président de la République lègue en héritage.

En 2012, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, *l'Etat apparaît atteint* dans sa substance et dans sa capacité d'action : la RGPP et le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux ont été l'alpha et l'oméga de la conduite de l'administration. Il y avait des choses à faire; le dogmatisme et l'idéologie anti-Etat ont rendu tout changement autre que violent impossible. L'Etat a perdu en expertise, en capacité d'action, en crédibilité, pour des économies budgétaires modestes. Le paradoxe, là aussi, et le danger, c'est que dans ces temps de crise, les habitants et les entreprises de notre pays se tournent vers la puissance publique dont on attend des réponses et des solutions pour l'avenir, au moment même on lui coupe les ailes.

## DES VALEURS NÉO-CONSERVATRICES QUI NE SONT PAS CELLES DE LA RÉPUBLIQUE

En 2007, un peu avant cette élection que l'on a dit imperdable, beaucoup pensaient que Nicolas Sarkozy présentait une forme d'incompatibilité *personnelle avec les valeurs de la République*. En décalage avec la culture et les valeurs de notre pays, décomplexé par rapport à notre histoire commune, son élection paraissait rien moins qu'évidente. Une fois arrivé à l'Élysée, ce décalage, qui aurait sans doute pu permettre l'audace et la créativité, s'est transformé en rupture, en fossé.

Les exemples ne manquent pas. Sur la laïcité, il a d'abord donné des gages aux Eglises, et en particulier à l'Église catholique avec laquelle il a voulu « remettre la religion au cœur de la cité », avec une ode à la prêtrise, comparée à la vocation des enseignants, qui n'a pu que choquer les plus ouverts au fait religieux (discours du Latran 20 décembre 2007). En matière de politique étrangère, il a démontré son atlantisme aveugle en cédant au retour dans le commandement intégré de l'OTAN, sans aucune espèce de contrepartie (mars 2009).

*A rebours de la défense des libertés* ensuite, il a été le président de la vidéosurveillance, de l'espionnage des journalistes (affaire des fadettes), des peines planchers et du retour envisagé de la double peine. *Loin de tout esprit d'égalité*, il a théorisé avec sa majorité la stigmatisation des plus démunis, des « assistés », qui portent la responsabilité première de leur situation, voire des habitants des territoires d'outre-mer, dans une vision cartérisiste avec laquelle on pensait que la droite avait définitivement rompu. Avec Nicolas Sarkozy, les « insiders », les possédants, les héritiers, ont été systématiquement favorisés. *Loin de tout esprit de fraternité*, il n'a eu de cesse de fracturer, de monter les populations les unes contre les autres : les salariés qui se lèvent tôt contre les fonctionnaires et les assistés; les policiers contre les magistrats; les chrétiens contre les musulmans; les métropolitains contre les ultra-marins... La circulaire contre les Roms, à l'été 2010, est là encore une première depuis 1945, et une première honteuse : un texte officiel a ordonné aux préfets de mettre en œuvre des mesures de police contre des populations désignées en raison de leur origine ethnique. Le discours de Grenoble a été le manifeste de cette politique, à l'adresse de l'électorat frontiste dont les voix pèseront lourd au premier tour de la présidentielle.

Nicolas Sarkozy, en 2012 comme en 2007, joue avec les peurs des Français et donne de notre pays, notamment à l'étranger, une *image*

*repoussante*, celle d'une citadelle assiégée, qui, loin de rayonner et d'incarner les valeurs de la devise républicaine, cherche surtout à ne pas évoluer. C. Guéant l'a dit, dans des termes qui n'ont aucun sens : « Les Français veulent que la France reste la France ». Cela implique la fin du mythe de l'immigration choisie au profit du retour à celui de l'immigration zéro, la destruction des perspectives d'intégration pour les étrangers. Dans le même temps – et là, il y a une cohérence, celle de la fermeture et de l'exclusion de la vie publique –, toute évolution sur la question du droit de vote des étrangers aux élections locales est écartée.

A l'étranger, le mépris exprimé par le discours de Dakar a laissé des traces, comme la réception de Kadhafi en décembre 2007. Même en Europe, l'arrogance vis-à-vis des petits pays comme de certains pays fondateurs (on se rappelle le sourire méprisant de Sarkozy en conférence de presse avec Angela Merkel à propos de l'Italie) aura desservi la France, qui a poursuivi des buts purement nationaux au détriment de toute ambition européenne, et a instrumentalisé l'Europe, par exemple en matière de migrations et de contrôle des frontières.

## UNE FRANCE INJUSTE

Les Français qui ont accordé leur confiance à Nicolas Sarkozy en 2007 avaient sans nul doute envie de changement. Il a réussi à faire croire qu'il était l'homme de la situation, qu'il allait mettre la France en mouvement (« Ensemble tout devient possible »), redonner leurs chances à tous les habitants du pays, partager du pouvoir d'achat. Or, le quinquennat qui s'achève aura été un des plus durs et injustes de la V<sup>e</sup> République. Si Chateaubriand a raison (« Les Français n'aiment point la liberté; l'égalité est leur idole » – *Mémoires d'outre-tombe*), Nicolas Sarkozy aura à rendre des comptes.

Premier facteur d'inégalité, la *politique fiscale*. Les choix budgétaires ont systématiquement privilégié les ménages aisés et les entreprises. Cela se traduit dans le volet recettes et en particulier dans le démantèlement de la fiscalité du patrimoine (4 milliards d'euros de baisses d'impôts pour les ménages les plus aisés, avec la réforme de l'ISF et des droits de succession, qui traduisent l'idée d'une France d'héritier; 7 milliards aux entreprises sans contrepartie sur l'emploi; aggravation des niches fiscales, machines à creuser les déficits). Dans les dépenses, si la hausse

incontrôlée de tous les budgets et programmes des lois de finances doit être soulignée pour relativiser l'image de rigueur et de sérieux dans la gestion (un des records est détenu par le budget de l'Elysée : + 252 %), une exception, incroyable et pourtant réelle, doit être dénoncée : celle du programme « accès et retour à l'emploi », qui a diminué sur la période 2007-2012.

Certaines réformes qui seront portées au crédit du Président sortant par sa majorité doivent être analysées au regard de l'objectif de justice sociale. S'agissant des retraites, les femmes, les salariés entrés très tôt sur le marché du travail, ceux qui ont suivi des carrières longues et pénibles, subiront de plein fouet les choix du gouvernement. A l'inverse, les électeurs déjà retraités, traditionnellement plus mobilisés lors des élections que le reste de la population et plutôt favorables aux conservateurs, ont été épargnés. D'autres pays européens n'avaient pas fait le même choix. Le pacte social français a ainsi changé de nature : la rente a pris le pas sur le travail et l'innovation, et la France est devenue un pays où les héritiers et les rentiers ont le dernier mot sur les travailleurs et les entrepreneurs. Alors que 10 % des Français détiennent 50 % de la richesse globale, les inégalités de patrimoine ont augmenté de 30 % en sept ans, sachant qu'hériter multiplie le patrimoine par six : pour gagner plus, les Français ont bien compris qu'il fallait d'abord mieux choisir sa famille plutôt que travailler plus. Candidat du pouvoir d'achat et du retour à l'emploi, Nicolas Sarkozy traîne ce boulet qui lui revient à la figure : pour 85 % des Français interrogés par *Le Nouvel Observateur* et Terra nova, son bilan en la matière est négatif.

Le résultat sur la *situation sociale du pays* est préoccupant. Depuis le début du quinquennat 300 000 personnes supplémentaires (soit l'équivalent de la ville de Nantes ou de Strasbourg) sont tombées sous le seuil de pauvreté (8,2 millions de personnes au total). Même le RSA, présenté comme la solution contre l'assistanat et les trappes à pauvreté, a échoué. Trop complexe, le dispositif n'a pas réussi à ramener vers le marché du travail ceux qui en ont été éloignés pendant longtemps. Cet échec a été aggravé par une politique du logement à contresens.

La France injuste, c'est aussi une France où *l'autorité judiciaire ne fonctionne plus*. La justice, avec l'école, est le parent pauvre du quinquennat de Nicolas Sarkozy, voire sa victime quand on constate la préfectoralisation accrue des procureurs, dont la proximité avec le pouvoir a atteint des sommets. Quant aux moyens, le Conseil de l'Europe a calculé que

le budget consacré à la justice, rapporté au PIB, plaçait notre pays en 37<sup>e</sup> position sur 43. La stigmatisation des magistrats à chaque fait divers, le durcissement de la législation pénale combiné avec une inexécution pathologique des décisions juridictionnelles et l'état honteux des prisons, décrédibilisent l'autorité judiciaire. L'introduction de jurés populaires en correctionnelle a ajouté à la confusion et a mobilisé, au nom de la démagogie, des énergies et des moyens budgétaires qui étaient nécessaires par ailleurs pour améliorer le fonctionnement des juridictions. Dans ce bilan, la réussite de la QPC (question prioritaire de constitutionnalité) ne pèse pas lourd. Surtout, du point de vue institutionnel, le Conseil constitutionnel, lui, n'a pas été réformé.

Ces faits alimentent le sentiment profond d'épuisement, cette fatigue que ressentent les Français devant une vie plus dure aujourd'hui qu'il y a dix ans et devant des perspectives plus sombres pour nos enfants et pour les jeunes de ce pays. Bien loin de se limiter à la crise, le ressenti des Français sur les dix dernières années dessine le portrait d'une décennie perdue : 74 % des trentenaires estiment vivre moins bien que leurs parents, comme 72 % des 20 à 30 ans.

## UN ÉCHEC ÉCONOMIQUE QUI HYPOTHÈQUE L'AVENIR

En 2007, Nicolas Sarkozy a voulu s'affirmer comme le Président de l'initiative économique, de la libération des contraintes et du pouvoir d'achat. Face à ses engagements, force est de constater que l'échec idéologique est net : le « Paquet fiscal » voté à l'été 2007 a choqué sur le plan des symboles (Liliane Bettencourt a récupéré un chèque de 30 millions d'euros au titre du paquet fiscal 2008...) et a été pris à revers par la crise. Le mal aura été fait, avec plus de 10 milliards d'euros par an pris dans les poches de tous les Français pour les donner aux ménages les plus riches. Plus grave encore, les capacités d'investissement du pays sont réduites et les politiques publiques actuelles sont, dans certains domaines, à 180° de ce qu'il faudrait faire.

Loin de tout sérieux budgétaire, Nicolas Sarkozy a été un *président dépensier*. Ainsi, la dette publique a explosé (elle a doublé de 900 milliards d'euros à 1800 milliards d'euros en 2012), une large part revenant aux choix du gouvernement, comme la Cour des comptes l'a montré de manière indiscutable. La charge de la dette est désormais le deuxième poste du budget de l'Etat.



La réhabilitation de la valeur travail – au détriment de la création d’emplois, à cause notamment de l’exonération des heures supplémentaires –, l’assouplissement des 35 heures, la flexibilisation du marché et du code du travail, ou encore la « responsabilisation » des chômeurs ont tourné court, face à l’explosion des plans sociaux et à l’envolée du chômage pendant la crise. Loin de convaincre par ces mesures et de réinventer une politique nouvelle de l’emploi, la majorité a d’ailleurs été contrainte de recourir aux « vieilles recettes » telles que le recours en urgence aux contrats aidés pendant la crise, pourtant vilipendés pendant la campagne, sans d’ailleurs que ces revirements soient expliqués, ni même réellement assumés face à l’opinion publique.

Cette politique a aussi aggravé les problèmes de compétitivité de la France, notamment vis-à-vis de l’Allemagne, avec des conséquences très lourdes (un demi-million d’emplois industriels perdus depuis 2007). Le déficit commercial a atteint un triste record historique et, sauf en 2009, la croissance a été sensiblement plus faible qu’en Allemagne.

Au total, l’insuffisance de l’investissement, la baisse de l’effort de recherche et développement, le faible renouvellement du tissu des entreprises, l’absence de positionnement sur les marchés émergents expliquent beaucoup plus le déclin de nos positions industrielles que le coût du travail en France, ou encore la durée du temps de travail, qui est en moyenne proche de celle de l’Allemagne.

Dans la réponse à la crise financière, le Président de la République a répété à plusieurs reprises après la faillite de Lehman Brothers : « Plus rien ne sera comme avant ». Pourtant, si l’Etat a joué son rôle et si le Président a assumé ses responsabilités en prenant des initiatives notamment au G20, la France est restée, en interne, très en-deçà de ce qui était nécessaire dans la recherche d’une nouvelle régulation financière : pas de mise en œuvre du rapport Vickers proposant la séparation des activités de dépôt et de banques d’affaires, pas de fonds de résolution pour assurer le soutien aux banques défailtantes, à la différence de ce qu’ont fait l’Allemagne et la Suède. Tout cela donne le sentiment d’une capture du pouvoir politique par le pouvoir bancaire.

L’enjeu de la présidentielle est donc de *trouver les moyens de remettre la France en marche, par des investissements judicieux.*

Or, les dysfonctionnements du système d'innovation et d'éducation, notamment l'insuffisance des moyens, handicapent la compétitivité et la croissance françaises. Dans le domaine universitaire, la réforme des universités a constitué une rupture majeure, incitant les établissements à de nouvelles logiques de responsabilité et de performance dans leur gestion, avec des outils souvent inadaptés. Le retard de notre pays reste toutefois très important, et la réforme a laissé de côté des sujets majeurs (échec massif en premier cycle, coupure entre grandes écoles et universités, précarité des conditions de vie des étudiants, dévalorisation sociale du métier d'enseignant-chercheur,...). Quant au Grand emprunt, il n'a pas produit les effets escomptés et n'est de toutes les façons pas à la hauteur des besoins du pays.

Plus globalement, l'investissement dans la jeunesse et dans la richesse humaine est dramatiquement insuffisant. Deux illustrations : les jeunes enfants de moins de trois ans sont de moins en moins pris en charge par l'école (le taux de scolarisation des moins de 3 ans a diminué de moitié : – 150 000 enfants !); et le nombre de jeunes sortants sans qualification aucune du système scolaire reste dramatiquement élevé.

\*

Avec un taux de chômage très élevé et des Français appauvris, une croissance faible, une compétitivité dégradée et un Etat gravement impuissant, le bilan est sombre. Nicolas Sarkozy laissera une République abîmée, des institutions affaiblies, des tensions fortes entre les habitants. Ce sont autant de défis à relever pour la France et pour l'Europe.

## PARTIE I

# Dettes, finances publiques, croissance : Payer la facture du sarkozisme



## Chapitre 1

# Politique industrielle, emploi : La France frappée par la crise

*Nicolas Sarkozy avait promis de protéger les Français contre la crise. Le bilan n'est pas à la hauteur : une croissance nulle, un pouvoir d'achat étal, un déficit extérieur de plus de 75 milliards d'euros en 2011 et un chômage en très forte hausse depuis 2007 (+30 %) approchant le cap symbolique des 3 millions (2,8 millions), un déficit budgétaire de près de 100 milliards d'euros, soit encore 5,7 % du PIB et le second déficit structurel le plus élevé des grands pays européens. Difficile de trouver matière à réconfort dans les derniers indicateurs de l'économie française...*

*L'aggravation brutale du chômage depuis le début de l'année 2012 (5,1 millions d'inscrits à Pôle emploi, 200 000 chômeurs de plus prévus en 2012 après 130 000 en 2011) et la réalité de la récession, ne sont pas de nature à exonérer le chef de l'Etat de sa part de responsabilité dans la situation d'un pays qu'il dirige depuis bientôt cinq ans.*

*Si la crise a pu masquer l'échec des principales réformes économiques et sociales du quinquennat, leur bilan réel n'en apparaît aujourd'hui qu'avec plus de force, à trois mois de la prochaine présidentielle.*

*Si l'échec des réformes est aujourd'hui patent, il n'est pas lié comme pour le prédécesseur de Nicolas Sarkozy à un progressif découragement face à la difficulté des choses et à la complexité des nombreux problèmes de l'économie française, ni même à un manque d'audace ou d'initiatives, mais à un problème plus fondamental : la perte progressive de la cohérence de l'action et la perte de crédibilité rapide des gains possibles des réformes proposées auprès d'une majorité de Français.*

*« Ensemble, tout est possible » avait promis le candidat en 2007. Très vite, ce slogan s'est délité sous le poids de réformes tantôt brouillonnes, tantôt incohérentes, très vite rattrapées par la réalité.*

*En raison d'orientations erronées, tout d'abord, depuis mai 2007. Le premier échec de Nicolas Sarkozy est idéologique. Dès les premiers mois du quinquennat, le gouvernement a entendu libéraliser l'économie et désarmer l'Etat, le « paquet fiscal » voté à l'été 2007 symbolisant cette orientation. Dès la fin de l'année 2008, le gouvernement sera pris à revers par la crise. Le plan de relance décidé sous la pression en 2008 fut trop éphémère et déséquilibré dans ses choix, de même que le Grand Emprunt trop tardif et ponctuel, alors qu'il aurait fallu au contraire soutenir l'effort d'investissement tout au long du quinquennat.*

*Faute de continuité dans les choix, ensuite. Mal préparées, lancées souvent sans concertation après avoir été annoncées dans la précipitation, les grandes réformes annoncées au début du quinquennat – de la réforme du marché du travail à celle des administrations publiques, des régimes spéciaux de retraite au Revenu de solidarité active, de la représentativité des syndicats à la « flexi-sécurité » – se sont heurtées très vite au mur de la réalité. D'autres priorités capitales – la mobilisation du chômage partiel pour lutter contre les effets de la crise sur l'emploi, la politique du pouvoir d'achat – n'ont pas été comprises à temps.*

*Faute d'une « gouvernance » adéquate de la réforme, enfin. Le rythme des textes législatifs s'est accéléré mais la réalité n'a pas suivi. Les mutations ont été plus souvent engagées qu'elles n'ont été achevées. Les véritables réformes de structure ont été ajournées ou édulcorées, notamment sur les ressorts structurels de la croissance que sont la re-spécialisation industrielle, l'innovation, ou encore la réforme de la protection sociale et de son financement. L'annonce en rafale de nouvelles réformes depuis le début 2012 ne saurait cacher l'essentiel : il aura été fait trop peu et trop tard dans le domaine économique et industriel.*

*Surtout, la nécessité d'un juste partage des efforts n'a pas été respectée. Pire, le quinquennat n'a jamais donné le sentiment de faire de ce principe un fil directeur de son action. Ainsi, en matière de fiscalité, une véritable politique de « redistribution à l'envers » au profit des classes aisées s'est accélérée, favorisant la rente, à rebours du discours initial sur la réhabilitation de la valeur travail, sans que la réforme des autres composantes de notre système de prélèvements obligatoires n'ait trouvé un véritable début de mise en œuvre. Plus généralement, l'actuelle majorité n'a pas su expliquer le projet de société sous-tendant les réformes entreprises.*

*Tout n'est pas négatif, bien sûr. Certaines réformes ont dessiné des avancées, telle que la mise en place du Revenu de solidarité active (RSA), le rapproche-*

*ment des volets indemnisation et accompagnement de l'Assurance chômage, les nouveaux moyens dédiés à l'innovation et aux pôles de compétitivité, ou encore l'amorce d'une réflexion nationale sur le financement des investissements d'avenir, notamment.*

*Mais au total, la multiplication des réformes dites « structurelles » depuis 2007, dans le champ économique et social, n'a pas accouché de réformes réellement « de structure » de l'économie et de la société française. Ce constat est vrai pour la re-spécialisation économique, l'égalité des chances, la lutte contre les multiples « dualismes » de la société française (insiders / outsiders sur le marché du travail, petites / grandes entreprises, détenteurs de patrimoine et salariés, etc.) ou encore pour la rupture avec les multiples corporatismes de la société française.*

*L'incapacité de l'exécutif à moderniser le marché du travail, la démocratie sociale ou les institutions et l'aggravation de la perte de compétitivité de la France et de ses déficits placent aujourd'hui la France dans une position extrêmement affaiblie. Quelle que soit la majorité qui gagnera les élections en 2012, la politique qu'elle engagera devra faire face à d'immenses contraintes héritées du présent quinquennat : déficits, faible croissance, perte de substance industrielle.*

*La prochaine majorité devra également, et quelle qu'elle soit, réconcilier les Français avec l'idée même de la réforme.*

## UNE DÉGRADATION SANS PRÉCÉDENT DE L'EMPLOI

*Depuis 2007, dans le domaine de l'emploi, la France a fait plutôt moins bien que les principaux pays européens (hormis l'Espagne) alors même qu'elle a connu en 2009 une récession plus limitée qu'ailleurs (-2,5 % contre -4,9 % en Allemagne par exemple).*

Selon Pôle Emploi, le nombre de demandeurs « sans aucune activité » est passé depuis 2007 de 1,9 à 2,8 millions, évolution particulièrement décevante par rapport à l'Allemagne et même par rapport à l'Italie, selon le FMI dans son étude annuelle sur la France<sup>1</sup>.

1. « France's economic policy / IMF annual report », 25 juillet 2011 : [www.imf.org/external/country/fra](http://www.imf.org/external/country/fra)

Le taux de chômage « officiel », qui a atteint 9,3 % de la population active en octobre 2011 devrait, selon l'OCDE, dépasser la barre symbolique des 10 % au moment de la Présidentielle, pour atteindre 10,4 %, à la fin de l'année prochaine. La France est bien loin de l'objectif de 9 % affiché par le Gouvernement au début de l'année 2011... et des 5,5 % de chômage affichés par l'Allemagne en octobre. En outre, de nombreuses entreprises attendent l'après Présidentielle pour annoncer leurs plans sociaux.

La réalité de la désindustrialisation et du sous-emploi en France est beaucoup plus ample.

*La France connaît depuis 10 ans une seconde vague historique de désindustrialisation après la première grande période de désindustrialisation française de 1978-1985.* Selon un récent rapport de la Direction du Trésor<sup>1</sup>, plus d'un demi-million d'emplois industriels ont été supprimés en France depuis 2007.

Certes, depuis près de quarante ans, la France vit avec un chômage de masse. Elle peine à faire une place aux jeunes sans se séparer des seniors ou à réinsérer ses chômeurs de longue durée. Mais depuis 2002 et *a fortiori* depuis 2007, le rythme de destruction de l'emploi, notamment industriel, s'accélère. En 2009, selon l'INSEE, près de 580 000 postes ont été supprimés et en 2010, l'industrie française a encore détruit 190 000 emplois.

*En réalité, depuis plus de deux ans, la France ne crée plus d'emplois stables.* Ainsi, si 100 000 « emplois » ont été créés en 2010, 97 000 l'ont été dans l'intérim ! Les temps partiels subis ont augmenté de plus de 200 000 personnes depuis la crise et les inactifs souhaitant travailler de plus de 100 000. Face à une reprise incertaine, les entreprises ne recréent plus de postes permanents.

*Plus inquiétant encore, les amortisseurs sociaux qui ont joué un rôle essentiel durant la crise s'essoufflent.* Le nombre de *chômeurs de longue durée* (plus de un an) a ainsi augmenté de plus de 500 000 personnes depuis septembre 2008 pour atteindre 1,6 million de chômeurs en octobre 2011 (sur un total de 2,7 millions de demandeurs d'emplois) soit 41 % des chômeurs.

1. Lilas Demmou, « La désindustrialisation en France », Direction générale du Trésor, Juin 2010 : [www.tresor.bercy.gouv.fr/etudes/doctrav/pdf/cahiers-2010-01.pdf](http://www.tresor.bercy.gouv.fr/etudes/doctrav/pdf/cahiers-2010-01.pdf)



Et le taux de pauvreté après transferts sociaux reste désespérément figé autour de 13 %.

*Malgré l'avalanche de textes et de mesures dites « d'urgence » pour l'emploi, la France reste ainsi aujourd'hui très en-deçà des engagements souscrits dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne sur l'ensemble des indicateurs : c'est le cas sur le taux d'emploi global des 15 à 64 ans, sur lequel la France est très nettement en-dessous de la moyenne européenne (64,6 % contre 65,4 %) et sur celui des « seniors » entre 55 et 64 ans (38 % en France contre 45 % en moyenne en Europe).*

## UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI PRISE À REVERS PAR LA CRISE

Comment expliquer cet échec ?

Xavier Bertrand, ministre de l'emploi, a annoncé en novembre un nouveau « plan d'action renforcé pour l'emploi », mais sans annoncer de nouvelle mesure ni prévoir de crédits supplémentaires – ils sont en baisse de 12 % dans le budget 2012. Ces annonces sont à l'image de la politique menée depuis 2007 : sans imagination et sans moyens.

*Contrairement à d'autres pays, dont l'Allemagne, la France n'a pas su mobiliser certains outils tels que le chômage partiel pour amortir le choc de la crise sur l'emploi. Faute d'anticipation. Faute de moyens aussi. Pendant que l'Allemagne a mis 6 milliards d'euros sur la table depuis 2008 et sauvé 250 000 emplois, la France n'a mobilisé que 150 millions.... Ce n'est que très tardivement que, face à la crise de l'emploi, le gouvernement a proposé d'assouplir le recours au chômage partiel, un dispositif qui permet aux entreprises en pleine tourmente économique de s'adapter à une chute d'activité sans licencier, tout en maintenant un niveau d'indemnisation pour les salariés touchés, de 60 jusqu'à 75 % du salaire brut.*

*Le discours sur la « revalorisation du travail » a été un échec. L'assouplissement des 35 heures, la flexibilisation du temps de travail, qui n'a cessé d'être accentuée, notamment par la loi du 20 août 2008<sup>1</sup>, ne se sont guère traduites par des résultats probants sur l'emploi.*

1. Possibilités de monétisation des journées de RTT, suppression de tout mécanisme d'autorisation des heures supplémentaires par l'inspecteur du travail, quasi-disparition du mécanisme du repos compensateur, extension de la possibilité d'appliquer un « forfait jour » (le temps de travail est décompté en jours et non plus en heures) au-delà des seuls cadres et possibilité de porter, avec l'accord du salarié, le nombre de jours de travail de 218 à 280, etc.

De même, le discours sur la « responsabilisation » des chômeurs à conduit à durcir les conditions d'indemnisation des chômeurs, la multiplication des procédures de contrôle et de sanctions jusqu'à l'instauration en 2009 de l'« offre raisonnable d'emploi » privant les demandeurs d'emplois du droit de refuser plus de deux demandes répondant à certains critères sous peine de radiation, ou encore l'assouplissement des règles de séparation amiable. Ce discours et ces mesures ont tourné court, face à l'explosion des plans sociaux et à l'envolée du chômage pendant la crise.

*Le dispositif phare de la majorité – l'exonération pour les heures supplémentaires, voté en 2007 avec le reste de la loi « TEPA » – a été totalement pris à revers par la crise. L'accroissement du nombre des heures supplémentaires a concouru à partir de 2009 à la remontée brutale du chômage par la destruction de près de l'équivalent de 420 000 emplois à temps plein.*

*En matière de politique d'aides à l'emploi, le gouvernement Fillon, malgré ses réticences, a été conduit à revenir en urgence aux mécanismes de traitement social du chômage à partir du début de l'année 2008, notamment en faveur des jeunes et des moins qualifiés, avant de les désarmer trop hâtivement fin 2010, en réduisant le nombre de contrats aidés de 25 % dans le budget 2011, alors qu'il aurait fallu au contraire les augmenter de manière très significative face à l'urgence sociale.*

Concernant *l'emploi des moins qualifiés*, les baisses de charges sociales sur les petits salaires décidées depuis les années 1990 pour limiter le coût de la main-d'œuvre étant arrivées quasiment à terme dès 2004 (les charges résiduelles sont désormais peu élevées et les problèmes de financement de la protection sociale compliquent toute poursuite de ce mouvement), la *modération des hausses du SMIC* a été privilégiée depuis l'élection de Nicolas Sarkozy pour que le coût de la main-d'œuvre peu qualifiée n'augmente pas. L'idée même de revalorisation du pouvoir d'achat en a souffert.

Quant au *Revenu de solidarité active* (« RSA »), les ambitions initiales sont loin d'avoir été réalisées<sup>1</sup>. Conçue par la gauche, la réforme du RSA a été mal appliquée par la droite. D'emblée sous-doté budgétairement

1. Voir Pierre Concaldi, *Alternatives Economiques* n°298, janvier 2011, « le RSA est encore loin du compte ».

(460 euros pour une personne seule, forfait logement compris), sa montée en puissance fut lente, très lente. Censé couvrir 2 millions de personnes dont 90 % dès la fin de l'année 2009, il a enfin atteint les 1,79 million de bénéficiaires fin 2010, après 1,26 million fin 2009. Surtout, l'accompagnement des allocataires a été négligé et le pilier « activité » a connu de grandes difficultés, comme avant lui celui du RMI (650 000 personnes). Enfin, de nombreux allocataires du RSA ont perdu dans la réforme certains droits connexes par rapport au RMI, notamment la CMU complémentaire et la majorité de l'aide personnelle au logement.

Les mêmes déceptions pointent s'agissant du *RSA « jeunes »* ouvert depuis septembre 2010, et qui a été d'emblée vidé de sa substance du fait de conditions drastiques d'éligibilité (il faut notamment avoir travaillé 2 ans à temps plein dans les trois dernières années). Sans surprise, ce dispositif ne touche depuis sa création que quelques milliers de jeunes, bien loin des 160 000 personnes potentiellement éligibles. Le Revenu de solidarité active méritait mieux.

*Autre échec, en partie explicable, il est vrai, par la crise : l'insuffisante mobilisation des entreprises pour l'emploi des séniors.* Contrairement à l'Allemagne qui a misé depuis 2007-2008 sur un renforcement de l'indemnisation des travailleurs âgés<sup>1</sup>, l'accent a été mis en France depuis 2006 sur les mesures *d'activation des dépenses sur les séniors*<sup>2</sup>. Toutefois, faute d'une mobilisation suffisante des entreprises, notamment sur l'adaptation des postes de travail et des carrières, et d'un effort sur le suivi et la formation des chercheurs d'emplois séniors, le taux d'emploi des 55-64 ans en France est l'un des plus faibles au sein de l'OCDE, ce qui pénalise le financement de la protection sociale alors que les générations du baby-boom ont commencé à arriver à l'âge de la retraite.

Enfin sur *l'emploi des jeunes*, la France possède un taux de chômage de 2 points supérieur à la moyenne européenne (22 % contre 20 %) ainsi que l'un des coûts du travail peu qualifié parmi les plus élevés de l'OCDE, ce qui nuit à l'emploi des jeunes sans qualifications.

1. Durée d'indemnisation prolongée de 18 à 24 mois pour les plus de 58 ans et de 12 à respectivement 15 et 18 mois pour les plus de 50 et 55 ans.

2. A la suite du Plan Sénior de 2006 (assouplissement des règles de cumul emploi-retraite, « CDD Senior », augmentation et progressivité de la surcote), les charges sur les mises en retraite d'office et les pré-retraites ont été alourdies en 2008, l'extinction progressive de la contribution Delalande programmée (2008-2010) et l'abrogation de la dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés annoncée.

## LES LIMITES DE LA STRATEGIE FRANÇAISE DE SORTIE DE CRISE

### *Une stratégie de sortie de crise hémiparalysante*

*La France a globalement retenu un choix majeur : la sortie de crise par la baisse des charges sur les entreprises, au détriment d'un partage plus équilibré au profit de la politique salariale et de la relance de l'investissement.*

Au plus fort de la crise, le gouvernement a multiplié les plans de soutien en faveur de certaines professions, les banquiers ou l'automobile notamment, mais n'a pris aucune mesure véritable en faveur des ménages, ni en faveur de l'emploi. Résultat : si le taux de marge des entreprises s'est vite rétabli, l'emploi a été la variable d'ajustement de la crise (ce qui n'a pas été le cas dans tous les pays européens), et le chômage s'est envolé.

Cette stratégie – qui s'est faite au détriment des revenus salariaux et d'une relance plus forte de l'investissement – a permis de conforter le redressement des marges des grandes entreprises, qui ont entrepris de grands efforts de restructuration depuis la crise, mais a beaucoup moins bénéficié aux PME et TPE, dont les marges ont continué à s'affaiblir.

De même, l'ambition d'établir une « *flexi-sécurité à la française* », équilibrée dans ses bénéfices entre salariés et employeurs, n'a pas été engagée sur de bonnes bases. Les réformes engagées jusqu'ici ont fait reposer l'essentiel du risque sur le salarié plutôt que sur l'entreprise. Elle s'est traduite par plus de flexibilité et peu de réelles garanties nouvelles pour les salariés. A l'inverse, la flexibilisation du marché et du code du travail a été poursuivie, sans que les salariés y soient significativement gagnants.

Si la crise bancaire a été moins forte en France que dans d'autres pays européens, *la profondeur de la crise a été de grande ampleur sur le tissu industriel français* : hausse du chômage et déqualification des personnes sans emploi, défaillances d'entreprises, destruction de capacités de production. En outre, la crise a révélé une situation compétitive sérieusement dégradée par rapport aux pays d'Europe du Nord, à la fois en termes de coûts et en termes structurels. Une partie du terrain perdu sur la croissance risque donc de ne pas être récupéré.

### *Un plan de relance trop éphémère dans ses choix*

*L'impact du plan de relance en France sur la croissance et l'emploi a été extrêmement limité. C'est ce qui ressort de l'évaluation menée par la Cour des comptes à l'été 2010<sup>1</sup>.*

Annoncé dans ses grandes lignes par Nicolas Sarkozy en décembre 2008, le de l'économie française, initialement doté d'un budget de 26 milliards d'euros, a été porté en février à 34 milliards d'euros sur 2009 et 2010.

Il devait créer ou préserver 400 000 emplois, comme l'avait annoncé Patrick Devedjian ? Il n'en a créé que 10 à 20 fois moins, entre 18 000 et 72 000 emplois, selon le rapport de la Cour des comptes.

Il devait relancer la croissance ? Son impact n'est que d'un demi-point de croissance, soit un rendement d'environ 10 milliards d'euros, toujours selon les calculs de la Cour, alors qu'il a coûté 3 fois plus, 34 milliards d'euros sur la période 2009-2010. Son coût a donc pour l'instant été largement supérieur à ses bénéfices.

Chaque euro dépensé devait s'additionner au budget courant, non s'y substituer. Cela n'a pas été vrai partout. Dans le budget de l'enseignement supérieur, 600 millions d'euros ont été versés mais le quart, 150 millions, seront repris en 2011 sur le budget du ministère, en déduction des augmentations dont il aurait dû bénéficier sans plan de relance.

Le plan de relance aura en outre été un feu de paille puisque l'essentiel de ses dispositions a été annulé en 2011. Il est vrai que si certaines mesures ont incontestablement marché, la prime à la casse notamment, d'autres se sont soldées par de vrais échecs, telles que le « zéro charges dans les TPE » de moins de dix salariés qui a connu un démarrage plutôt lent.

Surtout, malgré la remontée du chômage et l'accélération des destructions d'emplois, le Gouvernement a commis l'erreur de *désarmer trop vite certaines mesures efficaces sur l'emploi*. L'exemple des contrats aidés consti-

1. Cour des comptes, juillet 2010, « La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française ». Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : [www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/divers/58\\_2\\_58837\\_plan\\_relance.pdf](http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/divers/58_2_58837_plan_relance.pdf)

tue l'exemple le plus spectaculaire. Leur nombre a baissé de 25 % dans le budget 2011 parallèlement à l'arrêt d'autres mesures emploi du plan de relance en faveur des jeunes<sup>1</sup>, alors qu'il aurait fallu au contraire les augmenter de manière très significative face à l'urgence sociale. Les crédits de l'emploi baissent encore de 12 % dans le cadre du budget 2012.

### *Un grand emprunt trop tardif et trop ponctuel*

Le lancement du *Grand emprunt* en 2010, préparé en 2009 par le rapport de la Commission présidée par Alain Juppé et Michel Rocard, est à l'évidence une initiative salutaire. Doté de 35 milliards d'euros, il était destiné à financer de nouveaux programmes d'investissement dans les secteurs d'avenir : enseignement supérieur et formation (11 milliards), recherche (7,9), filières industrielles et PME (6,5), développement durable (5,1) et numérique (4,5). Il a permis d'amorcer un début de rattrapage des investissements dans trois chantiers majeurs pour l'économie française : l'économie de la connaissance (ressources propres des universités), la compétitivité des entreprises et les équipements industriels innovants.

Le bilan intérimaire de sa mise en œuvre est plutôt positif. Les principes de concentration des crédits et de sélectivité sur des projets structurants ont été globalement respectés. Le choix des filières retenues semble pertinent. Les PME et les ETI<sup>2</sup> ont bénéficié de 1 milliard de dotations à travers Oseo. Enfin, les grands chantiers d'infrastructures annoncés en février 2009 ont permis et permettront de conforter la relance des commandes de grands donneurs d'ordre public (même si leur impact sur la croissance ne sera pas immédiat). Censé générer en moyenne 0,3 % de croissance supplémentaire chaque année pendant dix ans selon le ministère des finances, le Grand emprunt sera jugé sur ses réalisations.

Trois limites doivent toutefois être mentionnées.

1. Le Grand emprunt n'a constitué qu'une mesure ponctuelle et l'amorce d'un rattrapage. Compte tenu des retards importants d'investis-

1. Cf. note de Terra Nova, « Face à la crise, une diminution sans précédent des crédits consacrés à la politique de l'emploi », décembre 2010 :

<http://www.tnova.fr/note/face-la-crise-une-diminution-sans-pr-c-dent-des-cr-dits-consacr-s-la-politique-de-lemploi>

2. Entreprises de taille intermédiaire.

sement de notre pays, la France a besoin, non pas d'un Grand emprunt tous les 10 ans, mais d'un effort d'investissement élevé chaque année.

2. L'effort de réorientation budgétaire que ce choix implique n'a pas été assumé par le gouvernement. Il a donc été financé intégralement par de la dette supplémentaire.

3. Enfin, le principe d'additionnalité des crédits, là aussi, n'a pas été entièrement respecté et certains retards dans le décaissement de ces crédits sont flagrants dans certains secteurs. L'enseignement supérieur et la recherche en constituent, là encore, la malheureuse illustration : une partie des crédits du Grand emprunt est venue se substituer aux dépenses courantes du budget annuel, et non s'y ajouter !

*Un « échec » de la sortie de crise en France se dessine donc avec le risque de maintien d'un taux de chômage supérieur à 10 % pendant plusieurs années. Ce constat s'avère particulièrement préoccupant alors que s'amorce une hausse massive des impôts sur les ménages, risquant de peser au cours des prochaines années massivement sur les salaires, la consommation et l'emploi.*

Thomas JULIEN\* et le pôle « Économie et finances » de Terra Nova





## Chapitre 2

# Compétitivité, innovation : L'autre grand échec du quinquennat

*La France souffre d'un déficit de compétitivité incontestable, notamment par rapport aux meilleures économies européennes, comme le montrent la dégradation continue de nos performances à l'exportation et notre déficit extérieur record de 75 milliards d'euros en 2011, contre un excédent de 160 milliards d'euros chez nos partenaires allemands.*

*Ce problème de compétitivité ne vient toutefois que marginalement du coût du travail en France, qui doit être relativisé, mais avant tout d'un déficit d'investissement et d'innovation.*

*Cette erreur de diagnostic a conduit à un bilan extrêmement modeste du quinquennat en matière de « compétitivité France ». Entre une stratégie de compétition salariale par les prix et une stratégie de compétition par l'innovation, Nicolas Sarkozy a continué à privilégier la première, comme son prédécesseur. Sans corriger ses problèmes structurels de compétitivité et la fragilité de sa spécialisation industrielle. La stratégie de sortie de crise par l'allègement massif des charges sur les entreprises aboutit aujourd'hui à une impasse, et les aides aux entreprises n'ont pas été suffisamment rééquilibrées en faveur des PME, pourtant les plus touchées par la crise.*

*La crise n'est pas la cause de cette erreur de stratégie. Dans le domaine des finances publiques, 40 milliards d'euros d'allègements ont bénéficié aux entreprises, pendant que le montant des baisses d'impôts accordées au premier décile atteignait plus de 15 milliards d'euros.*

*L'absence de réorientation de la politique fiscale a ainsi privé les finances publiques de près de 3 points de PIB de recettes budgétaires (55 milliards d'euros) entre 2007 et 2012, qui auraient pu être en partie investis dans les piliers de la croissance de demain : économie du savoir, économie verte, aux côtés d'une meilleure maîtrise des déficits publics.*

*A ce titre, au moins un point de PIB de croissance a été perdu depuis 2009 par l'économie française. Le potentiel économique et social français a ainsi été amputé, au moment où notre pays s'apprête à affronter la perspective de plusieurs années de croissance molle, avec le reste de l'Europe.*

Selon un récent rapport de la Direction du Trésor, plus d'un demi-million d'emplois industriels ont été supprimés en France depuis 2007. Et depuis 5 ans, la France a largement perdu en compétitivité par rapport à d'autres pays européens, notamment dans le secteur industriel. Le déficit du commerce extérieur français a ainsi atteint près de 75 milliards d'euros à la fin de l'année dernière.

Le coût du travail n'explique pas à lui seul cette très forte dégradation de notre compétitivité depuis 2007. Il est aujourd'hui dans l'industrie globalement au même niveau qu'en Allemagne, comme le montre l'analyse des coûts salariaux unitaires de production (coût pour une unité de bien produite), qui réintègre la productivité dans la comparaison. Selon l'Insee, le coût horaire du travail dans l'industrie manufacturière – la plus exposée à la concurrence internationale – était ainsi en 2008 de 33,16 euros en France contre 33,37 euros outre-Rhin.

Nos problèmes relèvent bien davantage de nos difficultés de positionnement sectoriel et géographique (trop peu d'exportations industrielles et technologiques, trop peu d'exportations vers les pays émergents) et de moindre investissement industriel. La compétitivité-volume de la France a ainsi très probablement continué à se dégrader depuis 2007, notamment pour les PME et les entreprises de taille intermédiaire.

La faute en revient d'abord à la poursuite d'une stratégie de compétitivité qui sera globalement restée dans la continuité de celle menée précédemment : une politique centrée sur la compétitivité-prix par la mobilisation d'un volume toujours plus important d'exonérations de charges sociales (25 milliards d'euros aujourd'hui) trop faiblement conditionnées, de mesures fiscales généreuses en faveur des entreprises, et une incitation permanente à la modération salariale, lesquels n'auront pas permis d'arrêter la baisse continue des marges des entreprises depuis le début des années 2000.

A l'inverse, la relance de l'investissement public (moins de 5 % du budget 2012!) et privé dans l'effort technologique et les grandes filières

de l'économie du savoir et de l'économie verte (énergie, transports, santé, environnement...) a été très insuffisante. La stratégie de sortie de crise par l'allègement massif des charges sur les entreprises n'a pas été probante et les aides aux entreprises n'ont pas été rééquilibrées en faveur des PME, pourtant les plus touchées par la crise.

Enfin, l'absence de réorientation de la politique fiscale aura privé les finances publiques de près de 3 points de PIB de recettes budgétaires (55 milliards d'euros) entre 2007 et 2012, qui auraient pu être en partie investis dans les piliers de la croissance de demain : économie du savoir, économie verte, aux côtés d'une meilleure maîtrise des déficits publics.

Il faudra réinventer, au cours de la prochaine législature, réindustrialiser la France autour d'une autre stratégie de compétitivité.

### **UNE AGGRAVATION PEU CONTESTABLE DE NOTRE COMPÉTITIVITÉ DEPUIS 2007**

La compétitivité française s'est incontestablement dégradée depuis 5 ans par rapport à d'autres pays en Europe, notamment dans le secteur industriel, à la fois en termes de coûts et en termes structurels.

#### ***Le coût du travail n'explique pas à lui seul cette très forte dégradation de notre compétitivité depuis 2007***

Le coût du travail est aujourd'hui en France dans l'industrie globalement au même niveau qu'en Allemagne, comme le montre l'analyse des coûts salariaux unitaires de production (coût pour une unité de bien produite), qui réintègrent la productivité dans la comparaison. Selon l'Insee, le coût horaire du travail dans l'industrie manufacturière – la plus exposée à la concurrence internationale – était ainsi en 2008 de 33,16 euros en France contre 33,37 euros outre-Rhin<sup>1</sup>.

Et si un différentiel existe en faveur de l'Allemagne en ce qui concerne les coûts de fabrication totaux, c'est parce que les coûts de

1. INSEE, étude de mars 2011 sur le coût horaire du travail : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)  
Cette comparaison avec l'Allemagne doit d'ailleurs être maniée avec beaucoup de précaution, dans la mesure où les chiffres allemands n'intègrent pas un certain nombre de prélèvements qui financent les retraites complémentaires, alors même qu'ils s'appliquent de fait à la très grande majorité des employeurs. Ces derniers n'y sont toutefois pas traités statistiquement comme des prélèvements obligatoires.

fabrication des produits intermédiaires sont un peu plus favorables en Allemagne, en raison du choix de ce pays d'externaliser beaucoup plus massivement une partie de la chaîne de production de ses produits manufacturés dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans les pays émergents.

Le coût du travail ne peut donc expliquer à lui seul la très forte dégradation de notre compétitivité depuis 2007, notamment vis-à-vis de l'Allemagne, même si l'écart de nos coûts salariaux avec nos voisins allemands s'est réduit depuis 10 ans, et si nos coûts salariaux sont désormais supérieurs à ceux d'autres pays européens tels que l'Italie.

De même, ce n'est pas l'évolution des cotisations sociales dans les deux pays qui sont en cause dans la divergence entre France et Allemagne : le niveau des prélèvements sociaux sur le travail n'a pas augmenté depuis plus d'une décennie, contrairement à la rémunération du capital (les dividendes) qui a progressé de 3 % à 8 % de la valeur ajoutée en 10 ans.

Enfin, il est inexact de dire que les 35 heures ont dégradé la compétitivité. Comme le relèvent Jacques Barthélémy et Gilbert Cette<sup>1</sup> : « la dynamique des coûts unitaires du travail a été en France, sur la période de mise en œuvre des 35 heures, plus modérée que dans la zone euro hors France et hors Allemagne. Elle n'a été plus ralentie en Allemagne que du fait d'une forte modération salariale spécifique à ce pays. Soulignons par ailleurs que l'Allemagne est le pays dans lequel la durée hebdomadaire habituellement travaillée dans le secteur de la métallurgie, axe fort de la compétitivité de ce pays, est la plus faible : 35 heures ».

La très forte dégradation de notre compétitivité depuis 2007 relève davantage d'un problème de positionnement sectoriel et de moindre investissement industriel, auquel il n'a pas été remédié.

1. Barthélémy et Gilbert Cette, « 35 heures, fantômes et réalité », *La Tribune*, 3 janvier 2012.

### *La compétitivité volume de la France a continué à se dégrader depuis 2007*

Les économistes Charles Wyplosz et Jacques Delpla estiment aujourd'hui à 400 milliards d'euros le retard français en matière d'investissement<sup>1</sup>, qui n'a pas été résorbé depuis 2007.

Les industriels français ont moins investi depuis 2007 dans leur outil de production que leurs pairs européens. De même, pour réduire les coûts de production, les groupes français ont souvent fait le choix de délocaliser complètement leur activité plutôt que de réorganiser leur chaîne de valeur. Cette logique est reflétée par la structure des importations des deux pays : la France importe pour consommer, l'Allemagne pour produire.

Au total, l'insuffisance de l'investissement physique, la baisse de l'effort de recherche et développement et le faible renouvellement du tissu des entreprises expliquent beaucoup plus le déclin de nos positions industrielles que le coût du travail en France ou encore la durée du temps de travail, en moyenne très proche de celui de l'Allemagne<sup>2</sup>.

### *L'incidence sur le commerce extérieur français a été brutale*

Plus de 75 milliards de déficits sont attendus fin 2011, contre un excédent de plus de 150 milliards d'euros chez nos partenaires allemands. Pour ne citer qu'un exemple, la France, jadis première exportatrice de denrées agricoles en Europe, est tombée depuis 2007 à la troisième place, derrière l'Italie et les Pays-Bas, en raison de coûts de production désavantageux.

1. Assemblée nationale, Rapport de la Mission d'information sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3929.asp>

2. Pour s'en convaincre, sur le demi-million d'emplois industriels supprimés en France depuis 2007, seuls 10 % à 20 % des pertes, soit environ 15 000 emplois détruits par an, le sont au titre des délocalisations. Ceci relativise là encore la responsabilité des coûts salariaux. Les 90 000 autres emplois industriels perdus chaque année tiennent à des causes d'affaiblissement structurelles : montée en puissance des nouveaux pays émergents et des services dans l'économie, mais aussi faiblesse spécifique des nouvelles technologies et des gains de productivité en France, laquelle renvoie à l'insuffisance de l'investissement technologique.

### *La politique de très forte modération salariale mise en œuvre en Allemagne à partir de 2004, très atypique en Europe, ne saurait constituer un modèle*

Cette politique a certes permis aux entreprises allemandes de réduire à néant les écarts de prix avec la France. Mais cette stratégie n'est au final ni coopérative, ni optimale pour les deux pays : l'Allemagne a résolu son problème de compétitivité apparu après la réunification au détriment de sa consommation intérieure et donc des exportations de ses voisins, France en tête.

Elle ne saurait d'autant moins constituer un modèle que la politique de modération salariale, érigée en politique permanente et non pas conjoncturelle, atteint aujourd'hui ses limites. Selon un sondage de l'institut BVA publié dans *L'Expansion* le 24 novembre 2011, près de deux Français sur trois (64 %) n'ont pas vu leurs revenus augmenter significativement depuis deux ans, et près de 4 sur 10 n'ont pas vu de hausse significative de leurs revenus depuis 5 ans... Cette austérité a été renforcée par le refus de tout « coup de pouce » depuis 2007, avec pour résultat des revenus très faibles, comprimés encore plus par la crise, et une progression de la pauvreté.

## LES ÉCHECS DU QUINQUENNAT

### *L'échec d'une stratégie de compétitivité axée sur les prix*

Depuis le début des années 2000, la France a tenté d'amortir la dégradation tendancielle et continue de sa compétitivité-prix (perte de 10 à 15 points par rapport à l'Allemagne) par trois leviers principaux, dont aucun n'est satisfaisant :

- un volume toujours plus important *d'exonérations de charges sociales* (25 milliards d'euros aujourd'hui) et de mesures fiscales généreuses ont été accordées aux entreprises, avec un conditionnement trop faible. Le tout pour un coût croissant pour le budget de l'État, alors qu'à l'inverse, notre modèle de financement de la protection sociale restait largement inchangé (600 milliards d'euros pesant encore en 2011 à près de 70 % sur des cotisations pesant sur le travail);
- la modération salariale a été une constante;
- un troisième levier a été utilisé « par défaut » : les marges des entreprises ont été réduites, avec une diminution de l'ordre de 15 à 20 % depuis le début des années 2000.

A l'inverse, la relance de l'investissement public (moins de 5 % du budget 2012!) et privé dans l'effort technologique et dans les grandes filières de l'économie du savoir et de l'économie verte (énergie, transports, santé, environnement,...) a été très insuffisante.

*Ce modèle montre aujourd'hui toutes ses limites.* Si certaines réformes menées ces cinq dernières années ont dessiné des avancées, Nicolas Sarkozy a fait trop peu et trop tard, pour « rompre » avec les faiblesses structurelles de notre compétitivité. Il faudra réinventer, au cours de la prochaine législature, une autre stratégie de compétitivité.

### ***Tout n'est certes pas négatif***

*Certaines réformes ont dessiné des avancées*, telles que les nouveaux moyens dédiés à l'innovation et aux pôles de compétitivité, ou encore l'amorce d'une réflexion nationale sur le financement des investissements d'avenir (Grand emprunt).

De même, la création du *Fonds stratégique d'investissement* (FSI) en juillet 2009 a été positive. La crise a en effet montré la nécessité de disposer d'un outil de sécurisation du capital des entreprises affaiblies et de soutien des PME de croissance en France. Le FSI, sur la base d'une dotation initiale de 20 milliards d'euros (apports d'actifs de l'Agence des Participations de l'Etat, notamment) dispose aujourd'hui d'une capacité d'investissement de l'ordre de 2 milliards d'euros par an. Il a investi à ce jour près de 4 milliards d'euros dans une cinquantaine d'entreprises, dont près d'un milliard dans le capital des PME, notamment depuis 2010, même si ces choix d'investissement n'ont pas toujours été exempts de considérations politiques. On peut en outre regretter qu'à ce stade, le FSI ait été davantage un instrument de stabilisation du capital d'entreprises temporairement en difficulté ou dont le capital est menacé, qu'un acteur réellement structurant dans la consolidation de secteurs industriels sur le territoire. Par la faute d'un certain émiettement dans ses choix d'investissement.

### ***Trop peu, trop tard pour « rompre » avec les faiblesses structurelles de l'économie française***

*De nombreuses réformes indispensables ont été abandonnées* : insuffisance du capital-investissement et du capital-risque en France, réorientation

de la formation professionnelle, amélioration du dialogue social dans les PME-TPE, fixation d'obligations nouvelles aux banques sur leurs prêts aux PME/TPE, facilitation de l'accès au conseil des dirigeants de PME et aux marchés publics, développement de la portabilité des droits des travailleurs et transférabilité des contrats de travail... la liste des réformes oubliées est longue.

*Ensuite, les entreprises ont globalement été traitées de manière favorable en termes de mesures fiscales et de maintien d'un volume important de baisses de charges.*

La France consacre désormais plus de 25 milliards par an de baisses de charges pour les entreprises, au prix d'effets d'aubaine bien connus (à titre d'exemple, les entreprises ne savent pas *ex ante* quel montant elles percevront au titre de l'année qui vient; elles le découvrent *ex post*). En outre, le renforcement de la conditionnalité promis à l'égard des critères d'emploi ou de renforcement du dialogue social n'a pas été respecté.

Cette politique de soutien de notre compétitivité au prix d'un coût croissant pour les finances publiques aura globalement montré ses limites face à l'accentuation de la compétition internationale et de la pression des pays émergents, à la fois sur les prix et du point de vue de leur montée en gamme (automobile, télécoms, informatique, défense, aérospatiale...).

De même, les *entreprises sortent* largement gagnantes de l'évolution de la fiscalité depuis 3 ans, entre la réforme – non remise en cause – de la taxe professionnelle (6 milliards par an), la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle (1,4 milliard), le renforcement du crédit d'impôt recherche (dont le coût doit bondir à 5,3 milliards l'an prochain) ou encore le bénéfice de la TVA restauration (3 milliards). Pourtant, cette politique favorable aux entreprises – et notamment aux plus grandes dans le domaine fiscal – s'est révélée insuffisante. Il aurait été plus efficace de faire de l'innovation, de la recherche et de l'équipement technologique dans les PME des priorités absolues.

*Malheureusement, la relance de l'investissement technologique n'a été qu'amorcée*, malgré la « goutte d'eau » et la mesure conjoncturelle incarnée par le Grand emprunt. La part de l'investissement en R dans le PIB (2,08 %) reste bien inférieure à l'objectif de 3 % établi par l'agenda de Lisbonne d'ici 2010.



*Plus largement, dans le domaine de l'aide à l'innovation, mise à part la très forte montée en puissance du Crédit d'impôt recherche (dont le coût atteindra 5,3 milliards d'euros en 2012), la mobilisation des instruments mis en place avant 2007 (Pôles de compétitivité, Agence nationale de la recherche, OSEO...) est restée globalement insuffisante eu égard à la faiblesse des marges et à la faiblesse de l'investissement. La marge brute des entreprises, et notamment des PME, en proportion de leur valeur ajoutée est tombée légèrement au-dessus de 30 %, alors que la moyenne européenne s'établit 8 points en dessus, à 38 %. Au sein des aides aux entreprises, le nécessaire rééquilibrage en faveur des PME pourtant les plus touchées par la crise, n'a été qu'amorcé. Quant aux aides aux entreprises, leur simplification est restée insuffisante : on dénombre encore 6 000 aides différentes aux entreprises, dont plusieurs dizaines d'aides à l'innovation, chacune possédant son organisme financeur et ses modalités propres.*

*Certaines réformes emblématiques du quinquennat se sont soldées par des résultats peu concluants :*

- *La suppression de la taxe professionnelle*, avec un allègement d'impôt de 8 milliards d'euros et un gain de trésorerie de 11 milliards d'euros, a certes bénéficié à plein aux grandes entreprises. Mais elle a déstabilisé les ressources des collectivités locales.
- *L'« ISF PME »* a certes permis officiellement de drainer un milliard d'euros par an vers les PME, les assujettis à l'ISF réduisant leur impôt en investissant dans des PME. Toutefois, le dispositif s'est traduit par des *effets d'aubaines considérables* pour certains particuliers (baisse d'impôt pour des investissements qui auraient été faits de toute façon), qui ont profité à plein à des fonds de placement et à des holdings spécialisées, pouvant ainsi accroître leurs marges d'intermédiation. Ce mécanisme a entraîné un rabetage de plus de 600 millions d'euros par an du produit de l'impôt sur la fortune.
- *La problématique du financement des entreprises n'a pas été résolue*. Elle est plus que jamais d'actualité en cette fin d'année 2011, marquée par un resserrement du crédit bancaire, au détriment premier des PME et des entreprises en croissance.

*Dans le domaine universitaire, la réforme sur l'autonomie des Universités piétine, faute de modes de financement adaptés à l'urgence :*

- Des moyens financiers supplémentaires ont certes été mis sur la table, mais pas dans les proportions annoncées (qui étaient de 1 mil-

liard d'euros par an, soit 5 milliards d'euros sur l'ensemble de la mandature). Le montant des crédits supplémentaires effectivement touchés par les universités s'établit entre 2,5 et 3 milliards d'euros, dont une partie a été immédiatement rognée par les charges nouvelles liées au passage à l'autonomie, notamment en termes de gestion du personnel.

- En outre, les retards de décaissements sont spectaculaires : à ce jour, les dotations en capital mises à disposition des 100 « laboratoires d'excellence », dont la liste a été dévoilée mars 2011, n'ont pas encore généré le moindre intérêt au bénéfice de leur budget. Même constat s'agissant des 22 millions d'euros promis pour les laboratoires de recherche au titre du Grand emprunt... Tout cela est insuffisant eu égard à la confirmation, année après année, du lent déclassement de l'Université française à l'échelle internationale.

*La dégradation de notre compétitivité s'illustre dans l'ensemble des classements internationaux :*

- *En matière universitaire*, les derniers classements internationaux témoignent de la chute : sur les deux cents premiers établissements mondiaux des principaux classements internationaux (Arwu, Times Higher Education et QS), la France ne compte désormais plus que quatre établissements classés, contre plus de dix pour l'Allemagne, et entre seize et trente pour le Royaume-Uni. La France ne forme plus aujourd'hui que 44 ingénieurs pour 10 000 habitants contre 61 en Chine.
- *En matière scolaire*, le dernier rapport de l'OCDE publié en septembre 2011 atteste de la dégringolade de la France dans les classements internationaux, au niveau de la maîtrise des savoirs fondamentaux (lecture, écriture, calcul...), ce qui n'est pas étonnant eu égard à la litanie des réformes avortées depuis 2007 sur la formation des enseignants, la modification des rythmes scolaires, et à la baisse continue du nombre d'enseignants (depuis 2007, plus de 80 000 postes supprimés dans l'éducation nationale). Autre chiffre éloquent : la scolarisation des moins de trois ans a chuté à 15 % aujourd'hui contre 35 % en 2000, alors même que toutes les études montrent combien elle est importante pour les enfants les plus modestes.

- *Dans le dernier classement sur la compétitivité high-tech* de 66 pays<sup>1</sup>, la France perd 4 places pour atteindre la 21<sup>e</sup>, loin derrière les États-Unis, numéro un mondial, suivis de la Finlande, mais aussi Singapour, l'Australie, le Canada, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède.

Thomas JULIEN \*

1. Index mondial de la compétitivité dans les technologies de l'information, The Economist Intelligence Unit : <http://globalindex11.bsa.org/>



## Chapitre 3

# Finances publiques : 600 milliards de dette supplémentaire depuis 2007. Pour quel bénéfice ?

*Tout a déjà été dit sur le bilan de l'actuel quinquennat en matière de déficits publics.*

*La dégradation de la notation « AAA » de la France intervenue le 13 janvier 2012 a été le point d'orgue de la détérioration continue des finances publiques depuis 2007, illustrée par le triple record actuel atteint par la dette publique (88 % du PIB, contre 64 % en 2007 et 59 % en 2002), le niveau des prélèvements obligatoires (45 %) et la dépense publique (56 % de la richesse nationale en 2012). Les années 2007-2012 apparaîtront dans quelque temps, avec le recul, comme un point d'inflexion et de rupture majeur dans l'évolution des finances publiques françaises sous la V<sup>e</sup> République.*

*Ces cinq années en effet auront été celles d'une lente descente aux enfers et de la plus importante dégradation des comptes publics en France depuis 1945 : une dette publique doublée en l'espace de cinq ans, des déficits sociaux abyssaux, un déficit budgétaire qui devrait encore atteindre 5,7 % du PIB à la fin de l'année 2011, et un financement de la dette soumis à la pression des agences de notation et des marchés.*

*Dette (n°5 mondial en volume), impôts (n°4 mondial), dépenses publiques (n°1 mondial) : la France termine donc le présent quinquennat parmi les plus mauvais élèves de la planète, si l'on accepte ce critère de comparaison.*

*La faute à la crise ? Selon la Cour des comptes, seulement un tiers des déficits actuels y sont liés. Les deux tiers renvoient donc à l'insuffisante maîtrise des dépenses, aux limites de la réforme de l'Etat et au maintien, malgré la crise, de baisses d'impôts inévitables dans leur bénéfice, inefficaces dans leurs effets. La France se retrouve dans une situation de vulnérabilité vis-à-vis des marchés, alors que la relance de la croissance et le sauvetage de la zone Euro nécessiteraient une France forte financièrement et politiquement.*

*Le bilan du quinquennat dans le domaine des finances publiques lègue ainsi un terrible héritage à la prochaine législature, et impose une nécessité : celle d'une rupture fondamentale avec la conduite de la politique budgétaire et fiscale, telle qu'elle a été menée ces 5 à 10 dernières années, pour assurer le chemin du redressement financier, dans le cadre d'un juste partage des efforts.*

## UNE DÉGRADATION SANS PRÉCÉDENT DES FINANCES PUBLIQUES

Nicolas Sarkozy avait promis une baisse de 68 milliards des impôts sur le quinquennat. Après 4 années de présidence, il aura aggravé le déficit budgétaire de la France de près de 70 milliards d'euros et accru les impôts de près de 1,5 point de PIB, soit 30 milliards d'euros.

Le quinquennat s'achèvera sur un triple *record dans l'histoire des finances publiques françaises*, sur la base des données du projet de budget 2012 :

- *Un record sur la dette publique, annoncée à 87,4% du PIB*, soit près de 1 800 milliards d'euros ou encore la 5<sup>e</sup> plus importante en volume au niveau mondial (derrière les Etats-Unis, le Japon, l'Italie et l'Allemagne). Entre 2007 et 2012, la dette publique aura progressé de 64 % du PIB à 87,4 %, soit une augmentation phénoménale de près de 600 milliards d'euros.
- *Un record sur le niveau des impôts* : le taux de prélèvements obligatoires atteindra fin 2012 le niveau historique de 45 % de la richesse nationale, un niveau bien supérieur à celui hérité en mai 2012 (43,7 %) et qui portera à près de 30 milliards d'euros la hausse des impôts en cinq ans. En 2012, la France se situera ainsi au 4<sup>e</sup> rang mondial sur 194 pays en matière de prélèvements obligatoires, derrière le Danemark, la Belgique et la Suède, et loin devant l'Allemagne (40 %) ou le Royaume-Uni (38 %).
- *Enfin, un record sur la dépense publique* qui atteint 56 % de la richesse nationale. Plaçant la France au 1<sup>er</sup> rang mondial, *ex aequo* avec le Danemark, et loin devant la Suède (51 %) ou l'Allemagne (44 %)!

Dette (n° 5 mondial en volume), impôts (n° 4 mondial), dépenses publiques (n° 1 mondial) : la France termine le présent quinquennat parmi les plus mauvais élèves de la planète.

Les années 2007-2012 se soldent ainsi par la plus importante dégradation des finances publiques en France depuis 1945 en temps de paix : une dette publique doublée en l'espace de cinq ans, des déficits sociaux abyssaux, un déficit budgétaire qui devrait encore atteindre 5,8 % du PIB à la fin de l'année 2011, et un financement de la dette soumis à la pression des agences de notation et des marchés.

La politique fiscale a été à juste titre pointée du doigt : les baisses d'impôt décidées depuis 2006 (impôt sur le revenu, allègements contenus dans la loi TEPA, TVA sur la restauration, taxe professionnelle...) ont représenté, à elles seules, près de 20 milliards environ de pertes de recettes pour le budget de l'État.

La crise n'explique quant à elle que moins de la moitié de cette dégradation, comme l'a souligné la Cour des comptes<sup>1</sup>. Sans nier l'impact de la récession de 2009, l'état actuel des finances publiques s'explique aussi par une situation budgétaire déjà très dégradée avant la crise.

Selon les estimations de la Commission européenne, le déficit structurel des finances publiques françaises s'établissait déjà à 3,8 % du PIB en 2007. Il est selon les dernières estimations de l'OFCE encore proche de 3,2 % fin 2011 ! La France présente ainsi, de tous les grands pays de la zone Euro, l'écart entre le solde structurel et le solde stabilisateur de la dette publique le plus élevé. A ce titre, la responsabilité de l'actuelle majorité dans la perte de la notation « AAA » de notre pays est clairement engagée.

## UN PROGRAMME D'AJUSTEMENT PEU CRÉDIBLE

Contrairement à ses voisins européens, *la France s'est montrée incapable, depuis 2002, de redresser ses comptes publics et d'endiguer des finances sociales en pleine dérive*. La dépense publique a explosé depuis 2007 et est désormais l'une des plus élevées de l'Union européenne, alors que les recettes stagnent.

*La dépense publique a connu une augmentation sans précédent depuis 2007, passant de 52 % du PIB à cette date à 56 % en 2010 (cf. annexes – graphique 2).*

1. Cour des comptes, rapport public annuel 2011 : [www.ccomptes.fr/fr/CC/.../Synthese\\_rapport\\_public\\_annuel\\_2011.pdf](http://www.ccomptes.fr/fr/CC/.../Synthese_rapport_public_annuel_2011.pdf)

La dépense publique française est une des plus élevées de l'UE, derrière l'Irlande (pour des raisons conjoncturelles) et le Danemark. Elle atteint en 2010 56,2 % du PIB et est supérieure de 6 points à la dépense publique moyenne des Etats membres de l'UE 27. Parallèlement, les recettes publiques stagnent à 50 % du PIB depuis 2007.

Tous les secteurs de l'action publique sont en cause dans le dérapage de la dépense depuis 2007, mais l'Etat s'est caractérisé par la gestion la moins vertueuse.

La confrontation de l'évolution des dépenses et des recettes par secteur confirme le caractère déséquilibré des finances publiques depuis 2007 : les dépenses ont augmenté de 10 % alors que les recettes n'ont augmenté que de 4 % (cf. annexes – tableau 2).

A rebours des déclarations du gouvernement, l'Etat est caractérisé par l'évolution la moins favorable des trois secteurs des administrations publiques (comptes non consolidés) : ses dépenses ont augmenté de 15,3 % alors que ses recettes ont diminué (0,2 %). Les dépenses des collectivités locales et de la sécurité sociale ont également augmenté (+7,4 % et +11,3 % respectivement), mais ces secteurs ont vu leurs recettes croître, quoique dans une moindre mesure (+10,6 % et +5,3 % respectivement) – cf. annexes – graphique 1.

## **EN CONSÉQUENCE, LE NIVEAU DE LA DETTE PUBLIQUE EST AUJOURD'HUI INSOUTENABLE**

De 2002 à 2010, la dette des administrations publiques a connu une hausse vertigineuse de 84 %, passant de 900 milliards d'euros en 2002 à 1 700 milliards d'euros en 2011 et plus de 1 800 milliards d'euros en 2012 (cf. graphique 3).

La dépense d'intérêt des administrations publiques atteint en 2010 47,2 milliards d'euros, dont 41,1 milliards d'euros pour l'Etat (cf. annexes – graphique 4).



***La charge de la dette est aujourd'hui le deuxième poste de dépense de l'État***

La charge de la dette atteint 49 milliards d'euros dans le PLF 2012 derrière l'éducation nationale (62 milliards d'euros) et devant la défense (38 milliards d'euros), la recherche et l'enseignement supérieur (25 milliards d'euros) ou l'insertion et l'égalité des chances (13 milliards d'euros) (cf. annexe – graphique 5). La charge d'intérêt de la dette s'est accrue de 24 % de 2007 à 2012, soit une croissance moyenne annuelle de 4,5 %.

***La charge de la dette augmente désormais de façon exponentielle et constitue une menace pour la viabilité financière de l'État***

La charge de la dette devrait atteindre 53 milliards d'euros en 2011 et 60 milliards d'euros en 2012, d'après les prévisions de la Commission européenne.

Selon l'agence de notation Moody's (octobre 2011 – cf. annexes, graphique 6), trois scénarios d'évolution de la dette publique française sont envisageables :

- dans le scénario le plus optimiste, la dette diminuerait dès 2012 pour se rapprocher de 80 % du PIB en 2014;
- le scénario intermédiaire est caractérisé par une stagnation du taux d'endettement à environ 88 % du PIB (diminution d'un demi point de la croissance nominale et du déficit primaire; croissance de 100 points de base du taux d'intérêt);
- le scénario pessimiste est caractérisé par une augmentation continue du taux d'endettement qui dépasserait 90 % dès 2014 (diminution d'un point de la croissance nominale et du déficit primaire; croissance de 200 points de base du taux d'intérêt).

Dans le contexte d'une raréfaction des sources de financement sur le marché des dettes souveraines européennes, et alors qu'une contribution croissante est demandée aux États de l'UE au titre de la solidarité budgétaire, la situation actuelle des finances publiques françaises est caractérisée par une grande vulnérabilité.

***La situation dégradée des finances publiques françaises est très défavorable par rapport à celle d'autres pays de l'Union européenne***

Avec un déficit public de 5,8 % du PIB en 2011 et un taux d'endettement public de 85 % du PIB en 2011, la France se trouve en 2011 dans

une zone grise, intermédiaire entre deux groupes de pays (cf. annexes – tableau 3) :

- les pays connaissant de graves difficultés financières ou une situation de quasi-faillite, notamment la Grèce (déficit de 9,5 % du PIB, dette publique de 158 % du PIB) ou le Portugal (5,9 % de déficit, dette de 101,7 % du PIB);
- les pays ayant consolidé leurs finances publiques et dont la situation est nettement assainie, notamment l'Allemagne (déficit de 2,0 % en 2011, dette de 82 %) ou les Pays-Bas (-3,7 % et 64 % respectivement).

En raison de ces piètres performances, la France peine à affirmer ses positions dans les négociations européennes en matière de politique budgétaire et de régulation macroéconomique.

### LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE S'EST CARACTÉRISÉE PAR UN TRIPLE DÉFAUT DE JUSTICE, DE CRÉDIBILITÉ ET D'ANTICIPATION

*Aucune réserve n'a été constituée en haut de cycle, conduisant à l'asphyxie budgétaire actuelle*

Depuis 2007 comme depuis 2002, les gouvernements n'ont pas cherché à adopter une gestion prudente des finances publiques en constituant des marges de manœuvre en période de croissance. Les périodes de croissance les plus marquées, notamment en 2004 (+ 2,5 %), en 2006 (+ 2,2 %) ou 2007 (+ 2,4 %) n'ont pas été accompagnées par une véritable restauration des marges de manœuvre budgétaire, le déficit minimal enregistré au cours de la décennie s'élevant à 40 milliards d'euros en 2007 (cf. annexes – graphique 7).

*Les marges de manœuvre budgétaires et fiscales de l'Etat ont été principalement orientées en direction des plus riches*

L'Etat (secteur des administrations publiques centrales) a dépensé, de 2007 à 2011, près de 62,8 milliards d'euros en plus, tandis que ses recettes se sont contractées de 800 millions d'euros.

En dépenses comme en recettes, les choix budgétaires effectués ont privilégié les ménages aisés et les entreprises. Les recettes de l'Etat ont stagné de 2007 à 2012, du fait d'une politique de baisses fiscales ciblées principalement sur les ménages aisés et les entreprises.

*En dépenses, aucun arbitrage n'a été effectué afin de gager les dépenses nouvelles sur des économies*

Quant à la Revue générale des politiques publiques (RGPP) lancée le 10 juillet 2007, elle s'est surtout centrée sur une violente diminution des effectifs publics (plus de 100 000 emplois supprimés dans ce cadre entre 2007 et 2011) avec des effets jusqu'ici limités sur la dépense publique : les dépenses de personnel, que la RGPP ambitionnait de contenir, ont stagné, diminuant de moins de 0,5 % en euros courant de 2007 (LFI) à 2012 (PLF). La réduction des effectifs de l'Etat a été plus que compensée par l'augmentation des effectifs des fonctions publiques territoriale et hospitalière et les dépenses de fonctionnement (titre 3 du budget de l'Etat) ont continué à augmenter de 38 % de 2007 (LFI) à 2012 (PLF), faute de réelles réformes de fond des politiques publiques et du champ d'intervention de l'Etat.

Au total, la dépense de fonctionnement des administrations publiques a continué à augmenter de 4,1 % annuellement de 2002 à 2010 et même de 5,3 % en moyenne annuelle de 2007 à 2010, alors que l'inflation s'élevait en moyenne à 1,7 % par an...

**LA PLANIFICATION BUDGÉTAIRE S'EST CARACTÉRISÉE PAR UN DÉFAUT DE CRÉDIBILITÉ**

*Les hypothèses macroéconomiques utilisées pour construire les projets de loi de finances se sont révélées fréquemment erronées. Aucun des soldes budgétaires présentés dans les lois de finances initiales depuis 2008 n'a été tenu, manifestant l'insincérité constante des engagements budgétaires du gouvernement.*

Depuis mai 2007, le déficit du budget a ainsi toujours été supérieur à celui qui était annoncé en début d'année, soit que des mesures nouvelles aient été adoptées en cours d'année par le biais de collectifs budgétaires, accroissant les charges ou diminuant les recettes, soit que les prévisions initiales aient été imprécises ou volontairement inexactes.

## LE BILAN DU QUINQUENNAT DANS LE DOMAINE DES FINANCES PUBLIQUES LÈGUE UN TERRIBLE HÉRITAGE AU PROCHAIN PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le nouveau Président de la République héritera en mai 2012 d'une situation dramatique : presque 90 % de dette publique et un déficit toujours pas maîtrisé, vraisemblablement au-dessus de 5 % du PIB.

La dégradation de la notation « AAA » de la France, le 13 janvier 2012, est intervenue sur un constat peu contestable. A près de 3,2 % à la fin de l'année 2011, elle possède aujourd'hui le déficit structurel (c'est-à-dire avant tout effet de la croissance et des charges d'intérêts) le plus élevé des 5 principaux pays de l'Union européenne, Espagne mis à part (5,2 %).

Si la France n'a pas d'autre choix que de restaurer l'équilibre de ses comptes publics au plus vite, l'effort de rigueur à accomplir pour supprimer les déficits structurels et revenir à une trajectoire soutenable de nos finances publiques reste considérable. A ce titre, seule une rupture fondamentale avec la conduite de la politique budgétaire et fiscale, telle qu'elle a été menée ces dix dernières années au moins, pourra permettre de rompre avec le passé.

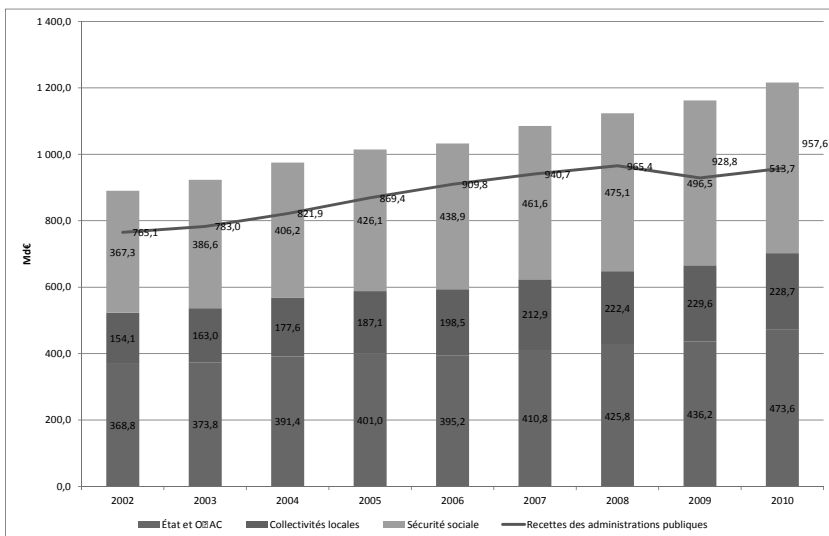
Henri PRIMAT \*

## Annexes

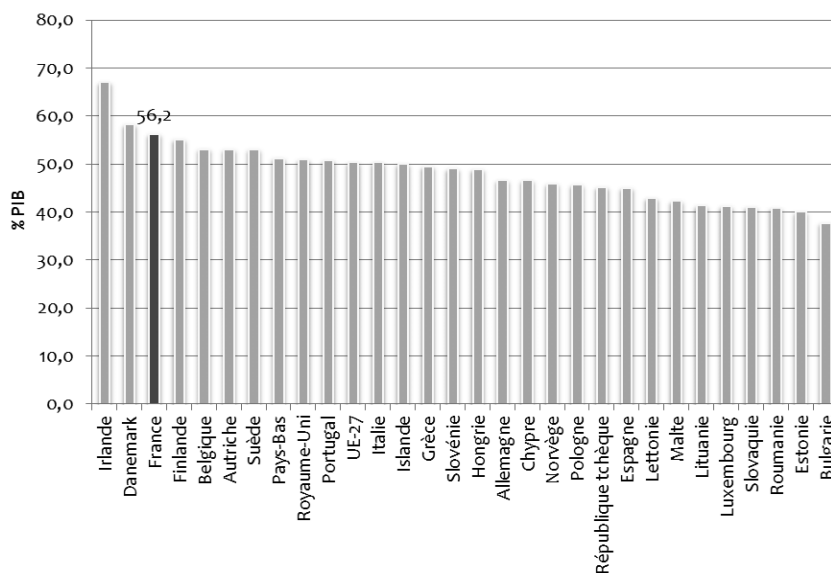
**Tableau 1 :**  
**Déficit public et dette publique des administrations publiques en France (source : INSEE, Eurostat)**

Intitulé	Unité	1993	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (p)
Déficit public	% du PIB	- 6,5 %	- 4,1 %	- 2,4 %	- 2,8 %	- 3,3 %	- 7,6 %	- 7,1 %	- 5,8 %	- 4,5 %
Ratio d'endettement public notifié	% du PIB	46,0 %	63,3 %	64,1 %	64,2 %	68,2 %	79,0 %	82,3 %	85,3 %	87,2 %
Croissance du PIB en volume	% Variation	- 0,9 %	1,0 %	2,5 %	2,3 %	- 0,1 %	- 2,7 %	1,5 %	1,8 %	-

**Graphique 1 :**  
**Dépense publique des administrations publiques par secteur de 2002 à 2010 (source : INSEE)**



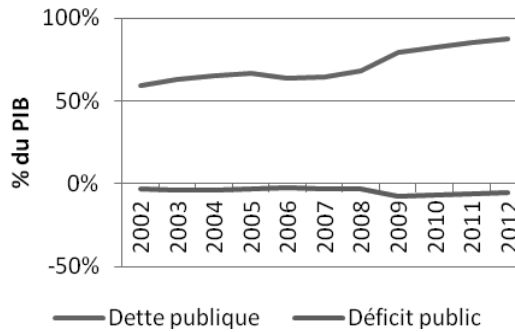
**Graphique 2 :**  
**Taux de dépense publique des Etats membres de l'Union Européenne en 2010 (source : Eurostat)**



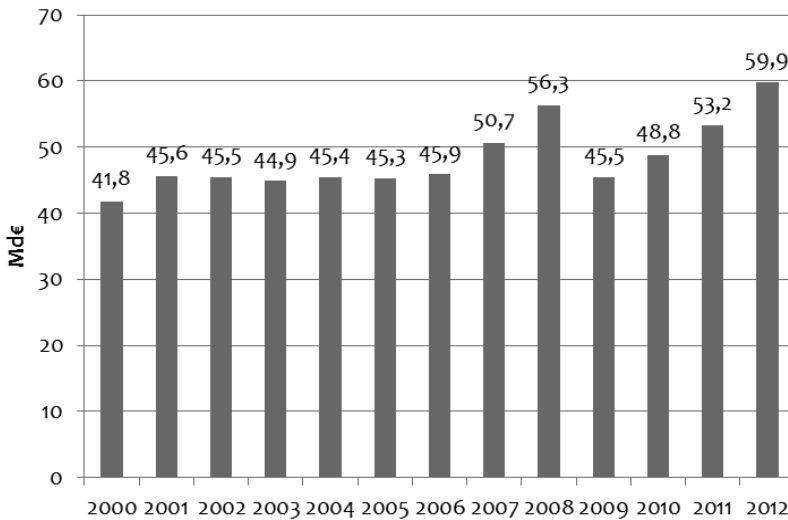
**Tableau 2 :**  
**Variation des dépenses et des recettes des différents secteurs de 2007 à 2010 (source : INSEE)**

Secteur (non consolidé)	Variation des dépenses		Variation des recettes	
	En m€ courants	En %	En m€ courants	En %
Etat, organismes divers d'administration centrale	+ 62,8	+ 15,3 %	- 0,8	- 0,2 %
Collectivités locales	+ 15,8	+ 7,4 %	+ 21,8	+ 10,6 %
Sécurité sociale	+ 52,1	+ 11,3 %	+ 24,7	+ 5,3 %
Total administrations publiques (consolidé)	+ 101,9	+ 10,3 %	+ 16,9	+ 4,4 %

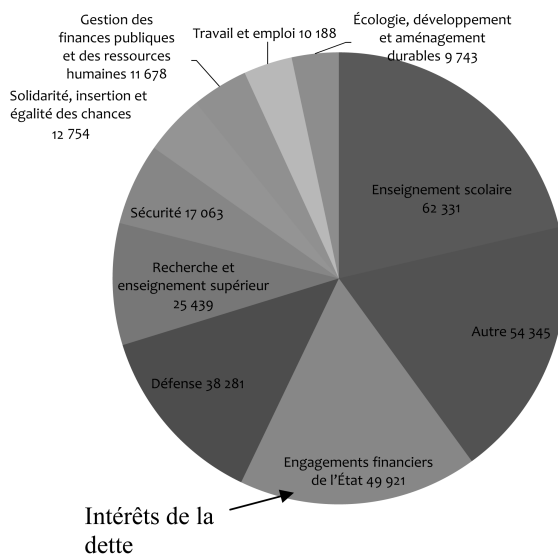
*Graphique 3 :*  
Besoin de financement et dette des administrations publiques en France de 2002 à 2012 (source : INSEE)



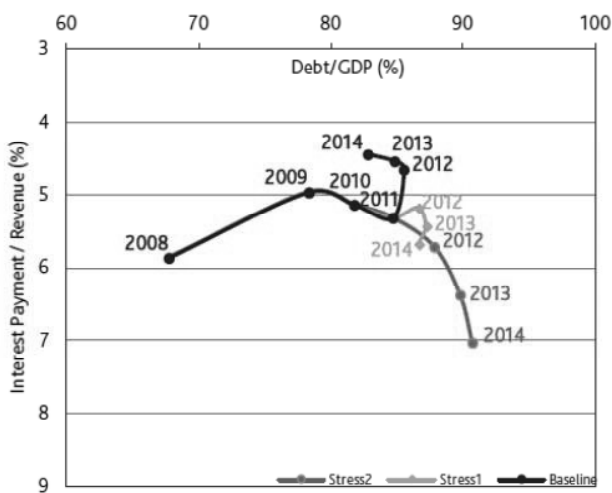
*Graphique 4 :*  
Charge de la dette des administrations publiques en France (source : Eurostat)



**Graphique 5 :**  
**Dépenses du budget de l'Etat (source : PLF 2012)**



**Graphique 6 :**  
**Scénarios possibles d'évolution de la dette publique (source : Moody's)**

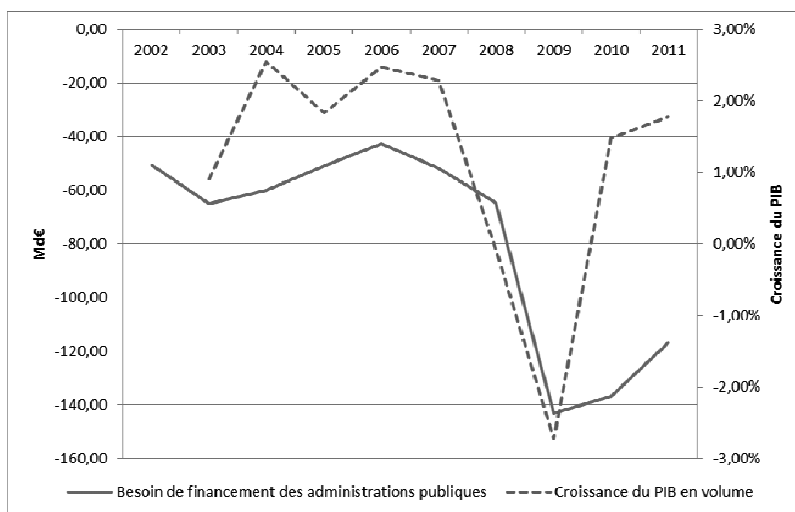




**Tableau 3 :**  
**Déficit public et dette publique de quelques pays voisins**  
**de la France en 2011, en % du PIB**  
 (source : Commission européenne)

Étiquettes de lignes	Solde des administrations publiques	Dette brute
Allemagne	- 2,0	82,4
Belgique	- 3,9	97,0
Espagne	- 6,3	68,1
États-Unis	- 10,0	98,3
Finlande	- 1,2	50,6
France	- 5,8	84,7
Grèce	- 9,5	157,7
Pays-Bas	- 3,7	63,9
Pologne	- 5,8	55,4
Portugal	- 5,9	101,7
Royaume-Uni	- 8,5	84,2
UE-27	-	82,3

**Graphique 7 :**  
**Croissance du PIB et besoin de financement de l'État**  
**et des administrations publiques depuis 2000**





## Chapitre 4

# Politique fiscale : l'anti-réforme

*Jusqu'au plan de rigueur du Gouvernement annoncé le 7 novembre 2011, l'Etat avait toujours affirmé qu'il n'y aurait pas de « hausses générales » des grands impôts d'Etat. C'est pourtant chose faite, avec l'entrée de la France dans un nouveau cycle de hausses, qui viennent s'ajouter à la cascade de taxes et impôts créés depuis mai 2007.*

*L'élément le plus visible en est la hausse de l'impôt sur le revenu, après plusieurs années de baisse de son rendement en France depuis 2002. Au total, le taux de prélèvements obligatoires, qui mesure l'ensemble de la pression fiscale, atteindra en 2012 un nouveau record historique autour de 45 % du PIB, situant la France au 4<sup>e</sup> rang mondial sur 194 pays en matière de prélèvements obligatoires.*

*Second tournant dans le discours de la majorité : face à la gravité de la crise, celle-ci ne cache plus son souhait d'accentuer au cours du prochain quinquennat les transferts de charge fiscale des entreprises vers les ménages, afin de ne pas trop pénaliser leurs marges. Cette approche a été initiée avec la hausse du taux réduit de TVA de 5,5 % à 7 %.*

*Enfin, depuis 2002, les classes aisées et supérieures ainsi que les entreprises ont été les grandes gagnantes de la politique fiscale, au mépris de toute équité.*

*En mai prochain, les ménages aisés seront ainsi la seule catégorie de contribuables à avoir vu leur pression fiscale diminuer au cours du quinquennat, le bénéfice des réductions d'impôt lancées en 2007, le maintien du bouclier fiscal jusqu'en juin dernier et l'allègement de l'ISF – payé désormais par deux fois moins de contribuables – ayant plus que compensé le tardif et modeste relèvement de la fiscalité sur les revenus et les patrimoines les plus élevés.*

*Les entreprises quant à elles auront bénéficié à plein des mesures de réduction d'impôt octroyées dans la première moitié du quinquennat, d'un coût supérieur à 7 milliards d'euros en année pleine : suppression de l'imposition forfaitaire annuelle, chute du produit de la taxe professionnelle, explosion du*

*coût du crédit impôt recherche, très faible toilettage des niches mitant l'assiette de l'impôt sur les sociétés...*

*Le choix de multiplier les économies « de gestion » tout en laissant entière la question des réformes de structure des politiques publiques exposait depuis le départ le plan français à une double critique du point de vue de la crédibilité de la trajectoire et de la lisibilité de l'effort demandé aux citoyens. Il se traduit aujourd'hui par un choc fiscal massif (+50 milliards d'euros de prélèvements engagés entre 2011 et la fin 2013) et inégalement réparti, faute d'une réforme fiscale d'ensemble.*

## LES CLASSES AISÉES ET SUPÉRIEURES ET LES ENTREPRISES, GRANDES GAGNANTES DE LA POLITIQUE FISCALE

Depuis 2002, les gouvernements successifs ne cessent de parler de baisses d'impôts, mais les Français n'en ont pas bénéficié. Bien au contraire. Les taxes et impôts dans leur ensemble, mesurés par le taux de prélèvements obligatoires, auront progressé entre 2002 et 2012 de 2 points de PIB, soit près de 40 milliards d'euros. Une hausse très importante, dont l'essentiel – 35 milliards sur 40 – correspond au quinquennat de l'actuel Président de la République.

Le taux de prélèvements obligatoires atteindra en France en 2012 un nouveau record historique autour de 45 % du PIB, un chiffre bien supérieur au niveau du début du quinquennat (43,4 % en 2007). En 2012, la France se situe ainsi au 4<sup>e</sup> rang mondial sur 194 pays en matière de prélèvements obligatoires, derrière le Danemark, la Belgique et la Suède, et loin devant l'Allemagne (40 %) ou le Royaume-Uni (38 %).

La majorité des « classes moyennes » au sens large a peu bénéficié des baisses fiscales décidées depuis 2002. Bouclier fiscal, baisse de l'ISF, affaiblissement de la fiscalité sur les successions entre conjoints et les donations... Ces dispositifs auront surtout bénéficié au décile supérieur des ménages, c'est-à-dire aux 10% des ménages qui gagnent le plus dans notre pays. Cette dernière catégorie aura bénéficié entre 2007 et fin 2011 de plus de 15 à 20 milliards d'euros d'allègements fiscaux, chiffre considérable eu égard à la hausse globale des prélèvements qui aura pesé sur les autres ménages. La politique fiscale actuelle n'a ainsi cessé de fonctionner comme une vaste machine de redistribution à l'envers.

A l'inverse, les classes moyennes, ainsi que les classes modestes, ont été les grandes perdantes de la politique fiscale menée depuis 2002. Faute d'une réforme d'ensemble du financement de la protection sociale, les prélèvements sociaux, comme la CSG et la CRDS, ont progressé de plus de 25 milliards d'euros. Et si on s'ajoute les prélèvements en faveur de la Caisse d'amortissement de la dette sociale et du Fonds de réserve des retraites, la hausse réelle atteint presque 30 milliards d'euros.

Parallèlement, la fiscalité locale a littéralement explosé, en raison de la décentralisation et du transfert croissant et mal compensé de compétences toujours plus nombreuses de l'Etat aux collectivités locales. Asphyxiés par le poids de ces nouvelles compétences et contraints de présenter des budgets à l'équilibre chaque année, les régions et les départements ont augmenté les impôts locaux pour un montant total de près de 20 milliards d'euros.

## LA FIN DU QUINQUENNAT SIGNE LA « FIN DE L'ILLUSION » SUR LE PLAN FISCAL

Le plan de rigueur du Gouvernement, tel qu'il a été précisé par les annonces du 7 novembre 2011, a confirmé l'entrée de plain-pied de la France dans un nouveau cycle de hausses d'impôts, amorcé fin 2010 dans le cadre de la préparation du budget 2011. Avec plus de 15 milliards d'euros de hausses d'impôts supplémentaires d'ici 2013, qui s'ajouteront aux 12 milliards en 2012 annoncés depuis août, la hausse des prélèvements atteindra plus de 1,5 point de PIB au cours des 18 prochains mois.

Au-delà des chiffres, la violente remontée des impôts dans notre pays marque un tournant dans la politique fiscale menée en France depuis 2007 et au-delà depuis 2002, tant la convergence a été grande entre les deux derniers quinquennats dans ce domaine.

*La stratégie budgétaire du Gouvernement acte en premier lieu la hausse désormais totalement incontestable des grands impôts de l'Etat : impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et ISF.*

*Jusqu'ici, l'Etat avait toujours affirmé qu'il n'y aurait pas de « hausses générales » des grands impôts d'Etat. C'est pourtant chose faite. Elles viendront*

s'ajouter à la cascade de taxes et impôts créés depuis mai 2007 (31 au total). Les impôts ont déjà augmenté de 11 milliards d'euros cette année et seront accrus de près de 18 milliards l'an prochain. Un chiffre considérable et inédit depuis 1945.

L'élément le plus visible en est la *hausse de l'impôt sur le revenu*, après plusieurs années de baisse de son rendement en France depuis 2002 : le relèvement de la dernière tranche de l'impôt sur le revenu de 40 % à 41 % en 2010 n'avait touché que les ménages les plus aisés. Aujourd'hui, et pour la première fois depuis plus de dix ans, l'exécutif l'alourdit pour de très nombreux foyers. La non-indexation des tranches de l'impôt sur le revenu alourdira de 3,4 milliards la facture des contribuables à l'horizon 2013.

Ainsi, la crise n'aura pas eu seulement raison de la stratégie de baisse fiscale. Elle en aura démontré les limites.

La loi « TEPA » dite *Paquet fiscal* fut le « péché originel » du quinquennat. Loin du choc de confiance annoncé, elle s'est traduite par un « choc historique » sur les finances publiques, avant même l'entrée dans la crise. Ses principales dispositions s'avèrent soit des échecs techniques – heures supplémentaires, déductibilité des intérêts d'emprunt pour l'achat d'un bien immobilier –, soit des échecs politiques, comme le désormais illustre « bouclier fiscal » limitant l'imposition à 50 % des revenus des contribuables au bénéfice des ménages les plus aisés. De même, le choix de poursuivre le *démantèlement de la fiscalité du patrimoine* (ISF, droits de succession) et de laisser *progresser les niches fiscales*, cette véritable « machine à creuser les déficits » (75 milliards de pertes budgétaires pour l'Etat en 2010, contre 65 milliards en 2006 et 56 milliards en 2000) fut une grave erreur de pilotage, qui aura amputé de manière considérable les marges de rebond de l'économie française pendant la seconde moitié du quinquennat.

*L'ampleur de l'explosion des déficits et de la dette depuis 2007* a été directement liée à ces choix. En cinq ans, la dette publique aura progressé de 600 milliards d'euros et son montant par Français de 7 000 euros. Elle atteindra plus de 25 000 euros en 2012. L'heure est désormais venue de payer la facture.

*Face à la gravité de la crise, la majorité ne cache plus son souhait d'accentuer au cours du prochain quinquennat les transferts de charge fiscale des entreprises vers les ménages afin d'en rembourser la facture sans trop pénaliser les marges.*

La hausse du taux réduit de TVA de 5,5 % à 7 % laisse augurer du futur programme fiscal de Nicolas Sarkozy : une hausse générale des taux de TVA sur les ménages pour rembourser la facture de la crise. La mécanique de la « TVA sociale » devenue TVA « anti-délocalisation » reste la même : la crise déstabilise les marges des entreprises qui obtiennent du camp conservateur la promesse, en cas de réélection, d'un nouveau transfert sur les ménages d'une partie de leurs charges et cotisations.

*Cette politique n'est pas seulement contestable sur le plan de l'équité. Elle s'est avérée également très peu efficace* depuis 10 ans, la France ne cessant de tenter en vain d'amortir la dégradation tendancielle et continue de sa compétitivité-prix par des *exonérations de charges sociales* toujours plus importantes (25 milliards d'euros aujourd'hui) et trop faiblement conditionnées, et par des *mesures fiscales généreuses en faveur des entreprises*. Alors qu'à l'inverse, notre modèle de financement de la protection sociale restait largement inchangé pénalisant notre compétitivité (600 milliards d'euros pesant à près de 70 % encore sur des cotisations assises sur le travail).

Cette politique n'a pas seulement échoué à préserver les marges des entreprises – celles-ci ont diminué de l'ordre de 15 à 20 % depuis le début des années 2000. Elle a aussi entretenu la faiblesse de la relance de l'investissement public (moins de 5 % du budget 2012!) et privé dans l'effort technologique et les grandes filières de l'économie du savoir et de l'économie verte. La droite persévère ainsi dans une stratégie de compétitivité erronée.

*Le dernier enseignement porte sur le maintien d'un partage très déséquilibré de l'effort fiscal demandé aux Français.*

Au cours de ce quinquennat, plus de 20 milliards d'euros de baisses d'impôts ont été consentis aux ménages les plus aisés. En mai prochain, les ménages aisés seront ainsi la seule catégorie de contribuables à avoir vu leur pression fiscale diminuer au cours du quinquennat, le bénéfice

des réductions d'impôt lancées en 2007, le maintien du bouclier fiscal jusqu'en juin dernier et l'allègement de l'ISF – payé désormais par deux fois moins de contribuables – ayant plus que compensé le tardif et modeste relèvement de la fiscalité sur les revenus et les patrimoines les plus élevés en 2011 et 2012.

De même, les entreprises resteront les autres grands bénéficiaires du quinquennat. Malgré le relèvement significatif de leur fiscalité dans la dernière Loi de finances, elles ont bénéficié à plein des mesures de réduction d'impôt octroyées dans la première moitié du quinquennat, d'un coût supérieur à 7 milliards d'euros en année pleine : suppression de l'imposition forfaitaire annuelle, chute du produit de la taxe professionnelle, explosion du coût du crédit impôt recherche, très faible toiletage des niches mitant l'assiette de l'impôt sur les sociétés... Au total, sur les cinq années du quinquennat, les entreprises françaises auront bénéficié de plus de 40 milliards d'euros d'allègements. Un chiffre considérable, alors que sur la même période, l'ensemble des impôts aura globalement augmenté de 1,6 point de PIB, soit près de 30 milliards d'euros.

Le budget de l'Etat continue à naviguer ainsi comme un bateau à la dérive pris dans la tempête de la crise, avec une voie d'eau fiscale à l'arrière qui reste considérable, issue des premières années du quinquennat. Cette voie d'eau est en train de le faire sombrer. Le capitaine a beau demander toujours plus d'efforts à ses marins pour écoper, si le trou n'est pas colmaté, le bateau continuera à couler... Voilà pourquoi la refonte du système fiscal sera bien l'une des grandes questions de la prochaine présidentielle.

Daniel VASSEUR \*



## Chapitre 5

### Secteur financier : les limites du discours

*En matière de régulation financière, l'écart entre le volontarisme du discours de Nicolas Sarkozy et la réalité des prises de décision est criant.*

*Au cours du quinquennat, la France s'est largement contentée de coller au mouvement européen de réforme de l'architecture prudentielle européenne (rapport de Larosière) et de concentration des régulateurs, avec la création de l'ACP (Autorité de contrôle prudentiel) en 2010. Mais c'est bien grâce à l'activisme de nos partenaires allemands et autrichiens que l'interdiction de la détention de CDS (credit default swaps) souverains à nu à dater de 2012 a été mise en œuvre. La France a même été un frein lors des discussions sur le projet de directive sur les bonus des banquiers.*

*La perméabilité des positions du gouvernement français au lobby bancaire s'est traduite par l'occultation de débats majeurs comme celui sur la séparation des activités bancaires (rapport Vickers au Royaume Uni) ou sur l'interdiction du trading pour compte propre des banques collectant les dépôts (Règle Volker aux États-Unis).*

*Contrairement aux mesures prises par nombre de nos partenaires européens, les mesures de taxation des banques n'ont pas été conçues dans une optique incitative visant à réduire les risques de l'industrie bancaire et à la responsabiliser quant au coût de la crise : base de taxation très favorable aux banques, pas de création de fonds de résolution, pas de pénalisation des structures de financement les plus risquées, etc.*

En pleine crise économique, malgré le discours offensif affiché par Nicolas Sarkozy, le quinquennat s'est traduit par des réformes *a minima* en termes de régulation financière.

#### UNE SUPERVISION TARDIVE ET LIMITÉE

Face aux failles de l'ensemble des structures de contrôle internes et externes, l'approche retenue par le gouvernement a été principalement

« organisationnelle » avec la création en 2010 de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

Cette institution est le résultat de la fusion des quatre autorités d'agrément et de contrôle du secteur bancaire et du secteur de l'assurance. Ce mouvement de concentration des régulateurs vise à donner une réponse institutionnelle à l'importance croissante des groupes financiers systémiques qui regroupent des banques, des assurances et des intermédiaires financiers de marché, et à remédier aux difficultés d'une supervision séparée pour de tels groupes. Cette évolution n'est pas propre à la France : la Norvège, dès 1986, a adopté un régulateur unique pour les banques, les assurances et les marchés, suivie par le Danemark (1988), la Suède (1991), la Grande Bretagne (1997) ainsi que l'Allemagne (2002). La France s'inscrit donc, tardivement, dans ce mouvement de fusion des régulateurs financiers et conserve un régulateur séparé pour les marchés avec l'AMF.

Si cette concentration permet une meilleure efficacité globale du travail des superviseurs, les contrôles internes et externes, garde-fous censés encadrer les activités bancaires, n'ont de leur côté pas, ou peu, été renforcés. Il est dès lors illusoire d'envisager un régulateur disposant de capacités d'anticipations en cas de crise en raison de ce manque de visibilité.

## DES PROGRÈS EUROPEENS FREINÉS

Le cadre européen de régulation financière a de son côté été remis à plat. Mais le gouvernement français a été plus un frein qu'un moteur dans ces évolutions.

Une nouvelle architecture européenne de supervision existe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 composée d'un Comité européen du risque systémique (CERS), chargé de détecter les risques financiers globaux au niveau européen et de formuler des recommandations quant aux mesures à mettre en œuvre par les Etats, et de trois nouvelles autorités européennes de surveillance couvrant les secteurs de la banque (Autorité bancaire européenne), de l'assurance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles) et des marchés financiers (Autorité européenne des marchés financiers).

Des avancées ont également eu lieu sur les ventes à découvert et les « CDS nus ».

Un accord a été trouvé le 18 octobre 2011 permettant à l'Autorité européenne des marchés financiers de décider, ou non, une interdiction des ventes à découvert au niveau européen. Par ailleurs, les vendeurs à découvert devront, partout en Europe, pouvoir attester auprès des régulateurs de leur faculté de se procurer les titres vendus à terme à l'échéance, sous risque de sanctions.

L'autre changement concerne les CDS (Credit Default Swaps) sur la dette des Etats – produits financiers censés protéger les détenteurs de titres de dette souveraine en cas de défaut ou de simple accroissement du risque de défaut. Leur usage a été galvaudé et transformé en outil de spéculation pur quand le CDS est détenu, mais non la dette souveraine sous-jacente (CDS « nu »). La détention de CDS souverain à nu, sans détention des obligations d'Etat, est désormais interdite à partir de 2012, sauf si un pays décide de déroger à cette règle. La France n'a pas été à l'initiative de cette interdiction et au départ seuls l'Allemagne et l'Autriche militaient en faveur de cette mesure.

Cet attentisme du gouvernement français s'est dans certains cas transformé en véritable frein aux avancées en matière de régulation financière. Ainsi, lors de la discussion sur le projet de directive sur les bonus des banquiers, le gouvernement français a fait en sorte que le texte soit le moins contraignant possible, en s'opposant par exemple à toute indication chiffrée sur le rapport entre le montant fixe et le montant variable.

Plus généralement, contrairement au volontarisme de certains de nos partenaires européens, le gouvernement français s'est largement contenté de transposer en droit national des préconisations internationales (préconisations européennes, comité de Bâle ou G20).

## DES MESURES DE RÉGULATION BANCAIRE INSUFFISANTES

Devant l'opposition de l'industrie bancaire, Nicolas Sarkozy a refusé d'engager certains débats sur des réformes cruciales visant à mieux protéger les déposants et les contribuables face aux dérives des pratiques du secteur. Ainsi, la question de la séparation des activités de banque de

détail et de banque d'investissement n'a même pas été étudiée, contrairement à ce qui a été fait au Royaume Uni (Rapport Vickers), pas plus que l'interdiction faite aux banques collectant des dépôts de faire du *trading* pour compte propre (Règle Volker aux Etats-Unis).

Si le modèle de l'autorégulation et de l'efficacité supposée des marchés a volé en éclat avec la crise, Nicolas Sarkozy, contrairement à plusieurs de ses homologues européens, n'a pas tiré les conséquences d'une telle situation. Aucune mesure n'a été prise pour rompre avec le dévoiement de l'esprit du capitalisme, qui a pris la forme d'une privatisation des gains lors des périodes fastes et d'une socialisation des pertes au cours de la crise.

Afin de jeter les bases d'une finance plus responsable, le G 20 de Toronto a ainsi préconisé en juin 2010 la mise en place de contributions du secteur financier pour qu'il assume, en partie, la charge associée aux soutiens et renflouements des gouvernements. Dans ses conclusions du 17 juin 2010, le Conseil européen a précisé que « les Etats membres devraient introduire des systèmes de taxes et d'impôts sur les institutions financières pour assurer un partage équitable du fardeau (« *burden sharing* ») et pour donner des incitations pour contenir le risque systémique ».

Dans cet esprit, certains pays, comme l'Allemagne et la Suède, ont mis en place des « fonds de résolution » nationaux financés par une taxation des banques et autres intermédiaires financiers. Toutes les banques contribuent outre-Rhin à ce Fonds qui doit, avec ces ressources financières, pouvoir financer des mesures telles que la création de banque relais en cas d'établissement défaillant ou encore la prise de participation dans des institutions bancaires. Ce type de dispositif financé *ex ante*, c'est-à-dire de manière permanente avant que la crise ne se produise, est essentiel pour réduire les incitations à la prise de risque dans le secteur bancaire. Il permet aussi d'améliorer la capacité des Etats à réagir aux crises de manière plus précoce et de renforcer ainsi la crédibilité de leurs actions.

La France n'a pas suivi ce mouvement. Elle a certes imposé une taxation sur les banques en utilisant comme base d'imposition l'actif pondéré par les risques dès lors qu'il dépasse 500 millions d'euros, mais le produit de cette taxe n'alimente pas un Fonds de résolution : il finance

le budget général. Le rôle disciplinant sur les banques est donc réduit car le lien n'est pas fait avec le partage du fardeau du soutien au secteur financier.

Par ailleurs, le choix de la base d'imposition est également contestable. La crise a souligné que les banques sous-estiment assez systématiquement leur actif pondéré en sous-évaluant les risques. Un autre choix était possible : l'Allemagne ne s'en est pas remise aux banques pour le calcul de sa base d'imposition mais utilise l'ensemble des engagements (passif), à l'exclusion du capital et des dépôts, mais en incluant les produits dérivés. Même quand ils n'ont pas créé de Fonds de résolution, les autres pays européens ayant instauré une taxation des banques utilisent aussi des bases d'imposition non manipulables car non pondérées par les risques.

Enfin, plusieurs pays, contrairement à la France, ont fait le choix, via leur base d'imposition, d'essayer de créer de bonnes incitations. Ainsi, en Grande Bretagne, le taux d'imposition est plus faible sur les sources de financement à long terme; en Allemagne, les taux sont plus élevés pour les plus grosses institutions financières que pour les petites.

Le Président de la République et sa majorité vont expliquer que le secteur financier a été réformé et que les leçons ont été tirées de la crise. Force est de constater que le bilan est insuffisant, en soi et en comparaison avec ce que d'autres Etats européens ont fait.

Laurence SCIALOM  
Henri NORTIER \*



## PARTIE II

# L'État social affaibli





## Chômage, pauvreté, exclusion : Les oubliés du quinquennat



## Chapitre 1

# Des promesses de plein emploi au retour du chômage de masse

*6 mai 2007, Place de la Concorde, Nicolas Sarkozy s'engage avec ferveur devant le peuple français : « Je vous ai promis le plein emploi, je vais me battre pour le plein emploi ! ». Avec un million de demandeurs d'emploi supplémentaires et un taux de chômage qui frôle les 10 %, il a non seulement perdu son combat mais a conduit la France vers le retour du chômage de masse.*

*Les causes de cet échec sont nombreuses. La principale reste l'absence totale d'ambition de la politique de l'emploi menée depuis 2007, qui s'explique par la suspicion de la droite sarkoziste vis-à-vis d'une politique jugée laxiste à l'égard des chômeurs et qui favoriserait l'assistanat, « cancer de la société » selon l'ex-secrétaire d'Etat à l'Emploi, Laurent Wauquiez. La vieille rengaine du « chômage choisi » ayant fait sa réapparition, les deux mesures phares du Président Sarkozy pour lutter contre le chômage (accroissement de la différence entre revenus du travail et revenus de l'assistance et renforcement des obligations pesant sur les chômeurs) ne visaient en rien le développement de l'emploi. La politique de l'emploi, dont l'objectif est de mettre en place les conditions permettant de « travailler tous », s'est alors vue réduite au rang d'outil de l'accroissement du pouvoir d'achat vendu sous le slogan du « travailler plus pour gagner plus ».*

*La crise économique a douloureusement rappelé la nécessité d'une politique de l'emploi ambitieuse, que la droite, engluée dans des choix idéologiques en décalage avec la conjoncture et les attentes des Français, n'a pas su reconstruire. Confrontée à ses propres erreurs elle a été contrainte de se désavouer par les actes (retour des contrats aidés, augmentation du chômage partiel, accroissement de la durée de l'indemnisation chômage) sans jamais clarifier son discours, et avec une mollesse coupable illustrée par une chute des budgets à mesure que le chômage augmentait. Cette politique sans cap, à contre-courant, faite de gesticulations idéologiques ne pouvait qu'échouer. La tourmente de la crise en a fait un naufrage.*

## UN ÉCHEC RÉVÉLÉ PAR LES CHIFFRES MALGRÉ LES TENTATIVES DE DISSIMULATION

Alors que le dernier gouvernement de gauche avait ramené le taux chômage de plus de 10 à 7,8 % de la population active, il est reparti fortement à la hausse, et la droite échoue depuis plusieurs années à le faire redescendre sous la barre des 9 %. *Le bilan s'est surtout dégradé sous le mandat de Nicolas Sarkozy.* Quelques mois après son arrivée au pouvoir en 2007, suite à une brève période d'embellie qui avait porté le taux de chômage à 7,2 % de la population active, il avait annoncé le retour au plein emploi avant la fin de son quinquennat.

Il restera finalement comme *le recordman de la hausse la plus brutale du taux de chômage depuis trente ans avec +2,1 points en 2 ans. Il détient un autre record avec un taux de chômage des jeunes qui a passé la barre des 24 % en 2009.* A mettre également à son actif, la spectaculaire remontée du chômage de longue durée depuis 2008 qui a atteint des niveaux proches de ceux que la gauche avait trouvés en arrivant au pouvoir en 1997. Le nombre de chômeurs de longue durée a ainsi augmenté de 500 000 en 2 ans. Echec quantitatif mais également échec qualitatif avec un développement de la précarité et notamment des temps partiels subis qui ont augmenté de plus de 200 000 depuis mi 2008.

*Face à ce triste bilan, la droite n'a eu de cesse de vouloir camoufler la réalité par :*

- *une communication qui s'arrange avec les faits* : le message de la droite depuis 3 ans est simple : « la situation est difficile mais nous résistons mieux que nos voisins ». La réalité est toute autre. Avec 6 % de chômage en mai 2011, l'Allemagne a atteint un plus bas historique depuis plus de 20 ans. Si le Royaume-Uni a bien connu une hausse du chômage depuis 2008, son taux (8,3%) reste bien en deçà du nôtre, tout comme celui de l'Italie (8,6 % en novembre 2011 selon Eurostat) ou des Pays Bas (4,9%).
- *et une manipulation des chiffres* : tous les outils pour faire baisser artificiellement les chiffres du chômage ont été utilisés. Au-delà des débats récurrents sur leur validité, qui avaient conduit en 2007 une centaine d'agents de la Dares, de l'INSEE et de l'ANPE à demander officiellement leur non publication, la droite a fait des radiations administratives sa principale arme contre la hausse des chiffres du chômage.

## DES CHOIX IDÉOLOGIQUES EN DÉCALAGE AVEC LA RÉALITÉ CONJONCTURELLE

La loi TEPA du 21 août 2007 et celle du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat ont mis en place diverses exonérations fiscales et sociales en contrepartie de la réalisation d'heures supplémentaires, de la renonciation à des jours de congés, ou de la monétisation de droits à congés stockés sur des comptes épargne-temps (CET). Ce dispositif constitue le socle de la vision sarkoziste en matière de politique de l'emploi, résumée dans son « *travailler plus pour gagner plus* ». Elle s'est avérée en décalage radical avec les aspirations des Français et la réalité économique. *Malgré la crise, et des premiers éléments de bilan très décevants, la droite s'y est accrochée*, en en faisant un enjeu idéologique relatif à la valeur travail. Résultat : un échec cinglant.

*Un échec quantitatif* : Pour la première année de mise en œuvre, le bilan de l'Acosse a fait état d'un nombre moyen de 3,3 heures supplémentaires par salarié et par mois. Les 18 millions de salariés du secteur privé se sont partagés 2,3 milliards d'euros d'exonérations, soit 10,6 euros par mois. On est loin d'un impact massif sur le pouvoir d'achat.

*Un échec qualitatif* : En période de crise, la tentation de recourir aux heures supplémentaires plutôt qu'à l'embauche est forte pour les employeurs. Dans une enquête téléphonique de la Dares, 44 % des entreprises déclarant avoir accru leur recours aux heures supplémentaires entre septembre 2007 et octobre 2008, reconnaissaient avoir préféré faire plus d'heures supplémentaires et moins recruter.

Autre mesure à rebours du contexte de crise, *le durcissement des conditions d'indemnisation du chômage au moment même où les ruptures de contrat se sont accrues et les créations d'emploi réduites*. C'est un système de sanction accrue qui a été mis en place, fondé sur la consécration des « offres raisonnables d'emploi » dont le refus à deux reprises entraîne automatiquement radiation. Ce dispositif a contribué à renforcer la stigmatisation des personnes en difficulté, donnant à la droite l'occasion de s'exprimer sur un de ses thèmes fétiches, la dénonciation de « l'assistanat ».

## UNE POLITIQUE ILLISIBLE ET PEU AMBITIEUSE

### *Un manque d'ambition*

*Diminution sans précédent des moyens* : de 2002 à 2012, le budget de l'Etat en matière d'emploi sera passé de 16,8 milliards d'euros à 10,2 milliards d'euros (soit une baisse de 40 %), alors que le taux de chômage a globalement augmenté sur la période de plus de 1,3 point. Depuis 2010, la baisse s'est accélérée en dépit de la hausse du chômage : - 10,5 % entre 2010 et 2011 et -11,3 % entre 2011 et 2012.

Ce manque d'ambition s'est également traduit par la nature des dépenses engagées. La droite s'est privée de nombreux outils d'intervention et a privilégié la création d'exonérations de cotisations sociales générales ou ciblées sans réelle contrepartie, aux effets d'aubaine significatifs et dont le coût est très élevé.

*En matière d'emploi des jeunes, le manque d'ambition a abouti à :*

- un discours simpliste sur la nécessité de développer *l'alternance* : ce discours n'a pas donné de progrès significatifs en termes de développement quantitatif, la hausse du nombre d'apprentis résultant depuis plusieurs années uniquement de celle du nombre de jeunes inscrits dans les filières universitaires entrant en apprentissage; aucune action politique forte n'a été envisagée pour centrer ce dispositif vers ceux qui en ont le plus besoin, mettre en place des garde-fous pour éviter les ruptures abusives, et sécuriser le statut de l'apprenti.
- une politique de prévention et d'accompagnement du décrochage scolaire balbutiante, alors qu'elle est essentielle pour éviter que ne sortent chaque année 150 000 jeunes de l'école sans aucune qualification;
- un oubli des jeunes des quartiers les plus difficiles avec le fiasco du plan espoir banlieue et un contrat d'autonomie dont le bilan est plus que mitigé au regard de son coût;
- la création d'un RSA jeunes tellement restrictif et en décalage avec la réalité des publics cibles qu'il n'a profité à presque personne.

*En matière d'emploi des seniors, les résultats ne sont pas non plus à la hauteur.* Certes le taux d'emploi des seniors a connu ces dernières années un

redressement. Il est ainsi passé de 33,6 % en 2002 à 38,9 % en 2009. Mais cette évolution a été très lente ces dernières années (le taux d'emploi était déjà de 38,5 % en 2005). Par ailleurs, l'âge moyen de cessation d'activité reste d'environ 58 ans et très peu de seniors partent à la retraite alors qu'ils sont encore en emploi.

### *Une politique illisible*

*Les hésitations de la droite sur les contrats aidés illustrent son inconstance.* Alors qu'elle a fustigé ce type de contrats pendant les campagnes électorales pour leur supposée inefficacité et qu'elle en a fait fortement baisser le nombre, en particulier en 2007 et 2008, elle leur a retrouvé des vertus quand il s'est agi de faire baisser les chiffres du chômage en temps de crise. Le *stop and go* permanent, mêlé à un brouillage des messages, a été préjudiciable à la construction de parcours individuels attractifs et au travail mené par les acteurs de l'insertion.

*Alors qu'elle prônait une politique de l'emploi active, fondée sur la relance de la croissance, la droite a essentiellement recouru à des mesures défensives, au premier rang desquelles le chômage partiel.* Si cela a permis de sauver des emplois pendant la crise (seulement 18 000 en France selon l'OCDE, contre plus de 200 000 en Allemagne), il semble que l'effort ait été mal calibré. Ainsi, alors que 275 000 salariés français étaient au chômage partiel au deuxième trimestre 2009, c'est 1,53 million de salariés allemands qui connaissaient cette situation à la même période. En outre, malgré l'APLD (Activité Partielle de Longue Durée), le système mis en place en France a été incapable d'inciter réellement les entreprises à adjoindre à ces périodes de chômage partiel des actions de formation et de qualification.

## LA PROMESSE DE LA FLEXI-SÉCURITÉ N'A PAS ÉTÉ TENUE

En matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi et d'indemnisation du chômage, le principal acquis de la majorité actuelle est la création de *Pôle emploi*.

Force est de constater que si l'objectif était louable, les conditions de réalisation de cette fusion (calendrier très serré, place réduite des partenaires sociaux dans la gouvernance, absence de sens donné à la fusion)

et la concomitance de la crise à partir de 2008, n'ont pas permis à ce rapprochement d'apporter la plus-value attendue. Au contraire, aujourd'hui, *le principal opérateur des politiques de l'emploi est désorganisé*. Les demandeurs d'emploi sont confrontés à des conseillers dont les « portefeuilles personnels » dépassent les 120 à 150 demandeurs d'emploi et, si les guichets uniques ont été mis en place, ils sont rarement unilocalisés.

La création de la *CRP* (convention de reclassement personnalisé) en faveur de tous les licenciés économiques, l'expérimentation du contrat de transition professionnelle *CTP* (contrat de transition professionnelle) dans certains bassins d'emploi à partir de 2007, puis de la *CSP* (contrat de sécurisation professionnelle) en 2011 ont apporté un plus pour les salariés licenciés pour motif économique. Mais, en dehors d'une expérimentation cosmétique menée en France sur quelques bassins d'emploi pour un total de moins de 700 bénéficiaires, *la majorité actuelle a refusé d'élargir ces dispositifs aux intérimaires et aux fins de CDD* constituant pourtant les premières victimes en cas de crise et ceux qui s'inscrivent très majoritairement comme demandeurs d'emploi.

*Il faut noter que les principales conquêtes en termes de sécurisation des parcours proviennent d'initiatives des partenaires sociaux*. L'accord d'assurance chômage conclu en 2009 a simplifié le mode de détermination des droits à l'indemnisation et a réduit la durée de travail minimale nécessaire pour avoir droit à une allocation. En matière de formation, deux Accords nationaux interprofessionnels (ANI) de 2003 et 2009 ont permis des avancées (création et transférabilité du DIF / création du FPSPP). Mais la majorité actuelle n'a pas cherché à apporter de la clarté dans la transposition législative et réglementaire et dans leur mise en œuvre : *aujourd'hui, nous sommes confrontés à un fouillis normatif qui fait que seuls quelques initiés bénéficient de ces outils*.

Enfin, *en matière de droit du travail, là aussi, le bilan est plus que contrasté*. La loi de modernisation du marché du travail de 2008, qui fait également suite à un accord national interprofessionnel, a en particulier créé *la rupture conventionnelle du contrat de travail* qui devait constituer la flexisécurité à la française. En pratique, elle *a donné lieu à de multiples contournements* : licenciements déguisés, utilisation comme des préretraites financées par l'Unedic, contournement de la mise en place d'un PSE pour des licenciements de plus de 10 personnes en 30 jours...



*Ainsi, la droite a échoué à traiter les principaux problèmes du marché du travail français identifiés depuis dix ans. Certains se sont même accentués : le dualisme entre des salariés faiblement exposés au risque de licenciement et des salariés précaires; le faible développement des formations véritablement qualifiantes; la faiblesse des mobilités choisies.*

Henri JEANNE \*  
Jérémy MOREL \*



## Chapitre 2

# Pouvoir d'achat : Beaucoup de bruit pour rien

*Axe de campagne de Nicolas Sarkozy en 2007, l'amélioration du pouvoir d'achat n'aura été finalement traitée que par la défiscalisation des heures supplémentaires, dont l'évaluation en juin 2011 a révélé le coût très élevé, un impact très limité en termes de stimulation du pouvoir d'achat, et les conséquences négatives sur l'emploi : beaucoup d'entreprises ont préféré avoir recours à cette solution, plutôt que de recruter. Alors que la France s'installe dans la récession, l'Etat, en dépit de toute logique, s'apprête à subventionner conjointement heures supplémentaires et chômage partiel.*

*L'annonce en 2009 d'un grand chantier sur le partage de la valeur ajoutée dans l'entreprise n'a été suivie jusqu'en 2011 d'aucune réalisation. Le versement obligatoire d'une prime de 1 000 euros par salarié dans les entreprises ayant augmenté leurs dividendes s'est limité à une obligation de négocier sur le versement d'une prime, dont le montant n'est pas imposé par la loi. Les incitations à la négociation collective sur les salaires, choisies par le gouvernement comme contrepartie à l'absence assumée de revalorisation du SMIC, ont été très modestes. Le projet de loi prévoyant la diminution automatique des allègements de cotisations quand le minimum salarial d'une branche est inférieur au SMIC n'a toujours pas été appliqué.*

*Outre la modération salariale, l'autre facteur d'atonie du pouvoir d'achat, la progression des dépenses contraintes, de logement et d'énergie, n'a pas été traité. Le gouvernement a conduit une politique de laissez-faire en matière de logement, laissant les prix de l'immobilier flamber. Les aides fiscales à la rénovation thermique destinées à réduire la facture énergétique des ménages se sont révélées limitées. Enfin, aucune action n'a été entreprise pour encadrer les hautes rémunérations.*

Nicolas Sarkozy s'était engagé en 2007 à être le « président du pouvoir d'achat ». Cinq ans plus tard, son action en la matière se résume essentiellement à sa mesure emblématique, la défiscalisation des heures

supplémentaires. Elle aura surtout brillé par son coût et son inadaptation à la crise. Pour le reste, les annonces volontaristes sur le partage de la valeur ajoutée ne se sont pas traduites dans la réalité et des sujets essentiels, tels que la maîtrise des prix du logement et de la facture énergétique ou l'encadrement des hautes rémunérations, n'ont pas été traités.

## HEURES SUPPLÉMENTAIRES : LA MESURE EMBLÉMATIQUE DU QUINQUENNAT DE NICOLAS SARKOZY EST AUSSI LA PLUS NÉFASTE

La défiscalisation des heures supplémentaires est entrée en vigueur il y a quatre ans et demi. Elle a fait l'objet en juin 2011 d'un travail d'évaluation bipartisan très fouillé, ce qui est assez rare en France pour être souligné, conduit par les députés Jean Mallot (PS) et Jean-Pierre Gorges (UMP). Le bilan est sans appel.

Il souligne tout d'abord le coût très élevé de la mesure, plus de 5 milliards d'euros par an<sup>1</sup>. Une telle somme représente la moitié du budget du ministère du travail et de l'emploi en 2012. Pour ne prendre qu'un exemple, sur le quinquennat, les sommes cumulées consacrées à ce dispositif, si elles avaient été versées au Fonds de réserve des retraites, auraient permis de faire mieux que doubler ses actifs.

L'impact négatif sur l'emploi est probable même s'il est difficile à mesurer. L'OFCE l'a évalué à 80 000 emplois détruits. 44 % des entreprises ayant recouru aux heures supplémentaires déclarent avoir préféré cette solution à des recrutements. Cet effet négatif sur l'emploi est intervenu en total décalage avec la conjoncture à partir de 2008. Alors que les heures supplémentaires sont partout la première variable d'ajustement en cas de recul de l'activité, la France a consacré 5 milliards d'euros par an à les maintenir à un niveau historiquement élevé. Aujourd'hui, bien qu'une nouvelle récession semble se confirmer, l'Etat s'apprête à subventionner conjointement les heures supplémentaires et le chômage partiel, ce qui n'a aucun sens.

1. Il a été ramené à 4,7 milliards en 2012 par la réintégration des heures supplémentaires dans les revenus permettant de calculer l'allègement « Fillon » de cotisations sur les bas salaires.

Quant au pouvoir d'achat, il n'a été stimulé qu'à la marge. L'impact est évalué par le rapport Mallot – Gorges à 0,3 % du revenu des ménages. La mesure a été moins efficace que si les sommes consacrées à ce dispositif complexe avaient été distribuées directement aux ménages sous forme de chèques.

## LES ANNONCES VOLONTARISTES SUR LE PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE N'ONT ÉTÉ SUIVIES QUE DE PEU D'EFFETS

En février 2009, Nicolas Sarkozy annonçait l'ouverture d'un grand chantier sur le partage de la valeur ajoutée dans l'entreprise, se déclarant favorable à une règle des « trois tiers » : un tiers des profits devrait être réinvesti, un tiers aller à la rémunération des actionnaires et un tiers à celle des salariés sous forme d'intéressement et de participation. Il montrait à cette occasion une certaine ignorance de la réalité. Selon le rapport Cotis publié quelques mois plus tard, le partage étant actuellement de 57 % pour l'investissement, 36 % pour la rémunération des actionnaires et 7 % pour les salariés. L'application de la règle des trois tiers selon Nicolas Sarkozy aurait conduit à diminuer de près de moitié l'investissement productif...

L'annonce de 2009 n'a été suivie jusqu'en 2011 d'aucune réalisation, les négociations engagées entre les partenaires sociaux n'aboutissant pas. En avril 2011, le gouvernement a créé la surprise en annonçant le versement obligatoire d'une prime de 1 000 euros par salarié dans les entreprises ayant augmenté leurs dividendes. L'annonce initiale s'est transformée progressivement en obligation de négocier sur le versement d'une prime, dont le montant n'est pas imposé par la loi. Le montant moyen versé aurait été de 420 euros par mois, selon les chiffres communiqués en janvier 2012 par le gouvernement, le nombre de salariés concernés n'étant pas connu. Si au cours de la première année d'application, un effet de surprise a pu jouer et conduire les entreprises à verser des montants supplémentaires, il est très probable que désormais, le montant de la prime sera intégré en amont dans les négociations salariales, ne se traduisant par aucune augmentation réelle.

## LES INCITATIONS À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE SUR LES SALAIRES ONT ÉTÉ TIMIDES

Le gouvernement a eu pour politique assumée de ne donner aucun « coup de pouce » au SMIC, dans le but affiché de favoriser la négociation collective et de favoriser les progressions de carrière, en luttant contre « l'écrasement » des grilles salariales. La loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail devait être le pendant positif de cette politique de non-revalorisation, en incitant les entreprises et les branches à revaloriser les salaires par la négociation.

L'effet des mesures contenues dans cette loi est cependant assez limité. Les entreprises qui n'engagent pas la négociation annuelle obligatoire sur les salaires voient leurs allègements de cotisations sociales sur les bas salaires réduits de 10 %, puis supprimés après trois années d'absence de négociation; mais aucune donnée n'est disponible sur la mise en œuvre de cette disposition. Quant aux branches, le projet de loi prévoyait une diminution automatique de leurs allègements lorsque le minimum salarial de leur convention collective était inférieur au SMIC; mais la majorité parlementaire a renvoyé aux calendes grecques l'application de cette sanction. La négociation collective sur les salaires reste donc très inégale selon les entreprises et les branches.

Quant à l'écrasement des grilles, force est de constater qu'en 2010, dans la moitié des branches professionnelles, l'écart entre le salaire minimal et le salaire maximal prévu par la classification pour un ouvrier est inférieur à 10 %; il est même inférieur à 5 % dans un quart des branches. Les carrières entières bloquées au niveau du SMIC sont une réalité répandue. Le gouvernement s'est jusqu'ici borné à mettre en place une commission de suivi.

## LES SUJETS ESSENTIELS DES PRIX DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE N'ONT PAS ÉTÉ TRAITÉS

Outre la modération salariale qui prévaut depuis 30 ans (depuis 1983, le salaire net par tête n'a progressé que de 1 % par an), l'autre facteur d'atonie du pouvoir d'achat est la progression des dépenses contraintes, telles que le logement et l'énergie. Selon le Credoc, pour les classes moyennes inférieures, le poids des dépenses contraintes dans le budget

est passé de 21 % en 1979 à 38 % en 2005 ; pour les pauvres, la proportion est passée de 24 % à 48 %.

Sur le logement, le gouvernement a conduit une politique de laissez-faire, la flambée des prix de l'immobilier à des niveaux jamais atteints en 2011 ne suscitant aucune réaction. Il a aussi opté pour des dépenses fiscales bénéficiant largement aux plus aisés, avec le dispositif « Scellier » d'aide à l'investissement locatif et le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier, remplacé en 2011 par l'ouverture du prêt à taux zéro à tous les ménages sans condition de ressources. Ce n'est qu'en 2012, face à la contrainte budgétaire, que le gouvernement s'est résolu à remettre en cause ces dispositifs, sans qu'aucune mesure favorable au pouvoir d'achat des classes moyennes et populaires ne prenne le relais.

La hausse des prix de l'énergie étant une tendance structurelle, il est nécessaire d'aider les ménages à réduire leur facture énergétique. La Cour des comptes a pointé les limites des aides fiscales à la rénovation thermique des logements anciens créées à la suite du Grenelle de l'environnement : effets d'aubaine importants du crédit d'impôt – développement durable, faible extension de l'éco-prêt à taux zéro.

## AUCUNE ACTION N'A ÉTÉ ENTREPRISE POUR ENCADRER LES HAUTES RÉMUNÉRATIONS

Nicolas Sarkozy avait déclaré à Toulon le 25 septembre 2008 : « Je n'hésite pas à dire que les modes de rémunération des dirigeants et des opérateurs doivent être encadrés. Il y a eu trop d'abus, trop de scandales. Alors, ou bien les professionnels se mettent d'accord sur des pratiques acceptables, ou bien nous réglerons le problème par la loi avant la fin de l'année. » Le diagnostic était juste : entre 1998 et 2006, les revenus des 90 % les moins riches de la population ont progressé de 12 %, ceux des 1 % les plus riches de 27 % et ceux du millième le plus riche de 43 %. La rémunération des dirigeants de grandes sociétés cotées a quadruplé entre 1997 et 2007.

Quelques semaines après le discours de Toulon, le Medef et l'Association française des entreprises privées (Afed) adoptaient de nouvelles recommandations sur la rémunération des mandataires sociaux. Mais ces

règles ne contiennent aucune indication sur une limitation souhaitable du niveau des rémunérations. Elles n'abordaient nullement le sujet de la rémunération des salariés de la finance, qui expliquerait à elle seule la moitié de la progression de la rémunération du millième le plus riche de la population française. Le gouvernement s'est pourtant contenté de cette seule évolution.

Marcel ETIENNE \*



## Chapitre 3

# Lutte contre la pauvreté : La coupable négligence

*Après des années de stabilisation, la pauvreté est repartie à la hausse sous le coup de l'explosion du chômage. Entre 2008 et 2009, le taux de pauvreté a connu l'augmentation la plus brutale de son histoire, de 0,5 point, soit 300 000 personnes supplémentaires vivant sous le seuil de pauvreté. Ces chiffres devraient du encore s'aggraver dans les mois qui viennent avec la hausse du chômage de longue durée.*

*Face à cet appauvrissement des Français, Nicolas Sarkozy s'est focalisé sur un parti pris idéologique : la pauvreté serait une situation « volontaire ». Le gouvernement n'a donc cessé de marteler que sortir du chômage n'était qu'une question de volonté et d'exiger une contrepartie pour les bénéficiaires des minimas sociaux.*

*L'objectif du Revenu de solidarité active (RSA) était de faire en sorte que le retour au travail soit toujours financièrement plus intéressant que l'inactivité, ambition légitime qui s'est soldée par un échec car la seule incitation financière ne peut permettre aux personnes sans emploi d'en retrouver un. A peine 400 000 personnes touchent aujourd'hui le « RSA activité », contre 2 millions de personnes attendues. A côté de cette « carotte », le gouvernement a aussi manié le bâton : Laurent Wauquiez a ainsi proposé en mai 2011 d'instaurer un service social obligatoire d'une journée par semaine pour les bénéficiaires des minimas sociaux.*

*Nicolas Sarkozy avait pourtant à sa disposition trois outils efficaces pour lutter contre la pauvreté. Aucun n'a été utilisé.*

*Le gouvernement n'a pas mené de politique active pour empêcher l'emballement des prix du logement, principal facteur d'appauvrissement des Français. La réduction des effectifs et les réformes dans l'éducation nationale ont de leur côté fait augmenter le nombre de sorties du système scolaire sans diplôme, qui équivaut pourtant à une condamnation au chômage tout au long de la vie. Les politiques d'insertion destinées aux plus défavorisés n'ont en*

*outré pas été développées. Les départements qui gèrent le RMI depuis 2003 connaissent un écart très important entre la dépense qu'ils doivent supporter au titre du RSA et les transferts budgétaires assurés par l'Etat. Faute d'une hausse de ces ressources, les conseils généraux ont dû diminuer leurs dépenses en faveur de l'insertion.*

## UN APPAUVRISSEMENT RÉEL DES FRANÇAIS

Du fait d'une très forte augmentation du chômage et notamment du chômage de longue durée, la crise financière qui a éclaté en 2008 a appauvri les Français. Entre 2008 et 2009<sup>1</sup>, le taux de pauvreté<sup>2</sup> a augmenté de 0,5 point, soit 300 000 personnes supplémentaires vivant sous le seuil de pauvreté; 8,2 millions de Français vivent désormais sous le seuil de pauvreté, dont de nombreux enfants. C'est l'augmentation la plus brutale mesurée depuis que cet indicateur est suivi. Après des décennies de baisse jusqu'au début des années 2000, puis une stabilisation entre 2002 et 2008, la pauvreté augmente à nouveau dans notre pays.

Cette statistique ne rend toutefois compte que de manière incomplète de l'appauvrissement des Français, et ce pour trois raisons :

- Le chômage de longue durée ayant poursuivi sa progression, on peut s'attendre à un prolongement de l'augmentation en 2010 et en 2011;
- La grande pauvreté a encore plus progressé que la pauvreté dans son ensemble : l'intensité de la pauvreté<sup>3</sup>, qui la mesure, a augmenté de 3 points depuis 2002;
- Les charges de logement ou d'énergie ont progressé beaucoup plus vite que les revenus; le même niveau de revenu ne permet plus de garantir le même niveau de vie. Ces dépenses contraintes sont passées de 24 % à 48 % du budget des ménages pauvres entre 1970 et 2005. Selon le CREDOC, pour une personne percevant 625 euros par mois, 300 euros vont dans les dépenses contraintes, 245 euros

1. Les statistiques de la pauvreté ne sont connues qu'avec deux ans de retard.

2. C'est-à-dire de la proportion de ménages dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian.

3. L'intensité de la pauvreté ou « poverty gap » est l'écart moyen entre le niveau de vie des personnes sous le seuil de pauvreté et ce seuil.

dans les dépenses dites « incontournables » (alimentation, transport et santé); restent 80 euros par mois pour toutes les autres dépenses, notamment l'habillement et l'équipement ménager, sans parler des loisirs...

## UNE FOCALISATION IDÉOLOGIQUE ET INEFFICACE SUR LA « PAUVRETÉ VOLONTAIRE »

Depuis 2002, la politique de la droite a toujours été inspirée par une vision idéologique de la pauvreté, selon laquelle le fait de sortir du chômage ne serait qu'une question de volonté. Toutes les réformes qu'elle a entreprises procèdent de ce postulat. Celui-ci s'est avéré de plus en plus éloigné de la réalité avec la crise : si le nombre de chômeurs a augmenté d'un million depuis 2008, ce n'est pas parce qu'un million de Français ont été gagnés par la fainéantise. Bien sûr, il existe des chômeurs de mauvaise volonté, mais il est manifeste que cet obstacle au retour à l'emploi arrive loin derrière l'absence de qualification (60 % des bénéficiaires de minima sociaux n'ont pas le niveau du CAP), l'absence de solution de garde d'enfant pour les parents isolés ou encore l'absence de moyen de transport. Par idéologie, la droite s'est laissée obnubilée par un problème secondaire.

Le but de la principale réforme de la droite, la création du revenu de solidarité active (RSA), était de faire en sorte que le retour au travail soit toujours financièrement plus intéressant que l'inactivité. L'objectif était légitime, mais il était absurde de penser que la seule incitation financière allait permettre aux personnes sans travail d'en retrouver un. En outre, la généralisation du RSA a été décidée après un simulacre d'expérimentation<sup>1</sup>. Une véritable expérimentation aurait pourtant permis d'observer que le dispositif était trop complexe pour être attractif pour les personnes concernées. A peine 400 000 personnes touchent aujourd'hui le « RSA activité<sup>2</sup> », loin des 2 millions de personnes attendues.

1. Lorsque le projet de loi généralisant le RSA a été soumis au Parlement en septembre 2008, l'expérimentation ne durait que depuis quelques mois. En outre, le dispositif expérimenté était très différent du RSA généralisé : il ne concernait que les bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi et non les travailleurs pauvres dont les revenus sont supérieurs aux plafonds des minima sociaux.

2. Le RSA se décompose en deux dispositifs : le « RSA socle », financé par les départements et qui correspond aux anciens minima sociaux (le RMI et l'API); le « RSA activité », financé par l'Etat et qui complète les revenus d'activité des travailleurs pauvres.

Si le RSA a été la « carotte » promise aux pauvres méritants, la droite a aussi manié le bâton. L'idée de contraindre les bénéficiaires de minima sociaux à travailler, comme si l'inactivité résultait d'un choix, a été avancée de manière récurrente. C'est dans cet esprit que François Fillon, alors ministre du travail, a créé en 2003 le « revenu minimum d'activité » (RMA). Le nombre de contrats RMA en cours n'a jamais dépassé les 10 000 et le dispositif a finalement été abrogé en 2008. L'idée est néanmoins revenue, avancée par Laurent Wauquiez en mai 2011, qui a proposé d'instaurer un service social obligatoire d'une journée par semaine. On ne sait pas aujourd'hui ce qu'est devenue la proposition de loi qui devait l'instaurer.

## LES VRAIS LEVIERS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DÉLAISSÉS

Les trois leviers essentiels de la lutte contre la pauvreté ont été délaissés :

- Le gouvernement n'a pas conduit de politique du logement abordable (3.1);
- Il a aggravé la situation en termes de sortie du système scolaire sans diplôme (3.2);
- Il a laissé s'appauvrir les politiques d'insertion destinées aux plus défavorisés (3.3).

*Le principal facteur d'appauvrissement des Français est l'emballement des prix du logement.*

Les prix à l'achat ont plus que doublé depuis 2000 et les loyers des ménages modestes ont augmenté de 50 %. Cette évolution alimente tant le déclasserement des classes moyennes, évincées des centres-villes, que l'exclusion des ménages les plus en difficulté (le nombre d'expulsions locatives a augmenté de près de 40 % depuis 2002). Le gouvernement a alimenté la construction de logements chers par des dispositifs d'aide à l'investissement locatif sans contrepartie sociale (Robien puis Scellier) et par des mesures d'aide à l'accession à la propriété sans condition de ressources (crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt voulu par Sarkozy en 2007, remplacé par le « prêt à taux zéro + » depuis 2011). L'augmentation du nombre de logements sociaux revendiquée par le gouverne-

ment est en trompe-l'œil : il s'agit surtout de logements loués juste en dessous des prix du marché, tandis que le nombre de logements réellement accessibles aux personnes en difficulté demeure très faible.

La loi sur le « droit au logement opposable » (DALO), dernière réforme importante décidée par Jacques Chirac, a montré son inefficacité en l'absence de politique volontariste de construction de logements abordables. L'Etat ne peut garantir des logements aux plus défavorisés s'il n'y a pas assez de logements construits. En Île-de-France, qui est la principale région concernée, les  $\frac{3}{4}$  des décisions de justice ordonnant un relogement ne sont pas encore exécutées. La générosité de la droite a été de pur affichage.

*Dans le marché du travail actuel, une sortie du système scolaire sans diplôme équivaut à une condamnation au chômage tout au long de la vie.*

Le taux de chômage des personnes sans diplôme atteint 40 %. Pourtant, le nombre de jeunes sortant sans diplôme du système scolaire reste à un niveau très élevé de 130 000 par an, soit presque un cinquième de la classe d'âge. Depuis 2007, la droite a considérablement affaibli le système scolaire, par les réductions d'effectifs, l'assouplissement de la carte scolaire qui a accentué la ghettoïsation et la suppression de la formation pratique des enseignants.

En outre, alors que toutes les études s'accordent à reconnaître l'importance d'une prise en charge précoce de la petite enfance pour lutter contre les inégalités à la racine, la droite aura présidé à un recul sans précédent de la scolarisation en maternelle à l'âge de 2 ans, passée de 35 % d'une classe d'âge à 15 %. Ce sont environ 150 000 places d'accueil qui ont ainsi été détruites, ce qui fait plus qu'annuler les créations de places en crèche intervenues depuis 2002.

*Plusieurs études ont démontré qu'un accompagnement renforcé des personnes en difficulté permettait d'améliorer de manière significative le retour à l'emploi.*

Loin de contribuer efficacement au retour à l'emploi qu'elle prétendait promouvoir, la droite a pris des décisions qui ont dégradé l'efficacité de l'appareil d'insertion des personnes en difficulté :

- Les départements, auxquels le RMI a été décentralisé en 2003, font face aujourd'hui à un écart annuel de 1,7 milliard d'euros entre la dépense qu'ils doivent supporter au titre du RSA et les ressources apportées par l'Etat pour compenser la décentralisation. Leur budget étant très contraint, ils ne peuvent le boucler qu'en diminuant leurs dépenses en faveur de l'insertion des bénéficiaires.
- La loi créant le RSA a entendu faire de Pôle emploi le principal acteur de l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux, sans lui en donner les moyens et alors que les conditions de la fusion entre ANPE et ASSEDIC ont durablement désorganisé la nouvelle entité.
- Le budget annuel des politiques de l'emploi a baissé de 6,5 milliards entre 2002 et aujourd'hui. Cette baisse s'est faite principalement au détriment des dispositifs destinés aux personnes en difficulté, tels que les contrats aidés.

Dans ce contexte économique difficile, avec de telles erreurs d'appréciation commises par le gouvernement dans les outils de lutte contre la pauvreté, il n'est pas surprenant que les résultats soient mauvais. Dés-honneurs de la République, ils appellent une politique à 180°.

Marcel ETIENNE \*

## Protection sociale : injustices et démissions





## Chapitre 1

# Santé : Déficits récurrents et dégradation de l'accès aux soins

*Depuis 2007, Nicolas Sarkozy aura combiné un déficit cumulé de l'assurance-maladie de 37 milliards d'euros, dont seule la moitié s'explique par la crise, et une dégradation de l'accès aux soins. Contrairement aux discours du gouvernement, cette évolution est pourtant loin d'être inéluctable.*

*La prise en charge des dépenses de santé par l'assurance maladie est passée de 77 % à 75,5 % en dix ans. Aujourd'hui, le taux de remboursement des soins courants par la sécurité sociale dépasse à peine 50 % des dépenses. Les soins dentaires ne sont remboursés qu'à 30 % et l'optique à 4 %.*

*Ce recul du financement public se traduit par une augmentation de la prise en charge par les complémentaires santé. Une situation à la fois coûteuses pour les classes moyennes et populaires, et injuste car ces cotisations représentent une charge plus importante pour les bas revenus.*

*Cette dégradation de l'accès aux soins s'explique notamment par la dérive continue des dépassements d'honoraires : le nombre de médecins en secteur 2 n'a cessé d'augmenter depuis dix ans et le montant moyen des dépassements a été multiplié par deux en 20 ans. Face à cette situation, Nicolas Sarkozy n'a cependant pris aucune mesure coercitive pour inverser la tendance.*

*Le chef de l'Etat aura aussi manqué d'ambition en ce qui concerne les soins de premiers recours. Le gouvernement n'a pas apporté de réponses suffisantes au problème des déserts médicaux : il y a aujourd'hui 62 % de médecins en plus par habitant en PACA par rapport à la Picardie.*

*Les réformes de l'hôpital menées sous le quinquennat se sont enfin soldées par un échec. Le principe d'une tarification à l'activité allait dans le bon sens. Son instauration a cependant mis sous tension l'hôpital public. La priorité devait plutôt être de redéfinir la nature des activités que ce dernier devait assumer.*

*Le débat sur la convergence public – privé de l'hôpital a de son côté été conduit de manière confuse, sans que ses bases techniques ne soient clarifiées. Certains surcoûts inhérents au secteur public ne sont ainsi toujours pas pris en compte et faussent la comparaison. Et cette convergence, ainsi que la dénonciation des déficits hospitaliers au plus haut niveau de l'Etat, ont été ressentis par les personnels comme une mise en cause idéologique du service public, présenté comme inefficace et sommé de s'aligner sur les méthodes de l'entreprise. Une situation qui a déstabilisé encore un peu plus l'hôpital public.*

## DERRIÈRE UNE PRÉTENDUE « RIGUEUR », LES DÉFICITS ET L'INJUSTICE

La droite aura réussi depuis 2002 à combiner des déficits récurrents et une dégradation de l'accès aux soins. Le déficit de l'assurance-maladie a connu une aggravation importante : inférieur à 5 milliards d'euros en début de mandature, il est supérieur à 10 milliards d'euros depuis 2009. La crise n'explique que la moitié de ce déficit. Si la droite se targue de faire respecter depuis deux ans l'objectif de dépenses d'assurance-maladie voté par le Parlement (l'ONDAM), les années 2007 et 2009 ont été marquées par des dépassements importants (2,8 milliards d'euros en 2007). Sur l'ensemble du quinquennat, le déficit cumulé de l'assurance-maladie est de 37 milliards d'euros.

Parallèlement, la prise en charge des dépenses de santé par l'assurance maladie a reculé depuis 2002, de 77 % à 75,5 %. Ce recul de 1,5 point peut apparaître modeste mais il a des conséquences importantes pour les populations les plus démunies, pour lesquelles l'accès à une complémentaire santé constitue parfois un luxe inaccessible. Surtout, cette moyenne cache des évolutions très contrastées. Si la prise en charge des maladies et des accidents graves est encore bien assumée par l'assurance maladie, les soins courants, du fait des franchises et des déremboursements, sont de plus en plus abandonnés par la sécurité sociale. Aujourd'hui, le *taux de remboursement des soins courants par l'assurance maladie dépasse à peine 50 % des dépenses*. Les soins dentaires ne sont remboursés qu'à 30 % et l'optique à 4 %.

Ce recul du financement public se traduit par une augmentation de la prise en charge par les complémentaires santé, ce qui est à la fois coûteux (1 euro de remboursement transféré aux mutuelles se traduit par

plus d'1 euro d'augmentation des cotisations) et injuste car les cotisations des complémentaires santé représentent une charge plus importante pour les bas revenus (si on excepte les bénéficiaires de la CMU complémentaire). *Ce sont les classes moyennes et populaires qui souffrent d'abord de cette évolution.* Cette situation est encore aggravée pour les 4 millions de Français qui ne sont pas couverts par une complémentaire santé.

Cette politique injuste et non assumée est présentée par la majorité actuelle comme une évolution inéluctable alors qu'aucune réflexion prospective sur le rôle respectif de la sécurité sociale et des mutuelles n'a été menée depuis 10 ans. Au lieu de définir ce qui doit être pris en charge par la collectivité au nom de la solidarité nationale et ce qui relève de financements individuels ou assurantiels, la droite transfère des charges quand elle a besoin d'argent et taxe les mutuelles en feignant d'ignorer que ces taxes seront répercutées sur les cotisants.

## UN ACCÈS AUX SOINS QUI S'EST DÉGRADÉ

La conséquence la plus catastrophique de la politique menée par la droite en matière de santé est la dégradation importante de l'accès aux soins. L'Irdes a ainsi mesuré qu'en 2008, *24,3 % des Français dans le premier quintile de revenus ont renoncé à des soins pour des raisons financières.* Ce résultat, navrant pour un pays qui met volontiers en avant la qualité de son système de santé, s'explique notamment par la dérive continue des dépassements d'honoraires. En effet, le remboursement des consultations médicales par l'assurance maladie se fait sur la base des tarifs opposables, qui s'imposent aux médecins dits de secteur 1. En revanche, les médecins de secteur 2 ont des honoraires dits « libres » et le différentiel avec les tarifs conventionnels est à la charge des patients et parfois – lorsque le contrat le prévoit – des mutuelles. Or on constate depuis 10 ans une double évolution inquiétante qui s'est accomplie sans aucune réaction des gouvernements successifs :

- D'une part, faute de conditions suffisamment restrictives, le nombre de professionnels exerçant en secteur 2 s'accroît et la tendance ne fait que s'accroître. Ainsi, *si 40 % des spécialistes sont aujourd'hui en secteur 2, leur part dans les installations représente 60 % des médecins.* Dans certaines spécialités, il est devenu quasiment impossible de se faire soigner au tarif de la sécurité sociale. Ainsi, 85 % des chirurgiens

giens sont en secteur 2,82 % des nouveaux installés en gynécologie et 84 % en ORL ont des honoraires libres.

- D'autre part, *le montant moyen des dépassements* a lui aussi connu une augmentation importante, puisqu'il *a été multiplié par deux* depuis 20 ans. La formule du code de déontologie médicale, qui évoque « le tact et la mesure » pour les honoraires médicaux n'est plus qu'un souvenir.

Pour faire face à cette situation, le gouvernement n'envisage aucune mesure coercitive. Sa seule réponse consiste dans la mise en place d'un « secteur optionnel », qui aura le double effet de permettre des dépassements à certains médecins du secteur 1 et d'augmenter la prise en charge des dépassements par les mutuelles au prix d'une nouvelle augmentation des cotisations, sans aucun effet garanti sur le développement du secteur 2 et l'augmentation des dépassements.

## UNE ABSENCE D'AMBITION POUR LES SOINS DE PREMIER RECOURS

L'accès au soin dans notre pays est également menacé par les problèmes de démographie médicale auxquels les gouvernements de droite n'ont apporté que des réponses tardives, partielles et insuffisantes. Si le nombre total de médecins est stable à un niveau historiquement élevé depuis la fin des années 1990, des difficultés importantes émergent pour l'accès à certaines spécialités (par exemple les ophtalmologistes) et dans certaines zones géographiques, notamment les *zones rurales* et les *zones urbaines sensibles*. C'est le spectre des déserts médicaux qui pourrait devenir une réalité dans un pays où les médecins ne manquent pourtant pas.

Face à ces problèmes, il faut envisager une remise à plat du système que plusieurs acteurs, dont de jeunes médecins, appellent de leurs vœux. La liberté totale d'installation sans contrepartie, le paiement exclusif à l'acte sont des dogmes qu'il faut pouvoir réexaminer pour que la « fracture sanitaire » ne devienne pas une réalité en France : il y a 62 % de médecins en plus par habitant en PACA qu'en Picardie.

Si des expérimentations sont en cours pour favoriser l'exercice pluri-professionnel en maison ou en centre de santé, le Gouvernement a fermé la porte à toute réflexion sur la capitation (rémunération forfaitaire au

suivi des patients) et à des aménagements à la liberté d'installation qui a abouti à des inégalités absurdes et scandaleuses dans la démographie des professionnels de santé.

## UNE MAUVAISE MÉTHODE DE RÉFORME DE L'HÔPITAL

La France se distingue par son « hospitalocentrisme », hérité d'un développement incontrôlé du secteur dans les années 1970. Malgré des efforts importants de restructuration depuis les années 1980, le secteur hospitalier représente toujours plus de la moitié des dépenses d'assurance-maladie. Ce choix de l'hospitalocentrisme a donné à la France un haut niveau de qualité des soins, mais il n'est pas efficient, du fait des frais de structure élevés de l'hôpital. L'orientation consistant à réduire la part des dépenses hospitalières n'est donc pas à remettre en cause.

Depuis 2002, la droite au pouvoir s'est principalement appuyée sur quatre réformes pour accroître l'efficacité du secteur hospitalier :

- la tarification à l'activité (T2A), entrée en vigueur en 2005 et généralisée en 2008;
- la convergence tarifaire entre l'hôpital public et les cliniques privées, dont l'horizon a finalement été repoussé de 2012 à 2018;
- la priorité donnée à l'éradication des déficits hospitaliers à l'horizon 2012;
- le rôle accru donné au directeur d'hôpital par la loi « Bachelot » du 21 juillet 2009.

Le principe de la T2A, qui consiste à financer l'hôpital en fonction de son activité et à attribuer à tous le même niveau de ressource pour la prise en charge d'une pathologie donnée, est légitime. Toutefois, la mise en œuvre de la T2A a conduit à une mise sous tension généralisée de l'hôpital public dans toutes ses activités, là où la priorité était de redéfinir la nature des activités que l'hôpital devait assumer. Par exemple, la chirurgie ambulatoire, moins coûteuse et mieux vécue par les patients que l'hospitalisation, est beaucoup moins développée en France que dans d'autres pays (32 % contre près de 80 % en Grande-Bretagne ou au Danemark).

La convergence public – privé et la dénonciation des déficits hospitaliers au plus haut niveau de l'Etat ont été ressentis par les personnels de

l'hôpital comme une mise en cause idéologique du service public, présenté comme inefficace et sommé de s'aligner sur les méthodes de l'entreprise. Le débat sur la convergence, lourd d'enjeux symboliques, a été conduit de manière confuse, sans que ses bases techniques ne soient clarifiées. Aujourd'hui encore, certains surcoûts inhérents au secteur public (faible part des interventions programmées, large gamme d'activités là où le privé se spécialise sur certaines tâches, patientèle plus défavorisée) ne sont pas pris en compte, faussant la comparaison. Si le principe d'une parité des financements « toutes choses égales par ailleurs » n'est pas contestable, il n'existe pas aujourd'hui de cadre fiable pour conduire cette évaluation.

A l'inverse de ce qui a été fait depuis 10 ans, le prochain gouvernement devra éviter la confusion entre le recentrage de l'hôpital sur les activités qui doivent relever de ses compétences et sa paupérisation générale et aveugle.

Pôle « Affaires sociales » de Terra Nova

## Chapitre 2

### Retraites :

### Une réforme injuste et insuffisante

*La réforme des retraites qui a été menée en force en 2010 sera sans nul doute présentée par la droite comme l'une des réformes majeures du quinquennat. Pourtant, menée brutalement et sans concertation, elle a contribué à disqualifier l'idée même de réforme dans le secteur social, pourtant absolument indispensable.*

*C'est de plus une réforme injuste qui fait reposer le coût de l'ajustement sur les salariés les plus fragiles, tout en épargnant pour des raisons électorales les retraités actuels, alors même que leur niveau de vie par rapport aux actifs aurait justifié qu'ils soient mis à contribution.*

*Elle a fait l'impasse sur l'emploi des séniors (pourtant l'un des paramètres clés de tout équilibre en la matière) et programmé la disparition du Fond de réserve des retraites qui aurait pu être un outil utile pour « passer » la bosse démographique des générations du « baby-boom ».*

*Elle a enfin laissé de côté tous les éléments d'une réforme réellement pérenne, notamment la question des poly-pensionnés et la possibilité d'une retraite à la carte.*

*La réforme des retraites reste donc à faire.*

La réforme des retraites, conduite par le gouvernement en 2010, sera, à n'en pas douter, présentée à l'heure du bilan comme l'une des réformes majeures du quinquennat.

L'argumentaire est connu d'avance : il sera question du courage de réformer, du sauvetage de notre régime de retraite par répartition, et même de justice sociale puisque les hauts revenus seront mis à contribution sous la forme d'une augmentation d'un point du taux marginal supérieur...

La vérité est bien différente. On peut reconnaître à la droite d'avoir progressé sur un chantier, celui de la convergence entre régimes spéciaux et régime général, essentiellement via l'alignement progressif des durées d'assurance et des taux de cotisations salariales (pour les fonctionnaires). Malgré ces progrès, les inégalités face à la retraite demeurent très importantes puisque les différences d'assiette de cotisation et de mode de calcul de la retraite (basée sur la durée d'assurance pour les uns, sur les derniers salaires pour les autres) n'assurent pas le principe « à carrière égale, retraite égale ». Ce chantier reste donc ouvert.

### UNE RÉFORME QUI A DÉVALORISÉ L'IDÉE MÊME DE RÉFORME

La réforme de l'automne 2010, qui ne figurait pas au programme sur lequel le candidat Nicolas Sarkozy s'est fait élire, a été menée dans les pires conditions. Elle a été votée dans de grandes tensions sociales, en l'absence de toute concertation. S'agissant de réformes qui, par nature, touchent au « vivre ensemble » et qui sont censées impacter plusieurs générations, la concertation est indispensable. Il en va de la légitimité de la réforme, de son acceptation sociale et le gage d'une certaine stabilité dans le temps des dispositions adoptées.

On rappellera à titre d'exemple que la réforme suédoise des retraites a fait l'objet d'une longue négociation transpartisane, que ses principes ont fait l'objet d'un vote solennel du Parlement et qu'évidemment les partenaires sociaux ont été étroitement associés au processus décisionnel.

### UNE RÉFORME INJUSTE

Une grande partie des gains financiers attendus de la réforme de 2010 provient du recul des bornes d'âges (de 60 à 62 ans pour l'ouverture des droits et de 65 à 67 ans pour bénéficier d'une retraite à taux plein). Cela signifie que l'effort porte presque entièrement sur deux catégories de Français : ceux qui ont commencé à travailler jeunes (un ouvrier ayant commencé à travailler à 18 ans devra attendre d'avoir 44 années de cotisation pour prendre sa retraite) et ceux qui ont eu des carrières morcelées, le plus souvent des femmes.

A l'inverse, un cadre ayant commencé à travailler à 22 ans et n'ayant jamais connu le chômage n'est pas impacté par la réforme : il devait déjà



attendre 63 ans pour toucher sa retraite à taux plein. L'injustice est d'autant plus grande que les inégalités d'espérance de vie demeurent très fortes, avec 7 ans de différence entre un homme cadre et un homme ouvrier.

La réforme crée également de l'injustice entre les générations : tout à la gestion de ses clientèles électorales (Nicolas Sarkozy a réalisé des scores très flatteurs chez le plus de 65 ans en 2007), le gouvernement a choisi de faire porter le poids de sa réforme sur les seuls futurs retraités, en épargnant les retraités actuels. Alors qu'ils bénéficient d'un niveau de vie similaire à celui des actifs, le gouvernement a délibérément choisi de ne pas toucher aux avantages fiscaux (taux réduit de CSG, abattement pour frais professionnels, exonération d'impôt sur les majorations de retraite pour famille nombreuse) dont bénéficient les retraités, en particulier les plus aisés d'entre eux, les laissant de ce fait à l'abri de la réforme. En Suède et en Allemagne, les retraités participent à l'effort de réforme par un ajustement annuel de la revalorisation de la pension.

## UNE RÉFORME QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES PROBLÈMES POSÉS

En procédant de cette manière le gouvernement n'a pas voulu voir ce qu'une réelle réforme aurait exigé, ce qui contraindra les gouvernements futurs à rouvrir le dossier, une clause de rendez-vous étant du reste prévue par la loi en 2013.

En premier lieu une impasse totale a été faite sur le point central de toute réforme pérenne : *l'emploi des seniors*. Pour que le recul des bornes d'âge ne se traduise pas à terme par une baisse des pensions, une politique crédible de réforme des régimes de retraite *aurait dû s'accompagner d'une action vigoureuse sur le taux d'emploi des seniors*, qui ne parvient pas à s'améliorer de manière significative (et qui est en France l'un des plus faibles d'Europe, avec 38 % contre plus de 60 % au Royaume-Uni ou dans les pays scandinaves). Dans ce domaine comme dans d'autres, pour des raisons idéologiques, la droite privilégie les incitations financières, via les mécanismes de décote et de surcote, comme si le problème de l'emploi des seniors était d'abord un problème de choix. La Cour des comptes a conclu à l'absence d'effet mesurable de ces incitations sur les comportements de départ en retraite. Certains dispositifs ont été des

échecs complets : le « CDD sénior », créé en 2003, n'a concerné que quelques centaines de personnes; l'aide à l'embauche de salariés de plus de 55 ans, prévue par l'article 103 de la loi de 2010, n'a à ce jour pas été mise en œuvre. Quant à l'obligation pour chaque entreprise de conclure un accord ou d'adopter un plan d'action sur l'emploi des seniors, il n'a guère enregistré de résultats tangibles : il s'agit d'une obligation formelle, rien de précis n'étant exigé quant au contenu de l'accord ou du plan d'action.

La situation des seniors vis-à-vis du marché du travail risque de transformer de « jeunes retraités en vieux chômeurs » et d'augmenter ainsi les dépenses d'indemnisation du chômage et de minima sociaux. Les taux de pauvreté chez les travailleurs âgés exclus précocement du marché du travail et qui n'auront pas encore accès à leur pension de retraite du fait du recul des bornes d'âge devraient également augmenter. Les choix de la droite ont conduit à privilégier ceux qui peuvent continuer à travailler à des âges avancés – car ils sont encore employables – et qui le veulent bien.

Le deuxième point concerne *la pérennité financière* de la réforme, assurée au prix d'hypothèses de croissance peu crédibles, mais surtout *de la disparition programmée du Fonds de Réserve des Retraites* mobilisé au service du comblement des déficits jusqu'en 2018. En transformant le FRR en « caisse de financement » de sa réforme, le gouvernement a privé ses successeurs d'un outil utile pour faire face à la vague de retraités du « baby boom ».

Mais surtout, cette réforme, uniquement centrée sur une amélioration des soldes comptables à court terme (l'objectif affiché par le gouvernement est un déficit nul à l'horizon 2018) laisse entière la question d'une *réforme pérenne adaptée aux enjeux du futur*.

Dans une société de plus en plus marquée par des carrières non-linéaires et une individualisation des parcours professionnels, cette réforme ne résout en rien la question des poly-pensionnés, de la possibilité d'une retraite à la carte, et laisse en friche le chantier de l'amélioration des conditions de travail, notamment des plus défavorisés, qui sont l'une des causes des départs précoces du marché du travail.

## DES « OUBLIS » COUPABLES

La loi de 2003 avait reconnu le principe d'un *droit à une retraite plus précoce pour les personnes ayant effectué des travaux pénibles* réduisant leur espérance de vie. Huit ans plus tard, cet engagement est resté quasi lettre morte. Les négociations ouvertes par la loi de 2003 n'ont pas abouti, du fait du refus du patronat de tout système collectif de reconnaissance de la pénibilité. C'est cette position qu'a retenue le gouvernement dans la loi de 2010, qui ne maintient le droit à un départ à 60 ans que pour les personnes dont l'incapacité est tangible dès cet âge. Une personne qui présente un risque élevé et avéré de développer un cancer, mais qui est encore en bonne santé à 60 ans n'aura droit à rien. Très restrictif, le dispositif a bénéficié à ce jour à moins de 500 personnes.

Enfin, si une *réforme des avantages familiaux* a bien eu lieu dans la précipitation en 2009, en réaction à une décision de la Cour de cassation qui accordait aux pères qui en faisaient la demande la même majoration de durée d'assurance qu'aux mères, la réforme a été réalisée, a minima, et reste loin de permettre une meilleure prise en compte du temps passé par les mères auprès de leurs enfants. Le gouvernement n'a pas saisi l'occasion de réformer en profondeur le système des droits familiaux de retraite, dont le coût représente 20 % de la politique familiale, soit 17 milliards d'euros par an, et qui pourrait être rendu bien plus efficace dans la compensation des inégalités hommes/femmes.

Fabrice LENSEIGNE \*



## Chapitre 3

# Dépendance : Les personnes âgées oubliées

*Après avoir maintes fois annoncé puis repoussé toute décision, le gouvernement n'a finalement rien fait pour les personnes âgées dépendantes. Cet attentisme se double d'une volonté de dramatiser le débat.*

*Or une réforme de la prise en charge de la dépendance est indispensable dans un contexte d'allongement de la durée de vie et d'augmentation du nombre des personnes âgées dépendantes<sup>1</sup>.*

*Les solutions de la droite – assurance privée et recours sur succession – laisseraient les individus seuls face à la perte d'autonomie : comme pour les complémentaires santé, la mise en place d'une assurance perte d'autonomie privée impliquant de nombreux acteurs augmenterait considérablement le degré de complexité de notre système de protection sociale et son manque de lisibilité pour l'assuré; la mobilisation du patrimoine des personnes âgées quant à elle est une mesure anti-solidaire, puisqu'elle laisse peser l'entièreté du risque sur la personne elle-même.*

### PERTE D'AUTONOMIE : L'OBLIGATION D'UNE RÉFORME

#### *L'insuffisance de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)*

L'APA, entrée en vigueur depuis 2002, a connu un succès considérable depuis sa création. Elle est aujourd'hui perçue par 1,2 million de personnes âgées dépendantes pour un coût de 5,3 milliards d'euros.

Elle n'en est pas moins aujourd'hui insuffisante pour faire face aux coûts croissants de la dépendance.

1. Terra Nova a publié en mai 2011 une contribution sur ce sujet : « Pour une prise en charge solidaire et pérenne du risque dépendance », par Luc Broussy, président du groupe de travail de Terra Nova sur la dépendance. Le texte qui suit reprend certains passages de la synthèse politique de ce rapport, disponible sur [www.tnova.fr](http://www.tnova.fr).

En établissement, l'APA, d'un montant moyen mensuel de 350 euros, ne vient solvabiliser qu'une petite partie des frais réellement engagés par les résidents et leurs familles. Restent à la charge des personnes âgées des sommes dépassant systématiquement 1 500 euros par mois et plus souvent 2 000 euros par mois.

A domicile, dès lors que les revenus de la personne âgée sont supérieurs à 695 euros/mois, le plan d'aide donnera lieu au paiement d'un ticket modérateur par le bénéficiaire. Ce système a une conséquence immédiate : plus la personne est dépendante et plus ses revenus sont importants, plus le ticket modérateur qu'elle devra acquitter sera lourd à supporter. On constate ainsi de plus en plus que des personnes âgées aux revenus moyens, ne parvenant plus à acquitter des tickets modérateurs de 200 à 300 euros par mois, décident d'elles-mêmes de réduire leur plan d'aide.

### *La « massification » du grand vieillissement : une bonne nouvelle...*

L'allongement de la durée de vie est probablement un des progrès les plus essentiels qu'ait connu l'humanité au cours du 20<sup>e</sup> siècle. Alors qu'on vivait en moyenne 40 ans en France en 1850, l'espérance de vie a franchi le seuil des 80 ans en 2008. Ainsi, les « plus de 85 ans », au nombre de 1,4 million en 2011, seront 2,5 millions en 2030 et 4,8 millions en 2050.

En revanche, on assistera dans le même temps à une progression raisonnable et lissée dans le temps du nombre de personnes âgées dépendantes. Évaluées par l'INSEE en 2000 à 800 000, les personnes âgées dépendantes seraient 920 000 en 2025 et 1 200 000 d'ici 2040.

Une réforme de la prise en charge de la dépendance est donc indispensable.

## **LE PROJET DE LA DROITE : L'INDIVIDU SEUL FACE À SA DÉPENDANCE**

Après avoir maintes fois annoncé puis repoussé toute décision, le gouvernement n'a finalement rien fait pour les personnes âgées dépendantes.

### *Entre attentisme et catastrophisme*

Dès le 18 septembre 2007, quatre mois après son élection, Nicolas Sarkozy s'est engagé à rendre public un projet de loi au premier semestre 2008. Puis le Gouvernement a annoncé la publication d'un projet pour janvier 2009. Nicolas Sarkozy s'est exprimé à nouveau le 12 mai 2009 lors d'un déplacement à Nancy pour annoncer des décisions pour l'automne 2009. Et il a fallu finalement attendre le mois de novembre 2010 pour que le Président de la République annonce un projet de loi pour l'automne... 2011. Roselyne Bachelot a fini par préciser que l'ensemble du dispositif législatif ne pourrait pas être adopté avant l'élection présidentielle.

Malgré l'opération médiatique consistant à animer un « Grand Débat national sur la dépendance », force est de constater que le quinquennat va se terminer sans qu'aucun dispositif d'ensemble n'ait été adopté.

Mais cet attentisme coupable se double d'une volonté de dramatiser le débat.

François Fillon d'abord a, devant le Parlement en novembre 2010, évalué à 22 milliards d'euros le financement actuel dédié à la dépendance et à 8 milliards le besoin de financement dans les « prochaines années ». Or, la somme de 22 milliards d'euros est un vaste fourre-tout comprenant notamment pour près de 12 milliards d'euros l'ensemble des dépenses d'assurance maladie dédiées aux personnes âgées dépendantes. L'Assurance maladie n'a pourtant rien à faire, à ce stade, dans le débat, puisque les personnes âgées dépendantes sont être des assurés sociaux comme les autres, ayant cotisé et recevant donc des prestations de nature assurantielle. En réalité, le financement de la dépendance peut être évalué aujourd'hui à 9 milliards d'euros dont les deux tiers sont assumés aujourd'hui par les seuls conseils généraux. Brandir des sommes aussi élevées a pour effet de démontrer aux Français qu'il serait irresponsable d'assumer de tels besoins de financement par le seul biais de la solidarité nationale.

D'autres en ont rajouté en matière de statistiques démographiques. Ainsi, le 25 octobre 2010, en pleine réforme des retraites, Christian Estrosi a déclaré face à François Chérèque et Bernard Thibault : « en 2030, c'est simple, nous aurons une espérance de vie de près de 100 ans »

(sic). Au même moment, Nicolas Sarkozy expliquait : « Il y a un lycéen sur deux d'aujourd'hui qui deviendra centenaire ». Au lieu de cela, l'Institut national des études démographiques estime plutôt que 16 % des filles (et seulement 4 % des garçons) nés en 2000 deviendront centenaires. Quant à l'espérance de vie en 2030, elle sera au mieux de 83-85 ans, bien loin des 100 ans évoqués. De telles galéjades sont à l'évidence censées faire peur et légitimer dès lors les solutions esquissées par la droite : recours sur succession et recours aux assurances privées.

### *Les solutions de la droite : assurance privée et recours au patrimoine*

Le gouvernement n'ayant adopté aucune mesure en faveur des personnes âgées dépendantes, il convient, pour mesurer l'état de la réflexion à droite de s'appuyer sur des rapports parlementaires émanant de députés ou de sénateurs UMP.

Le choix de l'assurance privée est purement idéologique puisqu'il répond à l'objectif de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires. Le rapport Rosso-Debord propose la souscription d'une assurance perte d'autonomie obligatoire à partir de 50 ans. Cela n'est pas pertinent.

D'abord, le caractère obligatoire de l'assurance dépendance semble difficile à mettre en œuvre : il est donc probable que cette obligation ne sera pas respectée, sauf à imaginer des mécanismes de sanction suffisamment dissuasifs. La vérification de l'assurance automobile – obligatoire – est simple puisqu'elle consiste en l'apposition d'un macaron sur le pare-brise du véhicule. Or, ici, comment « sanctionnera »-t-on le citoyen qui a décidé d'échapper à son obligation ?

A l'instar du marché des complémentaires santé dont on ne cesse de critiquer le manque de lisibilité et la difficulté pour l'assuré de « s'y retrouver », la mise en place d'une assurance perte d'autonomie privée impliquant de nombreux acteurs augmenterait considérablement le degré de complexité de notre système de protection sociale.

Enfin, les assureurs seraient tenus de proposer un socle minimum de couverture (une prestation d'un montant donné pour chaque niveau de dépendance) pour une cotisation mensuelle (forfaitaire) dont le rapport Rosso-Debord indique qu'elle pourrait s'élever entre 20 et 30 euros en



fonction de l'âge de souscription; mais chacun serait libre de souscrire des garanties plus élevées. Ainsi, on verrait se développer un système où les plus aisés pourraient souscrire des assurances confortables, tandis que les plus démunis bénéficieraient du socle minimum de couverture qui exclurait les dépendances partielles, sans aucune dimension redistributive ou solidaire. De plus, cette obligation d'assurance revient à créer un nouvel impôt forfaitaire : les plus riches comme les plus pauvres paieront 30 euros pour bénéficier d'une couverture, à rebours du principe de proportionnalité des contributions et de progressivité de l'impôt.

La seconde idée avancée par le gouvernement consiste à mobiliser le patrimoine des personnes âgées. Faire payer les détenteurs de patrimoine peut sembler de prime abord une idée qui ne peut que séduire : ce n'est pas le cas.

En effet, il ne s'agit pas d'augmenter les prélèvements sur le capital, sur les successions ou sur le patrimoine de tous. Il s'agit de demander aux personnes âgées qui auront eu la malchance de se retrouver dans une situation de perte d'autonomie de financer leur propre dépendance avec leur propre patrimoine. Un tel scénario constitue la négation même de la solidarité puisqu'elle laisse peser l'entièreté du risque sur la personne elle-même.

Au-delà de ces deux pistes, certains, à droite, proposent régulièrement une augmentation de la contribution de solidarité pour l'autonomie en échange de la suppression d'un second jour férié. Ce système a pourtant déjà été dénoncé pour son caractère inégalitaire puisqu'il ne concerne ni les non-salariés, ni les retraités, mais pèse principalement sur les revenus du travail des salariés actifs.

Dans ce domaine également, face à un bilan vide à défaut d'être choquant, il faudra, en 2012, inventer de nouvelles perspectives.

Mathilde AURIGNAC \*  
Luc BROUSSY



## Chapitre 4

# Politique de la famille : Les promesses ignorées

*Au début de son mandat, Nicolas Sarkozy et son gouvernement avaient promis :*

- *le versement des allocations familiales dès le premier enfant ;*
- *un droit opposable à la garde d'enfant d'ici 2012, avec la création de 200 000 places d'accueil supplémentaires ;*
- *le rétablissement dans les deux ans de l'égalité entre hommes et femmes ;*
- *la création d'un statut de beau-parent.*

*Aucune de ces promesses n'a été tenue. Le versement des allocations familiales dès le premier enfant a été écarté ; le droit opposable à la garde d'enfant, oublié ; la promesse faite en 2009 de créer 200 000 places d'accueil supplémentaires d'ici 2012, non tenue – depuis 2007, le nombre de nouvelles places de crèches n'a été que de 12 000 par an – tandis qu'avec la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, la déscolarisation des 2-3 ans se poursuit inexorablement, réduisant à néant les efforts faits en matière de création de nouvelles places de crèches. Depuis 2007, ce sont près de 70 000 enfants de moins de trois ans qui n'ont plus leur place à l'école, et la scolarisation à 3 ans n'est plus garantie sur l'ensemble du territoire.*

*Loin de protéger les familles comme elle le prétend, la droite a laissé se dégrader le niveau de vie des familles pendant quatre ans tout en creusant le déficit de la branche, puis a baissé leur pouvoir d'achat dans le cadre de sa politique de rigueur : pour la première fois depuis le Plan Juppé de 1996, les prestations familiales ne seront pas indexées en 2012 sur le coût de la vie, alors que les taxes sur les familles se multiplient (hausse de la TVA, de la CSG, taxe sur les mutuelles). Ce sont les familles les plus fragiles, familles modestes, monoparentales et familles nombreuses, qui sont le plus durement touchées par cette politique.*

## POUR LES PRESTATIONS, LES PROMESSES NON TENUES ET L'IMMOBILISME AU DÉTRIMENT DES FAMILLES MODESTES

La promesse du candidat Sarkozy d'une allocation familiale au premier enfant pour tous était démagogique car coûteuse (2,8 milliards d'euros) et peu efficace socialement, la majorité des ménages ayant un seul enfant étant plutôt aisés. Mais son complet abandon s'est fait au détriment des familles n'ayant qu'un enfant et des revenus modestes, parmi lesquelles de nombreuses familles monoparentales.

L'immobilisme de la droite a conduit simultanément à un déficit historique de la CNAF et à une baisse du niveau de vie relatif des familles, qui pénalise avant tout les familles modestes et nombreuses. En poursuivant l'indexation de toutes les prestations familiales sur les prix, sans en réformer la structure, le gouvernement a choisi de laisser se dégrader le niveau de vie relatif des familles, dégradation d'autant plus forte que ces familles sont nombreuses et modestes. Ainsi, les prestations familiales et les prestations logement ont perdu 8 % de leur valeur par rapport au salaire moyen ; insensible pour un couple aisé qui ne perçoit que les allocations familiales, cette perte est au contraire très importante pour les ménages modestes et / ou les familles nombreuses. Ainsi, pour un couple avec trois enfants, locataire et vivant avec un salaire au Smic, les prestations sociales représentent 50 % de son revenu. Leur indexation sur les prix conduit à une perte de revenu total de 4 % par rapport au salaire moyen.

Les seules mesures prises par le gouvernement visent à faire des économies au détriment des plus modestes. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a supprimé la rétroactivité des allocations logement, soit la possibilité de demander son allocation après être entré dans son logement et de se voir verser trois mois d'allocations de manière rétroactive. Or, ce sont les plus modestes, peu informés ou pas à l'aise avec les démarches administratives, qui en font les frais. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a quant à elle diminué et décalé au 1<sup>er</sup> avril la revalorisation des prestations familiales ; pour la première fois, le maintien du pouvoir d'achat des prestations familiales ne sera pas garanti.

*Nicolas Sarkozy a en outre choisi de punir les parents dont les enfants sont en décrochage à l'école par la suspension des allocations familiales, mesure injuste et inefficace.*

La démarche a l'apparence du bon sens (« les parents sont responsables de leurs enfants ») et suscite, d'après les sondages, l'adhésion des

Français. En se refusant à toute analyse des causes du problème, elle se condamne pourtant à échouer. Ce procédé, emblématique de la méthode présidentielle, fait malheureusement l'économie d'une réflexion en profondeur sur l'absentéisme, véritable baromètre des inégalités du système éducatif français. Alors que la moitié des établissements du secondaire ont un taux d'absentéisme inférieur à 2 %, les 10 % d'établissements les plus en difficulté ont un taux supérieur à 20 %. L'enseignement professionnel est particulièrement concerné, avec 15 % d'absentéisme en moyenne. Plutôt que de s'attaquer aux difficultés du système éducatif, la droite choisit de désigner à la vindicte de la population des coupables, les « mauvais parents ». Ce dispositif de suspension des allocations familiales avait pourtant été supprimé en 2004 à cause de son inefficacité.

### **POUR LES JEUNES ENFANTS, LES PORTES D'UN ACCUEIL DE QUALITÉ FERMÉES À DOUBLE TOUR**

La politique de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux dans l'éducation nationale se traduit par une baisse massive de la scolarisation des plus jeunes enfants depuis 2002 :

- Le taux de scolarisation à deux ans a connu une chute brutale depuis 2002, en raison des réductions d'effectifs : il est passé de 35 % à moins de 14 % en 2010, et va continuer à baisser en 2011 en raison de la poursuite de la politique de non remplacement des instituteurs.
- En dix ans, le nombre d'enfants scolarisés avant l'âge de trois ans a diminué de plus de moitié (- 150 000 enfants accueillis) : 254 000 à la rentrée 2001, moins de 100 000 en 2011; depuis 2007, ce sont près de 70 000 enfants de moins de trois ans qui n'ont plus leur place à l'école.
- La situation a atteint un tel point de gravité que l'Éducation nationale n'est plus aujourd'hui capable d'assurer la scolarisation de tous les enfants à trois ans, alors que la loi la prévoit. Dans certaines académies, seuls les enfants ayant atteint trois ans le jour de la rentrée sont certains d'être scolarisés. Pour les autres, l'entrée à l'école ne se fera qu'à plus de trois ans et demi.
- La situation est si grave que l'on voit se développer le marché des écoles privées sur les plus jeunes enfants, écoles bien entendu payantes.

La baisse du nombre d'enfants accueillis à l'école pèse sur les parents, qui doivent se débrouiller pour trouver une solution pour l'accueil de leur enfant, souvent au détriment de leur activité professionnelle, ou en jonglant avec les modes de garde, qui restent largement insuffisants malgré les promesses de Nicolas Sarkozy, et malgré la remise en cause des normes en accueil collectif et individuel :

- oubliée la promesse d'un « droit opposable à la garde d'enfant » du candidat Sarkozy durant sa campagne;
- non tenue la promesse du président Sarkozy de la création de 200 000 places d'accueil d'ici 2012 lors de son discours sur la politique familiale du 13 février 2009;
- depuis 2007, 12 000 places de crèches ont été créées chaque année. A ce rythme, il faudrait plus de 8 ans pour créer 100 000 places;
- résultat de dix années de droite au pouvoir : l'accueil des jeunes enfants reste largement sous développé et la recherche d'une solution est un véritable parcours du combattant pour les enfants;
- seul un enfant de moins de trois ans sur dix est gardé en crèche;
- seul un sur trois accède à un accueil formel (assistante maternelle, crèche, école);
- il y a d'importantes inégalités sur le territoire, selon l'engagement des communes;
- 40 % des parents en congé parental déclarent avoir été contraints d'arrêter de travailler, souvent par défaut d'une solution de garde satisfaisante.

Emile BAMBOU \*

### PARTIE III

## Les Français livrés à eux-mêmes





## Menaces sur les services au public



## Chapitre 1

# Que reste-t-il de notre école ?

*En matière éducative, les dix rentrées scolaires que la droite a assurées ont été marquées par une baisse des moyens alloués à l'éducation, par des attaques sans précédent contre les personnels, leur statut et leur formation, ainsi que par une dégradation objectivement mesurable de l'état de notre école.*

*En effet, alors que les efforts des gouvernements successifs ont porté sur la réussite de tous les élèves, au-delà des désaccords sur les moyens pour y parvenir, la droite n'hésite plus, particulièrement depuis 2007, à trier les jeunes de manière implacable. Sous prétexte d'extraire une « élite » restreinte, elle abandonne à leur sort l'immense majorité des élèves, considérés comme « non-méritants », absentéistes, sans intérêt voire dangereux pour la nation. Les résultats d'une telle politique sont sans appel : les classements PISA successifs (2003, 2006, 2009) montrent un effritement continu des performances de la France, un accroissement des élèves en difficulté, une angoisse scolaire grandissante – qui nourrit d'ailleurs un florissant marché scolaire, près de 2,2 milliards d'euros par an. De même l'OCDE a souligné en 2011 combien les personnels éducatifs français sont mal rémunérés. A chaque étude (nationale ou internationale) montrant les résultats concrets de sa politique éducative depuis 2002, l'actuelle majorité répond par une immuable trinité : dénégation, communication et mesures d'affichage qui occultent les souffrances des élèves, des personnels, et de notre école elle-même, pilier de notre modèle républicain.*

## DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS RÉDUITS

### *Un recul relatif et différencié de l'effort financier de l'État*

L'effort de financement global de l'éducation des acteurs en France (dite « Dépense intérieure d'éducation » ou DIE) a baissé jusqu'à retrouver un niveau équivalent à celui des années 1990, la progression constatée en 2009 étant artificielle et liée à la crise économique.

Dans les faits, le budget du ministère de l'Éducation nationale chute, de 28 % du budget de l'État en 2007 à 21 % en 2010, ce qui constitue un

recul inédit par sa brutalité. De plus, le financement de l'éducation a connu des évolutions sensibles qui aggravent ce désinvestissement relatif. La part de l'Etat dans le financement de l'éducation baisse, compensée par les contributions des acteurs privés et des collectivités locales. Surtout, les ménages sont de plus en plus sollicités dans les dépenses d'éducation. De ce point de vue, comme le souligne François Dubet, la gratuité de l'école risque de devenir théorique tant les frais réels d'éducation s'alourdissent pour les familles. Celles-ci sont en effet prises dans une compétition scolaire sans merci pour accéder au bon établissement, à la filière voulue, au soutien marchand... compétition qui coûte cher également à la société française.

En matière de comparaison internationale, la France reste à peine au-dessus de la moyenne des dépenses de l'OCDE<sup>1</sup>. Ces données cachent des différences sensibles, l'enseignement secondaire français (9 110 euros par an et par élève) étant nettement favorisé par rapport à l'enseignement primaire (5 620 euros par et par élève). Globalement, ce choix est corrélé à un sous-investissement sur tous les plans vis-à-vis de l'école primaire par la majorité depuis 2002, où se mêlent considérations comptables, choix éducatifs réactionnaires et délestage sur les personnels et les collectivités locales des dépenses en faveur du premier degré. Il manque concrètement 1 000 euros par an et par élève pour que l'école primaire française soit simplement à la moyenne de l'OCDE.

### *Des moyens humains en nette régression*

#### UNE RÉDUCTION À LA HACHE DES EFFECTIFS DE L'ÉDUCATION NATIONALE

En 2000, l'éducation nationale totalisait environ 1 124 000 postes budgétaires recensés (hors enseignement supérieur). En 2007, les effectifs sont passés à 1 049 862 (en large partie du fait de la décentralisation de certains personnels à partir de 2004). La baisse a été particulièrement forte lors de la dernière législature, au nom du principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique.

Les effectifs du ministère s'établissent désormais en dessous d'un million (969 600 en janvier 2011). Les élèves et leurs parents ressentent concrètement les effets quand les délais de remplacement s'accroissent

1. OCDE, « Regards sur l'éducation », édition 2011, 13 septembre 2011.

et quand certaines disciplines manquent d'enseignants. Cette réduction drastique des effectifs est partiellement camouflée par le recours aux emplois aidés (notamment les emplois « établissement vie scolaire », au nombre de 45 000), qui posent problème en termes de précarité et de débouchés professionnels pour leurs détenteurs.

#### LE MÉTIER D'ENSEIGNANT ATTAQUÉ DANS SA FORMATION ET RABAISSÉ FINANCIÈREMENT

Suite à la réforme dite de la « mastérisation » (qui élève à Bac+5 le niveau de recrutement des enseignants), plusieurs difficultés sont apparues. Le vivier de candidats a fortement régressé en 2010 et 2011, une situation inédite dans une crise économique affectant aussi les diplômés. Ainsi, il n'y avait plus que 18 000 candidats au professorat des écoles en 2010, contre 34 952 en 2009. La suppression de l'année de stage en alternance (qui permettait aux nouveaux enseignants d'alterner entre métier et formation) entraîne un accroissement sensible des abandons ou des difficultés des jeunes enseignants. Une terrible crise de vocation pour les carrières de l'éducation nationale s'est ouverte, paradoxale dans une situation économique dégradée où les emplois de la fonction publique devraient attirer plus de diplômés. Elle s'ajoute au malaise plus ancien des personnels (déjà décrit par le Livre vert sur l'évolution du métier enseignant coordonné par Marcel Pochard en 2008). Qu'advient-il quand la crise économique sera passée ? Où trouvera-t-on les candidats qui manquent déjà ?

Selon l'OCDE, la rémunération des enseignants français a connu un déclin relatif et s'établit dans le bas du classement européen. Luc Chatel n'a pas hésité à remettre en cause non pas cette faiblesse des salaires, mais l'étude elle-même<sup>1</sup>...

Il faut en outre souligner que les réductions d'effectifs ne touchent pas l'ensemble des établissements de la même manière : seuls 5 % des suppressions d'emploi ont affecté l'enseignement privé sous contrat entre 2004 et 2009, alors qu'il scolarise 20 % des élèves. Or, ce secteur regroupe plutôt des élèves socialement favorisés. Les nécessités comptables n'ont pas la même signification ni la même dureté selon les préférences éducatives de la majorité, qui clairement ne vont pas à l'enseignement public statutairement ouvert à tous.

1. *Le Figaro*, « Salaire enseignant : Chatel critique l'OCDE », 14 septembre 2011.

## POUR LES ÉLÈVES ET LES PERSONNELS, DES DIFFICULTÉS ACCRUES PAR UNE LOGIQUE RÉACTIONNAIRE

### *Une gestion de la pénurie au détriment de l'épanouissement et de la réussite des élèves*

#### LE SACRIFICE DE LA PRÉSCOLARISATION ET DE L'ÉCOLE PRIMAIRE : LA DOUBLE PEINE ÉDUCATIVE ET SOCIALE POUR LES PLUS FAIBLES

Les effectifs du premier degré ont eu tendance à s'accroître depuis le début des années 2000, conséquence mécanique de la vitalité démographique de la population hexagonale. Cependant, certaines évolutions inquiétantes sont à noter : la scolarisation des enfants de 2 ans a fortement régressé, de 29,4 % en 2003 à 13,6 % en 2010. Ce taux constitue un retour à la situation des années 1960 et recouvre de grandes inégalités territoriales et sociales dans le domaine du préélémentaire. L'école maternelle est devenue de fait une variable d'ajustement budgétaire et la scolarisation des enfants de trois ans est à son tour menacée. Or, une scolarisation plus tardive peut renforcer la reproduction des désavantages socio-culturels et favorise les inégalités cumulées à l'entrée en école primaire. Plus globalement, l'école primaire a vu se multiplier les contre-réformes, comme la suppression d'une demi-journée de cours qui fait de notre année scolaire la plus courte d'Europe. Au contraire, les journées de cours ont été allongées par les soutiens (à midi ou à 16h) pour les enfants en difficulté, au risque de les épuiser. Ce défaut d'investissement pour l'école primaire est rationnellement incohérent, moralement injustifiable et socialement inégalitaire.

#### RÉDUIRE LE REDOUBLEMENT... SANS ALTERNATIVE

Après une forte croissance jusque dans les années 1990, les effectifs du second degré ont connu une stabilisation, puis une régression sensible depuis 2006. Ce mouvement s'explique largement par la régression des redoublements. Certes, le taux de redoublement révèle un échec du système éducatif. Les progressistes, qualifiés de « pédagogistes » par une certaine droite, avaient d'ailleurs depuis longtemps alerté sur les effets douteux du redoublement. On peut toutefois s'interroger sur les bénéfices réels d'une réduction des redoublements, encouragée par « le haut » depuis 2005, sans dispositif compensatoire. En effet, sans accompagnement des élèves, la réduction des redoublements peut apparaître avant tout comme une mesure contre-productive. Et elle est surtout un moyen cynique de réduire toujours plus les moyens humains et pédagogiques sous un camouflage souriant et positif.

## L'APPRENTISSAGE, VIEUX-NOUVEAU MANTRA DE LA DROITE EN MATIÈRE ÉDUCATIVE

La montée en puissance des filières d'apprentissage (au niveau des formations du secondaire, et surtout de l'enseignement supérieur), fortement encouragées par l'État mais aussi les régions, soulève des interrogations sur la qualité pédagogique et la réalité de leur encadrement par le service public. L'enjeu est fondamental puisqu'entre 2000 et 2010, on a constaté une augmentation de 60 000 apprentis dans l'enseignement supérieur. Il a été relevé dans le même temps un accroissement de l'offre de CAP (notamment en alternance), problématique car ouvrant sur un bassin restreint et très localisé d'emploi.

Il est vrai que l'hymne rendu à l'apprentissage peut préparer d'autres remises en cause comme la fin du collège unique et l'orientation précoce des élèves en difficulté dès 14 ans vers l'apprentissage. Un tel recul toucherait d'abord les élèves issus des milieux les plus modestes.

## *Des blocages du système éducatif français aggravés par la majorité*

### DES BLOCAGES ANCIENS, MAIS ACCRUS DEPUIS 2002 PAR DES POLITIQUES CONTRE-PRODUCTIVES

De nombreuses études soulignent les blocages du système éducatif français qui sont apparus depuis les années 1990 : enquête internationale tous les trois ans de l'OCDE dite « enquête PISA » depuis 2000, commission Thélot sur « L'avenir de l'école » en 2004, travail du Haut Comité à l'Éducation (HCE). Comme le souligne le recteur Christian Forestier, l'accessibilité au baccalauréat général stagne depuis 1995.

La France est un pays qui amplifie fortement sur le plan scolaire les inégalités sociales. Elle connaît une part croissante d'élèves en difficulté (15 % en 2000 selon PISA, 20 % en 2009). Les garçons issus des couches populaires voient leur accès au baccalauréat général reculer. De plus, la France n'améliore pas ses résultats en organisant un « zapping scolaire » marqué entre secteur public et secteur privé (49,2 % des élèves circulent entre les deux secteurs), notamment au niveau du collège. Au contraire, le zapping scolaire affaiblit les performances des élèves<sup>1</sup>. Depuis 2007,

1. Cf. Sylvain BROCCOLICHI, Choukri BEN AYED et Danièle TRANCART (dir.) *Ecole : les pièges de la concurrence – Comprendre le déclin de l'école française*, Paris, La Découverte, 2010.

l'assouplissement de la carte scolaire par le pouvoir politique a affaibli les équilibres locaux en matière de sectorisation – au détriment des établissements à forte mixité sociale. A un *continuum* d'établissements allant de l'excellent à celui en difficulté, se substitue désormais un séparatisme scolaire opposant établissements recherchés et établissements concentrant les problèmes.

#### LE CHOIX D'UNE POLITIQUE DARWINIENNE ET ULTRA-CONSERVATRICE

Ces résultats sombres qui montrent la dégradation de l'école française dans les années 2000 ne suscitent pas de réelle volonté d'y remédier de la part de l'actuelle majorité. Le ministère de l'éducation nationale, depuis 2007, tend plutôt à mettre l'accent sur des dispositifs très restreints mais à forte visibilité médiatique, par exemples les *Internats d'excellence* mis en place depuis 2008. La même logique préside aux *Etablissements de réinsertion scolaire* mis en place depuis 2010, qui s'adressent à une poignée de collégiens en difficulté.

Le projet idéologique est affirmé : sous prétexte de réserver des moyens (par ailleurs soutirés à d'autres secteurs de l'Éducation nationale) à une poignée de « méritants », la majorité UMP organise la « pédagogie de la noyade » (ceux qui coulent n'étaient pas aptes, ceux qui surnagent sont sauvés) dénoncée en son temps par le gaulliste Alain Peyrefitte. Sur ce point comme sur d'autres hélas, l'héritage du gaullisme est bafoué par ceux qui s'en réclament.

#### QUELLE AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS? LA MYSTIFICATION DU MOT PAR L'ACTUELLE MAJORITÉ

La loi d'orientation de 2005 affirme le « droit à l'expérimentation », alors que les décideurs recourent de manière croissante à la notion « d'autonomie » pour l'école. Sur le principe, personne n'est contre plus de souplesse, chez les personnels, les élèves et les parents. Cependant, cette « autonomie » est le plus souvent entendue depuis 2007 comme le renforcement des hiérarchies et des relations d'autorité : ainsi par le biais du renforcement des prérogatives des chefs d'établissement – ces derniers étant d'ailleurs peu demandeurs. Or, comme le souligne la sociologue Nathalie Mons, les pays qui avaient poussé l'autonomie des établissements tendent aujourd'hui à re-centraliser les politiques éducatives. Pour elle, la France constitue un véritable contre-exemple depuis 2007.



Cette volonté de caporalisation utilise même le prétexte de la violence scolaire pour remettre en cause les garanties statutaires des enseignants du service public. Le projet ECLAIR, mis en place après les États généraux de la violence scolaire du 7-8 avril 2010, constitue un véritable laboratoire avec le recrutement des personnels par le chef d'établissement, le renforcement des prérogatives de direction et la création d'une hiérarchie interne. Les résultats tardent à être analysés, quand la hausse des violences scolaires demeure un autre échec pudiquement mis de côté par ce gouvernement.

Ismaël FERHAT et le pôle Éducation de Terra Nova



## Chapitre 2

# Enseignement supérieur et recherche : L'autonomie sans les moyens

*Le quinquennat qui se termine s'est caractérisé par un activisme politique très fort dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, monté en épingle comme un des meilleurs résultats du gouvernement : vote de la loi sur la liberté et la responsabilité des universités, promesse présidentielle d'une augmentation du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche de 1,8 milliard d'euros chaque année, lancement de l'opération Campus dont l'objet était de rénover douze grands campus, réforme de la formation des maîtres, réforme du statut des enseignants-chercheurs et lancement de l'emprunt national en sont autant d'exemples.*

*Mais l'apparence de la réforme n'est pas la réforme et changer frénétiquement la donne n'est pas « réformer ». En dressant le bilan de l'ensemble des réformes significatives en matière d'enseignement supérieur et de recherche du quinquennat finissant, apparaît au grand jour le présupposé idéologique qui sous-tend toute l'action gouvernementale depuis 2007 : mise en compétition des acteurs, accentuation des inégalités territoriales, affirmation exacerbée de l'évaluation et du financement sur projet...*

*Ainsi l'autonomie des universités se solde par une multiplication des universités mises sous tutelle financière du fait de la répétition des déficits. Les financements promis au titre du « milliard huit » ne sont pas au rendez-vous comme le savent tous les observateurs du budget de l'enseignement supérieur. L'opération Campus piétine alors qu'il est urgent de rénover l'immobilier universitaire. Le Grand emprunt, effort financier utile pour relever le niveau d'investissement dans la recherche qui piétine aux alentours de 2,15 % du PIB, risque de se traduire, à cause de ses modalités de répartition, par une paupérisation de la recherche dans certains territoires et par le même coup, par une menace sur l'accès aux formations universitaires.*

*Il faut rappeler aussi que les enseignants-chercheurs, stigmatisés par un discours présidentiel méprisant, ont été victimes d'une réforme punitive visant à*

*alourdir leur charge d'enseignement dans certains cas. Le tableau serait incomplet si on n'ajoutait l'un des échecs incontestables du quinquennat : le sacrifice de la formation des maîtres baptisé « mastérisation ».*

*Du côté des étudiants, le bilan reste maigre voire inexistant : leur condition sociale n'a pas connu d'amélioration significative et ils font toujours face, dans les premiers cycles, à un échec massif et à des difficultés importantes pour trouver des débouchés professionnels.*

A l'heure du bilan, la réforme des universités est présentée comme une réforme phare du quinquennat, qui a été accompagnée de multiples annonces de financement devant permettre l'émergence de grands campus de dimension internationale. Mais le quinquennat a également été marqué par la très forte mobilisation des enseignants-chercheurs début 2009 et par la réforme encore contestée de la formation des maîtres.

### **L'« AUTONOMIE » DES UNIVERSITÉS VERSION LIBÉRALE : UNE MISE EN COMPÉTITION DES ÉTABLISSEMENTS QUI DÉBOUCHE SUR UNE MISE SOUS TENSION FINANCIÈRE**

La loi « Liberté et responsabilité des universités » (LRU) a été votée le 10 août 2007 après de courtes négociations estivales avec les syndicats. Cette loi apporte deux principales évolutions d'ordre structurel :

- une réforme de la gouvernance des établissements : l'effectif du conseil d'administration est réduit à 30, le président est élu par ce conseil et il dispose désormais de pouvoirs plus étendus notamment dans le recrutement et l'attribution des primes ;
- l'octroi aux établissements de nouvelles compétences : budget globalisé incluant la masse salariale, gestion des ressources humaines, possibilité d'un transfert de l'immobilier de l'État vers les établissements qui le demandent.

Il est indéniable que cette loi a permis de remettre la question universitaire au centre de l'actualité politique. Mais ce n'est ni la première grande réforme d'ampleur des universités, ni une réussite éclatante comme on l'entend très régulièrement. Le bilan positif que dresse le gouvernement est en l'état actuel un trompe-l'œil. Bien avant la LRU et les financements « innovants » actuels, le plan Université 2000 lancé en

1990 doté de l'équivalent d'environ 5 milliards d'euros, le plan U3M – université du 3<sup>e</sup> millénaire – qui a mis sur la table l'équivalent de plus de 7,5 milliards d'euros grâce à la participation conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales, la mise en place de la contractualisation avec les établissements ont permis de construire et rénover les bâtiments universitaires et de moderniser leur relation avec l'Etat. Ces plans n'ont pas résolu tous les problèmes, mais la LRU ne succède pas à un désert de réforme comme il est parfois soutenu.

La LRU est-elle d'ores et déjà un succès? S'agissant d'une réforme de gouvernance ou de structure, il faut du temps pour dresser une évaluation précise. Mais la voie suivie semble risquée et ses premières conséquences se font sentir : déficits et mise sous tutelle de plusieurs universités qui n'arrivent plus à faire face aux compétences lourdes qui leur ont été dévolues sans les financements nécessaires, gouvernance trop déséquilibrée en faveur du président mettant à l'écart la légitimité des personnels académiques et des étudiants, maintien des inégalités en termes de dotations budgétaires annuelles nées d'un système obsolète de répartition des financements. Il n'y a là rien de surprenant, compte tenu de l'esprit de la loi et des intentions de ses concepteurs.

Il faut donc lire dans les premières manifestations des conséquences de la LRU le modèle vers lequel on s'achemine. L'autonomie de droite, ou du moins les modalités de la sa mise en œuvre actuelle, c'est une mise en compétition des établissements aux effets pervers :

- 1 – en se tournant davantage vers le privé – fondations, chaires, etc. –, les établissements préparent le désengagement futur de l'Etat;
- 2 – de cette compétition doivent émerger des « sites visibles de Shanghai », autrement dit des structures universitaires permettant aux universités françaises de figurer dans un classement, alors même qu'il est contesté.

Il s'agit ainsi moins de rehausser l'excellence de tous et de trouver de nouvelles ressources que d'octroyer le plus de moyens aux futurs gagnants, au détriment des moins dotés.

Cette mise sous tension budgétaire et cette mise en compétition inspirée du fonctionnement du capitalisme – seules les entreprises les plus rentables attirent les investissements et finissent par éliminer les autres –

sont des éléments qui pèsent lourd dans le bilan de la LRU. Si l'autonomie est une idée bienvenue, force est de constater qu'elle est dévoyée et qu'elle mène vers la pente dangereuse de la compétition entre universités et laboratoires, ainsi qu'une dégradation de l'offre territoriale de formation. On peut aussi ajouter que la recherche en sciences humaines risque de pâtir de cette construction inégalitaire. Le redressement de notre système d'enseignement supérieur et de recherche s'éloigne.

## DES MOYENS RÉELS GACHÉS

Trois principaux canaux de financement coexistent depuis 2007 et rendent de plus en plus opaque la répartition des ressources entre sites et entre territoires de formation et de recherche. Le premier est de nature budgétaire, les deux autres extrabudgétaires.

### *Le « milliard huit » par an pendant 5 ans*

L'actuel chef de l'Etat avait promis fin 2007 d'augmenter le budget de la mission recherche et enseignement supérieur (MIREES) de 1,8 milliard d'euros supplémentaire chaque année, avec 1 milliard pour l'enseignement supérieur et 800 millions pour la recherche.

Cet effort était attendu par la communauté des universitaires et des chercheurs même s'il était très insuffisant pour enrayer l'insuffisance chronique de l'effort de recherche – à peine 2,15 % du PIB – et de la dépense par étudiant – moins de 9 500 euros, en dessous de la moyenne de l'OCDE.

Toutefois, les divers calculs effectués par les spécialistes du sujet s'accordent sur le fait que « seuls » 4 milliards d'euros auront été accordés<sup>1</sup> sur les 9 promis, soit moins de la moitié. En effet, les annonces n'ont pas été suivies d'effet et, lorsque le ministre actuel, fidèle à la ligne de sa prédécesseure qui a désormais en charge les comptes de l'Etat, prétend que les 9 milliards ont été intégralement octroyés, c'est par un savant bricolage de doubles comptes, d'argent fictif, d'addition de montants hétérogènes et de mesures de périmètre que l'on arrive à ce résultat qui ne résiste pas à une analyse budgétaire sommaire.

1. Il n'est ici question que des budgets votés et non des budgets effectivement versés qui ont pu être amputés en cours d'année par diverses annulations ou redéploiements vers d'autres politiques publiques jugées plus prioritaires.

### *L'opération Campus*

Elle vise à faire émerger de « grands campus attractifs » à travers des projets immobiliers structurants en matière pédagogique et de recherche.

Les projets immobiliers doivent être réalisés à travers des partenariats public-privé (PPP) : les intérêts des 5 milliards d'euros de l'opération sont censés servir à couvrir les redevances que la personne publique verse aux entreprises privées titulaires du PPP. Le tableau ci-après montre les parts en capital revenant à chaque site : les projets ne touchent pas au capital mais reçoivent chaque année les intérêts calculés sur ces montants à un taux fixé par Bercy.

Les méandres bureaucratiques et la lenteur des procédures font qu'au bout de 4 ans, à peine 56 millions d'euros ont été mis à la disposition des établissements, chiffre que confirme le rapport très récent de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>. Il s'agit d'une différence majeure avec les plans de construction et de réhabilitation mentionnés plus haut : la gauche avait su, sans passer par un mode de commande publique réputé couteux pour l'Etat mais rentable à outrance pour les majors des BTP qui remportent les marchés, réaliser les projets en un temps raisonnable.

La répartition des financements corrobore l'existence de fortes inégalités territoriales : au dessus d'une diagonale Strasbourg-Bordeaux et hormis le cas spécifique de la Région Île-de-France, de nombreux sites universitaires n'auront pas droit à une rénovation et une prise en charge de l'entretien de leurs locaux.

1. Rapport sur les financements extrabudgétaires de la recherche et de l'enseignement supérieur.

<i>Projet Opération Campus</i>	<i>Quote-part (en millions d'€)</i>
Lyon	575
Bordeaux	475
Grenoble	400
Montpellier	325
Toulouse	350
Strasbourg	375
Aix Marseille	500
Condorcet Aubervilliers	450
Campus de Saclay	850
Projets des campus parisiens	700
<i>Sous-total 10 campus initiaux</i>	<i>5 000</i>
Lille	110
Campus Lorrain (Nancy-Metz)	70
<i>Sous-total 2 campus repêchés</i>	<i>180</i>
<i>TOTAL</i>	<i>5 180</i>

### *Le Grand emprunt*

Le Grand emprunt, dénommé aussi « emprunt national » ou « investissements d'avenir » a fait suite au rapport Rocard-Juppé de novembre 2009. Son montant est de 35 milliards d'euros dont 22 milliards levés sur les marchés financiers et 13 milliards résultant du remboursement par les banques des prêts consentis par l'Etat lors de la crise de 2008. Il n'a rien de « grand » par le montant, ni rien de « national » puisque cet adjectif fait référence aux emprunts levés en faisant appel aux Français. Derrière une bonne idée – investir dans des projets porteurs de croissance potentielle – jamais la volonté d'affichage politique et d'annonces tous azimuts n'a été aussi excessive<sup>1</sup>.

Au sein des 35 milliards d'euros, 22 milliards ont été affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche. Les procédures d'attribution des crédits sont en cours. Il est à noter que, comme pour l'opération Campus, et contrairement aux chiffres exorbitants souvent annoncés par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, une part impor-

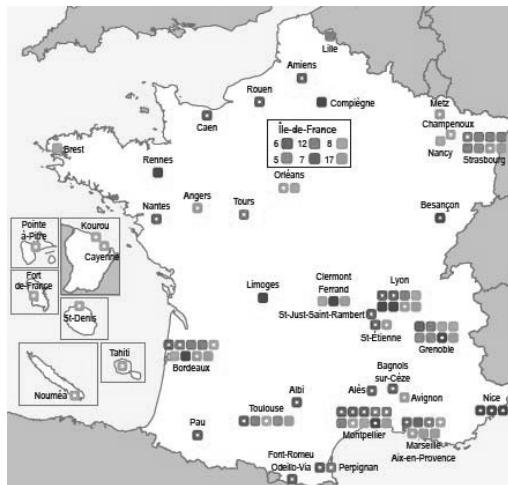
1. Il faut aussi rappeler que le budget de la communication autour de l'emprunt national – illustrée par une Marianne enceinte – a coûté 975 000 euros...



tante des crédits mis à disposition ne représente que les intérêts du capital attribué aux projets sélectionnés.

Financer davantage la recherche française est certes louable. Mais deux critiques peuvent être adressées à cette mesure. L'impact de ces financements nouveaux, ainsi d'ailleurs que du crédit impôt recherche (plus de 4 milliards d'euros) ne résolvent toujours pas l'important retard français sur l'objectif de 3 % du PIB consacré à la R conformément aux objectifs de Lisbonne. Les indicateurs font état d'une dépense de recherche qui représente 2,15 % du PIB en 2011 (contre 2,32 % en 1990 et 2,23 % en 2002).

La deuxième critique rejoint celle formulée à l'encontre de l'opération Campus : lorsque l'on examine la carte des 100 « laboratoires d'excellence », dotés de 1 milliard d'euros en capital, hormis la région Île-de-France, elles sont toutes en dessous d'une diagonale passant au dessus de Strasbourg et de Bordeaux. Les premières annonces des « Initiatives d'excellence » – dotées de 7,7 milliards d'euros – semblent suivre le même schéma de répartition.



Or, il s'agit là, outre d'un choix idéologique structurant pour l'avenir du paysage de la recherche mais aussi de la formation en France. Nul doute que si cette logique – assumée – se poursuit, des sites petits ou moyens (Limoges, La Rochelle, etc.) sont voués à la disparition. C'est

un risque majeur de disparition progressive de l'accès du plus grand nombre aux formations universitaires.

## **DEUX ÉCHECS INCONTESTABLES : LA RÉFORME DU STATUT DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS ET LE DÉMANTÈLEMENT DE LA FORMATION DES MAÎTRES**

Le statut des enseignants-chercheurs a été modifié dans un déferlement d'approximations. Le nombre d'heures de cours d'un enseignant-chercheur était jusqu'à présent défini par la loi : 192 heures de travaux dirigés<sup>1</sup>. Il était susceptible d'allègements liés aux charges administratives. Le gouvernement a tenté une réforme « punitive » : le « bon » chercheur devait voir sa charge d'enseignement allégée, le « mauvais » sa charge augmentée voire doublée en cas d'absence de publication. Il a ainsi provoqué le fort mouvement de contestation de janvier 2009. Le texte a finalement été édulcoré – notamment l'accord de l'intéressé est requis pour que la modulation des services puisse avoir lieu – mais reste insatisfaisant pour la plupart des acteurs concernés.

L'autre objet d'une contestation forte et encore vivace est la réforme de la formation des maîtres présentée en octobre 2008 comme apportant plusieurs progrès : sanction de la préparation des maîtres par un diplôme de master (bac +5) avec une qualification et une rémunération supérieure. En réalité, la durée de formation reste identique à celle qui était assurée dans le cadre des IUFM mais le gouvernement a substitué une année universitaire à l'année de stage rémunérée pour des raisons strictement budgétaires.

Les enseignants n'ont désormais donc plus de formation pédagogique avant d'assurer leur mission dans les classes. Les effets à court, moyen et long terme de cet appauvrissement de l'éducation nationale seront catastrophiques à tous égards.

## **AUCUNE AVANCÉE SIGNIFICATIVE POUR LA VIE ÉTUDIANTE**

S'agissant des aides financières aux étudiants, le Gouvernement a octroyé tardivement, après de longues hésitations, un 10<sup>e</sup> mois de bourse

1. Un cours magistral « vaut » 1h30 de TD; le service se situait donc entre 128 h et 192 h.

promis depuis 2007. C'est la seule avancée notable, promise dès 2007 aux syndicats étudiants mais qui reste très modeste.

S'agissant du logement, un des problèmes majeurs et persistants des étudiants, le Gouvernement expérimente actuellement le dans les académies de Lyon et de Lille. L'objectif proclamé est de faciliter l'accès au logement dans le parc privé en apportant un dépôt de garantie et une caution solidaire grâce à la création d'un fonds alimenté par les banques et la Caisse des Dépôts. L'expérimentation en cours semble être un échec, à peine quelques étudiants ayant recouru à ce dispositif.

En tout état de cause, la question de fond, l'insuffisance de l'offre de logements pour étudiants, n'a pas avancé. Les différents plans de construction et de rénovation de logements étudiants de type CROUS ont pris beaucoup de retard. Or, pour faire baisser les loyers – y compris dans le secteur privé – et permettre l'accès de tous à un logement compatible avec les études, l'accroissement de l'offre de logements reste la meilleure piste, insuffisamment explorée.

Au terme de ce bilan, on ne peut que constater que, derrière les annonces et les proclamations, se profile un modèle libéral d'organisation du système français d'enseignement supérieur et de recherche, notamment par une mise en compétition générale des établissements avec une prime aux ensembles déjà les mieux dotés et une utilisation prioritaire de l'appel à projet comme mode prédominant de répartition des ressources.

Enfin, l'ensemble des réformes menées a été centré sur les structures et le financement au détriment d'autres questions tout aussi, sinon plus, prioritaires et urgentes : l'échec massif dans les premiers cycles contre lequel le plan licence n'a eu aucun impact et la condition sociale des étudiants. L'explication est aisée à trouver : ces actions ne s'inspirent ni d'une vision ni d'une stratégie réfléchie et concertée avec les acteurs du système et les citoyens.

Alexandre AÏDARA



## Chapitre 3

# La casse des services publics en réseau

*Depuis 2002, et plus encore depuis 2007, les politiques menées en matière de services publics s'inscrivent dans un discours soi-disant modernisateur, qui masque mal, en réalité, une stigmatisation permanente des agents publics et une logique purement comptable.*

*Le rôle des services publics dans la satisfaction de l'intérêt général et des besoins essentiels des citoyens, ainsi que dans la cohésion sociale du pays, est négligé et considérablement amoindri.*

*L'ambition de Nicolas Sarkozy pour les services publics se résume en une phrase : « si vous n'êtes pas contents, vous n'avez qu'à le faire vous-mêmes »<sup>1</sup>. Sa politique s'est traduite par :*

- La dégradation de la qualité des services publics (doublement du temps de coupures d'électricité depuis 2002, augmentation des délais d'acheminement du courrier...). Les Français ont globalement une bonne image du service public, mais ils ont le sentiment que les services de l'Etat ont vu leur qualité se dégrader au cours des dernières années.*
- Le sous-financement chronique, qui explique la dégradation de la qualité. Dans le secteur ferroviaire, les investissements massifs consentis pour le développement des lignes à grande vitesse se font au détriment du réseau ferroviaire de proximité. Globalement, on observe un retrait de l'Etat des services publics en réseau, sans que ce retrait s'inscrive dans une politique cohérente d'amélioration des services publics pour les usagers.*
- L'accroissement des inégalités, alors que les services publics sont historiquement un vecteur de modernisation économique et sociale. Les inégalités d'accès restent fortes, et sur le plan géographique, et sur le plan financier.*

1. C'est la réponse qu'a faite début 2011 le Président de la République à un élu local du Cher qui l'interpellait sur la dégradation du service public postal dans les territoires ruraux : [http://humanite.fr/01\\_02\\_2011-sarkozy-culpabilise-les-maires-ruraux-464087](http://humanite.fr/01_02_2011-sarkozy-culpabilise-les-maires-ruraux-464087)

*Les dispositifs de tarification sociale, dans le secteur de l'énergie en particulier, par leur complexité et le manque d'information, sont d'une efficacité douteuse.*

## UNE QUALITÉ QUI SE DÉGRADE

La qualité des services publics rendus à la population n'a cessé de se dégrader dans de nombreux domaines, à la fois régaliens (police, justice, administrations de proximité, etc.) et concurrentiels, et en particulier dans les services en réseau (transports, énergie, poste, télécommunications, etc.).

De nombreux indicateurs révèlent cette dégradation. Dans le secteur de l'électricité, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) déplore par exemple une dégradation de la qualité de l'électricité sur les réseaux publics de distribution, marquée notamment par l'augmentation de la durée moyenne de coupure. Ainsi, le temps de coupure hors incidents exceptionnels a doublé depuis 2002, passant à 84 minutes en 2010<sup>1</sup>.

Dans le secteur postal, l'Autorité de régulation des postes et des communications électroniques (ARCEP) a également constaté une baisse marquée de la qualité du service universel postal en 2010. Les délais d'acheminement des lettres prioritaires ont ainsi augmenté entre 2009 et 2010 (4 % des lettres parvenant à leur destinataire dans un délai supérieur à 2 jours, soit une augmentation d'environ 1 %)<sup>2</sup>.

De fait, la perception par les usagers de la qualité des services publics est de plus en plus négative.

Le baromètre BVA – Institut Paul Delouvrier<sup>3</sup> souligne depuis 2007 la dégradation de l'opinion des Français à propos de l'action de l'Etat en

1. CRE, « Rapport sur la qualité des services publics : diagnostics et propositions relatives à la continuité de l'alimentation en électricité », octobre 2010 : <http://www.cre.fr/documents/publications/rapports-thematiques/rapport-sur-la-qualite-de-l-electricite-2010>.

2. Cf. Communiqué de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) du 6 mai 2011 constatant « la baisse de qualité du service universel postal en 2010 » : [http://www.arcep.fr/index.php?id=8571&tx\\_gsactualite\\_pi1\[uid\]&tx\\_gsactualite\\_pi1\[annee\]=&tx\\_gsactualite\\_pi1\[theme\]=tx\\_gsactualite\\_pi1\[motscle\]=&tx\\_gsactualite\\_pi1\[backID\]=26&cHash=9018d416ca](http://www.arcep.fr/index.php?id=8571&tx_gsactualite_pi1[uid]&tx_gsactualite_pi1[annee]=&tx_gsactualite_pi1[theme]=tx_gsactualite_pi1[motscle]=&tx_gsactualite_pi1[backID]=26&cHash=9018d416ca)

3. <http://www.delouvrier.org/?q=/travaux/barometre>.

matière de services publics. Pour la première fois en 2010, il révèle que la satisfaction des usagers a l'égard de ces services, même si elle reste de bon niveau, a baissé (sondage publié le 16 décembre 2010).

A titre de comparaison avec nos voisins européens, ce baromètre montre que les Français sont extrêmement sévères sur l'action de l'Etat dans ses domaines prioritaires de compétences : la France est dernière – en moyenne – sur le classement des trois plus grandes priorités (éducation, emploi, santé). Les Français sont ceux qui jugent le moins bien leur pays quant à ses performances en matière de services publics.

Un rapport remis par François Cornut-Gentille en mars 2010 révèle également que 73 % des usagers ont une bonne image des services publics mais 53 % ont le sentiment que les services de l'Etat ont évolué plutôt en mal au cours des dernières années. Le mécontentement des usagers se cristallise sur les temps d'attente à l'accueil, les délais de traitement de leurs démarches et l'absence de traitement de leurs réclamations<sup>1</sup>.

A la suite de ce rapport, le gouvernement a mis en place un baromètre pour améliorer la qualité des services publics et la satisfaction des usagers. Cependant, en dépit de ces timides avancées, la démarche qualité au sein des services publics reste insuffisante.

## DES SERVICES PUBLICS SOUS-FINANCÉS

La part de l'investissement dans les dépenses publiques est en baisse, passant de 6 % au début des années 1990 à 5 % environ aujourd'hui.

Certains services publics en réseau accusent ainsi un sous-investissement chronique et un sous-financement des missions de service public, à l'origine de la dégradation de leur qualité.

Dans le secteur ferroviaire par exemple, des investissements considérables sont consentis pour le développement des lignes à grande vitesse, comme l'illustre la conclusion, en juin 2011, du projet de LGV Sud

1. F. Cornut-Gentille, « Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs », mars 2010.

Europe Atlantique, pour un montant total de 7,8 milliards d'euros. En revanche, l'investissement est insuffisant dans le réseau ferroviaire de proximité, situation qui fait craindre un système ferroviaire à deux vitesses.

Les sources de financement pour l'entretien et la rénovation du réseau par Réseau ferré de France (RFF) sont insuffisantes et la hausse des péages d'infrastructures devient de moins en moins soutenable. D'après les comptes annuels de RFF, il manquait 610 millions d'euros en 2010 pour rénover le réseau contre 410 millions l'année précédente. Selon certaines projections, avec un réseau constant, la dette de la SNCF pourrait tripler en quinze ans, passant de 6,2 milliards d'euros en 2010 à 17,5 milliards d'euros en 2025. Celle de RFF passerait de 29,9 milliards d'euros à 34,6 milliards d'euros, sans amélioration de la performance du réseau<sup>1</sup>.

Autre exemple : le secteur de l'électricité. EDF – et donc l'Etat, actionnaire à environ 85 % – a été accusée de ne pas avoir suffisamment investi dans la maintenance du parc de production nucléaire, ce qui a réduit la disponibilité de ce dernier et parfois conduit à importer de l'électricité. En novembre 2009, la presse s'est ainsi alarmée du nombre élevé de réacteurs à l'arrêt (18 réacteurs sur 58, contre 4 ou 5 en temps normal). La loi NOME du 7 décembre 2010 fait craindre de nouvelles détériorations à moyen terme : elle impose en effet à EDF de vendre à ses concurrents une large part de l'électricité produite par les centrales nucléaires à « prix coûtant », c'est-à-dire à un prix dont il n'est pas acquis qu'il couvre les coûts de démantèlement ou de renouvellement du parc nucléaire, sans même garantir un prix bas aux consommateurs, dont l'intérêt est totalement perdu de vue.

De façon générale, on observe un retrait de l'Etat des services publics en réseau, sans que ce retrait s'inscrive dans une politique cohérente d'amélioration des services publics pour les usagers.

La soi-disant « réforme » de La Poste, avec la loi du 9 février 2010, est à cet égard révélatrice : le changement de statut et l'augmentation de

1. Projections économiques et financières d'une étude tripartite Etat-SNCF-RFF du 14 décembre 2010 citée par le rapport déposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale relatif au Schéma national d'infrastructures de transport, Hervé Mariton, 18 mai 2011 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3450.pdf>.



capital de 2,7 milliards d'euros souscrite par l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ne se sont accompagnés d'aucune réflexion sur la nature, le financement et la régulation des missions de service public de La Poste. Les défis auxquels doit faire face ce secteur sont pourtant nombreux : baisse structurelle de la part du courrier, nécessaire adaptation aux nouvelles technologies, ouverture à la concurrence, avec la suppression du « domaine réservé » de La Poste sur le courrier de moins de 50 grammes, etc. La « votation citoyenne » organisée le 3 octobre 2009, qui a rassemblé plus de deux millions de votants, et a révélé un attachement profond des Français au service public postal, et plus largement au maintien de l'intervention de l'Etat comme garant de l'intérêt général, n'a pas été entendue.

## L'ACCROISSEMENT DES INÉGALITÉS FACE AUX SERVICES PUBLICS

Alors qu'ils constituent historiquement un vecteur de modernisation économique et sociale, les services publics peinent aujourd'hui à jouer leur rôle d'intégration sociale et de solidarité. Car les grands principes du service public, au premier rang desquels l'égalité, sont méconnus.

Les inégalités d'accès aux services publics sur le territoire restent fortes. Dans le secteur de l'électricité, un rapport parlementaire d'avril 2011 parle par exemple d'une véritable « fracture énergétique » en raison des disparités géographiques. Paris bénéficie d'une très grande qualité de l'électricité, avec 31 minutes de temps de coupure moyen en 2010, au contraire de la Charente-Maritime (429 minutes), de l'Indre (543 minutes) ou du Loir-et-Cher (772 minutes)<sup>1</sup>.

Dans le secteur postal, le nombre de 17 000 points de contacts de La Poste a été sanctuarisé par la loi du 9 février 2010. Mais il masque de très grandes disparités entre bureaux, agences et simples points de contact, dont les services offerts et les horaires d'ouverture sont variables.

Les inégalités d'accès aux services publics sont également financières. A ce titre, si des dispositifs de tarification sociale ont été mis en place, ils sont en « trompe-l'œil ». Les dispositifs existants sont jugés inefficaces,

1. Rapport déposé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la sécurité et le financement des réseaux de distribution d'électricité, Jean Proriol, 5 avril 2011 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3307.asp>.

notamment dans le secteur de l'énergie, en raison d'un manque d'information et de la complexité des démarches à accomplir.

Les dispositifs récemment créés sont quant à eux peu ambitieux. Dans le secteur de l'eau, la loi du 7 février 2011 prévoit par exemple l'instauration d'un tarif social à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Le texte ne fixe pas le montant exact du tarif social de l'eau mais dispose seulement que les services gestionnaires des services d'eau pourront reverser 0,5 % de leurs recettes au fonds de solidarité pour le logement.

Dans le secteur de la téléphonie mobile, la loi du 4 août 2008 a permis la mise en place d'une tarification sociale sur la base d'une convention entre l'Etat et les opérateurs conclue le 7 mars 2011. Mais ces mesures ne sont pas efficaces, dans la mesure où il en existe de plus intéressantes hors tarifs sociaux. Tel est le cas des offres récentes, notamment à l'attention des bénéficiaires du RSA, proposées par Free qui s'est engouffré dans le vide laissé par l'Etat dans ce domaine et n'a pas manqué de le souligner.

Le bilan de la droite en matière de services publics ne peut donc qu'être sévère, et il est à craindre que la poursuite des tendances actuelles conduise à un point de non-retour pour notre pays, où l'Etat abandonnerait l'ambition de répondre aux besoins essentiels des citoyens.

Benoît THIRION

## Chapitre 4

# Une réforme de l'Etat brutale et inefficace

*En matière de « réforme de l'Etat », terme galvaudé depuis un siècle, il faut reconnaître que le Président de la République et son gouvernement ont pris la question de manière frontale. Pilotée au plus haut niveau, la RGPP (Revue générale des politiques publiques) devait permettre un réexamen de l'ensemble des compétences de l'Etat pour parvenir à une administration mieux gérée et plus efficiente.*

*Malheureusement, conduite de manière idéologique, sans souci de concertation ou de consultation des agents publics et des utilisateurs des services publics, la RGPP, combinée avec la règle brutale du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux (moins 130 000 agents de l'Etat entre 2007 et 2011), n'aura produit que des résultats budgétaires, maigres de surcroît (10 milliards d'euros, soit 0,5 % de PIB), bien inférieurs à ceux atteints par les pays pris en modèle (Canada, Suède). Les collectivités territoriales n'ont pas été associées, de même que les structures sociales.*

*Surtout, le prix à payer a été élevé : outre une désorganisation profonde des administrations, surtout au niveau local, et un appauvrissement intellectuel dangereux, c'est l'idée même de réforme qui a été discréditée.*

Tous les gouvernements, depuis un siècle, annoncent qu'ils inscrivent la réforme de l'Etat parmi leurs objectifs principaux. Les résultats sont la plupart du temps médiocres, tant la tâche est délicate. Les méthodes sont en revanche très différentes, avec des conséquences très variables.

Depuis 2007, il faut reconnaître que la réforme de l'Etat a été abordée de manière frontale. Le sujet a été piloté au plus haut niveau de l'Etat. Si la concertation avec les agents publics et notamment les partenaires sociaux n'a pas été un des outils privilégiés, pas plus que la consultation du public, à l'inverse, les consultants externes ont été multipliés, à grands frais, comme si l'administration ne pouvait pas se réformer elle-même.

Même et peut-être surtout en matière administrative, l'enfer est pavé de bonnes intentions : alors que le gouvernement avait annoncé vouloir conduire un réexamen d'ensemble de ses missions et des structures pour les assumer (c'était le sens originel du terme RGPP, Révision générale des politiques publiques), démarche raisonnable s'il en est, le résultat au final a été surtout budgétaire et modeste. La RGPP, combinée avec la règle très idéologique du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, s'est transformée en plan social de grande ampleur. L'Etat s'est désarmé intellectuellement dans de très nombreux domaines, avec de nombreuses compétences qui n'ont plus été assumées de manière convenable ; l'administration a été désorganisée, notamment au niveau territorial, après le regroupement de nombreux services ; les meilleurs modes de coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat n'ont pas été explorés. Tout ça pour ça...

### UNE RÉFORME CENSÉE REMETTRE À PLAT L'ENSEMBLE DES MISSIONS DE L'ÉTAT MAIS DONT L'AMBITION N'A FINALEMENT ÉTÉ QUE BUDGÉTAIRE

*Une volonté de « remise à plat des missions de l'Etat » qui devait être structurante pour le quinquennat*

« *Grand chantier du quinquennat* », la revue générale des politiques publiques (RGPP) était censée, sur le *modèle canadien des années 1990*, « remettre à plat l'ensemble des missions de l'Etat, sans tabou ni a priori, pour adapter les administrations aux besoins des citoyens » à partir d'audits analysant de manière systématique l'intégralité des dépenses de l'Etat.

De fait, la RGPP a été portée au plus haut niveau de l'Etat, le Président de la République et le Premier ministre assumant clairement l'opération, et avec un pilotage assuré par le secrétaire général de l'Élysée, le directeur de cabinet du Premier ministre avec les ministres eux-mêmes.

*Mais une réforme finalement budgétaire, centrée sur le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite*

*En réalité, la méthode de revue des politiques publiques n'a jamais été appliquée. La règle du « 1/2 », non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, s'est imposée d'emblée comme l'impératif catégorique, l'horizon indépassable de la RGPP et le principal levier de réduction des dépenses publiques.*

La RGPP a pourtant donné lieu à un déluge de mesures : au total plus de 500 ont été annoncées depuis 2007 (100 en 2007, 280 en 2008 et 130 en 2010). Mais, derrière cette prolifération, *le Gouvernement n'a fait qu'organiser un plan de restructuration et de diminution des coûts.*

Au total, les mesures se rangent en 4 catégories principales :

- le « *mécano administratif* » de fusion de services administratifs dans les ministères, les services déconcentrés et certains opérateurs de l'Etat;
- la *simplification des process* et de certaines procédures et formalités administratives,
- les *coupes dans les dépenses* de fonctionnement;
- la *suppression ou l'externalisation de certaines fonctions* ou entités de service public.

## EN DÉPIT DE MOYENS IMPORTANTS, LA RGPP N'A OBTENU QUE DES RÉSULTATS LIMITÉS

### *La RGPP peut se prévaloir de plusieurs résultats positifs*

La modernisation de l'administration, dans son organisation et ses méthodes, est et demeure une urgence. 3 types de résultats positifs peuvent, malgré tout, être dégagés :

- *des économies ont été réalisées* qui ont contribué, modestement, à limiter le déficit budgétaire (à hauteur de *10 milliards d'euros, soit 0,5 pts de PIB*), dans une mesure insuffisante pour constituer un facteur de crédibilité à l'égard de nos partenaires européens et des marchés financiers;
- *les effectifs au sein de la fonction publique d'Etat ont été maintenus*, la dynamique de croissance étant infléchie;
- *plusieurs réformes de structure* ont été menées à bien, notamment la constitution de Pôle Emploi, la fusion DGI-DGCP, ainsi que des *améliorations de services* (ex : guichets uniques).

***Toutefois les économies réalisées, inférieures à 1 % de la dépense publique, sont très modestes au regard des moyens engagés et surtout de l'état de nos finances publiques***

*Ces résultats sont faibles eu égard aux moyens consacrés et ils n'ont fait l'objet d'aucun bilan :*

- *Le coût direct de la RGPP s'élève à 300 millions d'euros sur 5 ans, consacré pour une large part au défraiement de grands cabinets de conseils.*
- *Mais ces coûts de soutien ne sont que la partie émergée de l'iceberg, la partie immergée étant liée à l'investissement considérable déployé par l'administration, la totalité des ministères et des services déconcentrés ayant été mobilisés pour étudier et mettre en œuvre les centaines de mesures décidées par le Gouvernement. La RGPP aura ainsi été l'enjeu exclusif de l'énergie réformatrice de l'administration pendant 5 ans.*
- *Le gouvernement n'a entrepris aucun bilan précis de l'impact réel ni du coût complet de la RGPP, la facture étant immanquablement salée.*

*Surtout, ces résultats sont faibles au regard des enjeux. Quatre ans après son lancement, la part de la RGPP dans l'assainissement des finances publiques reste très limitée. Ainsi, quitte à faire une réforme centrée sur les gains budgétaires, que valent 10 milliards d'euros, soit 1 % de la dépense publique et 0,5 % de PIB, par rapport à l'ampleur de nos déficits publics ? Par comparaison, les réformes menées dans les années 1990 avaient amélioré les finances publiques de 5,6 pts de PIB au Canada et de 12,4 pts de PIB en Suède.*

### *La qualité de service a été largement délaissée, voire dégradée par la RGPP*

*Alors que l'amélioration de la qualité de service était au cœur des objectifs affichés par la RGPP, celle-ci est clairement restée secondaire. De fait, le Gouvernement ne peut se prévaloir d'aucun résultat tangible en la matière.*

*Pire, l'ampleur des réformes de structures a pu provoquer une désorganisation de l'Etat, notamment de ses services déconcentrés. L'accompagnement des réformes a été insuffisant et les synergies métier peinent à se concrétiser.*

*De fait, si le « baromètre de la qualité des services publics » lancé par le Gouvernement affiche des résultats en hausse celui, plus neutre, de l'Institut Paul Delouvrier, marque une dégradation de 5 points entre 2007 et 2010 de l'opinion des Français sur la qualité du service public.*

### *La RGPP, vaste plan social public ?*

*La RGPP a fait peser la réduction des dépenses publiques sur les seules dépenses de fonctionnement de l'Etat, sans toucher aux dépenses d'intervention, ni aux collectivités locales, les opérateurs de l'Etat n'étant quant à eux que marginalement concernés. Ainsi, la baisse des effectifs de l'Etat, – 130 000 entre 2007 et 2011, a constitué le principal levier de réduction des dépenses publiques.*

Or, à l'instar de l'Education nationale, *cette réduction s'est faite sans réflexion sur l'adéquation entre les moyens et les missions, et sans véritables gains de productivité* par amélioration des méthodes de travail. Les gains budgétaires doivent donc être mis en balance avec les désordres et les malaises qui découlent inévitablement d'une réduction brutale et arbitraire des effectifs.

*De surcroît, le redéploiement des effectifs a été géré à coup de textes juridiques, sans considération pour le devenir des personnels.* Alors que les agents étaient demandeurs d'accompagnement, de formation et de perspectives d'évolution dans les nouvelles structures, les périodes de transition ont été gérées de manière impersonnelle.

*Inversement les vrais sujets de fond, comme la mise en place d'une véritable GRH dans le secteur public, ou la mobilité des fonctionnaires, n'ont pas été réellement abordés.*

La fusion des corps de fonctionnaires, présentée comme une grande conquête du quinquennat, et la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels, ont orchestré une déstructuration anxio-gène des cadres d'organisation de la fonction publique qui n'a fait qu'accroître les inquiétudes des agents.

Enfin, *la réduction des personnels de la fonction publique d'Etat* (environ 150 000 depuis 2005, soit – 5,8 %) *n'a pas inversé la tendance à l'augmentation du nombre d'agents publics*, cette réduction étant plus que compensée par le dynamisme des créations de postes dans le secteur hospitalier (+ 1,2 % de 2005 à 2008) et surtout des collectivités locales (+ 13 %).

## LA RGPP A JETÉ UN DISCRÉDIT PRÉJUDICIALE SUR L'IDÉE DE RÉFORME DE L'ÉTAT

*À défaut de vision de l'avenir du service public et d'analyse des politiques publiques elles-mêmes, la RGPP a mélangé réforme de l'État et ajustement budgétaire*

*Le principal échec de la RGPP tient à sa méthode. Loin de fonder la réforme de l'État sur une vision de l'avenir du service public, sur ses missions et ses objectifs, et de s'interroger sur la pertinence des politiques publiques et sur la manière de les rendre plus efficaces, la RGPP s'est d'emblée limitée à un exercice principalement budgétaire.*

Une réforme vide de sens était vouée à l'échec.

*Menée de façon « top-down » et dirigiste, la RGPP s'est aliénée le soutien des fonctionnaires, discréditant à leurs yeux l'idée même de réforme de l'État*

*Même si un infléchissement de la méthode a été constaté, la RGPP a été conduite de manière extrêmement dirigiste, « top-down », en n'associant ni les administrations, ni les usagers, ni même les parlementaires.*

Une large part du rejet de la RGPP par les fonctionnaires, y compris par les cadres de l'administration, tient à cette méthode déresponsabilisante. Or cette méthode laisse des traces, et risque de pénaliser durablement toute tentative de réforme de l'État.

*In fine, le vrai coût de la RGPP est peut-être un coût d'opportunité, celui d'avoir obtenu si peu et d'avoir pénalisé l'avenir, alors qu'il y avait tant à faire. Moderniser les pouvoirs publics, améliorer la qualité du service public, gérer les ressources humaines de manière professionnelle, rénover le dialogue social, les chantiers à ouvrir ou à réorienter sont nombreux. L'association des collectivités territoriales à la réforme de l'administration dans son ensemble est par ailleurs indispensable.*

Jean-Loup BLANC \*  
Henri PRIMAT \*



## Chapitre 5

# Fonction publique : Du grand boum au grand pschitt

*Nicolas Sarkozy a débuté son quinquennat avec de fortes ambitions en matière de réforme de la fonction publique. Un discours programmatique prononcé à l'Institut régional d'administration (IRA) de Nantes le 19 septembre 2007 en donnait la mesure : « Le moment est venu de refonder l'Etat, de refonder le service public, de refonder la fonction publique. Comme on l'a fait en 1945 avec le programme du Conseil National de la Résistance. ».*

*Les grands axes de cette refondation ont été annoncés dès l'automne dans le cadre d'un plan « Service public 2012 » articulant plusieurs objectifs : la revalorisation des carrières, la promotion des mobilités des agents publics, la réforme du dialogue social. Ce plan a fait long feu : la Révision générale des politiques publiques (RGPP) a rapidement pris le pas sur les autres priorités en imposant les siennes :*

- *la réduction du nombre des fonctionnaires par l'application de la règle du « un sur deux » (non-remplacement de un fonctionnaire pour deux agents partant à la retraite) ;*
- *les restructurations administratives, qu'il s'agisse de la réforme de l'Etat territorial (création de directions interministérielles dans les départements et mutualisations des services au niveau régional), du redécoupage des administrations centrales ou d'externalisations au profit d'opérateurs.*

*Le bilan de Nicolas Sarkozy pour la fonction publique est marqué par un double échec :*

- *les suppressions de poste n'ont pas dégagé les économies escomptées. Le gel de la masse salariale sera atteint au mieux en 2012 alors que l'application de la règle du « un sur deux » a accentué les situations de pénurie dans certaines administrations (Education nationale) ou a contrario n'est pas allée au bout de la logique de rationalisation et d'ajustement des effectifs aux missions dans d'autres services.*
- *la grande réforme de la fonction publique n'a pas eu lieu, parce qu'ont primé les impératifs purement quantitatifs imposés par la RGPP. La*

*réduction des effectifs a éclipsé les autres priorités et, alors que les conditions d'emplois se sont dégradées, les mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations n'ont pas endigué le malaise croissant qui touche les fonctionnaires.*

*A l'actif du quinquennat, ce sont des réformes techniques et transpartisanes qui ont permis de moderniser la gestion publique, loin des effets d'annonce gouvernementaux. La politique de Nicolas Sarkozy y est pour peu : il s'agit d'un mouvement de fond entamé depuis une vingtaine d'années, convergeant avec les évolutions qui ont cours auprès de nos partenaires européens. La réforme du dialogue social constitue quant à elle un chantier à part, novateur et porteur d'évolutions positives de la concertation dans la fonction publique, qui produiront pleinement leurs effets sous la prochaine mandature.*

## LA POLITIQUE DU « UN SUR DEUX » A MIS LES SERVICES PUBLICS SOUS TENSION SANS ATTEINDRE SES OBJECTIFS DE MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE

Nicolas Sarkozy affirmait vouloir un Etat avec moins de fonctionnaires mais mieux payés<sup>1</sup>. Dès la fin 2007, le volet ressources humaines de la RGPP a ainsi comporté un programme de réduction des effectifs de la fonction publique d'Etat (FPE) fondé sur le non remplacement d'un fonctionnaire pour deux départs à la retraite.

En contrepartie, le gouvernement s'était engagé à rétrocéder la moitié des économies réalisées sous forme de primes et autres améliorations salariales. En profitant de l'accélération des départs à la retraite dans la fonction publique, cette mesure devait entraîner la *suppression de 150 000 postes sur la période 2008-2012*.

Cette politique n'a pas eu les effets escomptés et a mis les services publics sous tension. La diminution des effectifs de la FPE n'a tout d'abord pas permis une maîtrise de la masse salariale qui a continué de progresser de 1 % sur les trois dernières années.

*L'impact de cette politique sur l'emploi public global sera en outre quasi-nul car l'effort n'a porté que sur la seule fonction publique d'Etat qui représente*

1. Discours à l'IRA de Nantes du 19 septembre 2007.

45 % de l'emploi public total. La maîtrise de la croissance des effectifs dans la fonction publique territoriale (FPT) reste un tabou alors que ces derniers ont crû de 70 % les trente dernières années (à rapporter à 15 % environ pour la fonction publique d'Etat).

Le faible impact budgétaire des suppressions de poste est d'autant plus criant que cet effort a imposé aux administrations de lourdes contraintes humaines et managériales et qu'il a été imposé de manière doctrinaire sans tenir compte de la diversité des situations.

S'il est aujourd'hui prématuré de tirer un bilan des suppressions de poste sur la productivité des services, le bilan social est clairement négatif : les syndicats de fonctionnaires pointent du doigt une *dégradation des conditions de travail*, une *crise morale des fonctionnaires* ainsi que des *difficultés grandissantes rencontrées par les services de l'Etat pour remplir leurs missions*. Les mesures d'accompagnement social de la réforme (revalorisation des carrières, accompagnement indemnitaire des transferts de personnels) sont jugées insuffisantes.

## LES GRANDES LOIS DU QUINQUENNAT POUR LA FONCTION PUBLIQUE : BEAUCOUP D'IDÉOLOGIE ET DES EFFORTS CONCENTRÉS SUR LA RGPP

### *La loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007*

La loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 regroupe des mesures disparates pour l'amélioration des carrières des fonctionnaires et le développement des passerelles public-privé.

A son actif, ce texte a permis une meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle dans les parcours de carrière, à travers l'*instauration d'un droit individuel à la formation (DIF)*, inspiré du secteur privé, et la *reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) dans les concours et promotions internes*.

Au passif, cette loi procède à une plus large ouverture du public au privé, mais au prix d'un affaiblissement regrettable de l'encadrement déontologique. La saisine de la commission de déontologie a été limitée et la durée d'interdiction du pantouflage lorsqu'un risque de prise illégale d'intérêts est constitué a été réduite de 5 à 3 ans. La loi a aussi élargi

les cas et conditions dans lesquelles un agent public peut cumuler une activité publique et privée.

Derrière leur abord technique, ces réformes ont signé un changement culturel important en affaiblissant les spécificités de l'emploi public et en adressant un signal contradictoire aux fonctionnaires : celui d'*un Etat qui n'assume plus son rôle d'employeur* et qui abandonne au secteur privé la tâche d'organiser les carrières de ses agents et d'assurer la progression de leurs rémunérations.

### *La loi sur la mobilité et les parcours professionnels du 3 août 2009 (LMPP)*

Second chantier du quinquennat, la loi LMPP a été présentée comme une loi de décloisonnement de la fonction publique et d'amélioration des parcours professionnels.

Si certaines mesures allaient dans le bon sens, en levant certains obstacles juridiques aux mobilités dans la fonction publiques, d'autres, plus idéologiques, étaient destinées à *accompagner les suppressions et redéploiements de postes* – mise en disponibilité d'office d'un fonctionnaire privé d'emploi, recours à l'intérim, autorisation du cumul d'emplois entre fonctions publiques. Ces mesures ont suscité de très vives réactions syndicales. Dans la pratique, leur bénéfice pour les fonctions reste limité.

## **LES AUTRES CHANTIERS DU QUINQUENNAT ONT ÉTÉ SOIT ABANDONNÉS, SOIT INACHEVÉS, SOIT À LA REMORQUE D'AUTRES POLITIQUES SOCIALES**

### *Le Livre blanc est resté sur l'étagère*

Un *Livre blanc sur la refondation de la fonction publique* a été remis au gouvernement en avril 2008 par le Conseiller d'Etat Jean-Ludovic Silicani. L'objectif était de lancer un vaste chantier de modernisation de la gestion des fonctionnaires et des valeurs du service public. Ce rapport proposait notamment la mise en place d'une fonction publique de métiers au moyen d'une refonte radicale du statut des fonctionnaires.

Face aux résistances des employeurs et syndicats, ainsi qu'au coût et à la complexité technique des mesures, *les éléments les plus novateurs de ce*

*programme n'ont jamais été mis en œuvre.* Le gouvernement a engagé une démarche plus pragmatique de réduction du nombre de corps au sein de la fonction publique d'État. Il n'a dès lors plus été question de rénovation de la fonction publique mais de progrès sectoriels.

### *Les chantiers sectoriels n'ont pas donné les résultats escomptés*

L'élan modernisateur voulu pour l'encadrement supérieur de l'État n'a pas porté ses fruits. Nicolas Sarkozy souhaitait faire de la *suppression du classement de sortie de l'ENA* la mesure phare de sa mandature. Cette réforme bâclée ne sera vraisemblablement pas conduite à son terme avant la fin du quinquennat. Critiquée à droite comme à gauche et au sein de l'administration, cette réforme est porteuse de grands risques : favoritisme, atteinte au principe d'impartialité et à la neutralité des décisions d'affectation des hauts fonctionnaires.

Le problème de *l'emploi contractuel* dans la fonction publique n'a pas été réglé. La fonction publique compte environ 900 000 contractuels (16 % des effectifs) qui occupent les emplois les plus précaires et relèvent d'un droit moins protecteur que le statut, mais également que le droit du travail.

*L'évolution de ces effectifs n'a jamais pu être maîtrisée*, malgré les propositions du Livre blanc pour améliorer leurs conditions d'emploi. Le gouvernement a privilégié un nouveau plan de titularisation actuellement à l'examen au Parlement. Si ce plan réglera des situations individuelles difficiles, il n'interdira pas la reconstitution d'un volant d'emplois précaires dans la fonction publique.

## LES CHANTIERS RÉUSSIS DU QUINQUENNAT SONT CEUX OÙ L'ÉTAT-EMPLOYEUR S'EST DÉPARTI DE SON DOGMATISME ET A GAGNÉ LA CONFIANCE DES PARTENAIRES SYNDICAUX

### *La GRH publique s'est professionnalisée sous l'effet de mesures techniques et relativement consensuelles*

Dans le prolongement de l'effort de modernisation de la gestion publique entreprise depuis une quinzaine d'années, le ministère de la Fonction publique a fait porter l'effort sur l'amélioration de la gestion statutaire et l'individualisation des parcours professionnels. *Ce sont des*

*mesures techniques et discrètes qui ont eu l'effet le plus tangible sur les carrières et les conditions d'emploi des fonctionnaires* : rééchelonnement des grilles des catégories A et B, professionnalisation de l'évaluation des agents publics ou encore mise en place de la prime de fonction et de résultat.

***La modernisation du dialogue social, qui constitue l'élément le plus novateur du quinquennat, a été permise par un consensus syndical sans précédents***

Comme dans le secteur privé, la *loi de rénovation du dialogue social du 5 juillet 2010* a modernisé les conditions de la représentativité syndicale dans les trois fonctions publiques. En élargissant les conditions pour se présenter aux élections et en supprimant la présomption de représentativité bénéficiant aux syndicats historiques, la réforme devrait à terme favoriser les *regroupements syndicaux*. Elle devrait également *renforcer la légitimité syndicale* dans la fonction publique qui connaît un niveau d'adhésion assez faible (environ 10 %, contre 8 % dans les entreprises).

Cet accord permet le *développement de la négociation dans la fonction publique*. Il reconnaît la valeur juridique des accords conclus avec les syndicats et en définit les critères de validité qui engagent les signataires. Il s'agit d'un changement juridique et culturel fondamental, puisqu'il reconnaît une forme de coproduction des règles de gestion des carrières par les employeurs publics et les représentants des personnels.

François VAN GALLIÈ \*

Une qualité de vie dégradée





## Chapitre 1

# Logement : Une politique coûteuse, injuste et erratique

*La droite avait-elle un grand dessein en matière de logement ? Bien que le slogan simpliste de Nicolas Sarkozy en 2007 (une « France de propriétaires ») puisse le laisser penser, rien n'est moins sûr. En effet, les aspirations de la majorité sont diverses, et les parlementaires, presque toujours également élus locaux, sont parfois plus soucieux du local que de cohérence idéologique. De plus, en matière de logements, au cours des dix dernières années, les lois ont été extrêmement nombreuses, notamment parce que les priorités ont évolué au gré des circonstances.*

*Le constat est net : si un effort a été réalisé sur la rénovation du bâti, l'Etat s'est pour le reste largement désengagé de la construction de logements sociaux, les collectivités territoriales prenant le relais, et le gouvernement n'a pas apporté de réponse à la hausse déraisonnable des prix. Face à cela, une maîtrise de la politique foncière, une amélioration de la gouvernance de la politique du logement et une conditionnalité sociale et environnementale plus forte de toute aide publique à la construction doivent être mises en œuvre.*

En matière de logement, on ne peut pas dire que l'Etat ne se soit pas montré, sinon actif, du moins préoccupé. En effet, presque chaque année, le Parlement vote une loi préparée par le Gouvernement sur la question du logement. Si leurs titres sont de plus en plus martiaux, depuis « l'engagement national » pour le logement de 2006, à la « mobilisation » pour le logement et la lutte contre l'exclusion de 2009, leur efficacité reste relative. Pourquoi une telle profusion de textes ?

La première raison n'est pas particulière au secteur du logement : face aux émotions populaires, *la loi est devenue un outil de communication médiatique*<sup>1</sup>. Hivers rigoureux ou manifestations médiatisées, comme les fameuses tentes du canal Saint-Martin, se traduisent par de nouveaux

1. Voir le chapitre « La Justice abîmée ».

textes de lois. Les autres causes sont plus particulières aux politiques du logement et de l'habitat.

Ensuite, *la décentralisation a engendré une grande complexité dans le domaine des politiques de l'habitat*. Par sa politique foncière, une commune peut réguler le nombre, mais aussi, dans une certaine mesure, le prix des logements construits sur son territoire. A de multiples reprises, le législateur a tenté de mieux encadrer les politiques foncières des communes, pour favoriser la construction de logements sociaux, assurer une plus grande mixité sociale ou encore restreindre l'urbanisation des lointaines périphéries urbaines. Parfois, la loi est utilisée pour rappeler un certain nombre de règles que l'Etat local, préfecture et services déconcentrés de l'Etat, se devrait de faire respecter, mais qu'il n'a plus les ressources, tant techniques que symboliques, d'affirmer face aux élus locaux...

Troisième raison à cette frénésie de lois : *les objectifs poursuivis par le législateur sont fluctuants*. La question du logement a été posée sur le terrain de la cohésion sociale. Les difficultés rencontrées dans les « quartiers difficiles » ont concentré les premiers efforts de l'Etat autour de l'objectif de mixité sociale, préoccupation qui fait son apparition dans la législation à partir des années 1990 avant de devenir prioritaire avec la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000. Depuis les années 2000, ont été successivement prioritaires la volonté d'intégrer le logement dans une politique de développement durable, la rénovation urbaine (vaste politique de restructuration des quartiers populaires comportant des objectifs élevés de démolition d'immeubles), la relance de la construction de logements sociaux, puis la place de la construction dans le cadre des stratégies de relance au moment de la crise économique. Ces différents objectifs se sont superposés, stratifiés, alors même qu'ils sont parfois contradictoires.

Face à des politiques structurelles peu efficaces, différentes tentatives de diversion masquent difficilement le bilan négatif d'une politique injuste et inefficace.

## DES POLITIQUES STRUCTURELLES PEU EFFICACES

### *Le programme de rénovation urbaine*

Dans la continuité de la politique de la ville, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003, a conduit à un effort sans

précédent pour la transformation des quartiers populaires. Au total, 139 000 opérations de démolition et 130 000 opérations de reconstruction de logements sociaux ont été réalisées, soit 265 000 opérations. L'objectif initial était de 500 000 opérations, mais l'effet est massif et comprend également un nombre très élevé de réhabilitations. Au total, près de 400 quartiers, regroupant près de trois millions d'habitants, sont concernés<sup>1</sup>.

Cet effort réel souffre toutefois d'une incertitude sur la pérennité de son financement, notamment parce que le programme a été financé par une ponction importante sur l'argent collecté par le « 1 % Logement » (notamment l'argent issu des remboursements de prêts consentis par les collecteurs du 1 % logement). Par ailleurs, les volets sociaux (gestion urbaine, accompagnement social et éducatif, etc.) sont en diminution et le plan « espoir banlieue », inconsistant, a été un assez large échec. Bref, le bâti a changé, et il faut le reconnaître, *mais les problèmes de qualité urbaine et d'égalité des chances dans les quartiers populaires demeurent*.

Construit sur un équilibre financier instable et non pérenne, ce grand chantier souffre principalement des faiblesses de sa mise en œuvre, réalisée avec des procédures très normalisées concernant la transformation physique des quartiers, au détriment d'une réelle politique de la transformation des organisations en charge de la gestion de ces quartiers (services de l'Etat, des collectivités locales et des bailleurs sociaux).

### *Une relance de la construction de logements sociaux... par les collectivités locales*

Hors programme de rénovation urbaine, le nombre de logements sociaux réalisés augmente continûment : près de 55 000 en 2002, 104 000 en 2008, un peu plus de 130 000 en 2010. Cette augmentation, qui est heureuse, est principalement liée aux *efforts des collectivités locales*. C'est ainsi que la subvention étatique pour construire un logement social ordinaire (type prêt locatif à usage social, PLUS) est passée de 2 700 euros à 1 000 euros, soit une diminution de plus de 60 % entre 2009 et 2010. Cette subvention de l'Etat était déjà largement insuffisante, *elle devient ridicule*. Il y a dix ans, la subvention de l'Etat représentait 6 % d'un plan

1. Rapport du comité d'évaluation et de suivi de l'agence nationale pour la rénovation urbaine.

de financement d'une opération sociale; elle ne couvre plus que 3 % actuellement. Dans le même temps, la part des subventions des collectivités locales est passée de 2 % à 8 % et celle des fonds propres des organismes de 2 % à 10 %. Il s'agit sur le long terme d'un *désengagement de l'Etat* dans l'aide à la production de logements sociaux accessibles au plus grand nombre<sup>1</sup>.

### *Une aide à l'investissement locatif particulièrement injuste*

Les dispositifs de défiscalisation des investissements locatifs type « Scellier » ou de « Robien » illustrent cruellement les dérives d'une politique de relance de la construction injuste, parce qu'ils profitent aux contribuables les plus aisés sans réelle contrepartie sociale en termes de niveaux de loyers pratiqués. Un logement social coûte en moyenne 36 000 euros à l'Etat alors que la dépense pour le « Scellier » peut atteindre 75 000 euros par logement. Ces différents dispositifs ont coûté près de 600 millions d'euros de dépenses fiscales en 2010, pour un résultat désastreux : beaucoup de logements sont vacants car construits dans des zones sans réelle demande. La filière de la construction aurait pu être soutenue plus pertinemment au moment de la crise.

### *Tous propriétaires ? Une idée dangereuse, des résultats insignifiants*

Cette politique, aux résultats presque imperceptibles en termes d'augmentation du taux de propriétaires (environ 57 % en 2010 selon l'INSEE), a un fort impact budgétaire et l'Etat est revenu sur le dispositif de déductibilité des intérêts d'emprunt en 2010, qui coûtait alors 800 millions d'euros. Une des ambitions phares du programme du candidat Sarkozy ainsi qu'une des dispositions majeures de la loi TEPA de 2007 ont ainsi été abandonnées. Le nouveau dispositif, le prêt à taux zéro « élargi » à l'ensemble des accédants, est moins coûteux. L'erreur politique est de porter aux nues la propriété (qui n'est pas pertinente pour tous, selon les âges, les choix de vie, etc.). L'erreur d'analyse est de penser que la facilitation de l'accès à la propriété passe d'abord par des aides fiscales ou budgétaires, quand ce sont principalement les mécanismes de *fixation des prix fonciers qui sont à repenser*, via les politiques d'urbanisme, pour avoir un réel impact sur les prix des logements.

1. Voir sur ce sujet la note de T. Debrand pour Terra Nova : « Une politique qui aggrave la crise du logement ? » <http://www.tnova.fr/note/une-politique-qui-aggrave-la-crise-du-logement-0>

### *Un échec majeur : des logements de plus en plus chers*

Au total, cette politique du logement est marquée par un échec majeur : *la hausse des prix*. Les logements sont de moins en moins accessibles et la rente foncière « engloutit » une part de plus en plus élevée des richesses produites. En effet, sur les neuf dernières années, le prix de l'ancien a augmenté de 135 %, le prix du neuf de 95,8 %, celui des terrains à bâtir de 60 %, les loyers du secteur privé de 40 % et l'inflation de... 19,4 %. En conséquence, le taux d'effort des ménages n'a cessé d'augmenter, pour atteindre, par exemple, pour une personne seule touchant le SMIC, 47,3 % dans le parc privé contre 27,7 % dans le parc social; pour un couple avec deux enfants touchant 1,5 SMIC, le taux d'effort est de 48,7 % dans le parc privé et 23,1 % dans le parc social (Source : fondation Abbé Pierre). Alors que de 1965 à 2000, l'indice des prix des logements a augmenté comme le revenu des ménages et que l'augmentation de sa part dans les budgets était liée à l'amélioration de la qualité des logements, depuis une dizaine d'années, on observe une croissance tendancielle des prix beaucoup plus rapide que le niveau des revenus. Si cette augmentation a des facteurs multiples (notamment liés au taux des rendements des autres actifs et au fait que la pierre devienne une valeur refuge, notamment en période d'affaiblissement des droits sociaux et de peur sur le devenir des retraites), rien n'a été fait, au niveau national, pour contenir la hausse des prix.

## UN ÉTAT QUI SE CONDAMNE À L'IMPUISSANCE ET À LA DÉMAGOGIE

### *Les causes de l'impuissance*

L'impuissance des politiques de l'Etat résulte de la contradiction entre trois tendances lourdes des politiques gouvernementales.

La première orientation consiste au renforcement des compétences des collectivités territoriales. Avec la loi Responsabilité et libertés locales de 2004, la compétence des collectivités territoriales, en l'occurrence départements et communautés d'agglomération, a été légèrement accrue par la délégation, temporaire, des aides à la pierre destinées aux bailleurs sociaux. Le volume de ces aides est contingenté et ne cesse de diminuer.

Une deuxième orientation se remarque, contradictoire avec la première. L'Etat veut afficher des programmes pluriannuels ambitieux (plan d'urgence, programme national de rénovation urbaine, programme national de rénovation des quartiers anciens...), mais leur articulation avec les politiques locales est parfois délicate. Ces politiques sont souvent financées par la captation par l'Etat de ressources extérieures à son budget (notamment le 1 % logement).

Enfin, la troisième orientation est la plus nette. L'action de l'Etat en matière de politique du logement prend de plus en plus la forme de mécanismes fiscaux. Mise en œuvre depuis la réforme de 1977, cette action fiscale est montée en charge depuis le milieu des années 1990. Cette mutation accroît le rôle du ministère des finances, devenu acteur central des politiques du logement. Elle rend plus délicate l'adéquation de la construction avec les besoins. Il est logique que le marché privilégie la réponse aux demandes solvables du moment, la construction dans les zones touristiques, la réalisation de logements individuels dans les zones périurbaines, l'investissement spéculatif dans les centres-villes, etc. Cette situation a accru la crise du logement. Cette évolution a également contribué à renforcer une mobilité quotidienne subie : l'automobile est l'instrument majeur de l'ajustement territorial *a posteriori* entre les lieux de la demande et les lieux de l'offre.

Par ces orientations contradictoires, l'Etat se condamne à une certaine impuissance. Le législateur désire que l'Etat oriente toujours aussi directement la politique de construction, mais l'Etat a été dessaisi de la plupart des outils qui le permettraient, notamment la distribution d'un volume élevé d'aides à la pierre. Par ailleurs, les collectivités locales se retrouvent dans une situation difficilement tenable : elles doivent mettre en cohérence les politiques de l'habitat alors que les instruments fiscaux de soutien au secteur de la construction leur échappent. Le système de décision, tant pour son inefficacité en matière de production de logements, que pour les désordres environnementaux et sociaux qu'il engendre par son absence de pertinence territoriale dans la répartition des constructions, est donc à repenser.

### ***Masquer l'impuissance : DALO et chasse aux « privilèges »***

La période récente a été marquée par l'instauration de nouveaux droits individuels pour les populations les plus fragiles. Cette tendance,

qui ne concerne pas seulement le domaine du logement, s'est concrétisée en 2007 avec l'instauration du Droit au logement opposable (DALO). Il ouvre de nouveaux droits individuels pour les demandeurs de logement appartenant à certaines catégories précisément définies par la loi. Ils s'ajoutent aux droits inscrits dans la loi de juillet 1989 qui régulaient le rapport locatif.

Pour autant, il convient de s'interroger sur l'évolution d'un système qui fonde de moins en moins la protection des ménages qui en ont besoin dans le domaine du logement sur des mécanismes de redistribution (aides à la pierre et aides personnelles au logement) et de plus en plus sur l'attribution de droits individuels sans que pour autant l'effectivité de ce droit ne soit garantie. En effet, dans les départements où les capacités d'accueil dans les logements sociaux sont déjà très limitées, comment satisfaire ce droit nouveau ? A quoi sert l'affirmation d'un droit quand les conditions structurelles de production de logements ne permettent pas sa satisfaction dans la plupart des grandes agglomérations ? Cette contradiction est pointée dans tous les rapports de suivi de la mise en œuvre de ce droit (rapport du CESE, rapport du Comité de suivi).

Une autre manière de masquer l'impuissance est de condamner les « privilégiés » des logements locatifs sociaux. Si certains abus sont fortement condamnables et insuffisamment condamnés, il faut rappeler qu'environ 60 000 locataires dépassent les « plafonds » d'attribution des logements sociaux dans un parc de plus de 4 millions de logement. De plus, en diminuant régulièrement le niveau des plafonds d'accès au logement social (loi MOLLE de 2009), on ne peut que conduire à paupériser les quartiers qui concentrent les logements sociaux. Par ailleurs, cela ne répond que très partiellement au manque de logements sociaux. Enfin, comment répondre aux besoins spécifiques des ménages qui sont au niveau des plafonds HLM, soit les classes moyennes, qui ont de très grande difficulté à rejoindre le parc locatif privé du fait de prix très élevés dans la plupart des grandes agglomérations ? Bref, il s'agit de ne rien résoudre tout en dénonçant à peu de frais un des piliers de l'Etat-Providence.

\*

Pour sortir de l'impuissance, trois chantiers n'ont pas été entrepris et peuvent constituer l'ossature d'une autre politique :

- La politique foncière : la politique de solvabilisation actuelle de la demande contribue à alimenter la hausse des prix en situation de marché non régulé. Une régulation forte doit, au contraire, influencer les mécanismes de fixation des prix. Une politique foncière active peut permettre de libérer des terrains constructibles grâce à leur taxation, pénalisant les détentions improductives. Il s'agit donc de promouvoir des politiques d'urbanisme plus cohérentes et plus pérennes, et une taxation à la valeur vénale des terrains constructibles pour s'assurer de leur mise effective sur le marché;
- Des aides justes et efficaces : une contrepartie sociale, écologique et environnementale à toute aide publique au secteur de la construction doit être exigée. Pour éviter les erreurs et les injustices causées par les dispositifs du type « Scellier », on peut envisager un dispositif simple : une « aide unique au logement » qui s'adresse à l'ensemble des constructeurs (bailleurs sociaux et privés) et dont l'octroi et le niveau dépendent de critères sociaux, territoriaux et écologiques<sup>1</sup>;
- Une gouvernance stabilisée et lisible. Il faut identifier clairement une autorité d'agglomération, compétente en matière de logement, d'urbanisme et de déplacements pour réaliser une planification de long terme. Les objectifs globaux de construction et d'amélioration du parc ainsi que le volume de ces aides mises à la disposition des seules agglomérations peuvent faire l'objet d'un contrat d'objectifs pluriannuel avec l'Etat afin de donner de la visibilité et de la durée aux politiques d'habitat. Avec le concours du 1 % logement, l'Etat peut fixer un cadre pour s'assurer des solidarités entre territoires et le respect de règles d'intérêt national. Ce chantier d'une décentralisation efficace a été largement abandonné au cours des dix dernières années, la crise du logement en est aussi une des conséquences.

Xavier DESJARDINS

1. Voir sur ce sujet la note de J. Delour pour Terra Nova : « Refonder le système de financement public du logement ». <http://www.tnova.fr/note/refonder-le-syst-me-de-financement-public-du-logement>



## Chapitre 2

# Politique de la ville et rénovation urbaine : Un paradoxe au détriment des banlieues

*La politique de la ville est, dans ses premiers développements (« Habitat et Vie Sociale », 1977), une politique expérimentale qui impulsait un « nouveau mode de faire » de l'action publique. Elle a pour objectif la réduction des écarts socio-économiques entre les quartiers de la politique de la ville et la ville dans laquelle ils s'insèrent. Trois grands principes la structurent : le contrat entre institutions publiques, locales et nationales ; la recherche d'une adaptation fine des politiques publiques aux réalités territoriales par le biais notamment d'un zonage précis ; et une approche décloisonnée entre les différents ministères.*

*Cette politique a toujours reposé sur deux « piliers » : un pilier « social », pour adapter les services publics aux réalités spécifiques de ces quartiers, et un pilier « urbain » pour transformer le cadre de vie.*

*Les réformes qui relèvent du « pilier social », surtout celles qui suivent les « émeutes urbaines » de 2005, se sont traduites par un mécano institutionnel assez lourd, aux effets très limités sur le terrain.*

*Le « pilier urbain » est incarné depuis 2004 par le programme national de rénovation urbaine. Son ampleur est inégalée par le nombre des investissements réalisés. Toutefois, au-delà des aspects quantitatifs, cette politique principalement centrée sur les patrimoines immobiliers des bailleurs sociaux a été loin d'enrayer les écarts de condition de vie entre les quartiers populaires et le reste des quartiers urbains.*

*Les volets urbains et sociaux ont été dissociés, et la politique de la ville est devenue une politique des quartiers, avec pour résultats une perte d'efficacité (traitement de l'urgence territoriale) et une stigmatisation de ces territoires et de leurs habitants. La politique de la ville, malgré la création de deux agences nationales, n'a pas été refondée comme il avait été promis. Parallèlement, les moyens relevant du droit commun n'ont pas été renforcés dans ces zones prioritaires : ils ont même au contraire diminué, notamment en ce qui concerne l'école.*

## UNE POLITIQUE QUI CONCERNE 751 ZONES URBAINES SENSIBLES, AU RISQUE DE LA DILUTION DE SON ACTION ET DE LA STIGMATISATION DES BANLIEUES

### *Les réformes législatives*

Depuis 2002, quatre lois majeures liées à la politique de la ville ont été votées : la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine fixant le Programme national de rénovation urbaine (2003); la loi de programmation pour la cohésion sociale (2005); la loi pour l'égalité des chances (2006); la loi relative à la prévention de la délinquance (2007).

Le plan de cohésion sociale de 2005 est apparu comme le pendant « social » de la loi d'août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Les gouvernements successifs ont cependant opéré une nette dissociation entre le volet urbain et le volet social de la politique de la ville avec la création de deux agences, opérateurs nationaux de la politique de la ville : l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). La distinction entre ces deux volets se retrouve sur le terrain au niveau de la conduite des projets.

Le plan de cohésion sociale et la loi sur l'égalité des chances marquent également le retour d'un traitement par catégories de publics. Le rapport Sueur intitulé « Demain la Ville » (1998) insistait au contraire sur la nécessité de renforcer des politiques de droit commun dans les quartiers de la politique de la ville.

### *Le maintien du « saupoudrage » de la politique de la ville*

La politique de la ville est souvent critiquée pour la dilution de son action (le « saupoudrage ») qui concerne 751 zones urbaines sensibles, soit 4,4 millions d'habitants. Le gouvernement n'a cependant procédé à aucun resserrement du zonage : le nombre de quartiers concernés par la politique de la ville a au contraire augmenté avec la nouvelle contractualisation des Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs).

La géographie de la politique de la ville n'a pas été engagée, ce qui est symptomatique d'une politique non redéfinie. Quant à la création de

l'Acsé, elle ne peut tenir lieu à elle seule de refonte d'une politique en faveur des banlieues.

## UN VOLET SOCIAL EN PANNE

### *Gouvernance et moyens financiers en baisse*

La politique de la ville positionne le maire, ou le président de l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale), au centre des dispositifs et des projets. La réanimation du Comité interministériel des villes (Civ), les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) et la création de l'Acsé constituent les principaux axes d'action.

Entre 2001 et 2006, le Premier ministre n'avait pas réuni de Civ. En mars 2006, le Civ instaure une nouvelle génération de contrats avec les Cucs. Les contrats de ville arrivaient à échéance à la fin de l'année 2006. Conclut pour une durée de trois ans renouvelable (2007-2009), ces contrats ont été renouvelés jusqu'au 31 décembre 2014.

En 2011, le budget de l'Acsé s'est élevé à 379,5 millions d'euros, dont 11,8 millions d'euros de subventions pour charge de service public. *Il faut souligner la baisse sensible des moyens alloués à la politique de la ville : ses crédits sont passés de 794 millions en 2009 à 704 millions en 2010, puis de 624 millions en 2011 à 548 millions en 2012 soit une baisse de plus de 30 % entre 2009 et 2012.*

Présenté comme un « plan Marshall » pour la banlieue, le plan « Espoir banlieues » a été un échec car sans engagement de la collectivité : *les dispositifs prévus n'ont bénéficié d'aucun financement. Le bilan est donc nul*, sauf pour la mise en place des délégués des préfets. Ceux-ci ont participé au renforcement de la présence de l'Etat dans les quartiers en difficulté et sont devenus les interlocuteurs de proximité pour les associations.

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) mérite une attention particulière : son montant global s'établissait en 2011 à 1,31 milliard d'euros contre 1,234 milliard d'euros en 2010, en hausse de 6 % par rapport à 2009. Les cent communes les plus en difficulté ont bénéficié, depuis trois ans, d'une dotation spécifique de développement urbain (DDU) de 50 millions d'euros, mais qui demeure trop limitée pour des communes dont les charges s'alourdissent d'année en année.

### *Un maigre bilan en termes de réduction des disparités sociales*

Comme le rappellent les rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, l'action de la politique de la ville n'a pas infléchi les disparités sociales entre les territoires de la politique de la ville et le reste des agglomérations.

Il est néanmoins très difficile d'évaluer l'impact de la politique de la ville : les méthodes économétriques ne permettent pas de mesurer ce qui est imputable à son action. Par ailleurs, la politique de la ville évalue toujours l'écart entre ces quartiers et les autres, et non la progression des trajectoires individuelles des habitants de ces quartiers, qui peut les conduire à déménager. Ce mode de présentation met très mal en valeur le travail réalisé sur le terrain.

En 2011, un dispositif a néanmoins fait l'objet d'une évaluation quantifiée : les Zones franches urbaines (ZFU). Entre 2002 et 2007, le nombre d'emplois aidés créés en ZFU est passé de 8 000 à 18 000. Près de 750 établissements ont été créés par an. Le coût des ZFU reste cependant très élevé pour des résultats somme toute modestes : elles ont coûté 333 millions d'euros en 2007 et 198 millions en 2011.

### **UN « PILIER URBAIN » ÉBRANLÉ**

#### *La rénovation urbaine : des objectifs non atteints, une ambition à réorienter et à financer*

Le « pilier urbain » de la politique de la ville a des objectifs quantitatifs ambitieux et redéfinis à la hausse par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : 250 000 logements sociaux devaient ainsi être démolis, 250 000 logements reconstruits, 400 000 logements réhabilités et 400 000 logements résidentialisés<sup>1</sup>.

L'ANRU centralise les financements provenant de l'Etat et surtout, des partenaires sociaux (via Action logement, ex 1 % logement).

1. Néologisme de la politique de la Ville qui signifie que les abords des bâtiments doivent être retraités, notamment par le marquage de limites entre les parties locatives et l'espace public dans les quartiers de grands ensembles.

### LES OBJECTIFS QUANTITATIFS N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS<sup>1</sup>

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés par le PNRU
Total de la programmation en 2011	139 000	133 150	322 300	341 000	932 230
Objectifs de la loi de 2005	250 000	250 000	400 000	400 000	1,3 million

En 2011, 56 % des démolitions prévues par la loi ont été programmées, contre 53 % des reconstructions. Par contre, 81 % des réhabilitations et 85 % des résidentialisations, opérations plus légères, ont été effectuées, alors que l'ensemble des crédits – 12,4 milliards d'euros – dont dispose l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ont été affectés.

Les crédits de l'ANRU bénéficient néanmoins à 393 projets de rénovation urbaine et concernent 3 millions d'habitants. Le montant total des travaux dépassera les 42 milliards d'euros.

### LES OBJECTIFS DE MIXITÉ SOCIALE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS

Le montant total des travaux liés à la rénovation urbaine est impressionnant, mais les démolitions concernent seulement 3,2 % du parc de logement social. La mixité sociale par la démolition-reconstruction-diversification n'a ainsi pu être atteinte compte tenu de la faiblesse du parc de logements sociaux concernés. De plus, les opérations ont pu viser certains quartiers au détriment d'autres quartiers, fragmentant davantage l'espace urbain.

Les tendances lourdes à la ségrégation urbaine n'ont donc pas été contrebalancées par le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), tendances nourries par certaines politiques publiques comme la réforme de la carte scolaire. De manière générale, remarquons que la faiblesse des investissements dans les services publics n'a jamais permis

1. Source: rapport2011 du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. <http://www.socialement-responsable.org/fichier/861/Rapport-2011-CES.pdf>

la mise en œuvre d'une réelle discrimination positive en faveur des quartiers, tout au plus une atténuation de la discrimination négative dont ils font l'objet.

Antérieure au Grenelle de l'Environnement, cette politique de subventionnement n'a pas comporté de dispositions d'éco-conditionnalité, au moins jusqu'à la fin 2011 : le développement durable lié à la qualité du bâti n'a donc pas été un objectif pleinement atteint.

### *Les avancées de la rénovation urbaine*

Le PNRU est néanmoins le vecteur de réussites de différentes natures : un cadre de vie amélioré pour les quartiers bénéficiaires de projets, en particulier la requalification patrimoniale des bailleurs sociaux, la clarification des domaines fonciers, la création de nouveaux équipements et de nouvelles voiries.

Le PNRU a aussi été l'occasion de mobiliser des acteurs variés autour de projets porteurs car co-financés par ces mêmes acteurs (collectivités, différents services de l'Etat, bailleurs, etc.).

Il a permis aux bailleurs de redécouvrir leurs locataires et de mieux cerner leurs besoins, souvent liés à la maladie et au vieillissement.

### *Les autres insuffisances de la rénovation urbaine*

Outre les objectifs de mixité sociale et de développement durable qui n'ont pas été atteints, il faut relever les limites de la rénovation urbaine :

- L'articulation entre le volet urbain et le volet économique et social des projets est souvent peu pertinente ;
- Les projets sont souvent pensés à l'échelle des quartiers, et non à une échelle plus large ;
- La rénovation urbaine a eu peu d'impact sur le niveau de vie, la réussite éducative, l'état de santé ou encore le niveau d'emploi des habitants ;
- Le principe de la démolition a été érigé comme un dogme au détriment de propositions moins onéreuses et plus efficaces ;
- L'attention à la gestion immobilière et urbaine dans les quartiers a été insuffisante. L'absence de transformation dans les pratiques de

gestion a conduit les premières réalisations de ce programme à une dégradation déjà perceptible ;

- Les démolitions ont été plus nombreuses que les reconstructions (dans un contexte de pénurie de logements dans de nombreuses agglomérations) et les logements neufs se sont révélés plus petits et plus chers que le parc social amorti ;
- Sur le plan budgétaire, le financement de l'ANRU est assuré principalement par « Action logement ». Les sommes récoltées proviennent des cotisations mais aussi des retours des prêts, ce qui menace à terme la pérennité de cette source de financement de la rénovation urbaine et des logements sociaux en général.

William LE GOFF





## Chapitre 3

# Une politique culturelle obsolète

*L'arrivée de Nicolas Sarkozy au pouvoir ne fut pas le désastre annoncé : après tout, le ministère de la Culture a été maintenu. Mais son bilan se caractérise par une absence de vision, de projets d'avenir et l'incapacité à créer des transversalités fécondes. Les grands défis, les grands enjeux de demain (soft-power, numérique, création, éducation notamment) sont peu ou mal traités.*

*Cet immobilisme, le retard que prend la France, son isolement tant au plan européen qu'à l'échelle internationale traduisent un manque de désir, de passion et d'envie de la politique culturelle portée par la droite. La culture ne fait plus débat; la culture ne fait plus rêver. Le maître mot lancé en 2007, « Pas de vague », a été suivi à la lettre. Aucune action visionnaire et structurante n'a été engagée par le gouvernement.*

*Les principales annonces de l'exécutif ont débouché sur des fiascos : Conseil de la création artistique, slogan « La culture pour chacun », Maison de l'Histoire de France, auxquels s'ajoute une politique de nominations très contestable. Les politiques culturelles, ternes et affaiblies, ne répondent en rien aux objectifs de démocratisation culturelle, de valorisation de notre patrimoine, de soutien à la création, de prise en compte de la francophonie, de lutte contre l'illettrisme ou de positionnement sur la scène internationale. Les bouleversements induits par le numérique sont peu ou mal pris en compte et le cinéma et l'audiovisuel ne sont pas épargnés par les erreurs manifestes du gouvernement.*

Le ministère de la Culture a connu quatre ministres depuis 2002. Ces personnalités, pour beaucoup d'entre elles sans poids politique réel, n'ont pas bénéficié du temps nécessaire à l'affirmation de choix politiques forts. Si l'on ajoute à cela l'arbitraire des nominations, significatif du peu de respect que montre le pouvoir pour les institutions culturelles, et des choix budgétaires contraints.

Le résultat est un ministère perçu comme faible, sans légitimité voire inutile. Les principales annonces de l'exécutif ont débouché sur des fiascos :

- La mise en place d'un Conseil de la création artistique (présidé par Marin Karmitz) en 2009 pour expérimenter en matière de politique culturelle est un échec patent. Dissout en avril 2011, ce Conseil n'a fait que doubler les actions existantes et n'a pas joué ce rôle de levier transformatif permettant une vision plus intégrée de la culture à travers toutes les actions de l'Etat.
- Les mots « La culture pour chacun » du ministre Frédéric Mitterrand, qui pointait la question de la démocratisation culturelle, sont restés à l'état de slogan, plus ou moins confus, devenant « Culture pour chacun, culture pour tous et culture partagée », comme lors du Forum national de février 2011 à la Villette, sans fondement ni pensée stratégique.
- La volonté de créer une Maison de l'Histoire de France fait craindre une instrumentalisation de l'histoire à des fins politiques. Les objectifs mêmes de la future institution ne sont pas définis et le caractère idéologiquement douteux du projet suscite l'interrogation de tous, surtout après le débat sur l'identité nationale.

Dans le même temps, l'ingérence du pouvoir au travers de nominations très contestables révèle une inquiétante politisation des directions, un non-respect des procédures, une incohérence des agendas, une persistance du déséquilibre hommes/femmes et un manque d'anticipation et d'ambition artistique. Dans le secteur des médias, cette ingérence est flagrante : la loi de 2009 sur l'audiovisuel public a permis la nomination des présidents de l'audiovisuel public par décret. Contraire à l'indépendance des médias et à la démocratie, ses conséquences sont désastreuses : les présidents nommés, quelle que soit leur qualité personnelle, sont perpétuellement soupçonnés d'être à la solde de l'Elysée.

## DES POLITIQUES CULTURELLES TERNES ET AFFAIBLIES

### *Démocratisation culturelle : le renoncement*

Nicolas Sarkozy voulait faire de la démocratisation culturelle la priorité de son quinquennat en la matière. Sa politique s'est révélée totalement inefficace.

#### UNE AUGMENTATION DE LA FRÉQUENTATION QUI CACHE UNE ABSENCE DE DIVERSIFICATION

L'augmentation de la fréquentation des musées nationaux a hissé quatre d'entre eux parmi les dix musées les plus fréquentés au monde.

Néanmoins, cet accroissement de la fréquentation résulte plus de l'assiduité accrue des visiteurs réguliers que de la venue au musée de nouveaux visiteurs. La politique de la droite n'a pas permis de renouvellement des publics. Le nombre de primo-visiteurs est en chute libre (de 28,9 % en 2001 à 18,3 % en 2004 pour le Louvre). La fréquentation des musées par les classes populaires est en recul (entre 1989 et 2008, la proportion d'ouvriers fréquentant un musée chaque année est passée de 23 % à 15 %). Certaines opérations, comme le centre Beaubourg mobile, mériteraient d'être élargies.

#### LA GRATUITÉ POUR LES MOINS DE 26 ANS : UNE MESURE DÉMAGOGIQUE

Coup médiatique annoncé dès 2007, la gratuité des musées pour les moins de 26 ans n'a donné les résultats escomptés ni au Louvre, ni à Beaubourg, où la fréquentation des jeunes stagne. Cette mesure, compte tenu notamment de l'absence totale de moyens d'accompagnement, et en restant dans une stricte logique de l'offre, fait l'économie d'une indispensable prise en compte des obstacles sociétaux, avec des lieux qui font peur à ces jeunes que l'on appelle les « publics éloignés ». La gratuité est peut-être un outil nécessaire, mais certainement pas suffisant, et doit s'accompagner d'actions de médiation et de sensibilisation.

#### *Politique patrimoniale : Paris et le désert français*

La territorialisation des politiques culturelles est une des conditions *sine qua non* de la démocratisation culturelle.

Alors que les collectivités territoriales ont développé de véritables stratégies culturelles en consacrant aujourd'hui trois fois plus de moyens que l'Etat à la culture, ce dernier refuse de nouer avec elles un partenariat institutionnel équitable, qui prendrait en compte leur investissement et les changements induits par l'intercommunalité.

#### PATRIMOINE MONUMENTAL : DES DÉCISIONS CENTRALISÉES, DES DÉPENSES DÉCENTRALISÉES

Le patrimoine est le premier poste de dépenses du ministère de la culture (50 % en coûts complets). La politique menée depuis 5 ans se caractérise par un double mouvement de centralisation des politiques de conservation et de valorisation des monuments appartenant à l'Etat, d'une part, et de transfert de propriété, d'autre part.

Le processus de décentralisation de la propriété de monuments appartenant à l'Etat est un échec. Il est perçu par les collectivités comme une charge dont l'Etat veut se débarrasser, au lieu d'être un levier de valorisation historique d'un territoire. En réalité, très peu de monuments ont trouvé preneur (le transfert de propriété se faisant sur la base du volontariat).

#### UNE CONCENTRATION DES MOYENS EN FAVEUR DES MUSÉES PARISIENS AU DÉTRIMENT DE L'ACCESSIBILITÉ

Les moyens consacrés par l'Etat à la politique muséale se sont concentrés sur les grandes institutions parisiennes, au détriment des musées territoriaux. Ces derniers ont vu leur dotation baisser de près de 50 % en 10 ans (de 32,6 millions d'euros en 2000 à 16,5 millions d'euros en 2010), alors que dans le même temps les grands musées nationaux – qui peuvent compter sur d'autres sources de revenus (mécénat, partenariats internationaux) – ont vu leur dotation augmenter de 58 %, accroissant ainsi les inégalités d'accès territoriales à la culture.

La préférence donnée à Paris s'illustre également par les grands chantiers muséaux : Musée du Quai Branly, Département des Arts de l'Islam au Louvre, pôle Art contemporain (Palais de Tokyo) et Maison de l'Histoire de France. Seul grand chantier en région, le projet de MUCEM à Marseille, programmé à l'origine pour 2008-2009, s'est enlisé et n'a été sauvé que grâce à la désignation de Marseille comme capitale européenne de la culture en 2013. Quant aux antennes régionales des musées nationaux (Louvre à Lens...), elles sont essentiellement financées par les collectivités territoriales.

### *Soutien à la création : une politique archaïque*

#### LES ENTRETIENS DE VALOIS : UN ALIBI À LA RGPP

L'organisation du spectacle vivant et des arts visuels en France repose sur des schémas arrêtés dans les années 1970, générant un mille-feuille culturel (grands établissements nationaux, soutien à la création indépendante, réseau d'institutions labellisées par l'Etat : scènes nationales, centres chorégraphiques et centres dramatiques nationaux, opéras nationaux, scènes de musiques actuelles, FRAC, centres d'art...). Les missions et les cahiers des charges des différents établissements n'ont pas été revus depuis la Charte des services publics élaborée par Catherine Trautmann au début des années 2000.

Les Entretiens de Valois auraient pu être l'occasion de revisiter ces politiques en concertation avec l'ensemble des professionnels du secteur et les collectivités territoriales. Leur intégration à la RGPP n'a pas permis de redéfinir ni de réorganiser le soutien à la création en France. Ils ont servi d'alibi à la contrainte budgétaire. Au cours du quinquennat, les moyens consacrés à la création ont stagné plongeant les institutions, les compagnies et les ensembles indépendants dans une situation intenable.

#### INTERMITTENTS DU SPECTACLE : UN RÉGIME COÛTEUX ET INÉGALITAIRE

La question de l'emploi culturel n'a pas été abordé depuis la réforme du régime spécifique de l'assurance chômage de l'audiovisuel et du spectacle vivant en 2003, et les mouvements sociaux qu'elle a entraînés.

Ce *statu quo* est totalement insatisfaisant. Très onéreux pour l'Assurance chômage, le régime favorise la précarité et est profondément inégalitaire. Dans les secteurs de l'audiovisuel et du spectacle vivant, l'emploi continue d'être largement financé par le régime d'assurance chômage, tandis que les artistes plasticiens recourent très largement au RSA pour obtenir une couverture sociale.

### *La situation alarmante de la lecture en France*

#### LA FRANCE MAUVAIS ÉLÈVE EN MATIÈRE DE LECTURE

La pénétration de la lecture en France recule. 40 % des Français déclaraient avoir lu des livres dans les 12 mois précédant l'enquête, contre 45 % en moyenne européenne (UE15), 43 % des italiens ou 60 % des britanniques.

Le goût de la lecture recule également. 70 % des élèves de 15 ans déclaraient aimer lire en 2000; ils ne sont plus que 61 % en 2009<sup>1</sup>. Ce recul est l'un des plus importants enregistrés dans les pays de l'OCDE. La lecture par plaisir, plus encore que le temps passé quotidiennement à lire, est en forte corrélation avec la performance en compréhension de l'écrit et au-delà, avec la réussite scolaire. Cet indicateur est également révélateur des inégalités entre milieux sociaux-économiques, puisque l'écart d'appréciation de la lecture entre milieux favorisés et défavorisés dépasse les 20 % en France.

L'ILLETTRISME PROGRESSE, AVEC PLUS DE 3 MILLIONS DE PERSONNES CONCERNÉES

Plus grave encore, l'illettrisme est un phénomène de grande ampleur : 3 100 000 personnes, soit 9 % de la population âgée de 18 à 65 ans résidant en France métropolitaine et ayant été scolarisée en France, sont en situation d'illettrisme, c'est-à-dire se révèlent incapable de lire ou d'écrire un message simple.

Pour les jeunes de moins de 18 ans, selon les chiffres de la Journée d'appel de préparation à la défense (ministère de la Défense), en 2008, 4,9 % des jeunes de 17 ans reçus à la JAPD étaient en situation d'illettrisme. Ils étaient 4,8 % en 2006 et 4,3 % en 2005.

### *Un désengagement de la scène internationale*

Chaque année, les Etats-Unis accroissent leur influence à travers leur culture, leur information et leurs « contenus »<sup>2</sup>. Leurs exportations augmentent d'environ 10 % par an. Face aux cinquante Etats américains, l'Europe à vingt-sept connaît en revanche, depuis une dizaine d'années, une diminution de ses exportations de contenus à un rythme d'environ 8 % par an. Dans cette nouvelle cartographie, l'Europe a bien du mal à se positionner et la France est en train de perdre la bataille du *soft power*.

L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE SOUS TUTELLE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le gouvernement, notamment sous l'impulsion de Bernard Kouchner, a compris la nécessité de réformer l'action culturelle extérieure de la

1. « Regards sur l'éducation », OCDE 2011.

2. Frédéric Martel, *Mainstream, Enquête sur cette culture qui plaît à tout le monde*, Flammarion, 2010.

France et a annoncé son intention de lancer une réforme d'envergure. Mais l'intervention de nombreux lobbies combinée aux restrictions budgétaires a considérablement limité cette la réforme, pourtant pleine de bonnes intentions.

Le ministère des Affaires étrangères a obtenu, avec l'aval du ministère de la Culture, la tutelle unique sur l'Institut Français, qui a été créé pour regrouper différents services, alors même que c'est au ministère de la Culture que se trouve l'expertise dans la définition et la conduite des politiques culturelles, et que c'est ce ministre, et non le ministre des Affaires étrangères, que les ministres de la culture du monde entier sollicitent pour développer des coopérations.

L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR : « UN COÛT CROISSANT, UN PILOTAGE DÉFAILLANT, DES RÉSULTATS D'AUDIENCE INCERTAINS »<sup>1</sup>

En 2005, l'Audiovisuel extérieur s'enrichit d'une nouvelle télévision internationale, la CFII, devenue France 24 en juin 2006. Contre toute attente, un attelage douteux public – privé est validé. Sous-financée, directement pilotée par le Premier ministre, ballottée par la guerre entre ses deux chefs, France 24 a été contrainte de « cannibaliser » sa consœur RFI pour son développement, via notamment des sollicitations de ressources humaines et financières, passant d'un budget de quelque 60 millions d'euros à plus du double en quatre ans.

Plus coûteux, l'audiovisuel extérieur ne brille ni au niveau de ses audiences, ni au niveau de sa cohérence. Il suscite de nombreuses interrogations, dont celle formulée par la Commission des Affaires étrangères dans le cadre du PLF 2011 : « Comment comprendre que l'AEF qui est chargé de favoriser la francophonie et la francophilie par une politique de diffusion tous azimuts n'ait pas été pleinement intégré dans la réflexion sur le rayonnement culturel de la France ? »

Aucune réponse n'est à ce jour apportée aux questions fondamentales qui sont posées sur le rayonnement mondial radiophonique pour la France, la politique de distribution par zone, la fin de l'analogique en ondes courtes et en FM, et le ciblage des populations au regard de notre stratégie géopolitique.

1. Chapitre IV du rapport de 2009 de la Cour des comptes sur l'audiovisuel extérieur.

## FRANCOPHONIE : L'INDIFFÉRENCE TOTALE

L'atout que représentent plus de 220 millions de locuteurs en français, répartis dans un tiers des Etats membres de l'ONU et représentant 13 % du PIB de la planète est méprisé au profit d'une vision tournée vers la Francafrique.

La Francophonie ne paraît pas être depuis 5 ans un sujet d'avenir, alors même que cette question est étroitement liée à celle de la promotion de la diversité culturelle et du rayonnement de la France. La diplomatie française abandonne parfois ce champ, donnant un signal désastreux à ceux qui, dans les pays où elle est implantée, essaient de maintenir et promouvoir notre langue (enseignants, étudiants, journalistes, hommes d'affaires...).

Ce renoncement se reflète aussi dans les organisations européennes et internationales, où le français, qui est pourtant une des langues officielles, est de moins en moins parlé, y compris par nos propres représentants. Ce qui étonne et que regrettent d'ailleurs les autres francophones ou locuteurs de langues latines. L'utilisation systématique de l'anglais (plus ou moins bien parlé et compris) dans les négociations et prises de position affaiblit la pensée et l'efficacité, et revient à donner un formidable bonus aux anglophones.

## L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES BOULEVERSEMENTS INDUITS PAR LE NUMÉRIQUE

### *HADOPI : un échec patent*

Le numérique modifie profondément les modes de production et de consommation et entraîne un bouleversement du paysage culturel français. Le modèle de production et de diffusion ainsi que le rôle des différents intermédiaires entre les artistes et le public doivent être inévitablement repensés. Or, depuis 2002, la droite a fait le choix d'adopter une attitude conservatrice, défensive, protectionniste et malthusienne face à ces mutations. Elle a donné la priorité à la lutte contre l'échange des œuvres culturelles sur Internet (lois DADVSI de 2006 et HADOPI de 2008).

La création de l'Hadopi, d'abord dans une forme anticonstitutionnelle autorisant l'administration à déclencher une coupure Internet en dehors de toute décision judiciaire, puis dans une forme revisitée, ne convient ni aux pro ni aux anti.



Le bilan de HADOPI est maigre. Entre octobre 2010 et juillet 2011, l'Hadopi a adressé 470 000 mails d'avertissements, suivis par 20 598 lettres recommandées. Or, les ayants droits envoient 75 000 détections de supposées infractions par jour, soit plus de 20 millions par an.

Quant à la promotion du téléchargement légal, il a fait un flop. Les campagnes de publicité du label PUR, label des offres légales, ont été vite arrêtées. Quant à la carte musique du ministère de la Culture, permettant de payer moitié prix ses premiers téléchargements, elle a attiré seulement quelques dizaines de milliers d'acheteurs, dont un grand nombre était en fait déjà clients des offres légales.

Dans l'intervalle, le chiffre d'affaires annuel des producteurs est passé de 1300 millions d'euros à 554 millions (- 57 %) en huit ans. Dans le même temps, iTunes paye toujours sa TVA au Luxembourg et aucun encouragement n'a été prodigué à la diversité des œuvres sur la radio qui reste prescriptrice : 90 % des diffusions de nouveautés francophones se sont concentrées sur 15 titres en 2010.

Aucun travail n'a été engagé pour concevoir un nouveau modèle économique avec l'ensemble des acteurs concernés. Ce constat est également valable pour la presse écrite en pleine mutation sans qu'aucune action ne soit entreprise pour accompagner ses principaux acteurs.

### *Le ministère de la Culture n'est pas un lieu d'innovation numérique*

*Aucune instance ne prend en compte aujourd'hui les mutations majeures générées par le numérique : le CNN, Conseil national du numérique, créé fin avril 2011, est un organe consultatif, et le Département des programmes numériques du ministère de la Culture reste également très en retrait des grands enjeux. Seule la Direction générale des médias et des industries culturelles s'y intéresse, dans une vision purement industrielle.*

L'archivage électronique n'est pas pris en charge dans le futur projet des Archives nationales à Pierrefitte, comme le souligne le rapport Quénet remis en mars 2011. *La France est en retard pour conserver sa mémoire numérique, et risque en fait de perdre la mémoire pour quelques années...*

### *La numérisation du livre : un train de retard*

En juillet dernier, la Bibliothèque nationale de France et le ministère de la Culture ont lancé un appel à un partenariat privé dans le cadre des

investissements d'avenir pour la numérisation et la valorisation des collections de la BNF. Aujourd'hui, le portail numérique de la grande bibliothèque, Gallica, recense 1,5 million de documents. Si cette initiative suit avec pertinence les recommandations du rapport Tessier de 2009<sup>1</sup>, elle arrive très tard.

Pendant que la France peine à coordonner les acteurs du secteur et passe à côté des enjeux stratégiques, Google avance à grands pas en nouant des partenariats ambitieux (British Library, Hachette Livre en juillet 2011, La Martinière en août 2011) et en accélérant la numérisation effective des livres<sup>2</sup>, incluant des pièces très rares comme les manuscrits de la Mer morte très récemment.

## DES ERREURS STRATÉGIQUES MANIFESTES DANS LE DOMAINE DU CINÉMA ET DE L'AUDIOVISUEL

### *France Télévisions, sous influence, navigue à vue*

#### UNE INGÉRENCE POLITIQUE DANS L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Le début du quinquennat a été marqué par la décision du Président de la République de supprimer la publicité sur les chaînes publiques. Même la ministre de la Culture de l'époque n'avait pas été informée. Si le principe est louable, la mise en œuvre s'est révélée coûteuse pour les finances publiques : 450 millions d'euros de surcoût pour l'Etat.

Par ailleurs, le mode de nomination du président de la holding a fait l'objet de polémiques (voir le chapitre sur « Le massacre des contre-pouvoirs »).

#### UNE ORGANISATION ILLISIBLE ET SANS PROJET

France Télévisions est devenu un navire technocratique incompréhensible pour ses salariés, décourageant pour les producteurs extérieurs et redondant alors que la fusion aurait dû provoquer de vraies synergies. Est notamment en cause l'existence de 420 directeurs et directeurs délégués dans le groupe (pour 11 000 salariés). Ces directeurs, aux titres souvent flous, sont notamment les « recasés » ministériels, des grandes entreprises ou des grandes administrations, de droite comme de gauche.

1. Rapport Tessier sur la numérisation du patrimoine écrit, janvier 2009.

2. 12 millions d'ouvrages en 6 ans.

Par ailleurs, le gouvernement n'a pas procédé à la plus élémentaire des réflexions sur l'avenir du groupe. France TV, premier groupe audiovisuel français, n'a toujours pas de chaîne tout info en 2011. L'AEF laisse sa chaîne « internationale » France 24 sur le satellite à des audiences infinitésimales.

### *Cinéma et création audiovisuelle : la fin du modèle français ?*

#### LE CNC SIPHONNÉ POUR RENFLOUER L'ÉTAT

L'amendement gouvernemental adopté le 22 octobre 2011 à l'Assemblée nationale sur le reversement d'une partie du budget du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) au profit du budget de l'Etat constitue, comme l'ont souligné David Kessler et Marc Tessier dans *Le Monde*<sup>1</sup>, un précédent dangereux, « à courte vue et illégitime ».

Parallèlement, l'Etat se désengage de l'action culturelle cinématographique et audiovisuelle par une baisse sans précédent des crédits alloués à la diffusion culturelle cinématographique, de l'ordre de 15 %, qui a contraint nombre de structures à licencier du personnel et à réduire de façon drastique leurs offres pour le public.

#### MENACES SUR LE FINANCEMENT DE LA CRÉATION AUDIOVISUELLE

Malgré la reprise du marché publicitaire en 2010 et les bons résultats financiers des chaînes privées (chiffre d'affaires en hausse pour TF1 de 10,9 %, pour M6 de 6,2 %, et pour Canal Plus de 3,2 %), la tendance à la baisse du financement de la création audiovisuelle par les chaînes privées perdure. Dès 2009, première année d'application des nouveaux décrets de la loi sur l'audiovisuel, 116 millions d'euros en moins ont été investis dans la création française<sup>2</sup>.

Selon le bilan de la production audiovisuelle aidée rendu public par le CNC, les investissements des chaînes privées historiques dans les œuvres audiovisuelles aidées sont en régression de 7 % en 2010 par rapport à 2009<sup>3</sup>. Au total, c'est une nouvelle baisse d'au moins 21,3 mil-

1. David Kessler, Marc Tessier, « Danger sur le cinéma français », *Le Monde*, 19 octobre 2011 : <http://www.afeinema.com/Danger-sur-le-cinema-francais.html>

2. Selon le guide des chaînes numériques publié conjointement par la DGMIC, le CSA et le CNC le 11 mars 2011.

3. La progression constatée de 4 % du financement de la production audiovisuelle aidée en 2010 par rapport à 2009 est globalement due à l'effort des chaînes publiques.

lions d'euros pour la création audiovisuelle en 2010, non compensée par les nouvelles chaînes privées gratuites de la TNT.

Quant aux services de médias audiovisuels à la demande, les obligations concernant la production et la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles sont quasi-inexistantes et ne permettent pas d'anticiper le basculement des modes de consommation.

Lyne DAGEN \*

## Chapitre 4

### Sport :

# Le désengagement de l'Etat

*Roselyne Bachelot, ancienne ministre de la Santé et des Sports, résume parfaitement en quelques lignes le rapport de Nicolas Sarkozy au sport : « C'est vrai qu'il dit "j'aurais aimé être ministre des Sports". Mais je crois qu'il dit ça comme on dit "J'aurais rêvé d'être patron de bistrot." C'est un gag. Il ne parle jamais de politique sportive. Au fond, je ne suis pas sûre que cela l'intéresse. Ce qui lui plaît, ce sont les événements sportifs et les champions. Il est comme un gamin qui a l'occasion de rencontrer Zidane! »<sup>1</sup>.*

*La valse des ministres des sports, 4 en 5 ans (Bernard Laporte, Rama Yade, Chantal Jouanno et David Douillet), témoigne du peu d'intérêt que la droite a pour le mouvement sportif, les 35 millions de pratiquants, les 16 millions de licenciés, les 2 millions de bénévoles et les 170 000 clubs français.*

*En 5 ans, l'Etat s'est massivement désengagé de la politique sportive. L'Etat a ainsi abdiqué dans l'égalité d'accès à la pratique sportive pour tous et a largement réduit les moyens d'actions du ministère des sports. Le candidat Sarkozy avait promis que 3 % du budget de l'Etat seraient consacrés au sport. Aujourd'hui le budget du ministère des sports représente 0,12 % du budget de l'Etat.*

*Beaucoup de bonnes idées sont restées lettre morte : sport santé, sport l'après midi à l'école... En réalité, pour la droite, le sport se limite au sport business et au sport de haut-niveau. Eux n'ont pas connu la crise.*

## SPORT POUR TOUS : LE GRAND REcul

A l'image de l'ensemble du quinquennat, le gouvernement aura fait de nombreuses annonces, parfois intéressantes (réforme des temps scolaires, sport santé...) mais qui n'auront pas été suivies d'effets.

Les réalisations en matière de politique sportive laissent le monde du sport dans un profond désarroi.

1. <http://www.slate.fr/story/29397/nicolas-sarkozy-sport>

### ***La droite a affaibli le sport à l'école en supprimant 4 500 postes de professeurs d'EPS en 5 ans***

Le candidat Sarkozy voulait doubler le nombre d'heures de sport au collège au lycée. La réforme des temps scolaire (« cours le matin, sport l'après-midi ») devait y concourir. Sur le fond cette initiative est louable. Elle favorise la pratique d'une activité physique pour les collégiens et participe ainsi à l'effort de promotion de la santé par le sport. Elle peut également être un vecteur de réduction des inégalités sociales et un moyen de diffuser les valeurs du sport.

Toutefois la mise en œuvre s'est faite *a minima*, avec 210 collèges et lycées concernés et des moyens quasi-inexistants : aucun recrutement de professeurs d'EPS supplémentaire, 5 000 euros de subvention pour chaque établissement participant à l'opération pour compenser les frais de transports.

Le gouvernement n'a pas eu les moyens de ses ambitions. Pis, en raison du manque de professeurs d'EPS, il s'est défaussé sur les associations sportives pour assurer ces animations sportives<sup>1</sup> et organise ainsi une externalisation des enseignements.

Le sport à l'école a été sacrifié par le gouvernement, avec 4 500 postes d'enseignants supprimés en 5 ans<sup>2</sup> et un seul départ en retraite sur trois remplacé, au-delà de la norme du 1 sur 2. Ces mesures témoignent d'un véritable mépris pour la pratique sportive dans le cadre scolaire.

L'opération « cours le matin, sport l'après midi » mise en œuvre à grand renfort de communication n'est qu'un alibi du recul de l'enseignement du sport à l'école, avec un gouvernement qui a refusé de généraliser deux séances de deux heures de sport par semaine (soit 4h) pour tous les collégiens. On est bien loin de la promesse du candidat Sarkozy qui voulait intégrer le sport dans « le socle des matières fondamentales<sup>3</sup> ».

1. [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/education/faut-il-plus-de-sport-a-l-ecole\\_913758.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/education/faut-il-plus-de-sport-a-l-ecole_913758.html)

2. <http://www.snepfsu.net/actualite/com2p/20aout10.php>

3. Audition de Nicolas Sarkozy devant le CNOSF le 15 février 2007

*Dans le sport non plus, la lutte contre les inégalités n'est pas une priorité*

Le dynamisme de la pratique sportive en France cache des inégalités entre différents groupes sociaux.

L'accès à la pratique sportive pour les femmes reste largement inférieur à la moyenne nationale et décroît depuis 2007 : le taux de licences féminines s'élève en 2010 à 18,9 % (contre 26,8 % pour l'ensemble de la population).

La sous-représentation des femmes dans la pratique sportive n'est pas une fatalité. Elle résulte d'un manque de volonté politique. Ainsi, en 2011, le budget du ministère consacré aux publics éloignés de la pratique s'élevait à 300 000 euros, soit deux fois moins qu'en 2010 (hors budget du Centre national pour le développement du sport).

L'accès à la pratique sportive dans les Zones urbaines sensibles est problématique et ne connaît aucune amélioration depuis 2008 : il y a aujourd'hui 2,5 fois moins de licenciés dans les Zones urbaines sensibles que dans le reste de la population.

La politique menée par la droite ne permet pas de résorber ces déséquilibres territoriaux puisque depuis 2008, le nombre de départements (14) sous-dotés en termes d'équipements sportifs n'a connu aucune amélioration, en dépit de l'action du Centre national pour le développement du sport qui consacre une part croissante de ses moyens aux départements sous dotés (32 % du total des subventions d'équipements en 2010).

*Sport santé : une orientation légitime, une mise en œuvre insuffisante*

Lors du premier gouvernement Sarkozy en 2007, le sport était rattaché au ministère de la santé. Ce redécoupage politico-administratif traduisait un changement de paradigme pour le sport, habituellement rattaché à l'éducation nationale. En réalité, un décalage est constaté entre l'organisation et la mise en œuvre des politiques publiques.

Comme le précisent les inspections générales des ministères de la santé et des sports dans un rapport de 2009, « la lutte contre la sédentarité et la promotion de l'activité physique occupent une place marginale dans le PNNS (Programme national nutrition santé) ».

Le manque de volonté politique se traduit dans les moyens, puisque sur les 455 millions d'euros du budget des sports en 2011 (dont 208 millions d'euros pour le ministère), seul 1 millions d'euros est consacré à la promotion de la santé par le sport<sup>1</sup>.

Les résultats obtenus par le ministère des sports en matière de promotion de la santé par le sport sont mitigés puisque, depuis 2008, la prévalence de l'obésité et du surpoids chez l'enfant reste stable : on relève 2,8 % de prévalence de l'obésité et 13 % de surpoids chez l'enfant<sup>2</sup>.

### *Violences dans les stades : une réponse tout sécuritaire*

Le quinquennat qui s'achève a été marqué par de nombreux incidents dans et autour des stades (Paris et Nice, notamment). Si, depuis une saison, les choses semblent s'être calmées, ce n'est pas tant en raison de l'action du gouvernement mais plutôt grâce aux initiatives courageuses des clubs (notamment au PSG où l'ancien Président Robin Leproux a osé rompre avec les clubs de supporters les plus radicaux et a refait du Parc des Princes un lieu de spectacle pour toute la famille).

L'action du gouvernement s'est concentrée, une fois de plus, sur le volet sécuritaire. Une action aussi inefficace (déplacements de violences de l'intérieur vers l'extérieur des stades) que coûteuse (2 800 policiers mobilisés pour un match PSG / OM lors de la saison 2008-2009).

L'action du ministère des sports s'est limitée à la convocation d'une conférence du supportérisme et à la rédaction d'un Livre Vert. Face à un ministère de l'Intérieur omniprésent, le ministère des sports est réduit à un rôle de spectateur, empêchant de faire évoluer la réflexion sur des formes innovantes de gestion du supportérisme.

### *La lutte contre les discriminations dans le sport a été réduite à une condamnation des actes les plus violents*

La croissance de la pratique sportive durant les trois dernières décennies ne peut masquer l'inégalité dans l'accès aux différentes activités

1. Projet Annuel de Performance 2011 du programme « Sports », page 58.

2. Source : Rapport annuel de performance 2010, données de la Direction de la recherche, des études de l'évaluation et statistiques (DREES).



physiques et sportives. Les différentes affaires (crise de la FFF à la suite de la Coupe du Monde 2010, affaire des quotas, manifestations homophobes) ont montré que le monde sportif n'avait pas su faire leur place aux différents groupes composant la société : les femmes sont sous-représentées dans les instances sportives, les sportifs issus de l'immigration peinent à se voir confier des responsabilités techniques ou politiques, les homosexuels doivent toujours se cacher pour pratiquer, les handicapés trouvent difficilement des conditions satisfaisantes de pratique.

Certes, le gouvernement et le ministère des sports ont condamné les actes les plus répréhensibles, demandé aux fédérations de s'adapter et de s'ouvrir, mais cette « bonne » volonté a buté sur la simplification des débats (« les caïds de banlieue »), sur l'absence de vision de ce que doit être une association sportive pour le nouveau siècle, sur la connivence avec les notables sportifs qui empêche de soutenir toutes les réformes démocratiques dans les fédérations (non cumul des mandats, élection au suffrage universel) et sur la réduction des moyens d'action du Ministère des sports.

### *Gouvernance du sport : des collectivités territoriales toujours écartées*

Alors que les collectivités territoriales jouent un rôle primordial dans le financement du sport (interventions à hauteur de 10,2 milliards d'euros en 2007), soit 3 fois plus que l'Etat, leur rôle en matière de gouvernance reste minoritaire.

En 2007, le candidat Sarkozy souscrivait à ce constat. Début 2011, Chantal Jouanno a réuni une assemblée du sport, représentant l'ensemble du monde sportif : Etat, collectivités territoriales, mouvement sportif, entreprises du secteur, avec pour objectif de moderniser la gouvernance du sport. Mais elle n'a défini que les modalités de sa propre gouvernance.

## **PAS DE CRISE POUR LE SPORT BLING BLING**

### *Le sport des riches financé par le sport pour tous*

S'il est un secteur épargné par la rigueur c'est bien le sport business. Ainsi, pour l'accueil de l'Euro 2016, le gouvernement a exigé du Centre

national pour le développement du sport – dont l’objectif est de financer le sport pour tous – qu’il consacre 160 millions d’euros (soit 75 % du budget annuel du ministère des sports) à la rénovation des stades de football qui profiteront de manière quasi exclusive aux clubs professionnels.

Même en matière sportive la droite a réussi à ponctionner le grand public au bénéfice d’un nombre restreint de riches clubs de foot. C’est une spoliation insupportable des moyens destinés à la démocratisation du sport pour le bénéfice des entreprises footballistiques dont l’objet est d’empocher des bénéfices et de verser des salaires exorbitants à leurs joueurs.

### *Une confiance aveugle aux entreprises de spectacle sportif*

En dépit de la spéculation financière qui a cours dans le football professionnel, de l’endettement massif des clubs et des salaires astronomiques des joueurs, le gouvernement n’a pris aucune mesure de régulation d’un secteur bien mal point, même si le candidat Sarkozy déclarait lors de la convention sportive de l’UMP qu’il ne voulait pas que « l’argent tue l’équité et la qualité de la compétition sportive entre les clubs professionnels » de football. Ce n’est guère étonnant pour celui qui est favorable à une « entrée en bourse des clubs professionnels » tout en précisant que « trop d’argent pervertira le sport »<sup>1</sup> (sic).

Quant à la pseudo loi de régulation des agents sportifs, elle ne règle rien puisque les agents continuent à être rémunérés par les clubs et non par les joueurs. Comment, avec un tel fonctionnement, peut-on croire que l’agent défendra sincèrement l’intérêt du joueur et pas celui du club? Le conflit d’intérêt est patent.

Lors de sa campagne en 2007, Nicolas Sarkozy louait le rôle de partenaires des entreprises privées dans le sport. Il déclarait ainsi : « Nous ne devons pas rejeter l’investissement des entreprises dans le sport, à l’image par exemple du Team Lagardère » et appelait à la création d’un club de partenaires privés permettant de financer les préparations olympiques des athlètes aux côtés de l’Etat.

Le bilan est aujourd’hui sans appel. Un club de partenaires a bien vu le jour, mais sous l’égide du Comité national olympique et sportif fran-

1. Audition de Nicolas Sarkozy devant le CNOSF le 15 février 2007.

çais. Quant au Team Lagardère, il a tout simplement disparu, laissant au passage des athlètes sans structure du jour au lendemain, à la veille des Jeux Olympiques de Londres.

### *La libéralisation des paris sportifs en ligne s'est faite au détriment de l'équilibre sportif et de la santé publique*

L'adoption de la loi du 12 mai 2010 assurant l'ouverture à la concurrence du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a été réalisée à marche forcée et, pour une fois, les décrets d'application ont été publiés très rapidement. Le gouvernement s'est servi de l'Europe comme d'un alibi pour libéraliser le secteur des paris sportifs et des jeux d'argent en ligne, et faire un cadeau aux entreprises du secteur.

Si l'attribution des licences d'opérateurs a été très rapide, le volet consacré à la prévention des addictions a été plus laborieux. De plus, alors que l'assèchement de l'offre illicite était annoncé comme un objectif majeur, avec également la perspective de percevoir des rentrées fiscales sur ces paris redevenus légaux, les résultats sont modestes. En effet, la Direction du budget estime que les recettes fiscales provenant des paris sportifs en ligne en dur devraient légèrement diminuer (de 737 millions d'euros en 2009, à 703 millions d'euros pour 2011)<sup>1</sup>. Enfin, malgré un dispositif qui paraît encadré, les risques de déstabilisation des compétitions sportives sont plus que jamais présents.

## UN MINISTÈRE AFFAIBLI

Lors de sa campagne présidentielle de 2007, le Président Sarkozy avait promis de porter le budget des sports à 3 % du budget de l'Etat<sup>2</sup>.

Le résultat obtenu, s'il n'était pas dramatique pour la politique sportive, pourrait prêter à sourire. Le budget des sports pour 2011, s'élève à 0,12 % du budget de l'Etat (budget du ministère et du centre national

1. Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2010-476 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, présenté par Aurélie Filippetti et Jean-François Lamour, Assemblée nationale, N° 34 63, 25 mai 2011.

2. <http://www.capital.fr/a-la-une/actualites/nicolas-sarkozy-propose-de-porter-le-budget-du-sport-a-3-215780>

du développement du sport). En 10 ans, la part du budget du ministère des sports dans le budget de l'Etat a reculé de 33 % (de 0,18 % en 2002, à 0,12 % en 2011).

Le budget total des sports s'élève à 455 millions d'euros (208 millions pour le ministère et 243 millions pour le CNDS). Dans le budget 2012, la « promotion du sport pour le plus grand nombre » est l'action la moins bien dotée du programme (en baisse de 320 % depuis 2009!). L'action « développement du sport de haut niveau » est constante à périmètre équivalent alors que 2012 sera une année olympique. Le budget de l'Agence française de lutte contre le dopage, reconduit à 7,8 millions d'euros pour la troisième année consécutive, est insuffisant.

La RGPP ici aussi a fait des ravages. Tant sur les structures, avec la fermeture de 25 % (6 sur 24) des CREPS (Centre Régionaux d'Education Populaire et de Sport), que sur les moyens humains avec la suppression de 3 000 postes dans le périmètre jeunesse et sports. Cela n'empêche pas le ministre David Douillet d'affirmer devant les parlementaires que « 4 200 personnes peuvent faire le même travail que 7 200 ».

Arnaud FLANQUART

## Chapitre 5

# Du Grenelle de l'environnement à « L'environnement, ça commence à bien faire ! »

*Il n'aura pas fallu longtemps entre les engagements de la grand messe post-électorale du Grenelle de l'environnement et les premiers désaveux du Président de la République en matière d'environnement et de développement durable. Si la première loi Grenelle portant sur des engagements généraux fut votée à la quasi-unanimité, il n'en fut pas de même lorsqu'il s'est agi de légiférer sur l'application concrète et territorialisée de ces engagements. On aurait pourtant pu penser que, puisque la concertation avait été large et globalement consensuelle, prenant en compte l'ensemble des acteurs du domaine de l'environnement et du développement durable et accompagnée d'une concertation publique, légiférer eut été simplifié. Les reculs du gouvernement et de Nicolas Sarkozy sur des éléments clés qui avaient pourtant été identifiés par le Grenelle, un mépris évident des principes même de la démocratie écologique, notamment parce que les lobbies traditionnels se sont remis en place et ont entamé des tractations via leurs réseaux spécifiques, faisant fi des processus de concertation démocratique qui avaient été engagés, ont conduit à des désaccords profonds expliquant une forte abstention voire une opposition à la loi Grenelle 2.*

*Entre les désaveux directs, les attermoissements et circonvolutions parlementaires et les décrets d'application coincés ou enterrés dans les services centraux des ministères, les acteurs du Grenelle sont déçus de l'absence d'action concrète et de l'abandon des mesures les plus efficaces. Dès fin 2007, 80 associations (regroupées dans L'Alliance pour la planète) ont critiqué l'opacité et l'unilatéralité du processus post-Grenelle, qui sape les résultats et la confiance des travaux terminés à peine quelques semaines plus tôt. Fin 2010, trois ans après le discours du Président de la République appelant au « new deal écologique », une dizaine d'associations impliquées dans le processus (dont Greenpeace, WWF et la LPO) ont publié un « bilan du grenelle » dans lequel elles dénoncent l'absence d'applications concrètes et l'abandon des « mesures efficaces ». Bien qu'il s'agisse d'un engagement pris lors de la campagne prési-*

*dentielle, réaffirmé lors du Grenelle, Nicolas Sarkozy a renoncé à instaurer la taxe carbone. Le Conseil constitutionnel a en effet rejeté le projet de taxe proposé car le gouvernement, du fait de l'action des lobbies, avait choisi d'exonérer la plupart des émetteurs de CO2. De plus, le format de redistribution du produit de la taxe en faisait une mesure vide de sens. C'est la goutte d'eau qui a fait déborder le vase : la Fondation Nicolas Hulot (dont le Pacte Ecologique avait largement influencé les engagements écologiques des candidats à la présidentielle de 2007) a décidé alors de ne plus participer aux groupes de travail du Grenelle.*

*C'est ainsi que depuis les premières réunions du Grenelle de l'environnement qui ont initié dans notre pays un mode de concertation salué par tous et désormais indispensable, le gouvernement n'a pas cessé d'attiser les conflits et de renier ses engagements. Si la position concernant les OGM était claire à la sortie du Grenelle, cela n'a pas duré longtemps. La cacophonie sur ce sujet, jusqu'au sein même de la majorité présidentielle, a valu son poste à la secrétaire d'Etat Nathalie Kosciusko-Morizet. Le ministère d'Etat pluridisciplinaire mis en place par Jean-Louis Borloo qui incarnait le Grenelle (concertation, approche transversale et élevé dans la hiérarchie gouvernementale) a finalement été remis en cause puis a disparu avec le départ de son ministre...*

*Les grands projets de territoire, tels que l'aéroport du grand Ouest, ne devraient pas faire l'objet d'opposition entre activité et environnement ou entre enjeux territoriaux et nationaux, mais être conçus comme des plans cohérents de développement écologique de nos territoires. Une véritable démocratie écologique devrait être l'occasion de mettre en débat constructif la capacité des grands projets à développer le potentiel écologique des territoires. Les discours discordants du gouvernement et de la majorité parlementaire au cours du temps sur les questions environnementales rendent les positionnements très ambigus. On notera par exemple que lorsqu'un plan « Emplois verts » est lancé, il est déconnecté des « Assises de l'industrie »...*

*Le Grenelle de l'environnement a finalement échoué à mettre en place cette démocratie écologique et initié le changement d'ère nécessaire au développement écologique de notre société.*

## DANS LA PLUPART DES DOMAINES ON NE PEUT PAS REPROCHER L'INACTION...

Le Gouvernement a beaucoup annoncé et parfois même réalisé, notamment en ce qui concerne les mesures fiscales. On peut ainsi relever plusieurs mesures entrées en vigueur pendant le quinquennat – et parfois aussi vite abrogées :

- exonération de TIPP (progressivement stoppée) et de TGAP pour les biocarburants;
- crédit d'impôt développement durable à l'achat de certains équipements (solaire thermique, pompes à chaleur, chaudière à condensation, isolation, ventilation, vitrage performant, panneaux photovoltaïques, récupérateur d'eau de pluie...);
- crédit d'impôt sur le revenu sur les intérêts d'emprunt immobilier pour les résidences principales BBC (basse consommation), crédit d'impôt Scellier lié à l'acquisition d'un logement BBC destiné à la location et possibilité pour les collectivités d'exonérer les logements BBC de taxe foncière sur les propriétés bâties;
- exonération d'impôt sur les bénéfices pour la vente de l'électricité photovoltaïque résidentielle;
- amortissement exceptionnel pour les équipements de production d'énergie renouvelable;
- TVA réduite à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique des logements anciens;
- TVA réduite à 5,5 % pour la fourniture d'énergie provenant à plus de 50 % de sources renouvelables;
- déclaration de la vente d'électricité renouvelable comme bénéfice agricole;
- possibilité pour les collectivités d'augmenter le taux de taxe intérieure de consommation pour financer des grands projets d'infrastructures notamment ferroviaires et fluviales...

Tout ne relève pas de la politique environnementale et tout n'est pas lié au Grenelle. Surtout, Cette fiscalité peinte en vert clair a été contrebalancée par des aides aux grands industriels pétroliers et gaziers. Certes, l'essence et le gaz sont sévèrement taxés (TIPP, TGAP, TICGN, TNSA) avec une part de taxe dans le prix final supérieure à 50 % (jusqu'à 80 % pour l'essence). Cependant, les pétroliers et gaziers bénéficient de plusieurs niches fiscales leur permettant d'abaisser leur niveau d'imposition sur les bénéfices. Le système du bénéfice mondial consolidé a

notamment été pointé du doigt et supprimé fin 2011 sous la pression de la gauche. Par ailleurs, le Gouvernement s'est opposé au principe d'une taxation exceptionnelle des bénéficiaires tirés de la vente d'hydrocarbures, alors que celle-ci était largement réclamée.

Finalement peu de sujets sont restés en panne, mais certains ne sont pas allés bien loin, quant ils n'ont pas stoppé ou même déraillé en route. Certains domaines ont sans nul doute connu des résultats intéressants : bâtiment, énergie, politique de l'eau ; pour d'autres, il est évident que les objectifs ne seront pas remplis : transports, agriculture ; et certains domaines ont été quasi oubliés comme la biodiversité ou la politique forestière.

### UNE CONSTELLATION DE MESURES QUI MASQUE MALADROITEMENT UN MANQUE DE PRÉPARATION ET DE COHÉRENCE

Les mesures fiscales ont été nombreuses mais sans cohérence d'ensemble, en oubliant certains domaines comme par exemple la lutte contre les mesures fiscales défavorables à la biodiversité ou la forêt. Si on ne peut donc reprocher l'inaction au Gouvernement actuel, l'absence de mesures structurantes et de vision globale, ainsi que le niveau insuffisant de solidarité des mesures, doivent être dénoncés : le crédit d'impôt et le bonus/malus automobile sont par exemple identiques quel que soit le revenu des personnes.

Le dispositif du « bonus-malus », combiné avec la prime à la casse en vigueur jusqu'en 2010, a certes permis de baisser les émissions moyennes des véhicules neufs, mais l'INSEE juge sévèrement le dispositif du bonus-malus automobile : il a estimé que « si le report vers les véhicules bénéficiant d'un bonus a été spectaculaire, l'impact environnemental de la politique a été négatif ». L'effet rebond, lié aux bonus, a en effet soutenu la croissance du parc automobile et va provoquer une hausse de plus de 50 000t CO<sub>2</sub> par trimestre à court terme. Le gouvernement, comme pour les panneaux photovoltaïques, revoit ses mesures *a posteriori*, avouant ainsi que les mesures envisagées ne sont pas réfléchies dans le cadre d'une politique générale cohérente.

Malgré la juxtaposition de mesures dans le domaine du bâtiment et de l'énergie, les réalisations sont aujourd'hui peu satisfaisantes. La fiabilité du Diagnostic de performance énergétique (DPE) a été sévèrement



remise en question, de nombreux abus ayant été constatés sur le terrain, tandis que les dispositifs incitatifs, comme le Crédit d'impôt développement durable<sup>1</sup> ou l'Eco-prêt à taux zéro, sont largement sous-utilisés<sup>2</sup> et ont principalement été utilisés par des ménages aisés, et non par les plus modestes qui sont les plus soumis à la précarité énergétique<sup>3</sup>. Les mauvaises anticipations ne concernent pas que les ménages : le coût de la rénovation des bâtiments de l'Etat a été largement sous-évalué, un rapport d'audit indiquant que « la réalisation des objectifs à 2020 du Grenelle va demander un doublement des crédits nécessaires pour le gros entretien ».

Sur les 800 000 logements sociaux les plus énergivores pour lesquels un éco-prêt logement social<sup>4</sup> est prévu d'ici à 2020, l'objectif intermédiaire était de 100 000 pour les deux premières années cumulées, 2009 et 2010. Aujourd'hui plus de 70 000 dossiers sont bloqués, la Caisse des Dépôts (principal financeur) refusant de continuer à financer ce prêt. L'Etat et la CDC se renvoient aujourd'hui la balle sur ce financement, et ces tergiversations risquent de faire perdre les crédits européens FEDER souvent agrégés aux projets de réhabilitation.

Le plan ville durable est globalement très apprécié mais on peut déplorer qu'après deux éditions très fournies en candidatures, il n'existe toujours pas de cadre de travail pour les écoquartiers et que le gouvernement se précipite avant la présidentielle vers la définition d'un label

1. Il doit aider les particuliers à investir dans des équipements ou des travaux en matière d'isolation thermique ou d'équipements de production ou de distribution d'énergie.

2. En 2009, lors de la mise en place de l'Eco PTZ pour aider les particuliers à réaliser une rénovation énergétique approfondie de leur logement, l'objectif était de 200 000 éco-prêts signés pour fin 2010 et 400 000 pour 2012. Actuellement seuls 150 000 ont été réalisés et le rythme mensuel baisse inexorablement. On peut pointer la lassitude des établissements bancaires du fait de la trop grande complexité des dossiers. De plus, début 2011, le Gouvernement a supprimé le cumul autorisé du CIDD (qui existait déjà avant le Grenelle) et de l'Eco PTZ. Les ménages préfèrent recourir au CIDD plus simple, mais ils renoncent à entreprendre la rénovation globale de leur logement.

3. On constate une surreprésentation des ménages les plus aisés dans les bénéficiaires de l'Eco-PTZ (70 % des Eco PTZ ont été contractés par des emprunteurs ayant un revenu fiscal supérieur ou égal à 25 071 euros).

4. Prêt d'un montant de 9 000 à 16 000 euros par logement, accessible aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux sociétés d'économie mixte et également aux communes possédant des logements sociaux. Son montant peut être majoré de 2 000 euros par logement si les travaux réalisés permettent de justifier d'un label réglementaire de performance énergétique, il permet de bénéficier de taux réduits (1,90 à 2,35 %). Les travaux doivent permettre la réalisation d'un gain moyen de consommation conventionnelle en énergie primaire de 85 kWh/m<sup>2</sup>/an.

alors que l'AFNOR travaille à cela de façon compétente avec un panel d'acteurs élargi. Sur la question de l'urbanisme, on peut regretter l'absence de dialogue entre le programme national de l'ANRU (antérieur au Grenelle) et les objectifs du Grenelle, ainsi que le statut non opposable de la Trame Verte et Bleue et sa difficulté d'articulation avec les documents d'urbanisme et d'orientation locaux.

Certes, le Grenelle de l'environnement avait permis un positionnement sans ambiguïté sur les OGM et même favorisé la mise en place d'un plan de réduction de l'usage des produits phytosanitaires (Eco-phyto 2018). Actuellement les nombreux sons de cloches rendent le discours et les positions sur les OGM très ambigus. On ne peut que regretter que le plan Eco-phyto 2018 visant à la réduction de l'usage de produits phytosanitaires ne dispose pas de moyens adaptés aux enjeux. On retiendra également que, lors du bilan de la PAC de 2008, aucune des marges de manœuvres possibles, notamment du côté du 2<sup>e</sup> pilier de la PAC, n'ait été mobilisée en lien avec le Grenelle. Il est difficile de s'engager dans une politique nationale ambitieuse en matière d'environnement et de continuer à envisager l'agriculture à travers la PAC du siècle dernier. Aucun moyen satisfaisant n'est déployé par le ministère de l'Agriculture pour aider les exploitations à atteindre le niveau 3 de la certification Haute valeur environnementale<sup>1</sup> dont le Grenelle avait promis que 50 % des exploitations seraient certifiées à l'horizon 2012.

L'affichage environnemental a mis beaucoup de temps avant... d'être expérimenté ! Il en est toujours à ce stade à l'heure actuelle et beaucoup de travail et d'efforts, notamment pédagogiques (lisibilité) et de connaissance (disposition des données), restent nécessaires. Reste donc en matière de consommation durable le compteur « intelligent » Linky. Il doit remplacer les compteurs actuels et doit être déployé à partir de 2012 avec l'objectif d'équiper 80 % des foyers en 2020. Il est pourtant fortement critiqué, en particulier par les associations de consommateurs car il ne devrait pas permettre, contrairement à l'engagement pris dans la loi Grenelle 1, de mieux connaître sa consommation d'énergie en temps réel et ainsi la maîtriser. Son coût pour le consommateur est aussi critiqué car il est à sa seule charge (environ 200 euros), contrairement à ce qui est fait en Italie par exemple où il est à la charge des fournisseurs. Un audit global est réclamé sur ce compteur pour statuer sur son coût, sa

1. Dont la prise en compte de la biodiversité est plutôt pauvre.

prise en charge et l'amélioration de ses fonctions. L'Etat a pourtant fortement accéléré le processus et raccourci les délais d'expérimentation pour imposer au plus vite le déploiement du compteur.

## LA BIODIVERSITÉ RELÉGUÉE AU RANG DE L'IMAGE ET DES BONS SENTIMENTS

2011, année internationale de la biodiversité (ONU), a été l'occasion de réviser la Stratégie nationale pour la biodiversité pour aboutir à un document sans objectifs chiffrés et donc sans ambition. La démarche d'engagement est très individualiste de la part de tous les acteurs, y compris pour l'Etat lui-même dont les engagements sont très limités. Les guides nécessaires à la compréhension de ce qu'est un plan d'action et comment le suivi et l'évaluation doivent en être assurés ne sont toujours pas parus, ce qui ne fait que retarder l'investissement des parties prenantes engagées, notamment les grandes entreprises.

On notera que les forêts, malgré une année internationale (ONU) qui leur a été consacrée en 2011, ne font pas l'objet de mesures fortes depuis le Grenelle, et à ce titre, le Parc national forestier « Entre Champagne et Bourgogne » n'est toujours pas créé. Le Parc des Calanques de Marseille n'est lui non plus toujours pas mis en place et les difficultés autour de ce dossier ne laissent que présager de grandes difficultés à venir concernant la préservation de la biodiversité. La Stratégie de création des aires protégées a démarré très vite et très fort à la sortie du Grenelle mais semble s'essouffler et se heurter aux difficultés de concertation et déploiement local. Finalement, le gouvernement a déserté le sujet des grands prédateurs, notamment l'ours dans les Pyrénées (dont la problématique devrait être envisagée de façon transfrontalière et surtout transversale avec la préservation du milieu pyrénéen) et le grand hamster d'Alsace, pour lequel l'Etat a été condamné par l'Europe faute de protection adéquate.

## DES RÉSULTATS ENCORE INCERTAINS À CAUSE D'UNE ACTION INADAPTÉE ET UN MANQUE DE COURAGE ÉVIDENT

En 2009, une étude du BCG (Boston Consulting Group) estimait que le Grenelle induirait 450 milliards d'euros d'investissements et 600 000

nouveaux emplois à l'horizon 2020. Depuis, les spécialistes sont beaucoup plus mitigés car la croissance verte n'est pas au rendez-vous. Ainsi, fin 2010, un document de travail réalisé par six économistes à la demande de la direction générale du Trésor<sup>1</sup> a conclu qu'« il n'est pas évident que les mécanismes incitatifs mobilisés soient bien calibrés pour générer les montants d'investissement prévus » et doute de l'impact positif sur la croissance et l'emploi à long terme. Pire, après 2020, les mesures pourraient se révéler défavorables.

Début 2012, près de cinq ans après le Grenelle, c'est au tour de la Cour des comptes de se pencher sur l'efficacité des mesures du Grenelle et d'émettre de sérieux doutes<sup>2</sup>. Certes le Premier président Didier Migaud estime que « la question du coût budgétaire a été contenue, maîtrisée » car, de 2009 à 2011, 3,5 milliards d'euros ont été consacrés aux mesures du Grenelle (soit environ 20 % de moins que prévu). Mais concernant la fiscalité, le bilan est beaucoup moins élogieux. Non seulement, les mesures sont nombreuses et désorganisées, mais elles ont coûté 2,5 milliards d'euros alors que le bilan devait être équilibré. Les taxes qui devaient compenser les avantages fiscaux incitant aux bonnes pratiques ont toutes été abandonnées les unes après les autres et le gouvernement a finalement manqué de courage : éco-taxe poids lourd (reportée après la présidentielle), taxe carbone, aucune décision concernant les taux réduits de taxe pour le gazole et le fioul domestique, ni sur la détaxation du kérosène pour les vols intérieurs. Les mesures visant à s'attaquer aux niches fiscales dommageables à l'environnement n'ont pas été à la hauteur...

Didier Migaud juge que « la maîtrise de l'outil fiscal a été largement insuffisante, source d'inefficacité, d'incohérence et de coût pour les finances publiques » et pointe la fiscalité des carburants comme devant être mise d'urgence en accord avec les objectifs du Grenelle. Le Conseil économique, social et environnemental devrait lui aussi apporter son analyse éclairée avant la présidentielle sur le Grenelle et la façon de relancer les chantiers qui ont pris du retard.

On est donc très loin d'un plan Marshall que Nicolas Sarkozy avait évoqué durant le discours de clôture du Grenelle en 2007. Le cercle

1. « L'impact du Grenelle de l'environnement sur l'économie », dans la collection Document de travail, N° 2010/06 – Les Cahiers de la DG Trésor – n° 2010-06 – Décembre 2010, 123 pages.

2. Référé n° 2011-474-3 du 3 novembre 2011 : « L'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement ».

vertueux pour l'économie et l'environnement n'est pas encore mis en place, et dans la période de crise des finances publiques qui s'annonce, il est indispensable d'engager une action à la mesure des enjeux.

Rémy LONOSA \*



## Chapitre 6

# L'atome roi : le refus d'une transition énergétique nécessaire

*Le quinquennat de Nicolas Sarkozy aura été marqué par de nombreux événements marquants sur le plan énergétique : l'accident nucléaire de Fukushima, le Grenelle de l'environnement, mais aussi la réforme du marché de l'électricité souhaitée par Bruxelles, l'envolée du prix des carburants et la problématique de l'exploitation des gaz de schistes.*

*Ces nombreuses crises traduisent la nécessité d'évoluer vers une société de la sobriété et de l'efficacité énergétique axée sur les énergies renouvelables. Pourtant, la politique de Sarkozy aura été avant tout marquée par la continuité et le refus d'un changement pourtant nécessaire.*

*Nicolas Sarkozy n'a pas cessé de réaffirmer la suprématie de l'énergie nucléaire en dépit de l'accident de Fukushima. En parallèle, il a abandonné lâchement la mise en place de la taxe carbone et n'a mis fin à l'exploitation des gaz de schistes que sous la pression de l'opposition. Plus grave encore, il n'a jamais pris ses responsabilités en matière de sobriété énergétique, pourtant essentielle pour endiguer la montée de la précarité énergétique et assurer la préservation du pouvoir d'achat. Les aides à la rénovation thermique des logements, réduites essentiellement au crédit d'impôt développement durable, ont généré des effets d'aubaines importants et ont été captées par les ménages les plus riches au détriment des ménages modestes et des finances publiques. Face à la montée du prix du pétrole, Nicolas Sarkozy s'est contenté d'un discours rassurant niant le caractère permanent de la hausse et a appelé à une taxation des groupes pétroliers qu'il renoncera naturellement à mettre en œuvre.*

*Enfin, la politique sarkozienne dans les énergies renouvelables s'est caractérisée par un décalage entre les ambitions du Grenelle et leur mise en œuvre. Dès la loi Grenelle 2, le gouvernement a introduit des dispositions réglementaires pour entraver le développement de l'éolien, tandis que les subventions en dents de scie pour le photovoltaïque détruisaient le développement de la filière industrielle.*

*Le nouveau président devra relancer l'esprit du Grenelle de l'environnement et engager la France sur la voie de la transition énergétique, basée sur la sobriété et la diminution de la part de l'énergie nucléaire et des énergies fossiles. Cette transition énergétique devra être accompagnée d'outils de redistribution sociale pour endiguer la montée de la précarité énergétique et permettre l'accès de tous à une consommation minimale d'énergie.*

## UNE PRIORITÉ MANQUÉE : LA SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE

En 40 ans, la consommation d'énergie en France a augmenté de 70 %. Cette hausse résulte essentiellement de la hausse du confort (chauffer toutes les pièces de son logement, se déplacer plus et plus loin...) et de l'apparition de nouveaux usages (électroménager, ordinateurs...). Le bâtiment représente 40 % de l'énergie consommée, devant les transports et l'industrie.

La hausse des consommations d'énergie a entraîné mécaniquement une hausse de la facture énergétique : celle-ci est de l'ordre de 50 à 60 milliards d'euros, soit 2 à 3 % du PIB français. Cela représente une facture d'énergie moyenne de 1 300 euros par ménage. Tous les scénarios prévoient une hausse du prix de l'énergie dans les 10 prochaines années, alors que la précarité énergétique, c'est-à-dire les personnes qui consacrent plus de 10 % de leur revenu à payer leur facture d'énergie, touche déjà 10 % de la population.

Il est urgent d'agir et d'engager la France sur la voie de la sobriété énergétique, notamment dans le bâtiment où les techniques actuelles permettent de diviser par quatre la consommation d'énergie tout en assurant un retour sur investissement au bout d'une dizaine d'année.

La loi Grenelle I<sup>1</sup> a fixé un cadre ambitieux pour la maîtrise de la demande en énergie : réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici 2020.

Plusieurs instruments ont ainsi été mis en place : le crédit d'impôt développement durable (CIDD), l'éco-prêt à taux zéro, les certificats

1. LG1 : LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.



d'économies d'énergies, la TVA réduite pour les travaux de rénovation, le fonds chaleur, le prêt bonifié logement social, le bonus/malus écologique à l'achat d'un véhicule neuf...

Hélas, à l'heure du bilan, force est de constater que, si ces instruments ont permis le lancement d'une dynamique, celle-ci reste insuffisante. On estime ainsi à 250 000 le rythme annuel de rénovations alors qu'il en faudrait 1 000 000. Cette insuffisance se double d'un gaspillage d'argent public au profit des ménages les plus riches.

Ainsi, le crédit d'impôt développement durable et l'éco-prêt à taux zéro ont été captés à plus de 80 % par les ménages les plus riches (essentiellement propriétaires de maisons individuelles) au détriment des ménages modestes pour qui la facture d'énergie représente pourtant un poste de dépenses bien plus lourd.

D'autre part, l'éco-prêt à taux zéro, qui est le mode de subvention le plus efficace d'un point de vue économique, a été entravé par des lourdeurs administratives et n'atteint pas ses objectifs (moins de 100 000 prêts octroyés par an).

A l'inverse, le crédit d'impôt développement durable a généré de forts effets d'aubaine (gonflement des devis par les artisans, aide au financement de travaux qui auraient été réalisés quoiqu'il arrive) et s'est révélé très coûteux : plus de 6 000 000 de ménages, essentiellement les plus riches, en ont bénéficié pour un coût annuel sur les dépenses publiques de plus de 2 milliards d'euros par an.

Le fonds chaleur, qui sert à subventionner la création de chaufferie bois, de réseaux de chaleur et des programmes d'isolation de grande ampleur, est par ailleurs structurellement générateur d'effets d'aubaine. Le calcul du niveau de subvention accordée fait appel à une comparaison fictive difficile à estimer avec précision et donc systématiquement surestimée par les porteurs de projets.

Dans ce constat d'un échec à engager la France sur la voie de la sobriété énergétique, il faut néanmoins reconnaître au Gouvernement actuel quelques instruments efficaces : le bonus/malus écologique à l'achat d'un véhicule fonctionne convenablement même si son calibrage pourrait être amélioré; les certificats d'économies d'énergies, bien que

leur méthodologie de calcul puisse être perfectionnée, participent à la dynamique de travaux de rénovation ; le prêt bonifié logement social est efficace, même si l'enveloppe globale de prêts doit être augmentée.

## UN BILAN MITIGÉ EN MATIÈRE D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Le Grenelle de l'environnement avait mis les énergies renouvelables à l'honneur avec un objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique en 2020 contre 13 % aujourd'hui.

Il est difficile d'évaluer aujourd'hui si la France est sur la bonne trajectoire pour atteindre cet objectif. Les crises de 2008 et de 2011 ont réduit artificiellement le niveau d'activité et la consommation d'énergie, tandis que les hivers 2009 et 2010 ont été particulièrement froids, si bien qu'il est difficile de juger de la pénétration des énergies renouvelables, notamment dans le chauffage.

Il est toutefois possible de dresser le constat suivant.

*La France est en retard en matière de développement industriel* : l'essentiel des matériels (pompes à chaleur, solaire thermique, chaudières à bois, panneaux photovoltaïques, composants des éoliennes...) est fabriqué par des entreprises allemandes ou asiatiques. Les entreprises industrielles françaises ne jouent qu'un rôle de sous-traitant car il n'existe pas aujourd'hui de fabricant français de renommée mondiale. Ce retard provient à la fois du fait que le Grenelle de l'environnement a été lancé tardivement par rapport aux pays scandinaves et du fait que la politique du Gouvernement a privilégié les aides en bout de chaîne (crédit d'impôt, prêt à taux zéro) qui favorisent indistinctement les produits français et étrangers.

*Le Gouvernement a introduit des entraves importantes au développement de l'éolien* (zones de développement de l'éolien, schémas régionaux climat air énergie contraignants, régime d'installations classées pour l'environnement, nombre minimum de mats par parc...) qui découragent et retardent la création de nouveaux projets. Ceci est préoccupant car l'éolien est le principal contributeur potentiel pour atteindre les objectifs de 23 % d'énergie renouvelable en 2020. Le rythme actuel de développement, sans doute en voie de réduction, est inférieur à 1000 MW/an alors qu'il en faudrait environ 1200 MW/an.

*La politique d'aides est entachée d'erreurs aux conséquences financières désastreuses* : jusqu'en 2010, les taux de crédit d'impôt ont ainsi été plus élevés pour les panneaux photovoltaïques (50 %) et les panneaux solaires thermiques (40 %) que pour l'isolation du logement (20 à 30 %), alors que l'isolation est bien plus efficace et moins coûteuse. Surtout, les aides au photovoltaïque (cumul du crédit d'impôt et des tarifs d'achat garantis de l'électricité produite à un tarif 5 à 10 fois supérieur au prix de marché) se sont révélées bien trop généreuses et ont entraîné une envolée du nombre de projets puis une réduction brutale des aides, désastreuse pour le développement industrielle de la filière. Les chiffres sont éloquentes : plus d'un milliard de crédit d'impôt dépensé pour le photovoltaïque en 2010; 1,5 milliard d'euros à verser pendant 20 ans pour l'achat de l'électricité photovoltaïque aux tarifs bonifiés; une balance commerciale négative de - 1,5 milliard d'euros en 2010 pour le photovoltaïque, les équipements installés provenant très largement d'Asie du fait de l'incapacité des industriels naissants français à produire une aussi grande quantité d'équipements; une division par deux du nombre d'emplois dans le photovoltaïque depuis la diminution brutale des aides en 2011. En bref, la politique gouvernementale de soutien au solaire s'est révélée un gouffre financier alors que le photovoltaïque produit moins de 1 % de l'électricité.

## UN SOUTIEN INDÉFACTIBLE ET À COURTE VUE À LA FILIÈRE NUCLÉAIRE

80 % de l'électricité produite en France provient des 58 réacteurs nucléaires en fonctionnement, faisant de la France le pays le plus nucléarisé du monde. Tous les réacteurs sont détenus et exploités par EDF. L'accident de Fukushima a mis en lumière qu'en dépit des nombreux avantages de l'énergie nucléaire (coût de production faible, forte disponibilité), un accident nucléaire ne peut être totalement écarté. Par ailleurs, la question de la gestion des déchets radioactifs n'est pas encore résolue en France, qui ne dispose pas d'un centre de stockage de long terme à ce jour.

Malgré l'accident de Fukushima, le Gouvernement maintient son soutien total à la filière nucléaire et garde le cap du « tout nucléaire », ce qui explique largement son manque d'ambition en matière de sobriété énergétique.

Ce soutien indéfectible s'est traduit par :

- le lancement de la construction de l'EPR de Flamanville et de l'EPR de Penly (toujours au stade de développement);
- l'annonce de la prolongation de la durée de vie des centrales sous réserve de l'accord de l'autorité de sûreté nucléaire;
- la mise en place de tarifs de l'Arenh<sup>1</sup> en faveur d'EDF lors de la refonte du marché de l'électricité (loi NOME) : l'Arenh consiste à imposer à EDF de vendre à un prix réglementé 25 % de l'électricité nucléaire qu'il produit aux autres fournisseurs d'énergies (Gdf-Suez, Powéo, direct énergie...). Cette mesure, souhaitée par Bruxelles, a pour but de favoriser la concurrence. A l'issue des négociations entre EDF et les fournisseurs, le Gouvernement a fixé un tarif de vente élevé qui satisfait EDF au détriment des autres fournisseurs ;
- le refus d'une taxation de l'électricité nucléaire produite pour prendre en compte le risque d'accident nucléaire ou la production de déchets radioactifs (les déchets radioactifs sont, tout comme le CO<sub>2</sub>, un legs aux générations futures).

La filière nucléaire constitue un fleuron industriel français et permet la production d'électricité à un prix avantageux. Il est donc souhaitable et nécessaire de la soutenir notamment à l'export et en matière de R (réacteurs du futur, gestion des déchets radioactifs...). L'excès de soutien du Gouvernement actuel est cependant critiquable en ce qu'il empêche l'exploration progressive d'autres voies (sobriété, énergies renouvelables) et fige le mix électrique sur le nucléaire.

## LE REFUS DE LA TAXATION ENVIRONNEMENTALE DE L'ÉNERGIE

Si Nicolas Sarkozy s'est fait le chantre des aides fiscales (crédit d'impôt, prêt à taux zéro, TVA réduite, bonus / malus non équilibré pour les véhicules neufs, prime à la casse...) coûteuses pour les finances publiques (plus de 10 milliards d'euros par an), il a refusé d'engager la France sur la voie de la fiscalité environnementale pourtant génératrice de revenus pour les finances publiques. Le Premier président de la Cour des comptes a ainsi souligné en janvier 2012 que le Grenelle était « un

1. Accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

échec sur le plan fiscal », ajoutant que « la maîtrise de l'outil fiscal a été largement insuffisante, source d'inefficacité, d'incohérence et de coût pour les finances publiques »<sup>1</sup>.

Nicolas Sarkozy a ainsi renoncé à instaurer la taxe carbone alors qu'il s'agissait d'une promesse de campagne. Le Conseil constitutionnel a en effet rejeté le projet de taxe voté par le Parlement et édulcoré suite à l'action des lobbys, qui exonérait la plupart des émetteurs de CO<sub>2</sub>. De plus, le format de redistribution du produit de la taxe en faisait une mesure vide de sens et illisible : le produit de la taxe carbone aurait dû être réengagé dans des actions d'efficacité énergétique des logements modestes ou aurait dû s'accompagner d'une baisse équivalente d'un autre impôt ou taxe.

En matière de limitation des émissions de CO<sub>2</sub>, Nicolas Sarkozy a également reporté à 2013 l'autre mesure phare du Grenelle que constitue l'éco-redevance sur les poids lourds, report qui en dit long sur sa volonté de ne pas froisser le lobby des chauffeurs routiers.

Ces deux reculs marquent la forte réticence du gouvernement actuel à fiscaliser la lutte contre les émissions de CO<sub>2</sub>. Ce refus est d'autant plus dommageable que les pétroliers et gaziers bénéficient encore de plusieurs niches fiscales (crédit d'impôt recherche par exemple) leur permettant d'abaisser leur niveau d'imposition sur les bénéfices en-deçà 10 %. La Cour des comptes estime que « sur les 26 niches fiscales défavorables à l'environnement, pour un coût de 2,2 milliards d'euros par an, seules deux ont été révisées »<sup>2</sup>. Total, par exemple, grâce au système du bénéfice mondial consolidé, a pu jouir d'une imposition sur les bénéfices quasi nulle malgré un résultat net largement positif (10 milliards d'euros en 2010). Sous la pression de la gauche, le système du bénéfice mondial consolidé a été supprimé en septembre 2011. On retiendra cependant que le Gouvernement s'est opposé au principe d'une taxation exceptionnelle des bénéfices tirés de la vente d'hydrocarbures alors que celle-ci était réclamée par les principales personnalités de gauche au moment de l'envolée des prix du pétrole.

1. *Le Monde*, « La Cour des comptes juge le Grenelle de l'environnement « déséquilibré », 18 janvier 2012.

2. *Les Echos*, « La Cour des comptes pointe les lacunes fiscales du Grenelle », 18 janvier 2012.

Ce refus de la taxation environnementale peut être rapproché de la bienveillance du Gouvernement à l'égard de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schistes par les grands groupes pétroliers. Malgré le Grenelle de l'environnement, le Gouvernement a en effet accordé, dans la discrétion la plus totale, à plusieurs opérateurs les permis pour explorer certains territoires à la recherche de gaz de schistes. Ces permis accordaient la possibilité de recourir à la fracturation hydraulique lors des recherches. Sous la pression de l'opposition et de la population locale, le Gouvernement a été contraint de faire marche arrière : il a interdit l'usage de la fracturation hydraulique et abrogé les permis des exploitants qui ne présentaient pas de techniques alternatives satisfaisantes. Néanmoins, il n'a pas pris position de principe contre l'exploitation totale des gaz de schistes et renvoie à l'analyse des risques liés à la fracturation hydraulique ainsi qu'à la possibilité d'utiliser d'autres techniques.

Jules MARTIAL \*

## Chapitre 7

# Agriculture : La rase campagne

*Le bilan de Nicolas Sarkozy en matière agricole est peu flatteur. Les crises alimentaire, financière et économique débutées en 2007 nécessitaient pourtant des politiques volontaristes.*

*Le chef de l'Etat a privilégié une cogestion électoraliste avec le syndicat agricole majoritaire, la FNSEA. Alors que dans les autres Etats membres, des débats parlementaires ont eu lieu après chaque réforme de la PAC (2003, 2008) pour décider des options laissées au nom de la subsidiarité, cela n'a jamais été le cas en France : tout a été tranché entre le ministère et la FNSEA. Ce déni de démocratie s'est accompagné d'une absence de pluralisme syndical dans le monde agricole, pourtant nécessaire face à la divergence des intérêts.*

*A trop vouloir plaire à une clientèle électorale, le gouvernement n'a pas été en mesure de proposer un projet d'avenir pour les agriculteurs et les agricultures françaises. Une absence de politique agricole qui s'est traduite par une perte de leadership dans les débats communautaires, des crises à répétition dans les filières agricoles et des attermolements réguliers sur les enjeux d'avenir.*

*Les volte-face répétées de Nicolas Sarkozy ont ainsi mis à mal sa crédibilité et déstabilisé les campagnes. La majorité avait par exemple toujours refusé de toucher aux quotas laitiers. Face à la flambée des prix en 2007, la FNSEA a exigé de démanteler ce système de régulation. La France s'est abstenue lors du vote entérinant la fin des quotas lors du bilan de santé de la PAC fin 2008, alors que la crise du lait s'amorçait.*

*Le double discours du gouvernement sur l'environnement a de son côté attisé les clivages et décomplexé les promoteurs de l'agriculture intensive. Le Grenelle de l'environnement en 2008 était censé mettre en place une politique agro-environnementale moderne. Deux ans après, lors du salon de l'agriculture de février 2010, Nicolas Sarkozy mettait fin à cette ambition et clamait haut et fort : « l'environnement, ça commence à bien faire ».*

Alors que la droite est au pouvoir depuis dix ans, force est de constater que le bilan des politiques agricoles, environnementales et de développement des territoires ruraux est peu flatteur. La majorité s'est fourvoyée dans une cogestion électoraliste avec le syndicat agricole majoritaire. A trop vouloir plaire à une clientèle électorale, le gouvernement n'a jamais été en mesure de proposer un projet d'avenir pour les agriculteurs et les agricultures françaises. Hormis les intentions louables de M. Barnier, peu suivies d'actes, cette absence de politique agricole s'est traduite par une perte de leadership dans les débats communautaires, des crises à répétition dans les filières agricoles françaises et des attermoissements réguliers sur les enjeux d'avenir (régulation, environnement).

Le constat est d'autant plus sévère que les crises alimentaire, financière et économique débutées en 2007 reconfigurent en large partie les termes du débat sur la légitimité des politiques agricoles, et qu'indéniablement le bilan de la présidence française du G20 en matière agricole s'avère plus que mince dans un contexte pourtant potentiellement porteur.

## POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : UNE ABSENCE DE PROJET POLITIQUE

La PAC a connu en 2003 une réforme majeure avec la mise en œuvre du découplage des aides : les aides ne sont plus versées en fonction des prix et des productions, mais des *droits à paiement* sont octroyés aux agriculteurs qui doivent, pour recevoir les subventions, les « activer » en *associant des hectares à ces droits*. La distribution des droits en fonction de critères historiques est discutable en ce qu'elle valide les stratégies d'agriculteurs qui ont cherché à maximiser les aides au moment de la période de référence.

L'harmonisation des droits à paiement (« la régionalisation ») ne semble pas plus optimale, sans dispositif pour intégrer une dégressivité des aides, car elle conduit à rendre la distribution des aides proportionnelle au nombre d'hectares. Dans un premier temps, la majorité s'est montrée très hostile au découplage et a cherché à obtenir toutes les exemptions possibles pour ne pas l'appliquer. Cette stratégie du *statu quo* a ainsi laissé le champ libre aux promoteurs de projets beaucoup plus drastiques de suppression de ces subventions.



Or les latitudes laissées à chaque Etat membre dans l'application du cadre communautaire sont nombreuses et permettent à un gouvernement de donner une orientation particulière à la PAC, si tant est que les choix soient cohérents ! Malheureusement la France, qui a pourtant une place importante dans l'Europe agricole, n'a jamais pu réellement faire émerger un nouveau projet politique par ses choix nationaux d'application, contrairement à l'Allemagne notamment. M. Barnier s'y est un temps essayé en opérant un rééquilibrage des aides au profit des éleveurs, mais le manque de clarté dans son projet a renforcé le front d'opposition qui aura au final émoissé ses ambitions légitimes et l'aura empêché de mobiliser les bons instruments de redistribution.

Compte tenu des écarts de coût du travail en Europe, qui vont de 1 à 7, certaines voix (notamment à gauche et dans les régions d'élevage) s'élèvent pour demander un *recouplage des aides à l'emploi* afin de corriger le biais dont souffrent les activités agricoles intensives en emploi comme l'élevage ou l'agriculture biologique. Cette piste permettrait de refonder en partie la légitimité des aides de la PAC. Mais elle irait clairement à l'encontre des intérêts des grands céréaliers, relayés par la FNSEA. *La majorité actuelle s'est donc bornée à une position conservatrice et sans vision politique, accompagnée d'un verdissement de façade*, dans la négociation actuelle de la PAC.

## UNE VOLTE-FACE HISTORIQUE SUR LE SUJET DES QUOTAS LAITIERS QUI AFFECTE LA CRÉDIBILITÉ DU GOUVERNEMENT

Alors que plusieurs Etats membres mettaient en avant certaines limites du système des quotas laitiers pour demander sa réforme ou sa suppression, la France a tenu une position fermée sur le sujet : il n'était pas question de faire évoluer le dispositif. Cette posture sans nuance a empêché d'envisager certaines modifications qui auraient sûrement pu améliorer et crédibiliser ce système. Malheureusement, la volte-face opérée sur le sujet est révélatrice de l'opportunisme de cette majorité s'agissant de la notion de régulation, et traduit là encore les travers de la cogestion.

En effet, les produits laitiers ont été les premiers concernés par la flambée des prix de 2007, et chose tout à fait surprenante, alors que tous les syndicats agricoles se retrouvaient derrière le mot d'ordre du main-

tien des quotas, la FNSEA a brusquement, quelques semaines après le début de la hausse, changé de position pour prôner le démantèlement au plus vite de la dite régulation, arguant de marchés porteurs pour au moins 10 ans ! Au grand étonnement de nos partenaires allemands qui avaient conservé leur soutien à la politique laitière. C'est ainsi que la France s'est abstenue lors du vote entérinant la fin des quotas lors du bilan de santé de la PAC fin 2008, alors que la crise du lait s'amorçait.

Cette volte-face a durablement semé le trouble dans les campagnes, où l'on assiste maintenant à un front commun anti-FNSEA sur le sujet laitier. La « contractualisation » prônée par le ministre actuel ne semble pas être en passe de rassurer les agriculteurs dans la mesure où, pour l'heure, aucune disposition sérieuse n'a été proposée pour rééquilibrer les pouvoirs de négociations et éviter que la « contractualisation » n'aboutisse à l'intégration des producteurs par le secteur de la transformation. Plus largement, la volte face laitière a atteint la crédibilité de la France sur le sujet des droits de plantation ou des quotas sucriers. Elle traduit indéniablement le même opportunisme que celui qui a prévalu au moment du lancement du G20 agricole : les prix des céréales étaient bas, il fallait être pro-régulation au moins dans l'affichage ; mais les 20 pays représentant 75 % des exportations de céréales ne se sont pas engagés en faveur d'une « régulation » sérieuse.

## EN MATIÈRE DE POLITIQUE AGRO-ENVIRONNEMENTALE, UN DOUBLE DISCOURS

Les nombreux contentieux communautaires et les algues vertes sur les plages bretonnes sont de bons indicateurs de la performance de l'action de la majorité depuis 10 ans en termes de politiques agro-environnementales. Or le *double discours de la droite sur le sujet* attise les clivages et décomplexé les promoteurs de l'agriculture intensive. Il n'est pas lieu de s'en réjouir mais, en Bretagne par exemple, les démonstrations de force croissantes entre associations et collectivités locales, d'une part, et agriculteurs et complexe agro-industriel, de l'autre, se radicalisent et éloignent toujours d'une véritable solution. Bien entendu, aucune mesure d'ampleur n'a été prise pour remédier au problème de la concentration excessive d'élevage dans le grand Ouest (85 % des porcs français et 50 % des vaches laitières en Bretagne). On se contente de *mesurettes* en attendant de payer les astreintes de la Commission pour manquement au respect de la législation sur la qualité des eaux.

Certes, le Grenelle de l'environnement avait permis un positionnement sans ambiguïté sur les OGM et même favorisé la mise en place d'un plan de réduction de l'usage des produits phytosanitaires (Eco-phyto 2018). Malheureusement, le discours sur les OGM est beaucoup plus ambigu actuellement, et on ne peut que regretter que le plan Eco-phyto ne dispose *pas de moyens adaptés aux enjeux*. En particulier, on retiendra que lors du bilan de santé de la PAC qui s'est déroulé sur l'année 2008, aucune des latitudes possibles, notamment du côté du 2<sup>e</sup> pilier de la PAC, n'ait été mobilisée en lien avec le Grenelle. Tout s'est passé comme si les exercices avaient été distincts. Pourtant, la France avait fait preuve d'un vrai leadership et d'un certain avant-gardisme en matière de politique agro-environnementale en 1999 au moment de la précédente réforme de la PAC, mais le gouvernement Raffarin s'était empressé d'appliquer la promesse du candidat Chirac en supprimant le dispositif ambitieux des contrats territoriaux d'exploitation (qui avait le malheur d'être financé via un prélèvement sur les plus grandes exploitations).

## LA COGESTION CONTRE LE POUVOIR LÉGISLATIF

La cogestion a été le modèle unique de gouvernance des questions agricoles par la droite depuis 2002. Il est toujours facile de faire porter la responsabilité au ministère d'une mesure dénoncée par les « agriculteurs de base », mais qui confortent les activités de tels ou tels partenaires. Les intérêts au sein du monde agricole sont si divers et parfois si opposés, les oppositions entre les chapelles syndicales si féroces, que *l'absence de vision et de courage politique peut conduire assez rapidement à la destruction des institutions de régulation* tels que les interprofessions. La droite n'a rien fait pour faire progresser le pluralisme syndical en agriculture, pourtant nécessaire pour en finir avec le quasi-monopole de la représentation qui porte en lui la paralysie des institutions agricoles.

Enfin, il est assez curieux d'observer qu'en France, la cogestion se substitue au pouvoir législatif. Alors que dans les autres Etats membres, des débats parlementaires ont eu lieu après chaque réforme de la PAC (2003, 2008) pour décider des options laissées au nom de la subsidiarité, cela n'a pas été le cas en France où tout a été tranché entre le ministère et le syndicat majoritaire. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que les lois d'orientation agricole (2005) et de modernisation de l'agriculture

et de la pêche (LMAP 2010) ont été complètement déconnectées des grands choix de politique agricole, y compris par rapport à l'Europe. Tout se passe comme si pour satisfaire des députés et sénateurs cherchant à exister auprès de leurs électeurs, on leur a offert un projet de loi pour débattre de sujets agricoles secondaires... Pour mémoire, le sujet phare de la LOA de 2005 fut le bail cessible qui est resté lettre morte, et la LMAP de 2010 a parlé de contractualisation avec le succès que l'on sait. Ce déni de démocratie s'est également manifesté par le refus que les régions renforcent leurs compétences sur la mise en œuvre des aides du 2<sup>e</sup> pilier de la PAC en 2006.

François TANGUY \*  
Jules VERTIN \*

## Chapitre 8

# Transports : derrière les grandes déclarations, la navigation à vue

*Au début de son quinquennat, Nicolas Sarkozy a affiché sa volonté de rééquilibrer la politique des transports en faveur de modes plus respectueux de l'environnement et d'améliorer les transports de la vie quotidienne de nos concitoyens. Mais, au fil des mois, cette ambition initiale s'est heurtée à l'incapacité de l'Etat à déployer des moyens financiers et à affronter les représentants du lobby routier.*

*Au bout de cinq ans, le bilan est plus que modeste. Si quelques réformes ont abouti (loi sur le service minimum dans les transports collectifs, loi portant réforme portuaire), elles n'ont pas traité les questions principales, à savoir la nécessité d'investir massivement dans les transports publics ou dans l'amélioration de la desserte ferroviaire et fluviale de nos grands ports maritimes. La qualité du service public dans les transports a continué à se dégrader, le rail a perdu de nouvelles parts de marché dans le transport de marchandises et le transport fluvial attend toujours le lancement du projet de Canal Seine Nord.*

*Alors que le poids des entreprises publiques ou partiellement contrôlées par l'Etat reste considérable dans le secteur des transports, Nicolas Sarkozy a été incapable de faire de l'Etat un actionnaire crédible arbitrant les conflits entre ces entreprises au service de l'intérêt général. Les querelles récurrentes entre RFF et la SNCF constituent l'exemple le plus probant de cet échec.*

*Enfin, le Président de la République, en dépit de plusieurs annonces, n'a pas été en mesure de mobiliser les ressources et le savoir faire des entreprises françaises dans le secteur des transports au service d'une politique industrielle cohérente. Ce n'est qu'en décembre 2011, dans le cadre des Assises du ferroviaire, que des annonces, relevant de vœux pieux à quelques mois de la fin de son mandat, ont été faites en ce sens.*

Dès le début de son quinquennat et notamment lors de ses discours du 26 juin 2007 à Roissy et du 25 octobre 2007 pour conclure les travaux

du Grenelle de l'environnement, Nicolas Sarkozy a multiplié les effets d'annonce et les promesses dans le domaine des transports : augmenter de 25 % la part de marché des modes de transport respectueux de l'environnement d'ici 2012, réduire la pollution sonore du transport aérien, réduire de 20 % les émissions de CO2 d'ici 2020, construire 2 000 km de lignes TGV nouvelles, réduire fortement le transit routier nord-sud pour le transport de marchandises (2 millions de camions en moins chaque année), investir dans les liaisons fluviales à grand gabarit, autoriser les collectivités locales qui le souhaitent à mettre en œuvre des péages urbains sur une base expérimentale... De grandes réformes législatives, comme la réforme des ports ou le service minimum avaient été annoncées.

Si la création, en mai 2007, d'un ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable auquel ont été rattachés les transports participait de cette démarche volontariste, la suite ne fut pas à la hauteur de ces ambitions initiales. Les réformes sont pour l'essentiel inachevées, la politique de rééquilibrage en faveur de modes respectueux de l'environnement s'est heurtée aux lobbies et, enfin, faute de moyens financiers, le réengagement de l'État s'est transformé en de vaines tentatives de s'approprier les initiatives des collectivités locales.

## UN BILAN LÉGISLATIF MODESTE ET DES RÉFORMES INACHEVÉES

### *L'accompagnement de la politique de libéralisation prônée par l'Union européenne*

Depuis plusieurs années, l'Union européenne donne la priorité à la déréglementation des transports, achevée dans le transport routier de marchandises et le transport aérien, en cours dans le transport routier longue distance de voyageurs et dans le transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs, au détriment de la mise en œuvre d'une politique d'investissement dans les infrastructures de transports pour construire un réseau transeuropéen, du développement de coopérations industrielles ou de la lutte contre le dumping social et les inégalités concurrentielles.

Nicolas Sarkozy s'est inscrit pleinement dans cette politique de libéralisation. Ainsi, la loi relative à l'organisation et à la régulation des trans-

ports ferroviaires dite loi ORTF du 8 décembre 2009 a permis la transposition du troisième paquet ferroviaire en droit français (ouverture des services de transport ferroviaire international de passagers). Cette loi a conduit à la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) présidée par Pierre Cardo.

S'il ne s'agit pas de nier que la mise en œuvre d'une concurrence régulée peut se traduire par une amélioration du service rendu au public (prestations innovantes, motivation des personnels), il n'en demeure pas moins qu'une libéralisation sans politique d'accompagnement digne de ce nom aboutit à reproduire ce qui s'est passé dans le transport routier de marchandises, où les disparités de salaires et de couverture sociale ont créé des distorsions de concurrence considérables et entraîné des politiques de dumping social<sup>1</sup>. L'élaboration d'un cadre social harmonisé dans le secteur des transports ou *a minima* pour chacun des modes de transport et notamment le mode ferroviaire (progressivement libéralisé) n'a pas été pris en compte par Nicolas Sarkozy pendant son quinquennat. Cet objectif de cadre social harmonisé pour le rail vient seulement d'être annoncé lors du Conseil des ministres du 21 décembre 2011 en conclusion des assises du ferroviaire.

### *Le bilan des quelques réformes abouties doit être nuancé*

En théorie, deux réformes structurelles peuvent être mises à l'actif de Nicolas Sarkozy : la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service dans les transports terrestres, dite abusivement loi sur le service minimum, et la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

La loi du 21 août 2007 répondait à une demande forte des électeurs : 93 % des électeurs de droite et du centre étaient favorables fin 2006 à une limitation du droit de grève dans le secteur des transports<sup>2</sup>. Là aussi, Nicolas Sarkozy a survendu sa réforme législative qui ne limite pas le droit de grève dans le secteur des transports (ce qui aurait été probablement inconstitutionnel) mais instaure l'obligation pour les salariés d'indiquer quarante-huit heures à l'avance qu'ils ont l'intention de faire grève pour permettre aux autorités organisatrices des transports de réorganiser

1. Rapport de Claude Vauclore sur le dialogue social dans le transport routier de marchandises, mars 2007.

2. Sondage réalisé par *Valeurs actuelles* et article paru dans *Le Monde* du 26 novembre 2006.

le service sur les dessertes les plus importantes, en substituant des non-grévistes aux grévistes. Si cette loi a incontestablement permis d'améliorer l'information des usagers, elle n'a en revanche traité aucun des problèmes de fond du transport collectif de voyageurs, comme le souligne la Fédération nationale des usagers des transports, qui regrette la poursuite de la dégradation continue de la qualité des transports, en l'absence d'investissement dans les réseaux et le matériel roulant<sup>1</sup>. Comme souvent, Nicolas Sarkozy a privilégié les apparences et les réformes électoralistes aux réformes structurelles.

La loi du 4 juillet 2008 s'inscrit quant à elle dans les annonces récurrentes de Nicolas Sarkozy sur l'ambition et la stratégie maritime de la France, au travers notamment du renforcement de l'attractivité des ports français (dont la part de marché en Europe sur le trafic stratégique des conteneurs n'est que de 12 % et connaît une diminution régulière). Cette loi a notamment revu les missions et la gouvernance des sept principaux ports autonomes français (Marseille, Le Havre, Rouen, La Rochelle, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire et Dunkerque), baptisés « Grands ports maritimes », et l'organisation de la manutention portuaire.

Si les objectifs de cette réforme peuvent être globalement partagés, il convient en revanche de souligner que le transfert de l'activité de manutention portuaire aux opérateurs privés se traduit à la fois par du dumping social et un risque accru de constitution de monopoles privés sur cette activité stratégique. Par ailleurs, ce plan de développement des ports français nécessitait d'être accompagné par un programme d'investissement ambitieux tant sur la modernisation des terminaux que sur l'amélioration de la desserte ferroviaire ou fluviale des ports. Or, alors que les Pays Bas ont investi 12 milliards d'euros pour le développement du seul port de Rotterdam entre 2008 et 2012, le gouvernement français s'est contenté d'annoncer un investissement de 174 millions d'euros pour l'ensemble de nos ports dans le cadre des Contrats de projet Etat Région...

1. Tract commun FUTSP/Sud Rail du 19 juillet 2007.



## L'ANNONCE D'UN RÉENGAGEMENT DE L'ÉTAT S'EST HEURTÉ AUX CONTRAINTES FINANCIÈRES ET AUX LOBBIES

*Après avoir annoncé un réengagement de l'Etat dans les transports collectifs, Nicolas Sarkozy s'est contenté de se comporter en « coucou » en cherchant à s'appropriier les initiatives des collectivités locales*

Au début de son quinquennat, Nicolas Sarkozy a donné le sentiment de vouloir prendre à bras le corps la question de l'amélioration des transports de la vie quotidienne. En Ile-de-France, depuis la réalisation du RER E et de la ligne 14 du métro (lancés lorsque Michel Rocard était premier ministre), les transports collectifs pâtissent en effet d'un sous investissement chronique.

Si la décentralisation des transports tant en province (TER, transports urbains) qu'en Ile-de-France (présidence du Syndicat des transports d'Ile-de-France transférée à la région en 2006) a démontré sa pertinence, le désengagement notamment financier de l'Etat a constitué un frein au développement d'une offre de transport collectif répondant aux besoins de nos concitoyens.

Ce sont les raisons pour lesquelles les premières interventions de Nicolas Sarkozy apparaissaient prometteuses : rétablissement d'une participation de l'Etat pour la construction de voies pour les bus et les tramways (abandonnée lorsque J. Chirac était Président de la République), réalisation de 1 500 km de voies de transport collectif en site propre en dehors de l'Ile-de-France, modernisation des lignes de RER en Ile-de-France, mise en place d'un réseau automatique pour améliorer les liaisons inter banlieues dans le cadre du projet de Grand Paris... Cinq ans après, les désillusions sont nombreuses : le réseau de transport du Grand Paris est, dans le meilleur des cas, un projet à moyen ou long terme qui visera à relier les grands pôles d'activité économiques franciliens sans pour autant améliorer les transports de la vie quotidienne, et dont le financement reste incertain (l'Etat n'a toujours pas apporté la dotation en capital de 5 milliards d'euros prévue pour la Société du Grand Paris); l'Etat n'a apporté aucun financement aux modes de transport doux en province. En Ile-de-France, si la RATP, dont l'Etat est le seul actionnaire, a effectivement financé à hauteur de 50 % (le solde étant apporté par le STIF présidé par le Président socialiste de la Région Ile-de-

France) l'acquisition du matériel roulant sur le RER A (qui est la ligne de transport collectif la plus chargée au monde), aucun nouveau crédit d'Etat n'a été apporté au financement des transports de la vie quotidienne depuis 5 ans. Ce décalage considérable entre les promesses et les actes n'a pas empêché Nicolas Sarkozy de parader le 5 décembre 2011 au moment de la mise en service de la première rame nouvelle sur le RER A en cherchant, tel un « coucou », à s'approprier les initiatives de la Région Ile-de-France.

### *L'hégémonie du mode routier renforcée*

Au début de son quinquennat, Nicolas Sarkozy a plaidé à juste titre pour un rééquilibrage au profit des modes les plus respectueux de l'environnement (rail et voie d'eau), en annonçant la réalisation de la liaison fluviale à grand gabarit Seine Nord, la création d'autoroutes ferroviaires pour réduire le nombre de camions en transit, l'amélioration de la desserte ferroviaire du Port du Havre, l'amélioration de la fiabilité du transport ferroviaire de fret, la diminution des péages versés à RFF (propriétaire de l'infrastructure ferroviaire) par les entreprises de fret ferroviaire.

Lors de son discours du 16 juin 2009 au Havre, Nicolas Sarkozy a par ailleurs annoncé sa volonté de faire passer la part de marché des modes non routiers de 14 à 25 % du transport de marchandises d'ici 2020.

Si l'effondrement de la SNCF dans le fret ferroviaire depuis 10 ans (baisse des trafics de 50 %) s'explique aussi par l'arrivée de la concurrence intramodale, par un sous investissement de sa part dans la modernisation de son matériel et l'amélioration de la fiabilité de son offre, le retard pris sur la maintenance du réseau ferré (6,5 milliards d'euros seraient aujourd'hui nécessaires), l'absence de plan de modernisation du réseau fluvial ou le choix de privilégier un partenariat public privé pour la réalisation du projet de canal Seine Nord (dont le coût est estimé à 4,2 milliards d'euros) qui en décale encore la construction (le choix entre les deux groupements d'entreprises candidates n'interviendra que dans le courant du second semestre 2012) relèvent en revanche de l'entière responsabilité de Nicolas Sarkozy et de son gouvernement.

En fait, sous la pression des lobbies routiers, la seule décision suivie d'effet de Nicolas Sarkozy dans le transport de marchandises a consisté

à publier le décret du 17 janvier 2011 qui permet le passage de 40 à 44 tonnes de la limite du poids total autorisé en charge des poids lourds. En renforçant ainsi la compétitivité du mode routier face aux modes fluvial et ferroviaire (au risque en outre d'accentuer l'usure des infrastructures routières sans que les crédits d'entretien ne soient revus à la hausse), ce décret est en contradiction complète avec les annonces répétées du Président de la République sur la priorité aux modes respectueux de l'environnement.

## LE RENFORCEMENT DU RÔLE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE ET LA CONSTITUTION DE FILIÈRES INDUSTRIELLES DANS LES TRANSPORTS AU POINT MORT

### *L'absence de pilotage stratégique des entreprises du secteur des transports a conduit à des situations de blocage*

Si Nicolas Sarkozy avait démontré, lorsqu'il était ministre des Finances, qu'il pouvait être attentif au rôle de l'Etat actionnaire (sauvegarde de Bull et d'Alstom), et si, contrairement à son prédécesseur, qui avait privatisé les sociétés autoroutières, privant ainsi les finances de l'Etat de ressources récurrentes, il n'a pas bradé au privé les participations publiques dans le secteur des transports (la privatisation des aéroports régionaux a été gelée en juin 2011), Nicolas Sarkozy a été en revanche incapable de mettre en œuvre un pilotage stratégique cohérent des entreprises du secteur des transports dont l'Etat est actionnaire.

Il s'est comporté en actionnaire brouillon voire en apprenti sorcier se servant parfois des entreprises publiques pour compenser partiellement le désengagement de l'Etat (300 millions d'euros investis par exemple par la RATP sur le matériel roulant du RER A), en n'apportant pas les dotations en capital suffisantes pour leur permettre de faire face à leurs obligations, et en ne réglant aucun des conflits de compétence entre entreprises publiques. Si les exemples de cette politique brouillonne sont nombreux (articulation entre ADP et Air France KLM sur le devenir de la plate forme aéroportuaire de Roissy, absence de financement suffisant pour les investissements devant être portés par Voies Navigables de France ou les grands ports maritimes...), ils sont surtout patents dans le domaine ferroviaire. Ainsi, en dépit de quelques progrès récents (sur l'exploitation de la ligne B du RER), l'articulation entre la SNCF et

la RATP en Ile-de-France gagnerait à être clarifiée. Les deux entreprises exploitent du ferroviaire lourd (domaine de prédilection de la SNCF) et des lignes de tramway ou tram train (domaine de prédilection de la RATP). L'Etat actionnaire n'a pas tranché. Mais le problème majeur reste la gouvernance du système ferroviaire entre la SNCF d'une part et RFF d'autre part. Nicolas Sarkozy a refusé de résorber la dette de RFF (28 milliards d'euros) qui obère les capacités du système à se régénérer et à se développer et il a attendu les derniers mois de son quinquennat pour indiquer, dans le cadre des assises du ferroviaire, son souhait d'unifier au sein d'une structure unique les métiers de la gestion de l'infrastructure ferroviaire aujourd'hui répartis entre les deux entreprises. Cette annonce n'a pas empêché les deux entreprises de communiquer ensuite de manière désordonnée sur le fait que l'Etat allait arbitrer dans un sens favorable à leur thèse, démontrant ainsi la faiblesse congénitale de leur actionnaire unique.

### *La valorisation embryonnaire de filières industrielles dans le secteur des transports*

Les moyens mis à la disposition de l'industrie dans le secteur des transports sont aujourd'hui dispersés, mal coordonnés et dénotent une absence de perspectives de long terme. En dépit de plusieurs annonces portant tant sur la nécessaire réindustrialisation de la France que sur la priorité à donner à l'innovation ou au renforcement de la coopération industrielle dans le secteur des transports (sur le modèle d'Airbus), Nicolas Sarkozy n'a pas rationalisé les dispositifs de soutien aux entreprises et à l'investissement (OSEO, crédit impôt recherche...) et n'a pas cherché à orienter le Fonds stratégique d'investissement à destination d'entreprises clés dans domaine des transports. Ce sont les raisons pour lesquelles si le secteur des transports reste un point fort traditionnel, l'industrie française ferroviaire a perdu tous les appels d'offres lancés depuis plusieurs années (le dernier en date en octobre dernier en Arabie Saoudite face aux Espagnols). Dans ces conditions, on peut craindre que l'annonce récente de la création d'une structure de coopération de la filière ferroviaire regroupant les constructeurs et mainteneurs de matériel, l'ingénierie, les entreprises de BTP, les autorités organisatrices, les opérateurs et gestionnaires d'infrastructure relève au mieux du vœu pieu tardif.

Si Nicolas Sarkozy, contrairement à son prédécesseur, a témoigné un intérêt réel pour les transports, il a fait preuve dans ce domaine d'une

vision « court termiste » et d'une totale incapacité à piloter une politique cohérente dans le temps. Il s'est finalement contenté de qu'il maîtrise le mieux : les effets d'annonce et la politique d'affichage. Cinq ans après l'élection de Nicolas Sarkozy, dans un secteur où les décisions engagent sur le long terme, les principaux dossiers n'ont pas avancé et les moyens financiers restent très largement en deçà des besoins, rendant ainsi encore plus difficiles les arbitrages que devra prendre son successeur.

Gilles MERGY



## PARTIE IV

# La République abîmée





## Chapitre 1

# Nicolas Sarkozy ou la mise en spectacle de l'Etat

*Si la communication politique est un exercice ancien et indispensable, Nicolas Sarkozy aura été le premier politique en France à inverser le rapport entre l'action et la communication pour accorder à cette dernière la priorité, voire lui faire supplanter l'action.*

*Ainsi, il a utilisé les outils de l'Etat à son profit exclusif pour raconter l'histoire qu'il souhaitait, celle du président nouveau d'un pays moderne.*

*Cette approche a produit des effets pervers aux conséquences préoccupantes (législations faites à la va-vite, annonces suivies de reculs en rase campagne). Elle s'est surtout heurtée à la réalité du manque de résultats, que le maquillage des chiffres ne suffit à cacher. Elle se retrouve aujourd'hui au centre du rejet non seulement du Président actuel, mais de la crise de confiance envers les institutions de la République. De ce point de vue là aussi, cinq ans de sarkozisme auront laissé des traces.*

### NICOLAS SARKOZY : UN PRO DU « STORYTELLING »

Lorsque Jules César a fait défiler Vercingétorix enchaîné dans Rome ou lorsqu'étaient organisées cérémonies et piécettes de théâtre jouées par les habitants d'une ville avant l'entrée du roi de France, il s'agissait déjà de communication politique : ces actions portaient un sens et diffusaient un message politique à destination des habitants qui y participaient comme des spectateurs. La cinquième République n'a pas dérogé à cette règle de mise en scène du pouvoir et les exemples sont nombreux, du Général de Gaulle place de la République à François Mitterrand sur la roche de Solutré.

Au cours des cinq dernières années, Nicolas Sarkozy a marqué une forme de rupture avec ces héritages. La communication politique a changé de statut : d'outil au service de l'action, elle est devenue l'action

elle-même, avec pour objectif de remodeler les consciences et de déposer autant que possible les citoyens de leur libre arbitre. Lorsque François Mitterrand grimpe les chemins de Solutré, nul n'est obligé de croire le récit qu'il promet. Lorsque Nicolas Sarkozy multiplie les lois inopérantes sur l'immigration jusqu'au climax du débat sur l'identité nationale, nul n'est censé refuser la fracture qu'il entend construire.

Il serait erroné d'imaginer la pratique de cette mise en spectacle comme improvisée : Nicolas Sarkozy l'a pensée et réfléchi suite à deux événements pour lui fondateurs. Le premier est sa défaite aux élections européennes de 1999. Alors que Nicolas Sarkozy se présentait à la tête d'une liste d'union RPR / DL (démocratie libérale) à vocation majoritaire, il se retrouve distancé par son ancien mentor Charles Pasqua, allié pour l'occasion à Philippe de Villiers, et il conquiert pour quelque temps la réputation d'homme politique le plus impopulaire<sup>1</sup>. Le second événement est le 21 avril 2002. Du premier événement, Nicolas Sarkozy tire comme conclusion qu'il faut d'un côté agir sur la rationalité, mais également sur l'émotion. De l'échec de Lionel Jospin malgré son bilan, il comprend que l'attente des électeurs repose tant sur l'action que sur la perception de l'effectivité de celle-ci. Si l'on en croit Yasmina Reza, Laurent Solly, directeur adjoint de la campagne de 2007 aurait ainsi déclaré, « la réalité n'a aucune importance, il n'y a que la perception qui compte ». L'aveu et le cynisme sont terribles mais le ton est donné.

Dès son arrivée au ministère de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy introduit donc une nouvelle méthode d'exercice du pouvoir dans laquelle il met en spectacle son action et son personnage au travers du récit, avec un héros, un acteur, des personnages, des méchants, des gentils, des drames, des ressorts dramatiques et des intrigues ; ce récit, c'est celui d'un « homme pressé » qui laisse aux intellectuels parisiens le temps de la réflexion, pendant que lui « agit », monte au créneau sur chaque dossier, personnellement, sans se laisser berner par les « conservatismes », que ceux-ci viennent d'une opposition qualifiée d'irresponsable et coupée des réalités ou des blocages de l'appareil d'État.

La communication ne sert plus à démontrer la validité des décisions politiques, mais s'apparente désormais à une forme d'action qui, par la

1. Rappelons que, réputé excellent candidat, Nicolas Sarkozy n'a en fait gagné qu'une seule des trois campagnes qu'il a menées. S'il a gagné en 2007, il a en revanche été écrasé en 1995, alors qu'il était porte-parole d'Edouard Balladur, comme en 1999.

répétition du discours, contribue à creuser des fractures, à identifier des oppositions entre personnages, à entretenir des conflits. Plus que cela, le discours politique, avec ce qu'il comporte comme acceptation de l'argumentation et désaccord, disparaît derrière le « storytelling » devenu parole incontestable, mais qui, pour s'imposer, a besoin de la vitesse, autre élément essentiel d'exécution de l'adversaire par Nicolas Sarkozy.

C'est ainsi que Nicolas Sarkozy a assimilé l'idée que la presse ne se lève pas contre un politique qui la nourrit, et qu'au delà, s'il l'abreuve copieusement, il s'en fait une alliée dans sa conquête du pouvoir. Il a également assimilé l'idée que peu importe la nature exacte de l'information donnée à son sujet, pourvu qu'il soit au centre de l'actualité, avec l'idée de contraindre l'adversaire à se positionner en réaction, forcément conservatrice. D'où l'articulation de la vitesse et de la saturation. D'un côté, la saturation par la multiplication de messages segmentés – un pour la presse écrite, un pour la radio, un pour les télévisions du soir – démontre une maîtrise totale de la réalité et interdit au concurrent de s'opposer sur le fond des propositions. Souvent, même, le concurrent ne parvient pas à développer son argumentaire, qui de toute façon est rejeté en réaction, en opposition, illégitime face à la parole ministérielle. La vitesse se trouve dans la création immédiate de nouveaux messages. Dès lors que la télévision doit présenter tous les soirs quelque chose de différent, l'Etat sarkoziste fait le choix de lui offrir cette actualité nouvelle, qui chasse la précédente dont bien peu se souviennent qu'elle a même existé...

La Place Beauvau a constitué de 2002 à 2007 le champ d'expérimentation de cette nouvelle manière de faire de la politique ainsi que le fait remarquer Robert Badinter : « La rhétorique du Président Sarkozy, dont on ne saurait nier le talent, est marquée du sceau du volontarisme politique. Le « je », le « moi » sont toujours présents. Ils scandent le propos : « moi je n'admets pas, moi je n'accepte pas... ». À la dénonciation du mal succède l'annonce des temps nouveaux où, grâce à la volonté sans faille du leader, régnera enfin la sécurité partout et pour tous »<sup>1</sup>. Par ailleurs, le fait qu'il s'agisse d'un domaine habitué à utiliser des outils statistiques a considérablement facilité la mise en scénario. Ainsi, « l'état 4001 », utilisé

1. Citation extraite de sa préface au rapport de Terra Nova, « L'imposture – Dix années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy ». Pour la critique de l'approche sarkoziste, on se référera également au rapport de juillet 2011 de la Cour des comptes sur les politiques de sécurité, hélas d'une grande pertinence.

par le ministère de l'Intérieur pour recenser de manière indicative les infractions faisant l'objet d'une plainte devient après 2002 un outil de pilotage en cascade des services, avec un processus narratif adjoint. La place Beauvau invente ainsi ce que les services appellent le « sarkomètre » : régulièrement, les autorités de police des meilleurs et des moins bons départements, préfets, directeur départementaux de la sécurité publique et colonels commandant un groupement de gendarmerie sont convoqués pour explications, remontrances et félicitations dans un spectacle à huis clos, mais qui filtre néanmoins dans la presse locale et dont tout le ministère sait qu'il existe pour se délecter des listes officielles des vainqueurs et des vaincus. La contrainte descend ensuite l'échelle hiérarchique du fait de la terreur ressentie par chaque responsable, jusqu'aux premiers échelons qui se conforment à la demande. Ainsi que l'écrit encore Robert Badinter, c'est un système d'une inefficacité toute soviétique qui s'est mis en place entre 2002 et 2007 : « Pareille approche évoque celle des Etats communistes de jadis. D'abord la fixation par le Commissariat au Plan des objectifs à atteindre dans le prochain quinquennat. Aux organes responsables de réaliser ensuite ces objectifs. À défaut d'y parvenir, ce sont eux et non les planificateurs qui auront failli, avec les conséquences qu'on connaît. Résultat : sur le papier, les objectifs étaient toujours atteints voire dépassés. Mais la réalité, toujours têtue, n'était pas au rendez-vous fixé. Alors on demandait aux chiffres de dire la vérité officielle plutôt que d'exprimer la réalité des faits. On sait où cette gestion politique du réel a conduit les économies des Etats communistes ».

Mais la mise en spectacle de l'Etat ne se limite pas à l'obtention de résultats obligatoires. Elle s'étend à l'affichage de la volonté de réaliser une transformation sociale. Au travers des discours répétés, vient la construction d'une vision de la France faite d'oppositions et de fractures qu'il convient d'entretenir pour construire une majorité électorale<sup>1</sup>. Immigration et sécurité ont encore constitué le champ prioritaire d'expérimentation de cette nouvelle approche. Nicolas Sarkozy a su se servir de la figure de l'immigré pour en faire un thermomètre de l'efficacité étatique, avec la fixation d'objectifs chiffrés de reconduites à la frontière et le durcissement des conditions d'acquisition de la nationalité. Bien évidemment, les administrations soumises à ces objectifs qui forcément augmentaient d'année en année ont trouvé des solutions créatives pour faire

1. C'est dans cet usage du discours que se trouve le principal et essentiel point commun entre Nicolas Sarkozy et Silvio Berlusconi.

parvenir les « bons chiffres » à Paris et de fait, jamais l'opacité sur les données chiffrées n'a été aussi grande depuis 10 ans. En se servant des étrangers, Nicolas Sarkozy a réussi subtilement à délégitimer l'humanisme fraternel et à réhabiliter la soumission à l'Etat comme valeur essentielle. Ce faisant, il a renforcé à son profit un clivage et obligé à la loyauté des électeurs potentiels qui auraient pu lui faire défaut mais qui, dans ce cas, ne pouvaient admettre la relativisation de la loi pour des motifs humanitaires.

D'autres exemples peuvent être mentionnés. Par l'épisode du « karcher » Nicolas Sarkozy s'est posé en champion des personnes qui se sentent oubliées par les forces de l'ordre, alors même qu'il en était le ministre, tout en désignant la figure visible, reconnaissable et peu sympathique du jeune à capuche comme un repoussoir. Par le biais d'une défense médiatiquement affichée des victimes de la délinquance, il est parvenu, sans que le sujet de l'efficacité ne soit abordé, à légitimer un renforcement de l'arsenal répressif et à rendre cette approche populaire.

Nicolas Sarkozy a ainsi privilégié la promotion de l'image qu'il entendait incarner et au final s'est peu soucié de réalité. Il a réussi à imposer ses options en ne cherchant que marginalement à résoudre des problèmes. Il a préféré le métapolitique au politique et ceci explique aussi son succès de 2007, après cinq années où ses passages télévisuels font des succès d'audience et où les sondages démontrent sa popularité continue.

Il ne faut pas chercher une autre explication à l'accumulation des lois dans ces domaines, lois qui ne sont pas évaluées et dont les décrets d'application ne sont pris souvent que bien après. Ce qui est important, c'est la production législative; elle démontre l'action, elle organise un camp, explique de quel côté se trouve l'Etat, désigne un adversaire, le récidiviste ou le juge laxiste. Mais alors que les historiens apprennent que la répétition des lois identifie l'inefficacité de l'Etat, la logorrhée législative des dix dernières années incarne la nouvelle supériorité du « storytelling » sur l'action : elle incarne le résultat, affiche des valeurs politiques, dénonce des opposants, valorise son inspirateur.

## LA MISE EN SPECTACLE DE L'ÉTAT GÉNÉRALISÉE À L'ENSEMBLE DE L'ACTION PUBLIQUE

Elu président, Nicolas Sarkozy a poursuivi et étendu l'approche développée au ministère de l'Intérieur. La rupture promise sera d'abord celle de la forme avec « le roi fainéant » qui a occupé l'Élysée dans le passé récent.

Cela transparaît dans l'organisation inédite de la communication, plus proche de la série américaine « West Wing » que de la pratique traditionnelle du pouvoir. En opposition avec la pratique de délégation aux ministres, Nicolas Sarkozy fait remonter l'essentiel du pouvoir de décision à l'Élysée et le concentre sur sa personne et un petit groupe opaque de conseillers. Cette équipe est en contact direct et quotidien avec les directeurs de cabinet des ministres, choisis par l'Élysée, souvent issus de la Préfecturale car sélectionnés par Claude Guéant qui lui rendent prioritairement compte. Alain Juppé, de retour au gouvernement, reçut ainsi comme directeur de cabinet Jacques Gérard, ancien directeur adjoint de cabinet de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur. Les ministres se trouvent désormais réduits à des porte-parole délégués aux éléments de langage, qui subissent la règle du différentiel de l'information : celle-ci remonte, mais ne descend pas, et ils sont pendus aux rubriques « confidentiel » des bonnes feuilles parisiennes par lesquelles Nicolas Sarkozy diffuse ses jugements sur ses collaborateurs, ainsi rendus responsables de politiques dont ils n'assurent que l'exécution.

Appuyé sur ce nouveau dispositif, qui ne fait que décalquer le rapport entre le ministre de l'Intérieur et ses préfets, « l'homme pressé » se transforme en « omniprésident ». Nul domaine ne lui échappe, il agit en tout, partout, présent sur l'événement, réagissant au quotidien : aucune préoccupation ne doit être laissée en friche, même si elle n'appelle pas réaction publique; il ne faut pas laisser du temps au temps, mais le prendre à revers pour le maîtriser, pour la plus grande gloire du maître du palais. La saturation s'étend à l'ensemble des pages des journaux; dans chaque article, qu'il s'agisse de faits divers, d'économie, de politique étrangère, il faut que le Président soit cité, critiqué, attaqué, rancun de l'action face aux conservatismes, et cela même si le résultat n'est pas forcément au rendez vous. Ainsi de la suppression de la taxe professionnelle, décidée et annoncée par le Président seul, sans aucune étude préalable, les services de Bercy étant ensuite chargés de trouver les solu-

tions techniques aux innombrables contraintes posées par l'Elysée. Résultat : deux taxes au lieu d'une et un dispositif sensiblement plus compliqué. Ainsi de l'annonce surprise de la suppression de la publicité sur les chaînes du service public au moment même où les services travaillaient sur l'augmentation de cette ressource.

Qu'importe si la mise en œuvre est délicate, le débat est passé et le Président incarne la posture du mouvement, ce qui est le plus important... Le domaine économique et fiscal fournit d'autres exemples nombreux. Ainsi, à l'été 2008, au début de la Présidence française de l'Union européenne, alors que les prix des carburants explosent, Nicolas Sarkozy développe son activisme auprès des médias et de la Commission européenne pour demander au plus vite une modification du système de la TVA communautaire. Tous les experts du dossier sont dubitatifs en observant les négociateurs français dépenser leur énergie en pure perte. Au final, la délégation française s'est ridiculisée, la crédibilité de la France a souffert, rien n'a changé, mais Nicolas Sarkozy s'est présenté en défenseur du pouvoir d'achat. La lutte contre la fraude fiscale aura connu le même sort, avec des annonces vigoureuses de listes de fraudeurs, pour des résultats pour le moins anémiques. Qui se rappelle des déclarations d'Eric Woerth ? Le dernier exemple en date, l'annonce d'une « taxe Tobin », risque de connaître le même sort... l'idée – de gauche, c'est encore mieux – est récupérée et promue comme l'expression irréfragable d'une volonté d'action qui ne s'en laisse pas compter face à un ennemi impitoyable – ici le financier apatride –, le propos sature l'espace médiatique, pour s'évaporer : la taxe Tobin que Nicolas Sarkozy était prêt à faire tout seul face au reste du monde restera selon toute vraisemblance lettre morte, après avoir provoqué un débat avec l'Allemagne et quelques rires ailleurs devant une attitude quasi berlusconienne... Mais de résultat, point.

## **AVEC L'ÉPUISEMENT DU PROCESSUS, LE REJET DE NICOLAS SARKOZY MAIS AUSSI LA MÉFIANCE ENVERS LES INSTITUTIONS**

Pour vivre, le processus doit se renouveler en permanence. Mais vient un jour où le besoin de résultats ne supporte plus d'être chassé, surtout en matière sociale et de pouvoir d'achat. Ce temps du bilan exige de l'omniprésident qu'il rende compte. Et chacun, à qui tout a été promis en espérant qu'il oublie, se retourne. Le processus de mise en spectacle,

malgré son originalité politique est, du point de vue de l'efficacité publique, voué à l'échec.

Il est difficile de dater précisément ce retournement spectaculaire du processus, qui d'atout devient un boulet rendant Nicolas Sarkozy inaudible. Autant la période au ministère de l'Intérieur n'a pas amené de rejet dans l'opinion, autant l'omniprésidence provoque aujourd'hui une opposition frénétique. C'est du reste moins un échec précis qui l'explique qu'une perte de confiance progressive et durable. La courbe de popularité devient négative dès décembre 2007, puis oscille avant de plonger dans le rejet à l'automne 2009, au moment où l'affaire de l'EPAD<sup>1</sup> cristallise les ressentis négatifs. Il apparaît clairement que le spectacle ne fonctionne plus en argumentaire mais provoque rejets et rires ; les ressorts sont cassés, les clés décryptées par les électeurs.

L'Elysée rentre donc dans un nouveau processus, mais reste trop lié au logiciel précédent pour fonctionner correctement et pour rectifier le tir. Ainsi, à l'automne 2011, pour contrer l'idée du « Président des riches »<sup>2</sup>, sort du chapeau une taxe sur les nuits d'hôtel les plus chères, qui disparaît dix jours plus tard... Décrié comme candidat permanent, Nicolas Sarkozy se lance dans plusieurs entreprises de « (re-)présidentialisation », pour regagner une stature et une posture faite de hauteur et de distance. Mais celle-ci apparaît aussi comme trop feinte pour incarner la crédibilité tant souhaitée.

De la passion de l'épisode sarkoziste pour son *reality show* resteront deux héritages à dépasser :

- Il faudra d'abord surmonter la violence du verbe, qui s'est inscrite en faux ces dernières années contre l'évolution vers un processus de civilisation de la vie politique. Ce verbe revigoré, cette violence lexicale d'une parole politique qui impose sans débat est consubstantielle à l'expression de la volonté comme valeur essentielle du sarkozisme. Mais quand le résultat n'apparaît pas et qu'il faut fuir la réalité, alors, seule subsiste dans sa nudité la violence verbale et la dégradation de l'adversaire en ennemi, comme lorsque Bernard

1. La perspective de l'arrivée à la tête de cet établissement public de Jean Sarkozy a choqué la France.

2. Titre de l'ouvrage de M. Pinçon et M. Pinçon-Charlot, éd. La Découverte, 2010.



Accoyer, président de l'Assemblée nationale, assimile les conséquences d'une alternance à celles d'une guerre<sup>1</sup>. Cela révèle un refus du débat, de la construction d'un rapport de force, un combat sans paix possible, à l'image de la relation qui oppose la gauche à Silvio Berlusconi en Italie.

- Il faudra travailler au réinvestissement de la crédibilité du politique qui, dans son désir de vitesse, aura tout dit et tout promis, mais dont le bilan s'avère des plus maigres... au grand détriment de la parole même. Les Français ont très certainement compris les jeux des *spin doctors* et n'y croient plus. Nul doute que la popularité des candidats qui se parent de postures contestataires dans les sondages indique une volonté de reprendre la main face à ceux qui leur racontent des histoires : les électeurs ne veulent plus s'en laisser conter.

L'épisode sarkoziste laissera probablement une trace sur les approches politiques et les rapports sociaux. La répétition continue d'évidences depuis dix ans a, au travers du vocabulaire, ouvert des portes auparavant fermées et engagé une réinstitution sociale autour de valeurs conservatrices. Lorsque Laurent Wauquiez, normalien agrégé parfaitement au courant de la puissance des mots, évoque le « cancer de l'assistanat », il sait qu'il imprime sur des ressentis et des angoisses une histoire faite d'individualismes, de reproches, de revanches. Il sait qu'il promet à celui qui gagne peu et lorgne le bien de son voisin que ce dernier gagnera moins que lui, là où un politique responsable devrait promettre qu'il fera tout pour que les deux gagnent plus. Il sait qu'il entretient une opposition. Il sait qu'il impose des fractures à la société, qu'il promeut le rejet du collectif. Il sait aussi qu'il s'inscrit dans cinq années d'histoires similaires qui ont remodelé la société française mais qui l'ont épuisée.

Antoine LEGUEST \*

1. Déclaration à l'Assemblée nationale le 11 janvier 2012.



Liberté



## Chapitre 2

# Le massacre des contre-pouvoirs

*Nicolas Sarkozy n'aime pas les contre-pouvoirs et, de manière cohérente, a procédé à une concentration méthodique du pouvoir de décision entre ses mains et celles de ses conseillers, notamment Claude Guéant, secrétaire général de l'Élysée jusqu'à sa nomination comme ministre de l'Intérieur. L'impact sur les institutions a été direct, avec des membres du gouvernement réduits aux seules fonctions de communication et un Premier ministre qualifié de « collaborateur ». Quant au Parlement, malgré les intentions affichées d'améliorer ses conditions de travail, il n'a jamais été conçu autrement qu'une chambre d'enregistrement, jusqu'au basculement à gauche du Sénat à l'automne 2011.*

*Avec son projet de révision constitutionnelle, annoncée à la fin de l'année 2007, le Président de la République a semblé vouloir changer de cap, pour moderniser les institutions de la V<sup>e</sup> République, rechercher un meilleur équilibre des pouvoirs et donner plus de place aux citoyens. Mais cette réforme constitutionnelle, votée en 2008, ne s'est pas traduite par un renforcement des contre-pouvoirs, notamment au Parlement.*

*Par-delà les rapports de l'exécutif et du législatif, d'autres institutions ont été ébranlées. La justice a été atteinte dans ses fondements même. Dans le domaine du « quatrième pouvoir », les relations de Nicolas Sarkozy avec les grands groupes de presse ont sans cesse posé problème. La réforme de la désignation du président de France Télévisions en est une autre illustration.*

*Enfin, le quinquennat de Nicolas Sarkozy restera comme celui de la déconstruction des autorités administratives indépendantes (AAI), motivée principalement par des motifs de rationalisation. Plusieurs AAI qui avaient marqué leur indépendance ont été fusionnées au sein du Défenseur des droits, créé au moment de la réforme constitutionnelle de 2008, dans des conditions d'impréparation aggravée.*

*A tout cela s'ajoute le mépris de Nicolas Sarkozy pour tous les corps intermédiaires comme le tissu associatif ou les syndicats : la consultation syndicale, lorsqu'elle a existé, a été instrumentalisée. Tout le périmètre de la négociation collective sort abîmé du quinquennat.*

La démocratie française n'est pas en grande forme en ce début 2012. Depuis près de cinq ans, Nicolas Sarkozy a, au nom de l'efficacité la plupart du temps, bousculé les institutions. Au sein de l'Etat, les rapports entre le pouvoir exécutif, le Parlement et l'autorité judiciaire (voir le chapitre « Une justice piétinée ») ont été dénaturés, avec une concentration extrême des pouvoirs à l'Élysée. Au sein même de l'exécutif du pays, le Premier ministre a été réduit au rang de collaborateur du Président et les ministres ont été avant tout chargés de communiquer sur les décisions élyséennes prises sans eux.

La révision constitutionnelle de 2008 a laissé planer l'espoir d'une véritable modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, alors surtout qu'un large travail avait préparé l'adoption du texte. Ces espérances ont été déçues : les contre-pouvoirs locaux ont été affaiblis (voir le chapitre « Décentralisation : l'étouffement programmé des contre-pouvoirs locaux »); le quatrième pouvoir, les médias, a souffert des rapports incestueux entre Nicolas Sarkozy et les plus grands groupes, tandis que les médias publics étaient sous contrôle. Quant aux corps intermédiaires, associations et syndicats notamment, ils ont été méprisés pendant cinq ans.

Le bilan est au final très négatif. Revivifier les institutions du pays et la démocratie française reste un impératif pour le prochain quinquennat.

## LE RENOUVEAU DES DROITS DU PARLEMENT N'AURA PAS LIEU

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, vingt-quatrième révision de la Constitution de 1958, avait pour ambition principale de revaloriser le Parlement et de permettre une forme de rééquilibrage au sein des institutions. Le Parlement a vu certaines de ses prérogatives renforcées, mais en aucun cas la révision n'a fait émerger un « hyper-parlement » pour équilibrer un « hyper-président » (Dominique Rousseau). Pis, certains ont pu parler d'agonie de la démocratie parlementaire<sup>1</sup>.

Le gouvernement continue à exploiter toutes les procédures habituelles pour s'assurer de l'adoption des textes choisis au rythme choisi.

1. Voir la note de Terra nova : <http://www.tnova.fr/note/lagonie-de-la-democratie-parlementaire>

La procédure dite « accélérée », qui a remplacé la déclaration d'urgence (art. 45), est ainsi très souvent utilisée : par exemple pour l'examen des lois sur l'autonomie des universités, sur le travail dominical ou sur le service minimum dans les écoles. Elle est devenue une commodité dont le gouvernement use et abuse. La frénésie législative enferme le Parlement dans un travail précipité et peu propice aux débats de fond ainsi qu'à la préparation de textes de qualité.

Par ailleurs, le « temps législatif programmé », nouveau concept mis en œuvre par la réforme constitutionnelle, devient la nouvelle arme du gouvernement contre l'obstruction et contre les droits de l'opposition. Le temps est globalisé, les interventions sont décomptées et, en fin de parcours, les amendements finissent par être votés sans débat, les temps de parole étant épuisés.

Plus symptomatique encore, le vote bloqué (art. 44 al. 3) est massivement mis en œuvre. Sous la XIII<sup>e</sup> législature, il aura été utilisé plus de vingt fois.

Parfois, quand le gouvernement se trouve en grande difficulté face à sa majorité peu présente voire réticente, il utilise l'arme temporaire mais terriblement efficace de la réserve de vote. Le vote du texte est alors différé. Il peut même arriver – cela a été le cas lors du vote du texte sur le Défenseur des droits – que le gouvernement utilise une autre arme : celle de la seconde délibération.

Au-delà des dérives de ce parlementarisme ultra-rationalisé, le droit de message aux Assemblées (art. 18), inspiré du régime présidentiel américain, et vivement souhaité par Nicolas Sarkozy qui l'a utilisé à Versailles dès le 22 juin 2009, a traduit de façon claire la dérive présidentialisante du régime, alors même que les conditions de mise en cause de la responsabilité du chef de l'Etat n'ont pas été revues. Une autre pratique, non constitutionnelle celle-ci, l'invitation une fois par mois par le chef de l'Etat des députés et sénateurs de la majorité présidentielle, a accentué le phénomène. Pour le constitutionnaliste Dominique Rousseau, le couple Président de la République / président du parti majoritaire, laissant loin le Premier ministre, est désormais au centre du jeu institutionnel. La révision a ainsi produit un « gouvernement présidentiel » et un « Parlement présidentialisé ».

Enfin sur la question des nominations, un pouvoir de blocage a été donné au Parlement pour les nominations à certains postes en nombre réduit. On observera cependant que le Parlement n'est pas allé à l'encontre des propositions du Président. Ce droit de veto théorique du Parlement constitue en réalité un leurre.

## UN QUATRIÈME POUVOIR AFFAIBLI

S'agissant des modes de nomination des présidents des chaînes publiques, France Télévisions et Radio France, Nicolas Sarkozy a décidé que le cynisme devait remplacer l'hypocrisie. Il l'a dit et redit : « Je ne vois pas pourquoi l'actionnaire principal de France Télévisions, en l'occurrence l'Etat, ne nommerait pas son Président ». Jusqu'à présent, le président de la holding était nommé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) qui n'avait jusqu'alors pas fait preuve d'un esprit de rébellion particulièrement net. Pourtant, Nicolas Sarkozy a décidé de substituer à ce processus un mode de désignation plus simple, par ses soins, sans évidemment envisager de rendre le CSA plus indépendant. La consultation du Parlement a été introduite dans le texte pour faire passer la pilule. Il reste que son pouvoir de blocage – la nomination doit pour devenir effective recueillir une majorité des 3/5 des commissions compétentes au Sénat et à l'Assemblée nationale – est fictif. Par ailleurs, les Présidents ainsi nommés, quelles que soient leurs qualités, sont perpétuellement soupçonnés d'être à la solde de l'Élysée, et chaque décision prise – bonne ou mauvaise d'ailleurs – fait d'eux des suspects permanents aux ordres du pouvoir.

Avec le reste de la presse, le constat n'est pas plus brillant et l'affaire des « fadettes » en est un exemple éloquent. En septembre 2010, *Le Monde* et deux de ses journalistes ont déposé une plainte devant la justice pour violation du secret des sources. Les services de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) sont en effet intervenus pour tenter d'identifier la source d'un journaliste, Gérard Davet, qui enquêtait sur l'affaire Bettencourt. On apprendra plus tard que la DCRI a obtenu de France Télécom la communication des fadettes du journaliste, et a identifié un membre du cabinet de M. Alliot-Marie, David Sénat, qui a été sur le champ démis de ses fonctions. Une instruction est en cours car, même si aucune écoute illégale n'a été mise en cause, la communication de ces relevés est en soi attentatoire à la vie privée et au



secret des sources des journalistes. Plus globalement, la proximité de Nicolas Sarkozy avec les grands groupes de presse (S. Dassault pour *Le Figaro*, A. Lagardère, M. Bouygues) est sans précédent dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République.

## LA DECONSTRUCTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES AU PROFIT D'UN DÉFENSEUR DES DROITS INABOUTI

Depuis quelques décennies, le paysage institutionnel français avait vu apparaître plusieurs autorités administratives indépendantes créées par la loi afin d'exercer des missions de surveillance ou de régulation dans certains domaines, de manière indépendante des administrations centrales. Absorbant parfois des champs de compétence autrefois confiés au pouvoir judiciaire et à ses administrations, les autorités administratives indépendantes ont pris peu à peu une certaine ampleur. Seul le Médiateur de la République, précurseur puisque créé dès les années 1970, a eu quelques difficultés à s'affirmer face à l'exécutif. En revanche, le Conseil supérieur de l'Audiovisuel, le Défenseur des enfants, la Halde (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité), la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) ou encore le Contrôleur des lieux de privation de liberté sont devenus peu à peu des institutions encombrantes, multipliant les prises de position ou les décisions gênantes pour le gouvernement.

La création d'un Défenseur des droits a été préconisée par le comité Balladur sur le modèle du Defensor del Pueblo espagnol. L'article 71.1 de la Constitution, adopté dans une totale impréparation, puisque personne ne savait quelle serait l'ampleur exacte des compétences du défenseur, sacralise cette fonction spécifique destinée à veiller au respect des droits et libertés fondamentales. La nature exacte des institutions fusionnées avec le Médiateur de la République a longtemps fait débat jusqu'à l'adoption de la loi organique du 29 mars 2011, près de trois ans après la révision constitutionnelle. Aujourd'hui, la fusion est opérée, Dominique Baudis a été nommé premier titulaire du poste et brille par sa discrétion plus que par son indépendance. L'indépendance des collègues constitués pour chaque fonction auprès du Défenseur n'est pas garantie. Pour assurer la réalité d'un Défenseur des droits indépendant et démocratique, il aurait fallu créer de véritables adjoints avec

délégations de compétences, organiser des collèges pluralistes et professionnalisés, avec consultation obligatoire et avis conforme préalable à la décision. Rien de tout cela n'a finalement été fait. Les autorités administratives indépendantes ont été ainsi sacrifiées sur l'autel de cet ersatz d'*ombudsman* à la française, nouvelle créature constitutionnelle aux mains de l'Elysée.

## LE MÉPRIS DES SYNDICATS ET DES CORPS INTERMÉDIAIRES

Les diatribes de Nicolas Sarkozy contre l'héritage de Mai 68 et les « interdictions d'interdire », son ironie récurrente sur le service minimum qui brise les grèves, en disent long sur sa conception du dialogue social. Le sommet social du 18 janvier n'a trompé personne, alors même que le dialogue sur des sujets comme la réforme des retraites ou le financement de la protection sociale n'ont pas été travaillés en concertation avec les partenaires sociaux.

Enfin, force est de constater que tous les éléments qui font de la France un tissu social riche et équilibré ont été affaiblis. Les collectivités territoriales ont fait l'objet de modifications profondes à visée électorale, les syndicats ont été négligés et le tissu associatif a à peu près disparu de tout discours public.

Avec Nicolas Sarkozy et la culture préfectorale érigée au rang de modèle, la France a été menée à la baguette, sans recherche de l'intérêt collectif. De ce point de vue là également, la démocratie française ne va pas bien et a besoin d'un sursaut.

Artémis VARENNE \*

## Chapitre 3

# La justice piétinée

*Les réformes de la justice impulsées par les gouvernements issus des élections présidentielles de 2002 et de 2007 ont profondément modifié l'organisation et le fonctionnement du système judiciaire. Elles sont marquées par l'empreinte très forte de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur jusqu'en 2007 puis Président de la République.*

*Le discours sarkoziste s'articule autour de trois axes majeurs : sécurité, efficacité, protection des victimes. Cette trilogie constitue tout le fondement des politiques publiques menées depuis 2002, avec en toile de fond les attentats du 11 septembre 2001, qui ont ancré le débat sécuritaire dans l'opinion publique française. Durant cette décennie, c'est d'abord la place Beauvau, ensuite l'Elysée, qui dicte les arbitrages réalisés. Le discours est populiste et alarmiste. Il se fonde sur une logique de la peur<sup>1</sup>.*

*Ce discours sécuritaire implique, pour se traduire en actes, un contrôle total de l'appareil d'Etat. Or, il existe un lieu, une poche de résistance à cette politique sécuritaire menée tambour battant : la justice.*

*Pendant ces dix années, Nicolas Sarkozy s'est efforcé de mettre au pas des magistrats jugés trop indépendants. Tout a été déployé pour atteindre cet objectif : l'arsenal législatif avec une inflation de textes accentuant la répression, dont la loi sur les peines planchers encadrant le pouvoir des juges, mais également tout le dispositif administratif par une mainmise sur la nomination des magistrats et sur leur carrière. A cet égard, la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, affichée comme une volonté de rapprochement des juges et des citoyens, vise également à faire taire une institution estimée trop indépendante. La réforme avortée de la justice pénale – avec comme mesure phare la suppression du juge d'instruction – a traduit de manière*

1. « Ce peut être un jour chacun d'entre nous, un de nos parents, un de nos enfants. C'est une vie brisée, mutilée, une famille détruite, et qui peut l'être par un mineur comme par un adulte ». Intervention de Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire – Installation de la Délégation aux victimes, 11 octobre 2005.

*paroxystique cette volonté sans précédent de mainmise du pouvoir politique sur la justice. Au centre du débat se trouve aussi la question de l'action publique et des liens entre le parquet et les politiques. Figure emblématique de cette politique, le procureur Philippe Courroye est aujourd'hui sur la sellette – et mis en examen – pour sa conduite dans l'enquête préliminaire menée dans le dossier Bettencourt.*

*Le bilan de ces années se traduit par un échec profond. L'institution judiciaire a été utilisée pour mener à bien une politique de répression poussée à l'extrême. Une inflation législative à ce jour jamais connue durant la V<sup>e</sup> République a servi les desseins de cette politique qui ne cache plus son réel fondement : un populisme pénal largement assumé (I). A ce constat s'ajoute le fait que les moyens budgétaires n'ont pas suivi et que la justice s'est trouvée démunie face aux missions qui lui étaient confiées. Des tentatives de modernisation menées sans réelle cohérence et de manière désordonnée n'ont fait qu'accentuer les difficultés (II). Enfin, la justice aura été méprisée, humiliée, marquée par les errements des « affaires » et la volonté de mainmise du politique (III).*

## L'INFLATION LÉGISLATIVE AU SERVICE D'UNE POLITIQUE DE RÉPRESSION

Aujourd'hui, la justice est confrontée à d'importantes difficultés qui se sont aggravées ces dernières années. Très récemment, en décembre 2011, fait sans précédent, la Conférence des procureurs de la République s'est réunie à Paris pour voter une motion demandant un nouveau statut pour garantir l'indépendance des magistrats et des conditions de travail satisfaisantes afin de leur permettre de remplir leur mission de service public. Quelques jours plus tard, la Conférence des présidents de tribunaux de grande instance a emboîté le pas. Pour les présidents et les procureurs, l'inflation législative a démultiplié les audiences et les tâches, de sorte que les magistrats ne sont plus en mesure de faire face.

Les magistrats sont en « burn out ». Depuis 2002, les textes législatifs se sont succédé les uns aux autres sans bilan véritable. L'orientation sécuritaire est inflationniste. Plus grave encore, elle crée elle-même les conditions d'une machine judiciaire qui tourne malgré elle à vide. L'ère Sarkozy est marquée par un axiome : à chaque fait divers, une loi. Durant toute cette période, Nicolas Sarkozy, qu'il soit ministre de l'Intérieur ou Président de la République, a multiplié les interventions publiques

mettant en cause les magistrats à chaque survenance d'un crime sexuel. A chaque fois, il a fait voter un texte par le Parlement en mettant en cause une magistrature laxiste qui ne sait pas assumer son rôle de protection des victimes. La situation a atteint son paroxysme en 2011 avec l'affaire Laetitia Perrais, la réaction présidentielle suscitant alors une grève sans précédent dans la magistrature.

### *Une justice pénale soumise à un régime d'hyper-activité*

L'attente du pouvoir politique durant ces deux législatures est claire : l'appareil judiciaire doit être au service de la répression.

Les lois se sont multipliées avec la création d'incriminations nouvelles et une aggravation des sanctions. Ainsi, la loi du 9 septembre 2002 dite Perben I d'orientation et de programmation pour la justice, la loi du 18 mars 2003 dite de sécurité intérieure et enfin la loi du 9 mars 2004 dite Perben II ont renforcé les droits des victimes, élargi le champ de la répression par la création de nouvelles incriminations, et aggravé les peines. Pour rendre la répression plus efficace, le législateur a renforcé les pouvoirs de la police et du parquet dans la procédure. Les enquêteurs bénéficient d'une compétence territoriale étendue et le « droit de se taire », instauré par la loi sur la présomption d'innocence au profit du mis en cause, a été abrogé.

Durant cette législature, le parquet, fortement sollicité, a changé peu à peu de physionomie. Ses pouvoirs se sont rapprochés de plus en plus de ceux d'un magistrat du siège. Avec la création en 2004 de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (*plea-bargaining* à la française), le mouvement n'a cessé de s'accroître. La loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance a parachevé le système, avant les élections présidentielles de 2007, en durcissant la répression des mineurs délinquants. Le procureur devient un quasi-juge mais le statut des magistrats du parquet ne suit pas, loin de là, cette évolution.

L'inflation législative s'est poursuivie après l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République. L'arsenal répressif a été renforcé. Mais, ainsi que le candidat de l'UMP l'avait annoncé pendant la campagne, la priorité est donnée à la lutte contre la récidive. Pour atteindre un objectif de réduction des récidives, le gouvernement a d'abord fait voter la loi du 10 août 2007 sur la récidive des majeurs et mineurs, et

instauré des peines planchers pour les infractions commises en état de récidive légale. Fondé sur une méfiance du juge pénal, ce texte édicte une peine obligatoire en matière de récidive. Mais le texte ne suffira pas. Après un nouveau fait divers, le gouvernement a fait voter la loi du 25 février 2008 sur la rétention de sûreté et l'irresponsabilité pénale, qui va plus loin dans la logique répressive en créant un « droit pénal d'anticipation ». Le texte instaure ainsi *le régime de la rétention de sûreté*, mesure permettant de retenir, à titre exceptionnel, dans un centre fermé dénommé centre socio-médico-judiciaire, les personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans pour certains crimes, et qui présentent à l'issue de leur peine une probabilité très élevée de récidive et une particulière dangerosité résultant d'un trouble grave de leur personnalité<sup>1</sup>.

A la suite des recommandations formulées dans le rapport du 30 mai 2008 du Premier président de la Cour de cassation consulté à la demande du Président de la République, ce dispositif a été parachevé avec *la loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale*. Ce texte a complété la loi du 25 février 2008 et encadré les conditions de placement en rétention de sûreté, qui impliquent désormais notamment que l'intéressé ait, pendant sa détention, bénéficié d'une prise en charge médicale, sociale ou psychologique adaptée. La loi a en outre instauré le recours au traitement inhibiteur de libido (appelé improprement castration chimique) pour le détenu dans le cadre d'une injonction de soins.

A cela s'est ajouté un durcissement des réponses à la délinquance des mineurs.

Durant toute cette période, la droite a mis en avant un de ses thèmes de prédilection : la lutte contre la délinquance des mineurs qui devrait passer par davantage de fermeté et par une remise en cause de l'ordonnance du 2 février 1945, texte fondé sur la primauté de l'éducatif. Les politiques publiques menées visent à renforcer la répression pénale. La Protection judiciaire de la jeunesse a vu peu à peu ses missions recentrées sur le pénal au détriment de l'éducatif.

1. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 février 2008 (décision n° 2008-562 DC), a censuré la disposition qui prévoyait une application rétroactive de la mesure à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement.

Amorcé par *la loi du 9 septembre 2002*, qui reformule le principe de la responsabilité du mineur en le fondant désormais sur les capacités de discernement et non plus sur l'âge et met en outre en place de nouvelles structures comme les « *centres éducatifs fermés* » et les « *établissements pénitentiaires pour mineurs* », le dispositif répressif de lutte contre la délinquance des mineurs a été renforcé. La loi du 10 août 2007 sur les peines planchers n'épargne pas les mineurs délinquants : *les peines planchers sont applicables aux mineurs récidivistes de plus de 13 ans*, l'excuse de minorité pouvant être écartée, et les mineurs de 16 ans encourent les mêmes peines minima que les récidivistes majeurs.

Enfin, la *loi du 10 août 2011*, très largement inspirée des propositions de la *commission Varinard* a parachevé la construction d'un nouveau droit pénal des mineurs, qui anéantit peu à peu les principes fondamentaux posés dans l'ordonnance de 1945. La loi crée ainsi un tribunal correctionnel pour mineurs composé d'un juge professionnel et de deux assesseurs citoyens. Ce tribunal est compétent pour juger les mineurs récidivistes âgés au moment des faits de 16 à 18 ans et poursuivis pour avoir commis un délit punissable d'au moins trois ans d'emprisonnement. Elle instaure par ailleurs une procédure de convocation nouvelle devant le tribunal pour enfants sans instruction préalable (convocation par officier de police judiciaire ou agent de police judiciaire), revient sur les conditions de placement sous contrôle judiciaire, prévoit l'application aux mineurs de l'assignation à résidence avec surveillance électronique et modifie enfin la composition et la procédure de la cour d'assises pour mineurs.

L'inflation législative à dominante répressive alourdit le travail des juridictions en matière pénale, alors que les moyens budgétaires – RGPP oblige – ne sont pas à la hauteur des enjeux. En dix ans, de 2000 à 2009, les condamnations pour crime ou délit ont augmenté de 16 % et en vingt ans, le nombre d'emprisonnement ferme a bondi de 20 %<sup>1</sup>.

Cette politique du « tout répressif », qui avait en 2007 tout pour séduire l'opinion publique et qui a sans nul doute contribué à la victoire du candidat Sarkozy, est un véritable échec. Loin d'avoir résolu les problèmes de délinquance et de récidive, elle aboutit paradoxalement à faire tourner à vide l'appareil répressif qui absorbe toujours plus

1. Chiffres extraits du rapport Terra Nova : « l'imposture : dix années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy ».

d'entrants et qui doit pousser dehors de futurs sortants ou même – et c'est tout le paradoxe du système – éviter de les faire entrer.

### *Une justice pénale instrumentalisée au profit d'une politique de répression mal pensée*

En dépit de son caractère prolix, cet arsenal législatif n'a pas montré une réelle efficacité.

En premier lieu, les résultats en matière de baisse de la délinquance restent aléatoires et ne correspondent pas en tout cas aux objectifs affichés. En effet, si les chiffres de la délinquance font apparaître pour 2010 une diminution des atteintes aux biens (- 2,3 %), on constate aujourd'hui une augmentation des infractions d'atteintes à la personne (+ 2,5 % en 2010). Certes, le gouvernement fait état en 2011 d'une baisse générale de la délinquance pour l'année 2010. Encore faudrait-il que ces chiffres soient fiables. Or, dans un rapport publié au mois de juillet 2011, la Cour des comptes a soulevé l'opacité du système statistique actuel. Selon la Haute juridiction financière, entre 2002 et 2009, les atteintes à l'intégrité physique des personnes, qui ont connu une hausse de 20 %, sont enregistrées par les services de police « selon la qualité de la victime ou la nature des faits sous une quinzaine d'index qui ne leur sont pas réservés ». En outre, certaines plaintes ne sont pas enregistrées. Par ailleurs, la délinquance fait l'objet d'un traitement différencié : la petite délinquance occupe la quasi-totalité de l'activité pénale judiciaire tandis que le terrain de la délinquance financière a été largement délaissé<sup>1</sup>.

En second lieu, ce système toujours plus répressif a induit des effets pervers. La loi de 2007 sur les peines planchers s'est traduite inévitablement par une hausse des condamnations à des peines d'emprisonnement ferme. Cette augmentation des peines d'emprisonnement a provoqué ensuite de manière inévitable un accroissement important de la population carcérale. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a voulu remédier à ces difficultés en prévoyant notamment dans certaines conditions la recherche systématique d'aménagements de peines d'emprisonnement ferme. Cette conjonction des deux législations a engendré un transfert des difficultés sur la dernière phase du procès pénal : l'exécu-

1. Seules 21 informations judiciaires ont été ouvertes en 2008 au pôle financier du TGI de Paris (101 en 2006 et 88 en 2007).



tion des peines. Au début du mois de juin 2011, le député Eric Ciotti a déposé un rapport faisant état de 80 000 à 87 000 peines non exécutées. Ces chiffres ont été contestés par plusieurs associations et syndicats. Le rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée présenté par le député Etienne Blanc<sup>1</sup> souligne qu'un rapport rendu public en mars 2009 par l'Inspection générale des services judiciaires a constaté que 82 000 peines d'emprisonnement ferme étaient en attente d'exécution (13 %). Certes, parmi ces peines, 90 % sont des peines inférieures ou égales à un an. Mais ainsi que l'ont noté les parlementaires de droite ou de gauche siégeant à cette commission, cette situation n'était pas acceptable.

Elle traduit un échec patent de toute la politique publique de Nicolas Sarkozy en matière de prévention de la délinquance. Le système pénal tourne à vide : des juges prononcent des peines qui ne sont pour la plupart pas exécutées.

Les chiffres de ce même rapport font état d'une augmentation entre 2005 et 2008 de plus de 11 % des délais de traitement des affaires correctionnelles. Le délai de réponse pénale entre 2000 et 2009 s'est également dégradé, souligne le rapport, et l'explosion du nombre d'affaires jugées par les tribunaux correctionnels sur cette période explique en partie cette dégradation. En 2010, un justiciable doit attendre 5 ans avant d'être jugé en cour d'assises.

A cela s'ajoute des taux record de surpopulation carcérale (65 262 détenus au 31 décembre 2011) et un taux de suroccupation de 113,2 %. Le nouveau projet présenté par le gouvernement visant à la création de 24 000 places de prison supplémentaires ne règlera rien aux difficultés et ne fera qu'entretenir ce cercle vicieux de la répression, avec des coûts budgétaires particulièrement élevés.

### *Une justice civile délaissée*

La politique du « tout répressif » a eu aussi pour effet de concentrer tous les efforts sur la justice pénale, la justice civile étant délaissée.

1. Assemblée Nationale n°3177 : Rapport d'information par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée et présenté par M. Etienne Blanc.

A moyens constants, il est difficile d'éviter de recourir à la méthode du « choix des contentieux ». La droite a choisi le sien : le contentieux pénal. Force est de constater que ce choix n'a pas permis d'améliorer les conditions de traitement du contentieux civil. Or, ce contentieux est celui du quotidien des français. C'est celui qui les concerne ou les concernera au moins une fois dans leur vie.

Le dernier rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ 2010, données 2008) donne certains chiffres intéressants sur l'évaluation du système judiciaire français comparé aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe. Le système judiciaire français, conclut le rapport européen, prend du retard. La CEPEJ a en effet mis au point une méthode qui permet d'évaluer de manière quantitative l'efficacité d'un système judiciaire. Parmi les indicateurs utilisés, le *clearance rate*, obtenu en divisant le nombre d'affaires terminées par le nombre d'affaires nouvelles et en multipliant par 100 le résultat obtenu, mesure la capacité d'un système judiciaire à faire face au flux des affaires entrantes. Si ce taux est supérieur à 100, l'Etat « termine » plus d'affaires qu'il n'en reçoit. En dessous de 100, cela signifie que le stock d'affaires judiciaires s'accroît, comme les délais de jugement. *Avec un taux de 94,8, souligne le rapport, la France prend du retard alors que l'Autriche (100,7), la Norvège (105,1) et la Suisse (101) résorbent leurs stocks.*

Ainsi, à titre d'exemple, la situation des procédures de divorce est assez symptomatique. Le rapport note qu'en 2008, la durée moyenne d'une procédure dans ce type de contentieux atteignait 564 jours. A titre de comparaison, le délai est de 331 aux Pays-Bas, 243 en Finlande, 234 en Suède, 180 en Autriche, 153 au Danemark.

Loin de résoudre la question des délais de jugement, la droite s'est contentée de réformettes votées successivement mais sans réelle cohérence : suppression des avoués, modification de la procédure orale, contribution pour l'aide juridique<sup>1</sup>. Elle n'a pas non plus réglé la question de *l'aide judiciaire*, alors que *là encore, les chiffres publiés par la CEPEJ ne sont pas très gratifiants pour l'Etat français, qui consacre en moyenne 353 euros par affaire*. En Belgique, le chiffre s'élève à 397 euros, en Italie à 787, aux

1. Un dispositif nouveau impose au justiciable de payer des droits de quelques dizaines d'euros pour exercer une action en justice (article 1635 bis Q bis du code général des impôts introduit par la LFR n° 2011-900 du 29 juillet 2011 et décret n° 2011-1202 du 28 septembre 2011 relatif au droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoué près les cours d'appel et à la contribution pour l'aide juridique).

Pays-Bas à 1029 et en Grande-Bretagne à 1 131 euros. Certes, en France, il est possible d'obtenir l'aide juridictionnelle (assistance gratuite d'un avocat) dans 1 392 affaires pour 100 000 habitants (en Suisse le chiffre est de 510 affaires seulement). Mais il reste néanmoins que le bilan n'est pas très bon, la France étant relativement en retrait dans ce domaine pourtant fondamental en cette période de crise économique et financière.

La justice française a aujourd'hui besoin d'une grande réforme de l'accès aux droits, englobant l'aide juridictionnelle pour les foyers en difficulté et la question des Maisons de justice, autre chantier laissé en jachère par le gouvernement. Par ailleurs, l'accès à la justice des classes moyennes est aujourd'hui une vraie question. Les personnes ou foyers qui ne répondent pas aux critères de l'aide juridictionnelles ne peuvent très souvent pas assumer la charge d'un avocat<sup>1</sup>.

## UNE JUSTICE DÉMUNIE

Les réformes conduites dans la justice depuis 2002 s'inscrivent dans un processus déjà engagé depuis plusieurs années, notamment avec la mise en œuvre en 2001 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). En 2007, le mouvement s'est accéléré. Les intentions de la majorité présidentielle étaient clairement annoncées : réforme de la carte judiciaire, suppression des avoués près les cours d'appel, et, comme pour les autres services publics de l'Etat, la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Une telle politique de restriction budgétaire menée dans une institution déjà fragilisée par le manque de moyens ne pouvait qu'aboutir à un désastre. Les juridictions ne sont plus en mesure aujourd'hui d'assurer leurs missions de service public.

Par ailleurs, la réforme de la carte judiciaire, menée sans réelle cohérence et parfois même avec des arrière-pensées politiques, a créé des « déserts judiciaires ». Dans certains territoires, l'accès au tribunal de grande instance est devenu compliqué, et la question des distances n'a pas été réglée comme elle aurait dû l'être par la création de guichets électroniques.

1. A titre d'exemple, des honoraires d'avocat pour un divorce peuvent aller de 5 000 à plus de 20 000 euros pour une procédure.

### *La RGPP et la justice : chronique d'une paupérisation annoncée*

La RGPP a été imposée à l'institution judiciaire dans un contexte déjà fragile. La justice manque depuis longtemps de moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions. La RGPP s'est traduite par la mise en œuvre de plusieurs mesures : réduction, sinon suppression, des effectifs de policiers dans les juridictions, développement de la pratique de la visio-conférence afin de limiter le transfert des détenus, mise en place d'une politique de mutualisation centrale des achats, rationalisation des frais de justice criminelle grâce à la diffusion d'un guide des bonnes pratiques.

Ces mesures, qui ont accentué les tensions existantes entre objectifs et ressources, ont été souvent mal vécues par l'institution et ses agents. A terme, elles risquent de plonger l'institution dans un « régime » peu supportable, facteur de paupérisation.

Plus contestable encore, l'administration n'a pas hésité à recourir à des pratiques de management du secteur privé comme la méthode « lean » créée par l'industrie automobile japonaise. La question de l'adaptabilité de cette méthode au secteur public doit être posée.

Cette politique n'affiche en l'état aucun résultat convaincant. Elle aggrave la situation de la France par rapport à nos partenaires européens. Selon le rapport de la CEPEJ précité, la France est le *37<sup>e</sup> pays sur les 43 du Conseil de l'Europe pour le budget qu'elle consacre à la justice rapporté au PIB par habitant*. Elle est 14<sup>e</sup> sur 15 pays économiquement comparables. Ainsi, la France dépense *57,7 euros par an et par habitant* pour sa justice, montant très modeste comparé à celui consacré par les Italiens (71,8), les Britanniques (75,1), ou les Espagnols (86,3). Si l'on rapporte l'effort budgétaire à la richesse du pays, mesuré par le produit intérieur brut, *la France se situe ainsi au bas du classement avec moins de 0,30 % de son PIB consacré à la justice (hors système pénitentiaire)*.

### *Une réforme de la carte judiciaire menée sans réelle cohérence*

La réforme de la carte judiciaire était une des mesures du programme du candidat Nicolas Sarkozy. Elle a été menée tambour battant par le premier garde des Sceaux du quinquennat, Rachida Dati. L'enjeu était important car, jusqu'à présent, seule avait été menée à son terme la

réforme de Michel Debré en 1958. Les autres tentatives, notamment le projet de départementalisation porté en 1990-91 par Henri Nallet, se sont heurtées à de fortes oppositions et n'ont pu être réalisées. En 1997, E. Guigou a créé une Mission de réforme de la carte judiciaire utilisant des méthodes empruntées à la DATAR. Un premier aboutissement du chantier conduit à un décret du 30 juillet 1999, qui supprime 36 petits tribunaux de commerce.

La réforme de la carte judiciaire annoncée en 2007 devait être menée de façon progressive sur trois années. Elle a effectivement abouti à la suppression de 21 tribunaux de grande instance (sur 181) et de 178 tribunaux d'instance (sur 473). Cinquante cinq tribunaux de commerce (sur 239) ont été supprimés et six ont été créés. 62 conseils des prud'hommes ont été fermés. Dans le même temps, 14 juridictions ont été créées (7 tribunaux d'instance, 1 conseil des prud'hommes, 5 tribunaux et 1 tribunal mixte de commerce) dans des régions sous-dotées afin de garantir la continuité du service public de la justice.

Menée à son terme, avec tout de même de nombreuses résistances au sein des juridictions et une annulation prononcée par le Conseil d'Etat concernant notamment la suppression du tribunal de grande instance de Moulins, la réforme de la carte judiciaire est à bien des égards critiquable.

Au-delà des choix opérés, parfois partisans, qui ont souvent entraîné des contestations locales, cette réforme se trouve fragilisée par une difficulté importante : le projet ne prévoyait pas d'intégrer la dimension fondamentale de la répartition des contentieux. Face aux critiques devenues de plus en plus nombreuses, le garde des Sceaux a confié au Doyen Guinchard la présidence d'un groupe de travail chargé d'étudier la question de la répartition des contentieux civils entre les juridictions. Son rapport déposé en juin 2008 a conduit au dépôt d'un projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, voté in extremis à la fin de l'année 2011.

## UNE JUSTICE MÉPRISÉE

Plus grave encore, la justice est devenue une institution méprisée. Le président de la République, et avant lui le ministre de l'Intérieur qu'il était, n'a eu de cesse de mettre en cause les magistrats à chaque fait

divers médiatisé. De l'assassinat en 2005 de Nelly Crémel, la jeune joggeuse, au meurtre de Laetitia Perrais en passant par l'enlèvement et le viol d'un enfant par Francis Evrard, délinquant récidiviste, chaque événement a servi de prétexte à une stigmatisation des juges et de leur supposée irresponsabilité. C'est ce qui a fait vivement et courageusement réagir Jean-Louis Nadal, alors procureur général à la Cour de cassation, lors de l'audience de rentrée du 7 janvier 2011, critiquant ouvertement ceux qui visent à « inspirer à l'opinion des sentiments bas en instillant de manière extravagante la confusion entre la responsabilité du criminel et celle du juge dont on dénigre la décision ; tout cela avilit l'institution et, en définitive, blesse la République ».

C'est dans ce contexte que la révision constitutionnelle de 2008 a mis en œuvre une réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Signe de la défiance du politique à l'égard des magistrats, la réforme prévoit que désormais ces derniers deviennent minoritaires au sein du Conseil.

Plus symbolique encore de cette défiance à l'égard des juges, la réforme instaurant des jurés citoyens en correctionnelle a été votée en juin 2011. Elaborée à la va-vite, peu expertisée, cette réforme est déjà difficilement applicable et fort coûteuse.

Enfin, ce pouvoir politique restera dans l'histoire comme celui qui aura exercé le poids hiérarchique le plus fort que l'on n'ait jamais connu sur le parquet. De l'affaire Bettencourt à l'affaire Karachi, l'intrusion, parfois d'ailleurs mal dissimulée, du pouvoir politique dans les enquêtes préliminaires et les procédures judiciaires a créé un malaise qui ne pourra être dissipé que par le changement du statut du parquet.

### *Le CSM rénové : un premier signe de la défiance du politique*

Réformer le CSM était devenu une nécessité. La dernière réforme remontait à la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993. Cet organe constitutionnel chargé d'assister le Président de la République dans sa mission de garant de l'indépendance judiciaire devenait en effet peu adapté aux évolutions de la société. L'affaire d'Outreau avait accentué les critiques de corporatisme portées à son encontre.

Visant à rapprocher les citoyens de la justice, la réforme du CSM, incluse la révision de 2008, a modifié en profondeur les dispositions de

l'article 65 de la Constitution. Elle a redéfini ainsi tant la composition que les attributions de cet organe constitutionnel en accentuant l'ouverture de l'institution vers l'extérieur et en octroyant aux justiciables de nouveaux droits.

La présidence du CSM n'est plus confiée au président de la République. Mais, contre toute attente, celui-ci demeure le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, l'article 64 de la Constitution n'étant pas modifié en ce qu'il cantonne le CSM dans un rôle d'assistance du Président de la République. Là se situe toute l'habileté du système sarkozien : un affichage en apparence plus démocratique mais une réalité plus sombre, avec notamment la réduction au silence de la formation plénière du CSM qui auparavant s'était constituée de manière coutumière pour émettre des avis sur des faits significatifs traduisant une atteinte à l'indépendance de la justice.

La nouvelle composition du CSM traduit une volonté de réduire l'influence jugée trop corporatiste des magistrats, autre défiance du politique. Les membres non magistrats deviennent majoritaires : ils sont huit à siéger aux côtés de sept magistrats. Six de ces membres « laïcs » sont désignés respectivement par le président de la République, le président de l'Assemblée Nationale et le président du Sénat, selon la procédure de l'article 13 de la Constitution. Ce déséquilibre marque un net recul par rapport aux standards européens.

Par ailleurs, la réforme aurait pu être l'occasion de revisiter les attributions des formations du CSM. Il n'en a rien été. Certes, la formation du parquet doit désormais donner son avis pour les nominations de tous les magistrats du parquet, y compris les procureurs généraux. Mais il ne s'agit que d'un avis simple. Or, si, lors de la législature 1997-2002, les gardes des Sceaux successifs s'étaient gardés de passer outre les avis du CSM pour les nominations au parquet, tel n'a pas été le cas durant la période 2002-2012. Les nominations contre l'avis du CSM parquet sont revenues à l'ordre du jour. Ainsi, M. Courroye, procureur de la république à Nanterre, a été nommé à contre l'avis négatif du CSM.

D'autres nominations récentes, comme celle de M. Molins, directeur de cabinet du garde des sceaux, nommé au poste de procureur de la République de Paris, sans opposition de la part de la formation parquet du CSM, suscitent des interrogations d'une autre nature.

On peut enfin souligner que cette réforme a procédé à une innovation sans précédent dans l'histoire de la magistrature en donnant aux justiciables la possibilité de saisir le CSM de plaintes concernant le comportement d'un magistrat. Cette nouveauté devra être évaluée au vu des décisions rendues depuis février 2011, date d'installation de ce CSM rénové.

### *Les jurés populaires en correctionnelle ou la défiance à l'égard des juges professionnels*

Avec pour objectif affiché de rapprocher la justice des citoyens, la loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs instaure des « citoyens assesseurs » dans les tribunaux correctionnels pour juger les affaires les plus graves, ainsi que dans les tribunaux d'application des peines. Elle modifie également les règles de composition des cours d'assises en créant en première instance une cour d'assises composée notamment de six assesseurs (au lieu de neuf dans la composition classique) dénommée par certains « cour d'assises *light* ». Le dispositif a été conçu à titre expérimental dans certaines cours d'appels.

Très critiqué par les professionnels de la justice, ce texte peine à dissimuler sa raison d'être : une défiance des politiques à l'égard des juges professionnels. Si l'objectif du rapprochement des citoyens et de la justice est consensuel, les choix opérés par le texte ne parviennent pas à convaincre. Peu expertisée, la réforme n'a été précédée d'aucun bilan, notamment sur l'existant des juridictions mixtes en France.

Plus grave, cette réforme aboutit à un réel paradoxe : elle a pour conséquence la diminution de la participation des citoyens dans les cours d'assises. Dans les tribunaux correctionnels, la participation des citoyens reste minoritaire<sup>1</sup>.

L'utilité de ce texte pose question, de même que son coût (coût global estimé à 32,7 millions d'euros en investissement initial, puis à 8,4 millions par an en frais de fonctionnement).

1. L'hypothèse initiale d'une grande majorité de citoyens assesseurs n'a pu être retenue pour des motifs constitutionnels : dans une décision du 20 janvier 2005 (décision n°2004-510 DC), le Conseil constitutionnel avait affirmé que l'article 66 de la Constitution, relatif à l'autorité judiciaire, ne s'opposait pas à ce que des juridictions pénales de droit commun comportent des juges non professionnels, mais, que, s'agissant des formations correctionnelles de droit commun, la proportion de juges non professionnels devait rester minoritaire.



### *La mainmise du pouvoir politique et la délégitimation du parquet*

Jamais sous la V<sup>e</sup> République la question de l'indépendance du parquet n'aura été autant au centre des débats sur la justice, autour des nominations de procureurs de la République contre l'avis du CSM, de procédures disciplinaires ou de mutations de procureurs généraux, dont la dernière en date, celle de Marc Robert, procureur général à Riom, a été annulée par le Conseil d'Etat. Quand en 1996, J. Chirac avait créé la Commission Truche en évoquant « le soupçon », la situation inquiétait déjà. Plus grave encore, les accusations portées contre le procureur de la République de Nanterre Philippe Courroye – auquel le principe de la présomption d'innocence doit naturellement s'appliquer –, décrédibilisent les fonctions de magistrat du parquet.

Pourtant, durant ces deux législatures, le gouvernement n'a eu de cesse d'éviter la discussion sur le statut du parquet. Ce refoulement n'est pas sans conséquence et rejaillit sur l'institution toute entière. Or, la question est aujourd'hui urgente. Le modèle historique du parquet est en effet aujourd'hui daté.

Les magistrats du parquet sont nommés par décret du Président de la République après un avis simple du CSM. Magistrats soumis du fait de leurs fonctions à une hiérarchisation plus forte que les magistrats du siège, ils font partie intégrante de l'autorité judiciaire au sens de l'article 66 de la Constitution. Depuis sa décision du 11 août 1993, le Conseil constitutionnel réaffirme constamment ce principe.

Depuis quelques années, d'importantes réformes ont changé le visage du parquet. Ainsi, la loi du 9 mars 2004 a renforcé le modèle hiérarchique du parquet. L'article 30 du code de procédure pénale énonce ainsi que le ministre de la Justice conduit la politique d'action publique déterminée par le gouvernement et veille à la cohérence de son application sur le territoire en adressant aux magistrats du ministère public des instructions générales. En outre, le développement de certaines pratiques des parquets comme le travail en temps réel (TTR) et la consécration par le législateur des mesures alternatives aux poursuites et de la CRPC (Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>1</sup>)

1. Le nombre de CRPC entre 2005 et 2008 a doublé passant de 27 200 à 56 326. Source : annuaire statistique de la justice 2009-2010.

ont entraîné davantage le parquet sur le terrain de la décision judiciaire, constitutionnellement réservé aux magistrats du siège.

Tirant les leçons de cette évolution, certains auteurs, comme Mireille Delmas-Marty, ont souligné que la réforme du parquet est devenue « quasi-inéluctable ».

Ce mouvement en faveur d'une réforme du parquet s'est encore accentué chez les universitaires et les professionnels de la justice à la suite de plusieurs décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, la CEDH a affirmé (arrêt Medvedyev, 10 juillet 2008) que le parquet français « n'est pas une autorité judiciaire au sens de l'article 5§3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (...). Il lui manque en particulier l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié ». Cette analyse a été ensuite réaffirmée dans un arrêt du 23 novembre 2010 (Moulin/ France).

Pourtant, le projet de vaste réforme du code de procédure pénale lancé en 2008 par le gouvernement en vue de supprimer le juge d'instruction aurait pu être l'occasion d'un débat national sur le statut du parquet. Il n'en n'a rien été. Cette stratégie d'évitement a été finalement fatale au projet de réforme, abandonné à la suite d'un mouvement de contestation des professionnels de la justice.

Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui le système est à bout de souffle. Et la réforme du statut du parquet reste le sujet tabou du quinquennat. Cependant, on n'éradiquera le soupçon qu'en coupant tout lien du parquet avec le pouvoir politique, lien incestueux qui ne peut se briser seul.

\*

Le bilan des réformes de la justice mises en œuvre de manière parfois frénétique mais souvent désordonnée au gré des événements médiatiques conduit à cette conclusion : au bout du compte, l'amélioration du fonctionnement de la justice n'est pas au rendez-vous. Le constat est plutôt celui d'une institution judiciaire à bout de souffle, de magistrats et de fonctionnaires en proie au découragement et à la démotivation. L'empilement des tâches nouvelles ne s'est accompagné que d'un renforcement insuffisant des moyens, qu'aucune modernisation sérieuse des

méthodes n'a permis de pallier. Les travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) soulignent la modestie relative de l'effort budgétaire de la France comparé aux autres membres du Conseil de l'Europe

Annoncées le plus souvent dans le bruit et la véhémence, les réformes de ces dix dernières années s'avèrent au final d'une efficacité discutable sinon introuvable, pour le justiciable lui-même.

Artémis VARENNE \*



## Chapitre 4

# Décentralisation : l'étouffement programmé des contre-pouvoirs locaux

*Les collectivités locales sont des outils efficaces pour lutter contre les difficultés économiques et sociales que traverse la France. Pour leur permettre d'aller plus loin dans cette mission, un troisième acte de la décentralisation est nécessaire et devra d'abord revenir sur les réformes réalisées par Nicolas Sarkozy depuis 2007, qui ont conduit à l'affaiblissement des collectivités locales. Le gouvernement a en effet mené en la matière une réforme décriée par les élus locaux, y compris de droite, Alain Juppé et Jean-Pierre Raffarin en tête. En rupture avec le mouvement de décentralisation engagé en 1982 et poursuivi par les gouvernements de droite, la création du conseiller territorial se traduit par un recul de la démocratie locale et de la parité. L'occasion est également manquée de faire des métropoles de vrais catalyseurs du rayonnement d'une région. Avec la suppression de la taxe professionnelle, les collectivités locales sont asphyxiées financièrement. Enfin, un mouvement de recentralisation est engagé, notamment dans le Grand Paris choisi par l'Etat, qui fait concurrence au projet des élus locaux.*

En 2012, la décentralisation aura trente ans. Elle devra être approfondie pour mieux répondre aux défis économiques et sociaux auxquels la France est confrontée et face auxquels les territoires ont un grand rôle à jouer, comme en témoignent les nombreux dispositifs anticrise mis en place par les conseils régionaux ou les investissements financés par les collectivités locales dans le cadre du plan de relance. Donner aux collectivités locales les moyens d'aller plus loin dans cette voie, en poursuivant les transferts de compétences de l'Etat aux territoires, c'est le sens du troisième acte de la décentralisation que la gauche appelle de ses vœux.

Mais ce troisième acte de la décentralisation devra d'abord revenir sur les décisions prises par Nicolas Sarkozy depuis 2007, qui n'ont eu pour seul objet que de porter atteinte aux collectivités locales, en égratignant au passage les valeurs et les principes fondateurs de l'élan engagé en 1982.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions<sup>1</sup>, votée moins d'un an après l'élection de François Mitterrand, jette les bases de la décentralisation en marquant une rupture, celle de la tutelle. Jusque-là, le préfet pouvait annuler un acte pris par une collectivité locale, pour des raisons de légalité mais aussi d'opportunité, avant même que celui-ci ne devienne exécutoire. A partir de 1982, le préfet ne dispose plus que du pouvoir de déférer un acte qu'il estime illégal au tribunal administratif.

Pour l'essentiel, les réformes conduites immédiatement après 1982, les nouvelles compétences transférées aux collectivités locales en 1983, la modernisation de la fonction publique territoriale ou encore la transformation des régions en collectivités locales de plein exercice après les élections régionales de 1986 ne font plus débat.

Entre 1986 et 1992, la gauche stabilise la décentralisation en améliorant l'équité avec la création du fonds de solidarité de la région Ile-de-France institué en 1991, et cherche, sans tout à fait y arriver, à avancer sur la voie du regroupement des communes<sup>2</sup>.

La gauche reprend ensuite le mouvement de décentralisation à partir de 1997, avec le transfert de la gestion des transports aux régions et surtout avec la révolution silencieuse, et concluante, de l'intercommunalité, qui permet de mettre en commun des services et des moyens et pallie ainsi l'émiettement communal qui caractérise la France avec ses presque 37 000 communes. Le mouvement, lancé avec la loi du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement »<sup>3</sup>, a ensuite été poursuivi par l'ensemble des gouvernements. Aujourd'hui, 95,5 % des communes appartiennent à une structure intercommunale à fiscalité propre, ce qui représente 90 % de la population.

1. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ouvre la voie à la mise en œuvre de la décentralisation. Elle provoque trois évolutions fondamentales : la suppression de la tutelle administrative et financière a priori exercée par le préfet; le transfert des fonctions exécutives du département et de la région du préfet vers les présidents des deux échelons de collectivité et la création de la région comme collectivité locale de plein exercice, la région ayant été d'abord créée sous la forme d'un établissement public.

2. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République améliore l'information des citoyens (avec, notamment, la mise à disposition de documents budgétaires), relance la coopération intercommunale et renforce les droits des élus au sein des assemblées locales.

3. Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

## LE BILAN DE LA DROITE AU POUVOIR : DE L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION À L'ACTE I DE LA RECENTRALISATION

Après 2002, pour la première fois, un gouvernement de droite, celui de Jean-Pierre Raffarin, s'est approprié la décentralisation et l'a poursuivie.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 inscrit ainsi à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution « l'organisation décentralisée de la République ». Pour l'outre-mer, de nouvelles possibilités d'évolution statutaires avec le consentement des populations ont été reconnues. La mise en œuvre de cette réforme a nécessité l'adoption de trois lois organiques relatives à l'expérimentation par les collectivités, aux référendums locaux et à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elle a également donné lieu à de nouveaux transferts de compétences à partir de 2005<sup>1</sup> : justifiés, dans le cas de l'organisation et du financement des transports ferroviaires de voyageurs, ou moins justifiés car relevant de la solidarité nationale, dans le cas du financement du revenu minimum d'insertion et du revenu minimal d'activité, ou encore de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Cette réforme était critiquable. Les transferts massifs de compétences vers les collectivités locales ont révélé un désengagement massif de l'Etat, l'allègement de la contrainte budgétaire étant privilégié au détriment d'une réflexion sur le rôle de l'Etat stratège et aménageur du territoire. Les avancées que l'on pouvait attendre en termes de démocratie locale (avec la possibilité d'organiser des référendums locaux décisionnels) et de différenciation de l'action menée en fonction des territoires ont été au final limitées du fait de modalités d'application trop restrictives.

Mais, depuis 2007, c'est à une nouvelle rupture inédite que l'on assiste, le Président de la République tente d'imposer une véritable *contre-réforme* des collectivités locales. Il a ainsi engagé un mouvement de défiance envers les élus, de négation des conseils régionaux par le biais du conseiller territorial, et de remise en cause de toute capacité d'action des collectivités locales par une réforme fiscale injuste.

1. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales énumère l'ensemble des compétences transférées de l'Etat vers les collectivités locales à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

## LA RÉFORME TERRITORIALE DE NICOLAS SARKOZY OPÈRE QUATRE RÉGRESSIONS

### *Le recul de la démocratie locale et de la parité*

Nouvelle catégorie d'élus instaurée par la loi du 16 décembre 2010<sup>1</sup>, le *conseiller territorial* doit remplacer, en 2014, les conseillers régionaux et généraux. Le mode de scrutin fait reculer la parité et le pluralisme local.

Prétextant la nécessité de réduire un nombre d'élus jugé trop important (de 6 000 à 3 000) et les dépenses associées, la création du conseiller territorial permet surtout à la droite d'envisager la reconquête des territoires gagnés par la gauche. L'argument du coût ne convainc pas : les conseillers régionaux et généraux ne représentent qu'1 % des élus locaux, et les indemnités qui leur sont versées s'élèvent à 0,28 % des dépenses de fonctionnement<sup>2</sup>.

Alors que l'introduction du scrutin à la proportionnelle avait permis de féminiser les assemblées locales, l'élection des conseillers territoriaux au scrutin majoritaire pour 80 % des sièges provoquera un *recul important de la parité* au niveau local : selon l'Observatoire de la Parité, à résultats constants, *parmi les nouveaux conseillers territoriaux, on ne compterait plus que 17 % environ de femmes élues*, alors qu'elles représentent près de 50 % des conseillers régionaux actuels. En effet, la création du conseiller territorial s'accompagne de la réintroduction du scrutin uninominal, là où les scrutins de liste avaient permis à des mesures paritaires (alternance d'hommes et de femmes dans les listes) de faire progresser le nombre de femmes élues.

Le conseiller territorial institutionnalise en outre le *cumul des mandats obligatoire* des fonctions de conseiller général et régional, le conseiller territorial devant représenter les deux échelons de collectivité locale.

Cette réforme « *cantonalise* » ensuite la *collectivité régionale*, par une forme de consécration du localisme au détriment d'une vision territoriale

1. La loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, dite « RCT », est le volet institutionnel de la réforme des collectivités locales du gouvernement avec notamment les mesures suivantes : la création du conseiller territorial, la suppression de la clause générale de compétences (sauf pour les communes); l'achèvement de l'intercommunalité d'ici 2013, ou encore la création des métropoles et pôles métropolitains.

2. *L'Etat pyromane*, sous la direction d'Olivier Ferrand, 2010, chapitre 10 : « Réforme territoriale, acte 1 de la recentralisation », p. 276.



de l'intérêt général. Le gouvernement aurait voulu tuer les régions qu'il ne s'y serait pas mieux pris. En effet, élus dans des cantons agrandis, les conseillers territoriaux représenteront les intérêts de leurs territoires. Cette réforme casse la dynamique régionale et la vision stratégique de l'aménagement des régions.

Centrée sur l'objectif non affiché de *reconquête des territoires* par la droite, la *loi fait globalement l'impasse sur la démocratie locale*. Quelques mesures éparées viennent seulement appuyer un timide statut de l'élu.

Enfin, outre-mer, en Guadeloupe et à La Réunion, la loi fusionne au sein d'une même assemblée les élus départementaux et régionaux, sans *aucune consultation des populations*, alors même que la Constitution pose un principe inverse (art. 73). Le Conseil constitutionnel, qui a trouvé un autre motif de censure de la loi avec le tableau des effectifs pour lequel le gouvernement s'y est repris à deux fois, n'a, de manière surprenante, rien trouvé à redire sur ce point.

### *Une réforme territoriale sans audace*

#### DES COMPÉTENCES ROGNÉES

« Je mets au défi quiconque (...) de trouver une seule personne, un seul élu qui n'a pas dénoncé un jour ou l'autre l'enchevêtrement des compétences des collectivités locales » (Nicolas Sarkozy, Saint-Dizier, octobre 2009). La *clarification des compétences* devait être le pilier majeur de la réforme territoriale, mais elle tarde à venir, plus d'un an après le vote. En réalité, elle est renvoyée à une loi ultérieure. Plus d'un an après le vote de la réforme, la clarification des compétences tant annoncée tarde à venir.

La loi organise en revanche une *spécialisation contre-productive des compétences*. Elle encadre la clause générale de compétences des collectivités<sup>1</sup> dans une grande confusion. Après les élections de 2014, régions et départements pourront élaborer des « schémas d'organisation des

1. La clause générale de compétence permet aux collectivités locales d'administrer librement leurs compétences sur leurs territoires (article 72 de la Constitution). Les collectivités peuvent donc intervenir, sous le contrôle du juge, dans tout domaine, sur la base de l'intérêt public local et dès lors qu'une compétence exclusive en la matière n'est pas dévolue par les textes à une autre personne publique.

compétences et de mutualisation des services » qui pourront prévoir des délégations de compétences croisées. Par ailleurs, les compétences de tourisme, sport et culture restent partagées entre communes, départements et régions. Enfin, le dispositif n'entrera en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015 et sera revu avant le 31 décembre 2017. On peut difficilement trouver « simplification » plus complexe !

Outre le fait qu'enlever la possibilité aux régions et départements de se saisir des questions qu'ils jugent stratégiques pour le développement de leur territoire constitue un frein puissant aux dynamiques locales, *l'encadrement des financements croisés* risque de se traduire par un désengagement massif des régions et départements dans le financement des investissements des communes moyennes. Le cumul de subventions de ces deux collectivités sera interdit, sauf adoption du schéma précité, et sauf pour les petites communes (moins de 3 500 habitants), les EPCI de moins de 50 000 habitants et dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme. Dans le contexte de diminution des dotations d'Etat, cette incertitude des cofinancements risque de pénaliser les investissements communaux.

#### LE CHOIX DE L'INTERCOMMUNALITÉ MINIMALE

Toutes les communes doivent rejoindre une intercommunalité au 31 mai 2013. A défaut d'adhésion volontaire, le préfet pourra prononcer le rattachement des communes isolées sans leur accord à une structure de coopération. La loi comprend également un ensemble de dispositions destinées à structurer le bloc « local » (communes et intercommunalités) : avec des mesures de fusions de communautés et de structuration de communes nouvelles, avec la suppression des « pays » et la dissolution des anciens syndicats techniques, le texte simplifie le paysage local. Toutefois, les mécanismes de fonctionnement de la nouvelle commission départementale de coopération intercommunale qui prendra en charge ces recompositions favorisent plutôt les rapports de force au profit du représentant de l'Etat que les solutions pragmatiques permettant la conclusion « d'accords amiables ».

En outre, la loi fixe le *principe de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel* pour les communes pratiquant le scrutin de liste, avec un système de fléchage, qui devrait concerner les communes de plus de 3 500 habitants. Mais ce seuil doit être débattu par le Parlement

dans un autre texte. En privilégiant l'intercommunalité comme mutualisation de moyens, *la réforme risque de réduire cet échelon à l'intendance, sans projet politique, affaiblissant la dynamique de la réforme intercommunale.* Quant aux *communes nouvelles*, le volontariat comme les conditions requises pour leur création les rendront exceptionnelles. La loi requiert soit l'accord de tous les conseils municipaux concernés, soit l'accord des électeurs de chacune de ces communes, consultés par référendum. Ainsi, le projet ne répond pas à la véritable difficulté du paysage local français qui réside dans l'émiettement de ses communes.

La *métropole* n'est pas à la hauteur des espoirs qu'elle avait suscités. Dans le but d'accroître le rayonnement des plus grandes métropoles françaises, la loi renonce à créer des collectivités locales de plein droit et crée seulement une nouvelle forme intercommunale, regroupant sur la base du volontariat plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants. Le texte ouvre théoriquement la possibilité à huit communautés urbaines (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg) de devenir métropoles si elles le souhaitent. Elles exerceront des compétences obligatoires (politique locale de l'habitat, politique de la ville, aménagement économique, social et culturel, etc.), certaines compétences du département (transports scolaires, voirie) et de la région (promotion à l'étranger du territoire). Mais *l'harmonisation fiscale au sein de la métropole, initialement obligatoire, est finalement restée facultative.* Or il sera difficile de mettre en œuvre de telles compétences sans détenir un pouvoir fiscal direct sur les taxes pesant sur le foncier et l'activité économique. À côté de la métropole est créé un nouveau type de syndicat mixte (le « *pôle métropolitain* ») composé exclusivement d'intercommunalités. Il s'agit de prendre en compte des métropoles « multipolaires », bien que les outils de coopération avancés restent assez flous en l'état. En définitive, ces deux « innovations » territoriales apparaissent comme de *simples labels dont le manque d'ambition trahit l'étroussure de vue du gouvernement et de sa majorité sur l'évolution des outils de gouvernance du monde urbain.* Le gouvernement et sa majorité n'ont, au bout du compte, que réussi à *ajouter des couches supplémentaires mal définies au « mille-feuille territorial »* pourtant tant décrié.

### ***L'étranglement financier des collectivités locales***

L'importance des déficits publics impose à l'Etat de procéder à des arbitrages financiers politiquement difficiles. Dès lors, la tentation est

forte de *reprendre la main sur l'allocation des ressources détenues par les collectivités locales*.

Mais faute de pouvoir revenir ouvertement sur la non-affectation des ressources dévolues aux collectivités locales, cette *recentralisation financière* prend davantage la forme d'un *accroissement de la contribution des pouvoirs locaux au financement de politiques publiques dont la décision relève du pouvoir central* (revenu de solidarité active, infrastructures nationales de transports, environnement) ou celle d'un désengagement progressif de l'Etat obligeant les collectivités à prendre le relais.

La *réforme de la taxe professionnelle* était indispensable. Le choix de remplacer la base « investissement » par une base « valeur ajoutée », c'est-à-dire une assiette large taxée à taux réduit, pouvait permettre de rééquilibrer les contributions respectives de chaque secteur d'activité et de moderniser l'impôt. Mais la mise en œuvre de cette réforme s'est traduite par trois dévoiements majeurs :

- L'objectif d'allègement de la fiscalité sur l'industrie et de rétablissement de la justice fiscale a été détourné en faveur d'une *réduction généralisée de l'impôt, coûteuse pour les finances publiques*. La réduction de la taxe professionnelle proprement dite atteindra près de 7 milliards d'euros, soit un *coût net de 5 milliards environ* (après prise en compte de la création de nouvelles taxes économiques et du gain d'impôt sur les sociétés).
- La *spécialisation* des ressources fiscales entre les différents échelons de collectivités, qui constitue une réforme dans la réforme, ampute en tout ou partie le pouvoir fiscal des régions et des départements, fragilise les agglomérations, et risque d'accroître les inégalités entre territoires. Elle fragilise également leur autonomie, les taux de la nouvelle cotisation entreprise étant fixés par l'Etat seul.
- Dans le cadre de la réforme, plusieurs mécanismes de *péréquation* sont prévus mais leurs effets sont difficilement quantifiables, faute de simulations fiables. Par ailleurs, la réforme de la taxe professionnelle a remis en cause deux dispositifs de péréquation horizontale entre communes, qui reposaient intégralement ou partiellement sur la taxe professionnelle (à savoir le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle et le fonds de solidarité de la région Ile-de-France).

### *Le Grand Paris ou la tentative de recentralisation*

Dernier avatar de la volonté de Nicolas Sarkozy de « reprendre en main » les collectivités locales et d'étouffer les contre-pouvoirs, la *loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris* crée un métro automatique de 130 km reliant les grands pôles économiques autour de Paris afin d'en accélérer le développement. Sa réalisation, ainsi que l'aménagement des quartiers environnant les futures stations, sont placés sous la responsabilité d'une nouvelle entité publique, la Société du Grand Paris, majoritairement contrôlée par l'Etat. Ce projet est critiquable à trois égards :

- *Il va à l'encontre de la démocratie locale et de la décentralisation.* Dans sa conception, il s'est opéré sans réelle concertation avec les élus parisiens, et, dans sa réalisation, il attribue à un établissement public industriel et commercial des compétences d'urbanisme qui empiètent largement sur celles des élus parisiens (sur la base toutefois d'une contractualisation avec les communes et intercommunalités concernées).
- *Il entre en concurrence avec un projet porté par les élus d'Ile-de-France et inscrit dans le projet du Schéma directeur de la région Ile-de-France (DRIF), élaboré par la région, « Arc Express », qui privilégie la rénovation et l'extension du réseau existant.* Il pose la question de sa complémentarité avec le réseau existant, sans parler de *son financement*. Le projet, dont le coût est estimé à 14 milliards d'euros, risque de conduire à l'arrêt du projet « Arc Express ».
- *Il fait le choix du développement de quelques pôles stratégiques de la région parisienne sans souci d'une cohérence avec l'aménagement global de l'Ile-de-France :* l'Etat semble s'être attribué la responsabilité d'accroître la compétitivité de la région, laissant au conseil régional la prise en compte de la cohésion sociale.

Il est temps d'engager un troisième acte de la décentralisation pour refonder un pacte territorial et donner aux collectivités locales les moyens de jouer le rôle économique et social qui est attendu d'elles.

Karine MARTIN



## Chapitre 5

# Nicolas Sarkozy et la laïcité : Des contre-sens à géométrie variable

*Ministre de l'Intérieur, chargé des cultes, pendant plusieurs années, Nicolas Sarkozy a fait preuve d'une sensibilité très forte sur les questions de laïcité. Une fois entré à l'Élysée, il a donné une ampleur certaine à sa vision de la laïcité, très particulière et en décalage avec les principes les mieux établis. Jamais dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République un chef de l'État n'aura aussi souvent parlé de la religion et multiplié les gestes de tous ordres vis-à-vis des responsables religieux, en France comme à l'étranger.*

*Sa conception de la laïcité, nécessairement parée d'un adjectif (« laïcité apaisée ») et donc réduite, est une provocation tant elle consent à une immixtion du religieux dans la sphère publique.*

*Elle affaiblit la notion, qui est synonyme de liberté, à la fois en permettant au religieux de se mêler de ce qui ne le regarde pas, et en donnant des arguments de combat aux « laïcistes », partisans de la restriction de la liberté d'expression, liberté fondamentale dont la liberté religieuse est une des dimensions. La laïcité n'est en rien un obstacle à un dialogue avec les religions : L. Jospin avait institué une rencontre annuelle avec les représentants de l'Église catholique, tandis que J.P. Chevènement, son ministre de l'Intérieur, avait tenté d'appuyer la structuration de l'islam de France.*

*S'agissant de la laïcité selon Nicolas Sarkozy, il y a pire : ne reculant devant aucun paradoxe, il a brandi ce concept après l'échec du débat sur l'identité nationale, avec l'idée de récupérer une partie de l'électorat catholique et de combattre l'islam. Surtout, depuis quelques mois, sa laïcité est devenue une laïcité de combat dirigée contre l'islam, dont il avait toujours été affirmé au demeurant qu'il était étranger aux racines de l'Europe, majoritairement chrétiennes et juives.*

*Sa laïcité est ainsi doublement erronée et contradictoire : elle méconnaît le principe de séparation du religieux et du politique ; elle est avant tout conçue comme une doctrine de refoulement de l'islam.*

La laïcité, pilier de l'édifice républicain, a été au centre des débats pendant tout le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Du discours du Latran jusqu'à la loi sur la burqa, le discours public a toutefois évolué. Après la défense d'une laïcité « adjectivée », qualifiée de laïcité « ouverte » ou « apaisée », destinée avant tout à donner des gages aux milieux catholiques, le Président de la République a surtout cherché à mettre sa définition de la laïcité au service de la stigmatisation des étrangers et en particulier des musulmans. Dans ce domaine également, les dégâts sont importants.

## LES CONTRE-SENS DE NICOLAS SARKOZY SUR LA NOTION DE LAÏCITÉ

### *Des concessions innombrables au religieux et au transcendantal*

Dès avant 2007, sous l'influence notamment d'Emmanuelle Mignon, Nicolas Sarkozy avait développé une conception de la laïcité très ouverte au phénomène religieux. L'ouvrage publié en 2004 avec le dominicain Philippe Verdin, *La République, les religions, l'espérance* (Cerf) avait donné le ton, en prônant un toilettage de la loi de 1905 et une place accrue pour les religions dans l'espace public. L'affirmation que les religions sont un phénomène positif car porteur d'« espérance » se retrouvera dans de nombreux actes publics du Président de la République, comme dans la lettre de mission du ministre de l'Intérieur Alliot-Marie (30 juillet 2007).

Pour la première fois, en direct écho avec ce que le cardinal Ratzinger, sur le point de devenir le pape Benoît XVI, suggérait depuis plusieurs années, Nicolas Sarkozy ajoute un adjectif à la laïcité qui doit être « positive ». En fait, dans la loi de 1905, Nicolas Sarkozy privilégie l'article 1<sup>er</sup>, qui insiste sur la liberté de conscience, sur l'article 2 (principe de séparation de l'Église et de l'État). Tout découle de ce biais. Si la laïcité doit être « positive », « apaisée », « ouverte », n'est-ce pas dire que sans ces adjectifs, elle serait « négative », « conflictuelle », « fermée » ? Dans le parcours du candidat Sarkozy, la fascination pour la démocratie américaine, et pour la place que Dieu y occupe dans le débat public, est un des éléments d'explication, outre le parcours personnel de l'homme. La laïcité « adjectivée » (laïcité plurielle, ouverte, positive, raisonnable, raisonnée, etc.) est déjà dénaturée...

Une fois arrivé à l'Élysée, plusieurs évènements qui ne doivent rien au hasard sont organisés dès les premiers mois du quinquennat, au dia-



pason. Le déplacement à Rome, à l'été 2007, est resté dans toutes les mémoires. S'il est d'usage, du fait des liens qui ont existé entre la France et le Saint-Siège, que le chef de l'Etat se rende à Saint-Jean de Latran pour assumer son titre honorifique de chanoine de la basilique, Nicolas Sarkozy a donné à ce rendez-vous une ampleur particulière, non sans sombrer dans le ridicule (Bigard dans la délégation; les SMS chez le pape...). Le discours qu'il a prononcé le 20 juillet 2007 démontre un curieux mélange des genres. Il n'est en effet pas habituel de voir le chef de l'Etat français se livrer à un panégyrique du fait religieux : ainsi, pour Nicolas Sarkozy, « Un homme qui croit, c'est un homme qui espère. Et l'intérêt de la République, c'est qu'il y ait beaucoup d'hommes et de femmes qui espèrent ». De même, la comparaison entre les fonctionnaires et les curés a légitimement choqué : « Dans la transmission des valeurs et dans l'apprentissage de la différence entre le bien et le mal, l'instituteur ne pourra jamais remplacer le pasteur ou le curé [...] parce qu'il lui manquera toujours la radicalité du sacrifice de sa vie et le charisme d'un engagement porté par l'espérance ». De tels propos ne peuvent pas ne pas surprendre dans la bouche d'un Président de la République.

Nicolas Sarkozy a récidivé en terre d'islam : à Riyad, le 14 janvier 2008, il assène des généralités plutôt surprenantes. Ainsi, « Dieu transcendant qui est dans la pensée et dans le cœur de chaque homme, Dieu qui n'asservit pas l'homme, mais qui le libère ». Le dîner annuel du CRIF (Conseil représentatif des institutions juives de France) lui a donné l'occasion de reprendre le même message.

Bien entendu, comme tout Français, Nicolas Sarkozy est libre de ses convictions et de ses pensées les plus intimes. Mais, en tant que chef de l'Etat, il doit aussi affirmer l'attachement de la République à certains principes, dont le principe de la laïcité. L'attachement de la République à la liberté de croyance et de pratique de la foi relève de la même nature que celui à la liberté d'association ou à la liberté d'expression. Or, par ces déclarations qui ne sont ni plus ni moins que des professions de foi, il a manqué à son obligation de neutralité. La reconnaissance expresse de la validité de certaines convictions religieuses n'a rien à voir avec le gouvernement civil et en cela, Nicolas Sarkozy a porté atteinte à la laïcité. Affirmer qu'une croyance a un quelconque lien avec l'existence ou le bon fonctionnement du lien politique est contraire à la laïcité que le chef de l'Etat doit garantir. La société laïque repose, non sur l'ignorance, la méconnaissance ou pire l'interdiction de la religiosité ou de la croyance,

mais sur sa distinction de la sphère politique, de l'Etat, de la puissance publique sous toutes ses formes.

De même, rarement aura-t-on vu un Président de la République représenter aussi souvent l'Etat à des manifestations religieuses (obsèques de P. Séguin, funérailles du cardinal Lustiger pour lesquelles il revient des Etats-Unis, hommages nationaux, par exemple, au dernier poilu de 14-18 en 2008, messe pour les sinistrés du Var du 21 juin 2010), ou se rendre aussi souvent dans des lieux marqués (Mont-Saint-Michel en 2007, Vatican en octobre 2010, Vézelay, Le Puy-en-Velay...).

On peut ajouter que, par sa présentation maladroite des choses, Nicolas Sarkozy a fait comme si les non-croyants, athées ou agnostiques, ne pouvaient se poser des questions métaphysiques, en assimilant transcendance et métaphysique. Par ailleurs, de nombreuses personnes, des confucianistes aux animistes, ne croient pas en une quelconque transcendance. Leur croyance est-elle moins valable que celle des religions du Livre ? Pour Nicolas Sarkozy, il n'y a guère de place pour le doute. Ainsi, même lorsqu'il appuie l'idée très défendable d'un enseignement d'ouverture des enfants au phénomène religieux, il ne peut s'empêcher de se référer à « Dieu » et à une approche plus prosélytique qu'historique ou sociologique : il affirme que « nos enfants ont aussi le droit de rencontrer, à un moment de leur formation intellectuelle et humaine, des religieux engagés qui les ouvrent à la question spirituelle et à la dimension de Dieu » (discours au dîner du CRIF, 13 février 2008). On est manifestement plus proche du catéchisme que d'un enseignement de culture générale. De la même manière, on trouve des références à Dieu dans de nombreuses interventions publiques, en particulier lors de l'accueil de Benoît XVI en France en septembre 2008 (« Dieu sait que nos sociétés ont besoin de dialogue, de respect, de tolérance, de calme »).

M. Alliot-Marie, ministre des cultes, est sur une ligne comparable : lors de l'inauguration de la nouvelle Maison de la Conférence des Evêques de France (4 juillet 2007), elle indique que : « Dans un monde qui a vu s'effondrer la plupart des repères idéologiques et moraux, les religions ont plus que jamais vocation à éclairer la société, qu'elle soit civile ou politique. Je remercie l'Eglise catholique de la contribution déterminante qu'elle apporte à ce débat. »

La vision qu'a Nicolas Sarkozy des religions est aussi étroite et erronée que sa conception de la laïcité.

### *Une modification de la loi de 1905 envisagée puis abandonnée*

Plus concrètement, ces orientations se sont traduites dans plusieurs politiques publiques. Il en va ainsi pour la reconnaissance par les universités françaises des titres et diplômes délivrés par les universités catholiques<sup>1</sup>, qui devait être étendue aux diplômes des facultés protestantes (27 mai 2010, à la faculté protestante de Paris), ou de l'organisation de sessions de rattrapages pour les candidats juifs aux concours de plusieurs grandes écoles se déroulant pendant la Pâque juive<sup>2</sup>.

Surtout, la modification, ou la suspension, de la loi de 1905 a été envisagée en particulier pour permettre le financement de lieux de culte. Dans un premier temps, la proposition a été avancée pour répondre au besoin de rattrapage que connaît la religion musulmane : la loi de 1905 a figé les choses, avec des conséquences évidemment très différentes pour les catholiques, les protestants et les juifs d'une part, et pour les musulmans d'autre part. Les premiers peuvent voir la grande majorité de leurs lieux de culte entretenus par l'Etat. Les seconds, du fait de leur très faible implantation en France au début du XX<sup>e</sup> siècle, restent aujourd'hui sans lieux de culte. De fait, la Grande mosquée de Paris a été construite sur fonds publics, au bénéfice d'une dérogation à la loi de 1905, permise par l'émotion qui a suivi la 1<sup>ère</sup> Guerre Mondiale.

Devant les risques de dérapages qu'un débat sur la modification de la loi de 1905 aurait permis, surtout après le fiasco du débat sur l'identité nationale, Nicolas Sarkozy a renoncé. Plusieurs décisions du Conseil d'Etat à l'été 2011, interprétant la loi et le principe constitutionnel de laïcité dans le sens de la souplesse (baux emphytéotiques, loyers symboliques, subventions aux associations culturelles adossées à des associations culturelles), sont aussi venues tirer le Président de la République de ce mauvais pas.

1. Voir la note de Terra Nova : « L'accord France – Saint-Siège sur la reconnaissance des grades et des diplômes dans l'enseignement supérieur : une attaque contre l'université et la laïcité » (30 juillet 2009) :

<http://www.tnova.fr/note/l-accord-france-saint-si-ge-sur-la-reconnaissance-des-grades-et-des-dipl-mes-dans-l-enseignement-sup-rieur-une-attaque-cont>

2. <http://www.rue89.com/2011/04/12/grandes-ecoles-lelysee-organise-des-concours-de-nuit-pour-les-etudiants-juifs-payant-1996>

## UNE LAÏCITÉ À GÉOMÉTRIE VARIABLE EXPLOITÉE CONTRE L'ISLAM

Depuis deux ans, le débat sur la laïcité a pris un tournant qui ne peut être sans rapport avec la menace Marine Le Pen et avec la perspective des élections présidentielles. Aux affirmations sur la nécessaire place du phénomène religieux dans la sphère publique ont succédé des considérations plus ancrées dans l'identité nationale française et l'objectif de bannir l'islam de la sphère publique. Claude Guéant, devenu ministre de l'Intérieur, a incarné ce virage.

### *Laïcité, identité nationale et racines chrétiennes*

Le débat sur l'identité nationale, lancé en 2009 et confié d'abord à Eric Besson puis à B. Hortefeux, ne poursuivait pas d'autre objectif que de manifester que la France était majoritairement blanche et chrétienne, stratégie à laquelle Patrick Buisson, ancien de *Minute*, n'est pas étranger. Nicolas Sarkozy l'a dit et redit, d'abord à la Chapelle en Vercors (« *protéger notre patrimoine, c'est protéger l'héritage de la France, c'est défendre les signes les plus tangibles de notre identité* »...) et plus récemment lors de son déplacement au Puy-en-Velay, en mars 2011 : pour lui, il fallait « assumer l'héritage chrétien, sans complexe ni fausse pudeur ».

Dans les faits, les débats organisés en région ont donné lieu à une libération de la parole raciste et xénophobe dont les comptes rendus publics se font l'écho partiel.

L'UMP a relayé cette parole, par exemple lors de la convention sur la laïcité du 5 avril 2011. Les 24 propositions adoptées par le parti majoritaire, présentées de manière plutôt professionnelles, manifestent le changement de ton sur une laïcité qui s'éloigne de plus en plus de la liberté originelle. Ainsi, les mesures présentées comme garantissant la « liberté religieuse » s'apparentent pour plusieurs d'entre elles à des mesures de contrôle, notamment dans les entreprises, davantage qu'à des mesures de liberté. Les prises de positions sur les collaborateurs occasionnels du service public ou sur le libre choix de son médecin tendent à aller au-delà de la législation existante. D'autre part, des questions fondamentales comme celles des modalités du financement public des établissements d'enseignement privés et du régime des cultes d'Alsace et de Moselle ont été totalement évacuées. Enfin, quelques

propositions intéressantes (code de la laïcité, formation à la laïcité des agents publics), ne sont pas nouvelles.

### *Une laïcité de combat... contre l'islam*

A l'approche de 2012, la laïcité s'est surtout transformée en outil de combat contre l'islam. Claude Guéant, fossoyeur de la laïcité, incarne ce changement : nommé en février 2011, il a adopté un ton très dur sur tous ces sujets, au risque de l'imprécision et de l'inexactitude (notamment sur le droit applicable aux étrangers). Dès le mois de mars 2011, il déclare ainsi au *Figaro* que « la France doit rester la France », ce qui n'a évidemment guère de sens. Les usagers du service public doivent renoncer à toute manifestation publique de leurs éventuelles convictions religieuses, et cela va jusqu'aux parents d'élèves accompagnant leurs enfants en sortie scolaire, au nom de la théorie des collaborateurs du service public étendue jusqu'à l'absurde.

Le droit de la nationalité est modifié à l'été 2011, une nouvelle fois, pour durcir les conditions d'appréciation de « l'assimilation », notion à laquelle le ministre se déclare attaché. La polémique sur les lieux de culte et sur les prières de rue du vendredi à Paris recentre le débat sur les musulmans. Lieux de culte, polygamie, déchéance de la nationalité, laïcité, tout cela est mélangé dans un amalgame dont la cible est évidente. Sur un plan législatif, après la loi du 15 mars 2004 prohibant – en application du principe de laïcité (*sic*, dans le titre, comme si la loi devait se justifier...) – le port d'insignes religieux dans les établissements publics d'enseignement, une loi répressive a été publiée, le 20 octobre 2010, pour prohiber dans l'espace public toute tenue dissimulant le visage. Même si le port du voile intégral de type burqa ne peut appeler qu'une condamnation, on doit se demander si le vote d'une loi, qui revient donc, pour la première fois, à réglementer les tenues vestimentaires dans l'espace public, est la meilleure stratégie, alors même que le nombre de personnes concernées est très faible. La stigmatisation des musulmans, et surtout de ceux qui n'ont rien à voir avec ces pratiques extrémistes, est évidente. On peut enfin relever que Nicolas Sarkozy a choisi de cibler l'islam radical sans condamner les autres extrémismes religieux. Les traditionnalistes de tous bords auront été rassurés d'entendre que la burqa n'était pas un problème religieux (discours de Versailles). La laïcité à géométrie variable a atteint son objectif : participer d'une forme de police anti-musulmane.

Nicolas Sarkozy a, par ses erreurs et ses contre-sens, délibérés ou non, abîmé et dénaturé la laïcité, en donnant des armes à ses adversaires, au Front national comme à ceux qui, de la gauche à la droite, sont favorables à une laïcité de fermeture, d'ignorance et de combat. La compromission avec les religions, aussi peu qu'un extrémisme laïc, n'ont leur place dans notre pays. La construction d'un équilibre sur ces questions délicates a pris plus d'un siècle en France : les paroles, les gestes et les décisions de l'exécutif l'ont mis en danger. Le risque majeur est le développement d'un communautarisme religieux auquel personne n'a rien à gagner.

J-P de LISLE \*

Égalité, Fraternité





## Chapitre 1

# Sécurité : après dix ans d'agitation, un domaine à rebâtir

*Depuis 2002, Nicolas Sarkozy vante un bilan mirifique dans le domaine de la sécurité, au point d'en avoir fait sa marque de fabrique. Même si l'UMP se targue de centaines de milliers de « victimes évitées », le résultat de Nicolas Sarkozy relève d'une autosatisfaction arrogante, voire d'une supercherie flagrante. Au cœur du système se trouve la nécessité pour le pouvoir politique de présenter « de bons chiffres » de délinquance en baisse. De cette obligation déclinée sur l'ensemble des troupes jusqu'à l'échelon le plus bas, et qui a largement atteint la justice pénale, découlent des adaptations de comportement aux demandes de leur hiérarchie qui délaissent les enjeux locaux au profit, selon l'expression consacrée, de « l'affichage ». Communication multiforme, manipulations avérées se lient à la frénésie législative dans un résultat loin des attentes espérées, et qui désespère les forces de l'ordre. Touché depuis dix ans par le sarkozisme, le domaine de la sécurité sera un des plus durs à redresser tant le sens de la mesure et de la réalité y a été perdu<sup>1</sup>.*

### LA CULTURE DU CHIFFRE : BEAUCOUP DE COMMUNICATION, DE NOMBREUSES MANIPULATIONS, LES DÉLINQUANCES NE SONT PAS ÉVALUÉES

Le gouvernement revendique sa réussite en s'appuyant sur l'unique indicateur du nombre de faits constatés par les services de police et de gendarmerie. Cette statistique montrerait une baisse de 17 % depuis 2003, là où en période de gauche au pouvoir (1997-2002) la hausse aurait été, d'après les déclarations de Claude Guéant de 17%, rhétorique à l'œuvre depuis l'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur. Pourtant, ce chiffre unique ne saurait mesurer l'efficacité de la politique publique conduite en matière de sécurité pour plusieurs raisons. Tout

1. Cette note est la synthèse d'un rapport d'analyse du bilan de Nicolas Sarkozy en matière de sécurité, rédigé sous la présidence de Robert Badinter : « L'imposture. Dix années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy ».

d'abord, il ne représente pas l'état réel de la délinquance, mais l'état de l'activité des services de police et de gendarmerie. Les enquêtes de victimation apportent d'importants correctifs en mesurant – sous la forme de sondages – les faits dont les citoyens se disent victimes. Ainsi, il apparaît que *nombre de vols et de violences ne sont pas dénoncés aux services de police et de gendarmerie : un dixième seulement des violences intrafamiliales feraient l'objet d'une plainte officielle ; concernant les atteintes aux biens, un tiers environ des vols serait dénoncés*. Par ailleurs, ce chiffre unique de « la » délinquance additionne divers agrégats statistiques d'infractions très hétérogènes, mêlant les atteintes aux biens et aux personnes avec les diverses infractions à la législation sur les stupéfiants ou celles liées aux irrégularités de l'entrée et du séjour des étrangers. En revanche, ce chiffre ne prend pas en compte la délinquance routière qui pourtant représente 15 % des faits constatés. Agrégés en un chiffre unique, ces données perdent de leur signification : les évolutions ne sont pas les mêmes en ce qui concerne par exemple les meurtres – dont le nombre est très stable sur le long terme – ou les vols à l'arraché – dont le nombre a crû avec l'arrivée sur le marché des téléphones portables depuis le début de la décennie.

Il y a pire. Le recueil même des statistiques n'est pas fiable et a fait l'objet de nombreuses interventions et directives destinées à répondre avant tout aux besoins de communication politique. Elles sont aujourd'hui bien connues : *réticence voire refus d'enregistrement de plainte, recours à la main courante, modulation de la qualification juridique, changements dans les modalités de décompte des infractions, etc.* Ces artifices et tromperies ont été largement institutionnalisés depuis dix ans, comme le montrent les nombreux récits des policiers, gendarmes et magistrats, de même que les circulaires officielles, dont la dernière a été révélée en septembre 2011. Par manque d'indépendance et de moyens, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales n'a pas permis à ce jour de remédier à ces dérives.

## DES DISCOURS VOLONTARISTES AUX FAIBLES RÉSULTATS

Sur le terrain, les objectifs affichés de lutte contre l'économie souterraine et le trafic de drogues et de garantie de la paix publique n'ont pas été atteints. Les vols restent à un niveau élevé et les violences demeurent une préoccupation majeure. Ce sont surtout *les interpellations pour*

*usage de drogue et les infractions contre les personnes dépositaires de l'autorité publique qui ont progressé de façon spectaculaire.* Ainsi, l'augmentation du taux d'élucidation, de 25 % en 2001 à 38 % en 2010, censée refléter l'efficacité des services de police et de gendarmerie, est artificielle. Elle repose presque exclusivement sur le développement des infractions révélées par l'action des services (IRAS) et parmi elles sur l'arrestation des consommateurs de produits stupéfiants. Hors IRAS, le taux d'élucidation est ramené à 29 %. L'élucidation des cambriolages et des vols à la tire reste marginale avec des taux d'élucidation respectivement de 11 % et de 4 %.

## LA CULTURE DU CHIFFRE A TRANSFORMÉ LES PRATIQUES POLICIÈRES ET CONDUIT À UNE FRÉNÉSIE PÉNALE PEU ÉCLAIRÉE

Le résultat le plus inquiétant de la culture du chiffre réside dans la transformation des pratiques policières et judiciaires en une véritable frénésie pénale. Les indicateurs d'activité de la police et de la gendarmerie sont devenus des objectifs en soi. Ils se concentrent sur le nombre de personnes déférées et le nombre d'affaires clôturées, *au détriment des missions de sécurité publique, de prévention et de tranquillité publique* de la police et de la gendarmerie. L'obsession des chiffres a éloigné la police de la population.

Cette obsession se traduit par la *judiciarisation systématique*, sans considération pour la résolution effective des problèmes. Les pratiques judiciaires ont également évolué au nom du principe de la « tolérance zéro » et de la cohérence de la « chaîne pénale ». L'augmentation du taux de réponse pénale, passé de 67,9 % en 2000 à 87,7 % en 2009 est massive. Cependant, elle résulte surtout de l'augmentation des alternatives aux poursuites. Parmi elles, *le rappel à la loi a pris la place du classement sans suite*, stigmatisé comme le ferment du sentiment d'impunité. La logique de productivité qui s'est imposée à l'institution judiciaire se traduit par une standardisation des réponses apportées, en particulier avec les ordonnances pénales (25 % des décisions des tribunaux correctionnels) rendues en l'absence du justiciable dans le contentieux de masse que représente la délinquance routière (41 % des condamnations correctionnelles).

Après l'instauration des peines planchers par la loi du 10 août 2007, les condamnations sont en hausse et leur sévérité s'accroît. En 2010, pour

16 003 condamnations éligibles à cette sanction, le taux de peines planchers a été de 41,4 %. Le nombre de personnes détenues a explosé : durant les dix dernières années, *les condamnations pour crime ou délit ont augmenté de 16 %* et, durant les vingt dernières années, le nombre de peines d'emprisonnement ferme a crû de 20 %. Le nombre de détenus a atteint un pic historique avec *64 971 personnes écrouées au 1<sup>er</sup> juin 2011*. Pourtant, cette évolution n'empêche pas Nicolas Sarkozy d'entretenir la polémique sur le laxisme des juges, en s'appuyant le plus souvent sur l'émotion provoquée par des faits divers tragiques.

### LE REALITY SHOW DE LA LOI PÉNALE

Le rapport du « sarkozisme » à la loi pénale repose sur un dévoiement originel : uniquement focalisé sur l'expression d'un volontarisme politique effréné dans la lutte contre la criminalité, il doit d'abord créer les conditions d'efficacité de cette stratégie de conquête de l'opinion. D'où, en premier lieu, l'utilisation d'une rhétorique particulièrement habile destinée à sommer le citoyen de choisir entre la cause des « victimes » et celle des « voyous ». Dans cette perspective, chaque nouveau fait divers offre au pouvoir une occasion de communiquer sa compassion à l'endroit des premières et son hostilité à l'égard des seconds. L'annonce d'une loi nouvelle apparaît ainsi comme la conclusion logique de ces discours, pour un pouvoir qui fait de l'affirmation de son volontarisme une de ses marques de fabrique : de fait, depuis une décennie, *au moins huit lois pénales ont directement, en tout ou partie, découlé du fort retentissement médiatique de la commission d'un crime ou d'un délit*.

Les conséquences de ce foisonnement sont évidentes. En premier lieu, les textes, adoptés au son du canon en fonction de considérations électoralistes, se révèlent souvent inapplicables : la loi contre les regroupements dans les halls d'immeubles (18 mars 2003) n'a été de quasiment aucun effet et le fameux « décret anti-cagoules » du 21 juin 2009 n'a presque aucune chance de pouvoir être appliqué de l'aveu même des policiers. Et lorsque les textes répondent à des demandes avérées, l'absence de moyens donnés pour leur application empêche toute évolution réelle du problème qui en était à l'origine : la collégialité de l'instruction, pourtant votée à l'unanimité du Parlement en 2007 (loi du 5 mars 2007), n'a ainsi jamais été mise en œuvre. Pire, les lois votées, du fait même de leurs conditions d'irruption sur l'agenda politique et d'éla-

boration, génèrent deux effets pervers qui freinent l'action des institutions : insécurité juridique endémique et aggravation des symptômes auxquels la loi était censée répondre. Ainsi, les dispositifs censés endiguer la prostitution n'ont fait qu'aggraver la situation des personnes prostituées. *La multiplication des priorités gouvernementales* (en vrac : racolage passif, chiens dangereux, voyageurs sans titre de transport, guet-apens et embuscades, bandes de garçons et de filles, violences conjugales, femmes en burqa, téléchargement illégal et d'autres encore) a totalement désorienté et engorgé les services de justice, de police et de gendarmerie qui ne sont même plus en mesure de faire face aux besoins réels de la population.

Au-delà, l'affichage arrogant par le pouvoir de la supériorité de l'attitude compassionnelle sur l'analyse juridique produit ses effets dans l'ordre juridique même. *Le quinquennat qui s'achève a été, de loin, celui où le Conseil constitutionnel aura le plus invalidé de dispositions nouvelles, et parfois des lois entières* : loi sur la rétention de sûreté, sur l'inceste, LOPPSI 2<sup>1</sup> ou encore loi HADOPI. Quant aux critiques de la France par les institutions internationales, jamais elles n'auront été aussi nombreuses, de la commissaire européenne chargée de la justice au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies en passant par le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

## LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE RECOULE DEPUIS DIX ANS

Dans ce contexte d'« hyper-pénalisation », *la prévention a été largement délaissée* jusqu'à ce que les émeutes de 2005 obligent le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy à réinvestir ce domaine. Dès 2002, le ton est donné, particulièrement en ce qui concerne la police de proximité qui est vertement critiquée – et caricaturée : « les policiers ne sont pas des travailleurs sociaux ». Pourtant, malgré leur diversité, les analyses des émeutes convergent toutes ou presque vers la dénonciation de l'impact négatif du changement de doctrine policière. Le besoin de proximité et de dialogue entre police et population est criant. Ces analyses mettent également l'accent sur les graves inégalités dont souffrent les habitants des quartiers d'habitat social – le taux de chômage des jeunes y est de

1. Note Terra Nova du 14 mars 2011 : <http://www.tnova.fr/note/loppsi-2-le-rappel-lordre-du-conseil-constitutionnel>

17 points supérieur à celui des jeunes des autres quartiers. Malgré l'ampleur du désastre, aucune loi préventive n'a été réellement mise en œuvre après les émeutes.

Progressivement, ces dix années auront conduit à une évolution forte de la notion même de prévention : « la répression est la meilleure des préventions ». Dissuasive, la prévention se doit de s'éloigner de l'approche socio-éducative – selon les termes de la circulaire de 2011<sup>1</sup>. Les thèmes et modalités d'action retenus frappent par leur manque de créativité et leur déconnection des réalités. Ainsi, la politique de soutien parental repose aujourd'hui principalement sur des mesures de rétorsion. Dans le domaine de la toxicomanie, la priorité est donnée à la pénalisation de l'usage, au détriment de la prévention. L'indemnisation des victimes a progressé, mais les associations d'aide aux victimes qui assuraient l'accueil, l'orientation et l'accompagnement concret aux victimes sont aujourd'hui en danger de disparition en raison de la baisse du soutien de l'Etat. Peu d'évaluations sont menées et celles qui le sont démontrent par exemple l'utilité de l'action des médiateurs ou encore des intervenants sociaux dans les locaux de police et de gendarmerie – dispositifs anciens heureusement non entièrement mis à mal par cette nouvelle politique publique de la prévention.

L'évolution de la *gouvernance de la prévention* n'est pas meilleure. Le maire, censé être placé au cœur de toute la politique publique de prévention, a été victime d'un jeu de dupes. Il est sollicité, mais peu soutenu par l'Etat. Les crédits ne suivent pas. Il aura fallu les émeutes de 2005 pour qu'un sursaut budgétaire permette d'augmenter les *subventions dédiées à la prévention*. De 25 millions d'euros en 2001, elles avaient chuté à 15 millions d'euros par an entre 2002 et 2005. L'année 2007 a été « faste » avec des crédits culminant à 30 millions d'euros, mais leur décreuse s'est amorcée tout de suite après et depuis 2009, le niveau de 20 millions d'euros n'est pas atteint. Et encore : les deux tiers de cette somme sont aujourd'hui consacrés à financer la vidéosurveillance. Insuffisants, les crédits sont également répartis de façon inéquitable. Le principe de la politique de la ville visant à donner plus aux villes les plus pauvres n'est plus respecté. La « géographie prioritaire » se dilue : 30 % des financements « prévention de la délinquance » peuvent être attri-

1. La prévention socio-éducative étant considérée comme une forme de « culture de l'excuse ».

bués à des communes non prioritaires. Certaines villes pourvues de ressources importantes réussissent à obtenir des financements étatiques sur le fonds interministériel de prévention de la délinquance, telle la ville de Nice qui s'est vue allouer 2 millions d'euros, soit 7 % de la dotation totale du FIPD (Fonds interministériel de prévention de la délinquance) pour la vidéo-surveillance.

Dans ce contexte, la vidéosurveillance a été présentée comme la solution miracle dans une fuite en avant d'équipements que ne canalise aucune réflexion sur l'articulation de cet outil avec les autres dispositifs de prévention. Aucune évaluation sérieuse n'a été faite en France des conditions de leur efficacité et encore moins du rapport coûts-avantages comparé aux autres mesures de prévention. Les chambres régionales des comptes se sont elles mêmes émues de ces charges. Ainsi la ville de Cannes a consacré 7 millions d'euros pour l'achat de 276 caméras dont les coûts de maintenance s'élèvent à 350 000 euros par an et à 600 000 euros pour la rémunération des ressources humaines. La réglementation demeure floue, le nombre exact de caméras installées n'est pas connu et le gouvernement s'est évertué à éviter le contrôle par la CNIL alors même que presque toutes les caméras sont aujourd'hui numérisées et l'exploitation des images aisément couplée à des fichiers nominatifs.

La gouvernance de la prévention souffre également du *désengagement des services de l'Etat dans la conception, le suivi et le financement des actions locales de prévention* au profit des actions plus répressives. Ce recul va pourtant de pair avec une attitude plus centralisatrice des services étatiques. Le Préfet se voit régulièrement enjoindre de faire adopter par les collectivités les nouveaux dispositifs de la loi de 2007. Il aura même fallu en 2011 rendre obligatoires les Conseils des droits et devoirs des familles dans les villes de plus de 50 000 habitants.

Le soutien du gouvernement au développement des polices municipales, dont l'armement en Taser (notamment à Nice, qui détient le nombre le plus élevé de pistolets électriques) a fait débat ces dernières années<sup>1</sup>, est perçu sur bien des territoires comme une façon d'occulter le désengagement des services de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Les inégalités entre territoires s'aggravent du fait de ces évolutions.

1. Voir note Terra Nova : <http://www.tnova.fr/note/faut-il-passer-le-taser-au-karcher>

L'étude de ces différents domaines d'action permet d'identifier des points communs qui constituent la marque de fabrique de Nicolas Sarkozy. Le caractère brouillon, tatillon et inefficace de la politique du chiffre a durablement démoralisé les forces de police et de gendarmerie. Le volontarisme affiché s'est trop souvent traduit par une accumulation de « priorités » définies en fonction des besoins de communication et non au regard des besoins de sécurité réels des citoyens. L'hyperpénalisation qui marque l'action législative et opérationnelle menée depuis 2002 n'a pas permis de répondre aux attentes de sécurité comme le démontrent notamment les enquêtes d'opinion ou les mouvements d'émeutes qui ont mobilisé bien des citoyens « ordinaires ». Surtout, la systématisation des réponses répressives a eu pour effet d'engorger durablement le système pénal, annihilant sa réactivité et la pertinence de son action au profit d'une standardisation mécanique.

Valérie SAGANT



## Chapitre 2

# La lutte contre les discriminations rattrapée par des impératifs électoraux

*Malgré le discours en apparence volontaristes que tenait en 2007 le candidat Sarkozy en matière de lutte contre les discriminations, les mesures cosmétiques à l'égard des « minorités visibles » se sont succédé depuis son accession au pouvoir.*

*Nombreux sont les domaines où la déception a été grande. Ans des cas plus rares, l'immobilisme résulte d'une accumulation de revirements. C'est le cas pour les statistiques ethniques, destinées à rendre compte de la diversité des populations en France, et qui, malgré discours et rapports, demeurent une vaine promesse de campagne. C'est le cas du CV anonyme dont le caractère légal et donc coercitif a été réduit à du volontariat, avant d'être purement et simplement écarté. C'est le cas, enfin, du Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances, resté un symbole impuissant et inaudible.*

*Aussi, cinq ans plus tard, les conséquences sont sans appel : aucune mesure pérenne n'a été adoptée pour favoriser l'égalité des chances. Le ressenti des discriminations « raciales » a même augmenté. Plus grave encore : en revenant sur les dispositifs qui avaient été unanimement considérés comme efficaces dans la lutte contre les discriminations, tels que la HALDE, aujourd'hui diluée au sein d'une entité plus large, le gouvernement a au mieux exacerbé, au pire parfois provoqué lui-même la stigmatisation de ceux qu'il devrait pourtant protéger.*

*Et pour cause : la lutte contre les discriminations n'est pas un combat porteur électoralement. Elle n'en constitue pas moins une urgence sociale et éthique. Parce qu'il en va des valeurs que notre pays veut transmettre aux générations futures. En ce domaine comme dans d'autres, Nicolas Sarkozy a envoyé un message clair sur le projet de société qu'il porte : c'est celui où règne la loi du plus fort.*

Plus de 60 ans après la Déclaration universelle des droits de l'homme au Palais de Chaillot, et malgré une apparente prise de conscience suite

aux émeutes de l'automne 2005, la discrimination que l'on qualifie « d'ethnique » se manifeste encore de manière quotidienne dans notre pays. La crise gagne du terrain, comme à d'autres époques où le besoin d'Etat face aux inégalités exacerbées se fait pressant. Car lui seul peut réunir la capacité d'action immédiate et la vision à long terme nécessaires pour agir sur le système, de manière à ce qu'il assure son impartialité à l'égard de tous les citoyens et habitants de notre pays.

Or malgré le discours volontariste du candidat Sarkozy en la matière, les mesures cosmétiques voire parfois stigmatisantes envers les « minorités visibles » se sont succédé depuis 2007, sans résultat concret.

## LES INCOHÉRENCES DU GOUVERNEMENT : UN IMMOBILISME CRÉÉ PAR DES REVIREMENTS PERMANENTS

### *Statistiques de la diversité ou statistiques ethniques ?*

Alors que dans son discours programmatique de Palaiseau du 17 décembre 2008, Nicolas Sarkozy souhaitait doter la France « d'outils statistiques qui permettent de mesurer sa diversité », force est de constater que, malgré le rapport utile du Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations (COMEDD) remis le 5 février 2010 au Commissaire à la diversité Yazid Sabeg, la question de « statistiques » pour mesurer les inégalités et les discriminations liées à l'origine reste pendante.

Or, s'il est un constat partagé, c'est celui du manque de données en matière de diversité. En effet, qu'on le regrette ou que l'on passe outre, l'incapacité de la statistique publique à rendre compte de la diversité des populations en France est un fait, qui perdurera tant que les informations sur le pays ou le département de naissance des parents, données objectives et non controversées, ne seront pas introduites dans le recensement. Sans outils d'observation adéquats, les employeurs privés et publics n'auront pas les moyens d'évaluer l'efficacité de leurs politiques pour l'égalité et contre les discriminations.

Parallèlement, en se déclarant favorable à la mention de l'origine des délinquants dans les statistiques de la police (2006) – « il faut faire de la transparence » –, et en laissant plus tard Claude Guéant (2011) parler de « délinquance roumaine », Nicolas Sarkozy aura contribué à entretenir la

confusion auprès du grand public, qui voit désormais dans ces « statistiques ethniques » un risque de fichage et d'atteinte à la protection des données personnelles, et non plus un outil nécessaire de lutte contre les discriminations.

### *CV anonyme : histoire d'un mort né*

Le curriculum vitae (CV) anonyme est considéré comme un instrument de lutte contre les discriminations à l'embauche, que celles-ci portent sur l'origine ethnique ou sociale, l'âge ou le sexe.

Créé dans le cadre de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, le recours au CV anonyme devait être rendu obligatoire pour toutes les entreprises de plus de 50 salariés; ses décrets d'application n'ont jamais été publiés.

Déjà en 2008, dans son discours à l'École polytechnique, le Président limitait à du « volontariat » une mesure qui avait pourtant un caractère législatif et donc obligatoire. Il réduisait alors considérablement les ambitions initialement affichées, en indiquant qu'« en 2009, le gouvernement proposera à 100 grandes entreprises de mettre en place le CV anonyme. Les résultats diront s'il faut aller plus loin ».

Il suffira ensuite d'une étude menée entre novembre 2009 et novembre 2010 par Pôle Emploi et le CREST (Centre de recherche en économie et statistiques) sur l'expérimentation du CV anonyme auprès de 1 000 entreprises françaises, indiquant que ce dernier n'a pas « d'effet détectables » sur les chances d'accès à l'emploi des candidats issus de l'immigration ou résidant dans des zones dites « sensibles » pour que cette mesure soit définitivement enterrée.

### *Du volontarisme du candidat Sarkozy à l'impuissance d'un commissaire à la diversité et à l'égalité*

Alors qu'il se prononçait en 2006 pour l'instauration d'une « affirmative action » à la française<sup>1</sup>, Nicolas Sarkozy, devenu président de la

1. « Les administrations sont obligées par la loi d'avoir 6 % de leurs collaborateurs avec un handicap. Qu'est-ce que c'est, sinon un quota? J'aimerais qu'on me dise pourquoi il serait normal de faire de la discrimination positive pour les femmes ou les handicapés, et pourquoi ce serait anormal pour les compatriotes de couleur... » (*Le Parisien*, 20 octobre 2006).

République, se heurtant au refus du comité présidé par Simone Veil d'envisager une modification du préambule de la Constitution, notamment en matière d'égalité des chances et de diversité (2008), clôt « la question d'une action publique volontariste fondée sur des critères ethniques ou religieux »<sup>1</sup>.

L'instauration en décembre 2008 d'un commissariat à la diversité et à l'égalité des chances rattaché aux services du Premier ministre et confié à Yazid Sabeg ne changera plus la donne : les ambitions de Nicolas Sarkozy en matière d'égalité des chances cèdent le pas à une autre option déjà présente chez le ministre de l'Intérieur de 2007 – stigmatiser la communauté musulmane, alimenter les préjugés, insister sur le défaut d'intégration (« lorsqu'on habite en France (...) on n'est pas polygame, on ne pratique pas l'excision sur les petites filles, on n'égorge pas les moutons dans son appartement et on respecte les règles républicaines »<sup>2</sup>).

De fait, le plan d'actions remis à Nicolas Sarkozy par Yazid Sabeg en mai 2009 est resté lettre morte, achevant de décrédibiliser son auteur auprès des acteurs de la lutte contre les discriminations. Et, loin de se contenter de l'inaction, le Président de la République ira jusqu'à se dédire : ainsi en est-il de la promesse faite au président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations, la HALDE, lors du discours de Palaiseau de 2008 de renforcer les pouvoirs de cette institution (notamment par la possibilité d'effectuer des contrôles inopinés sur les lieux de travail). Non seulement ces paroles télévisuelles ne furent jamais traduites en actes, mais la dissolution de la HALDE ne tarda pas à être rendue publique...

Seuls véritables héritages de cette série de renoncements, le label « diversité », témoignage tarifé de l'engagement des organismes en matière de prévention des discriminations, d'égalité des chances et de promotion de la diversité dans le cadre de la gestion des ressources humaines, et la disparition effective de la HALDE.

1. Nicolas Sarkozy, Discours à l'École polytechnique, décembre 2008.

2. 5 février 2007, émission « J'ai une question à vous poser » sur TF1.

## LA DILUTION DE LA HALDE AU SEIN D'UN « DÉFENSEUR DES DROITS », REcul NOTABLE EN MATIÈRE DE TRAITEMENT DES DISCRIMINATIONS

### *Des résultats probants et une indépendance qui dérange*

Créée par la loi du 30 décembre 2004, suite à une directive communautaire, la HALDE s'est installée dans le paysage institutionnel en tant qu'autorité administrative indépendante (AAI) en charge de la lutte contre les discriminations. Sous la présidence de Louis Schweitzer, elle a démontré son efficacité et était devenue un recours nécessaire pour toutes les personnes s'estimant victimes de discrimination, notamment sur le critère de l'origine, de la santé, du sexe, de la grossesse, mais aussi sur le critère de l'orientation sexuelle. En cinq ans d'existence, la HALDE a reçu plus de 40 000 réclamations, en augmentation de plus de 20 % par an.

Toutefois, la HALDE a agacé. Elle a souvent fait les frais des critiques de la majorité présidentielle de Nicolas Sarkozy. Plusieurs députés UMP, sans doute avec l'aval du Secrétariat général de l'Élysée, se sont inquiétés du poids croissant d'une institution qui n'hésitait pas à faire condamner non seulement les entreprises, mais également l'État pour discriminations, et à s'exprimer sur des sujets qui dérangent. Un exemple parmi d'autres : sa prise de position juridiquement argumentée contre l'amendement sur les tests ADN déposé par Thierry Mariani lors de l'examen de la loi « immigration » de Brice Hortefeux, votée en mars 2007.

### *Une dilution au sein d'une entité plus large où indépendance, efficacité et visibilité ne sont pas garanties*

Alors même que le président Sarkozy avait reconnu son utilité en annonçant un renforcement de ses pouvoirs, la HALDE a finalement été intégrée, en juin 2010, lors de l'examen du texte au Sénat, dans le périmètre du Défenseur des droits.

La nomination quelques semaines plus tôt par le Président de la République de Jeannette Bougrab, militante UMP, à la tête de l'institution, témoignait déjà de la volonté d'exercer un contrôle accru sur une autorité perçue comme trop indépendante.

Dans les mois qui suivirent, alors que sa présidente est opportunément nommée au gouvernement, quatre-vingts députés du parti présidentiel ont réclamé et obtenu en commission des finances le gel de ses crédits pour 2011, avant que la HALDE ne soit finalement intégrée, par les lois organique et ordinaire de mars 2011, au sein du Défenseur des droits (regroupant également le Médiateur de la République, la Commission nationale de déontologie de la sécurité – CNDS, et le Défenseur des enfants).

Les socialistes, emmenés par Jean-Jacques Urvoas à l'Assemblée nationale et par Robert Badinter au Sénat, ont dénoncé la suppression de la HALDE en essayant de préserver son autonomie. Ce combat était un combat juste, celui de la lutte contre les discriminations, celui de la défense du pacte républicain. Cette dilution remet en effet en cause deux exigences au fondement même du concept d'autorité indépendante : se constituer en contre-pouvoir face à une administration très politique, et être un expert compétent sur des domaines d'intervention très précis.

Si le modèle de l'*Ombudsman*, préconisé par le Comité Balladur, pour constitutionnaliser une fonction spécifique destinée à veiller au respect des droits et libertés fondamentales fait consensus – le PS avait d'ailleurs déposé en 2007 une proposition de loi en ce sens –, les modalités de mise en œuvre montrent que l'objectif était davantage de bâillonner des entités qui avaient déplu.

Comment s'étonner alors qu'en cinq ans le ressenti des discriminations dites « raciales » n'ait fait qu'augmenter ? Que l'on se situe sur le terrain de l'emploi, du logement, ou encore de l'éducation, le plus sûr allié des inégalités n'est autre que le manque de volontarisme politique pour les combattre. La question n'est pourtant pas de savoir si ce thème est porteur électoralement. Il en va de notre cohésion sociale et, surtout, des valeurs que notre pays veut transmettre aux générations futures.

Mehdi Thomas ALLAL  
Mayada BOULOS

## Chapitre 3

# Immigration : Le gouvernement a un problème avec les étrangers

*Nicolas Sarkozy avait fait de sa politique en matière d'immigration un élément de la rupture qu'il voulait incarner : à l'« immigration subie », la France devait préférer une « immigration choisie », et l'identité nationale, à laquelle un ministère sans précédent était consacré, devait être réaffirmée.*

*Le quinquennat a surtout été marqué par une succession de lois de plus en plus dures et par une course derrière les électeurs du Front national, non seulement sur l'entrée et le séjour des étrangers, mais aussi sur l'acquisition de la nationalité et sur la politique d'intégration, passée par pertes et profits. La multiplication de ces textes, modifiés avant d'avoir produit de réels effets, ainsi que les volte-face à répétition, sur les étudiants étrangers, sur la déchéance de la nationalité ou encore sur la pluri-nationalité, ont montré une forme d'amateurisme du gouvernement, toujours prêt à parler avant d'expertiser les sujets. Quant aux chiffres affichés par Claude Guéant, devenu ministre de l'Intérieur en 2011, ils souffrent d'un manque de transparence étonnant, laissant soupçonner une manipulation comparable à celle réalisée sur la sécurité.*

*Sur le fond, les sujets de polémique n'ont pas manqué, l'exécutif français démontrant à plusieurs reprises qu'il avait manifestement un problème avec les étrangers, les migrations et le positionnement de la France dans la mondialisation. Les étudiants étrangers diplômés ont ainsi été décrits comme indésirables au moment d'entrer sur le marché du travail ; l'acquisition de la nationalité a été rendue plus difficile, au moment même où toute évolution sur le droit de vote était écartée par le Président sortant ; bien pire, les étrangers, non communautaires comme européens, ont été stigmatisés, la circulaire sur les Roms du 5 août 2010 restant comme une tache grave pour l'Etat de droit, dans la droite ligne du discours prononcé à Grenoble par Nicolas Sarkozy.*

*Enfin, en mettant l'accent sur les sujets liés à la police des étrangers, la majorité a négligé les politiques de lutte contre les discriminations et favorables à l'intégration dans la société des étrangers résidant régulièrement en France.*

A l'approche de l'élection présidentielle, l'immigration, rapprochée de l'insécurité et placée, c'est plus nouveau, sur le terrain du patriotisme, revient sur le devant de la scène. L'UMP a organisé plusieurs évènements à ce sujet, sous la pression de son aile droite. Dans les actes, les masques sont tombés : le mythe de l'immigration choisie a été abandonné au profit d'un retour à l'antienne de l'immigration zéro. La France de Nicolas Sarkozy veut être une France « qui ne change pas », comme l'a dit le ministre de l'Intérieur Claude Guéant en 2011.

En matière d'intégration et de politique de la nationalité, les conditions sont durcies et le gouvernement brandit comme un trophée la baisse de 30 % des naturalisations en 2011 par rapport à 2010. Dans le même temps, le droit de vote des étrangers aux élections locales est rejeté, au motif que seule la naturalisation doit permettre l'acquisition de ce droit. Si l'on ajoute encore la stigmatisation des étrangers, notamment dans le bilan de la délinquance, la coupe est pleine : le gouvernement, dans une opération clairement dirigée vers l'électorat du Front national, adopte une ligne très dure, en rupture avec les valeurs républicaines.

## DES LOIS MULTIPLIÉES POUR UNE EFFICACITÉ DOUTEUSE

Depuis 2002, ce ne sont pas moins de cinq lois qui sont venues modifier les règles sur l'entrée et le séjour des étrangers ou l'acquisition de la nationalité :

- Loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile
- Loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile
- Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration
- Loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile
- Loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

Dans cette frénésie normative, le *ministère de l'Intérieur a pris une place considérable* : en plus de la police (entrée et séjour des étrangers, autorisations de travail), il a récupéré la politique d'intégration, avec la tutelle exclusive sur l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration)



créé en 2009, et la politique de la nationalité. La sphère sociale et le ministère de la Justice ont été marginalisés. La question des étrangers est traitée uniquement sous l'angle des flux; les réponses aux difficultés d'intégration des étrangers régulièrement présents en France apparaissent comme un sujet secondaire.

Bien plus, ces lois se sont traduites par un *durcissement régulier* : limitation de l'immigration de droit (mariage, regroupement familial, asile); durcissement des conditions d'acquisition de la nationalité (allongement du délai d'acquisition par mariage : 1 an de vie commune en 1998 – supprimé en cas d'enfant né dans le couple; 4 ans maintenant; 5 en cas de vie à l'étranger); renforcement des moyens de reconduites à la frontière. En matière de naturalisation, la vérification de « l'assimilation » du demandeur, concept daté et quelque peu absurde, passe, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, par l'exigence d'une certification par des structures privées, aux frais du demandeur et dans des conditions contestables. La nature des tests, bien différents des entretiens conduits par le passé en préfecture, en face à face, peut laisser présager une diminution très forte des chiffres des naturalisations, voire des demandes si l'effet est dissuasif.

## LA POLITIQUE DU CHIFFRE ET LE MYTHE DE L'IMMIGRATION CHOISIE ABANDONNÉ

L'extinction de l'immigration illégale est une priorité politique depuis 2002 : le nombre des expulsions a été élevé au rang de critère n° 1 d'évaluation de l'action du ministère de l'Intérieur. Les objectifs fixés ont été annoncés : 25 000 reconduites en 2007, 29 000 en 2010.

Quant à l'immigration légale, elle n'a pas vraiment diminué (entre 120 000 et 140 000 entrées par an<sup>1</sup>). Les conditions ont toutefois été durcies, d'abord pour l'immigration de droit, stigmatisée comme « immigration subie ».

« J'instaurerai des plafonds annuels d'immigration » avait déclaré Nicolas Sarkozy durant la campagne 2007. Seule l'immigration de travail – « l'immigration choisie » – a un temps échappé à la politique gouver-

1. Hors visas étudiants.

nementale. Or, l'immigration légale est toujours, à plus de 80 %, une « immigration subie », selon le vocabulaire sarkoziste. Sa recomposition au profit de l'immigration de travail (« immigration choisie ») était pourtant une orientation fondamentale des gouvernements depuis 2006, avec la création de la carte de séjour « compétences et talents ». L'immigration de travail a certes progressé de 10 000 à plus de 20 000 par an mais reste marginale. C'est fini : Claude Guéant vient de fixer un objectif de baisse pure et simple du nombre de titres de séjours délivrés, avec une réduction de 30 % du nombre de titres de travail délivrés à des étrangers qualifiés.

*La circulaire du 31 mai 2011*, qui a pour effet de rendre encore plus difficile l'obtention d'un titre de séjour avec autorisation de travail pour les 8 000 *étudiants étrangers* qui obtiennent un diplôme chaque année en France, a provoqué une vague de protestation, y compris dans les grandes écoles. Le gouvernement a finalement reculé par une nouvelle circulaire du 12 janvier 2012 qui prévoit la possibilité de faire réexaminer les demandes, avec des conditions assouplies pour les « forts potentiels ». Le mal a été fait et la France a donné d'elle-même une image bien peu accueillante.

Le gouvernement affiche désormais explicitement, de manière démagogique et irréaliste, *l'extinction de toute forme d'immigration légale* et la fermeture des frontières, retournant au vieux mythe de l'immigration zéro. La France se referme et, loin d'être attractive, devient un repoussoir pour les jeunes les plus motivés, poussés à aller étudier puis travailler ailleurs, et notamment en Amérique du Nord.

Les effets se font aussi sentir sur l'immigration illégale : en France, on l'a dit, les estimations varient entre 200 000 et 400 000 personnes en situation irrégulière, et 30 à 40 000 entrées de clandestins par an. C'est le second effet pervers de la politique de pression sur l'immigration légale : l'immigration illégale s'accroît, et avec elle la précarité et la misère. La politique du gouvernement a contribué à créer des illégaux.

Surtout, le gouvernement continue à manipuler les chiffres, comme en matière de sécurité. Ainsi, alors que les chiffres de l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) sont les seuls fiables, Claude Guéant ne les a pas rendus publics. Tous les chiffres qu'il a utilisés sont sujets à caution.

## LA STIGMATISATION D'ÉTRANGERS DÉSIGNÉS COMME DES BOUCS ÉMISSAIRES

- *Le discours de Grenoble* : venu à Grenoble installer un nouveau préfet, le 30 juillet 2010, après une flambée de violence, Nicolas Sarkozy déclare, après une première partie de discours consacrée aux violences, aux bandes, à la délinquance urbaine : « nous subissons les conséquences de 50 années d'immigration insuffisamment régulée qui ont abouti à un échec de l'intégration ». Ensuite, évoquant la situation des immigrés clandestins, il enchaîne : « c'est dans cet esprit que j'ai demandé au ministre de l'Intérieur de mettre un terme aux implantations sauvages de campements de Roms ».
- *La circulaire sur les Roms* du 5 août 2010 : le préfet Michel Bart, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur B. Hortefeux, signe ce texte à destination des préfets ainsi rédigé : « 300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici trois mois, en priorité ceux des Roms. Il revient donc, dans chaque département, aux préfets d'engager (...) une démarche systématique de démantèlement des camps illicites, en priorité ceux de Roms ». Ainsi, un texte désigne une catégorie de population en raison de ses origines ethniques pour une opération de police. La circulaire a été jugée illégale par le Conseil d'Etat le 7 avril 2011. Les dommages collatéraux se font encore sentir, avec par exemple les déclarations stigmatisantes d'Arno Klarsfeld, président de l'OFII, en janvier 2012, à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

29 000 Roms auraient été expulsés, mais avec une possibilité de retour, les Roumains bénéficiant de la libre circulation dans l'Union européenne (droit de séjour de trois mois, sauf « charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale »).

- *Les reculs de l'Etat de droit ont été nombreux, notamment du fait de la loi du 16 juin 2011* :
- création d'une zone d'attente itinérante qui permet de bloquer tout débarquement;

1. En réponse à une question de Bernard Roman, député du Nord, A. Klarsfeld aurait confirmé, lors de son audition le 11 janvier 2012, certaines déclarations faites antérieurement dans la presse sur les Roms et sur le nombre de leurs enfants. Les députés de gauche ont quitté la salle.

- le système des obligations de quitter le territoire français (OQTF), créé en 2006 par le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy, a été profondément réformé pour prendre acte de l'échec de sa mise en œuvre;
- allongement du délai de la rétention administrative à 45 jours (contre 32 auparavant), avec prolongation possible de 20 jours (urgence absolue, menace) et recul du moment où l'intervention du juge judiciaire est nécessaire.
  
- La *stigmatisation des naturalisés*, « mauvais Français » en puissance : dans le discours de Grenoble, Nicolas Sarkozy a annoncé vouloir déchoir de la nationalité les Français auteurs de crimes. L'affaire du polygame bi-national nantais, fraudeur aux prestations sociales, a également déchaîné une partie de la droite. Résultat : l'inconstitutionnalité vraisemblable d'un élargissement des mesures de déchéance de la nationalité (qui revient à traiter différemment un Français de naissance et un naturalisé) a fait reculer le gouvernement qui a donné une nouvelle preuve de son incompétence en la matière.

Dans la même logique C. Goasguen, rapporteur de la loi du 16 juin 2011 et de la mission d'information sur le droit de la nationalité, a fait voter un article qui oblige désormais les candidats à la naturalisation de déclarer s'ils peuvent et souhaitent conserver une autre nationalité, parallèlement à la nationalité française. Cette disposition, qui figure dans le code civil, ouvre la porte à un fichage des bi-nationaux.

- Enfin, reprenant un discours traditionnel d'une partie de la droite, Claude Guéant a martelé dès le début 2012 une communication musclée sur le thème de la *délinquance des étrangers*, évoquant des raids depuis l'étranger de nature à effrayer le Français. En septembre 2011, ce sont les Comoriens à Marseille qui avaient été visés par Guéant, provoquant une levée de boucliers dans la cité phocéenne. Les chiffres d'ensemble de l'évolution de la délinquance et le bilan de la sécurité au cours du quinquennat sont intégralement sujets à caution. Mais la volonté d'exploiter cette peur est là, avec une traduction sur le plan législatif puisqu'une proposition de loi de trois députés UMP, directement pilotée par la place Beauvau, et rétablissant une forme de double peine, devrait être examinée par l'Assemblée nationale en urgence (face à un étranger présent en

France depuis moins de trois ans et condamné à plus de trois ans d'emprisonnement, le juge devra se prononcer sur une peine complémentaire d'interdiction du territoire).

## UNE INTÉGRATION EN PANNE

La France éprouve des difficultés à faire évoluer son identité nationale pour faire une place aux Français issus de l'immigration récente. Or la politique d'immigration de Nicolas Sarkozy aggrave ces difficultés à un triple titre :

- *Elle renforce la logique historique d'immigration temporaire.* Elle rend le séjour de longue durée des étrangers plus difficile : durcissement de l'accès à la nationalité, pas de carte de séjour permanente, restrictions croissantes au regroupement familial... Elle s'inscrit dans une logique d'immigration temporaire, et non définitive. Non seulement elle ne prépare pas à l'intégration, mais elle cherche au contraire à la gêner. Or la plupart des immigrants demeurent définitivement sur notre territoire... La politique de pression sur l'immigration légale a en effet abouti à l'inflexion du regroupement familial (- 17 % entre 2008 et 2009) et à une forte baisse de l'acquisition de la nationalité par mariage (- 50 % depuis 2004).
- *En vantant « l'immigration choisie », elle stigmatise les « Français subis ».* En prétendant un temps développer « l'immigration choisie » (l'immigration de travail), Nicolas Sarkozy stigmatise « l'immigration subie », celle du regroupement familial et du mariage. Or l'immigration « subie », c'est largement celle d'hier. Elle produit, aujourd'hui, les Français de la diversité. On leur fait comprendre qu'ils sont des citoyens non désirés. Le gouvernement dit ainsi à ces Français : « La France, tu l'aimes ou tu la quittes ». C'est une catastrophe pour l'intégration de ces populations. La création du ministère de l'immigration, de l'identité nationale et du co-développement (2007-2010) a marqué l'existence d'une forme de menace sur la France, dont l'identité nationale doit être préservée. En 2011, C. Guéant devenu ministre de l'Intérieur a déclaré que « Les Français, ont parfois le sentiment de ne plus être chez eux... Les Français veulent que la France reste la France » (entretien à *Valeurs Actuelles*, 14 avril 2011), traduisant l'idée que l'intégration doit se traduire par une assimilation, c'est-à-dire par la disparition de la diversité.

- *Avec le débat sur les bi-nationaux ou la déchéance nationale, elle désigne de « mauvais Français ».* La France a tellement peu confiance en elle-même et en ses ressortissants qu'elle soupçonne ceux qui ont des racines multiples de ne pas être des « bons citoyens ».
  
- Quant à la *politique d'intégration*, on n'en entend tout simplement plus parler, l'entrée au gouvernement de personnalités « issues de la diversité » (R. Dati, J. Bougrab, F. Amara...) ayant servi d'alibi. La suppression du FASILD, remplacé par l'Acsé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) depuis la loi du 31 mars 2006, a marqué l'acte de décès d'une politique dédiée critiquée depuis longtemps par l'extrême droite (« le milliard des immigrés ») au sein d'une politique de la ville revisitée. La Halde, qui avait joué son rôle dans l'approfondissement des orientations lancées avant 2002 sur la question des discriminations ethniques, a été fusionnée dans le Défenseur des droits, avec une visibilité très incertaine.

J-P de LISLE \*

## Chapitre 4

### Les outre-mers méprisés

*Plus de deux millions et demi de Français habitent outre-mer aujourd'hui, aux Antilles, en Guyane, dans les Océans atlantique, indien et pacifique. L'élection présidentielle est pour eux un rendez-vous majeur qui manifeste pleinement leur place dans la République et qui leur donne l'occasion de se prononcer sur les politiques publiques conduites par la majorité. En 2012, le bilan de Nicolas Sarkozy, qui ne connaît pas les outre-mers et leurs habitants, est franchement mauvais : le chômage, notamment des jeunes, a explosé ; le coût de la vie a continué à augmenter et les monopoles n'ont pas été réduits. La crise sociale qui a bloqué la Guadeloupe pendant plusieurs dizaines de jours en 2009 a marqué les esprits. Pourtant, rien n'a changé.*

*Pire, si le « développement endogène » a été conçu comme un moyen séduisant d'encourager la croissance, le discours et les actes ont surtout révélé un désengagement de l'Etat, avec une réduction des moyens budgétaires et un ministère de l'outre-mer sinistré. Depuis 5 ans, la majorité parlementaire et l'exécutif ont multiplié les marques de mépris vis-à-vis des outre-mers et renoué avec une vision cartériste en rupture avec les valeurs de la République : les outre-mers sont ainsi assimilés à une charge qui, grâce au développement endogène, devrait se réduire.*

#### UNE VISION STIGMATISANTE DES OUTRE-MERS ET DES ULTRAMARINS

Dès 2006, le candidat Sarkozy n'a cessé de répéter que *les outre-mers vivaient d'assistanat*, rebaptisé « dépendance par rapport à la métropole » (vœux 2011, Petit-Bourg, Guadeloupe), reprenant une antienne chère à la droite qui n'a jamais véritablement intégré que les outre-mers faisaient pleinement partie de la République. Alors qu'il ne viendrait à l'idée de personne de prétendre que la Lozère ou la Savoie, dont les performances économiques ne sont pas forcément plus brillantes que celles de la Martinique ou de la Nouvelle-Calédonie, sont des territoires assistés, Nicolas Sarkozy répète à l'envi, dans toutes ses interventions relatives aux outre-mers, qu'il faut en finir avec l'assistanat.

*Les ultramarins sont donc invariablement présentés comme vivant aux crochets de la métropole.* Sa vision des outre-mers est une vision extérieure, non solidaire.

Ce discours construit ne résulte pas d'une maladresse. Il s'adresse en priorité à *l'électorat métropolitain de droite qui partage cette vision stigmatisante des outre-mers.* La tentation est en effet forte pour la droite, au vu des sondages qui montrent l'inclination cartiériste de son électorat, de tenter de pousser ou de faire mine de pousser les outre-mers vers la sortie. Pendant la crise de début 2009, en Guadeloupe, *Le Figaro* avait publié un sondage qui montrait que 51 % des Français étaient favorables à l'indépendance de la Guadeloupe. Il était intéressant de noter que chez les électeurs de Nicolas Sarkozy, ce pourcentage montait à 58 % alors que chez ceux de Ségolène Royal, il descendait à 33 %. Bien sûr, cela ne signifie pas que la droite serait plus émancipatrice que la gauche ou que la gauche aurait des tendances « colonisatrices ». Non, cela montre simplement qu'à droite, la proportion de cartiéristes qui considèrent les outre-mers comme une charge est importante et que les gens de gauche ont davantage le désir de constituer une Nation composée de métropolitains et d'ultramarins, et qu'ils vivent mieux la différence au sein de la République.

## UNE POLITIQUE DE RUPTURE ET D'ILLUSIONNISME

L'outre-mer coûte cher ! Il faut en finir avec l'assistanat ! Voilà donc pour le constat dressé par le Président de la République et son gouvernement.

Sur la base de ce constat, *la doctrine du développement endogène* a été inventée pendant la campagne des présidentielles de 2007. Elle s'est révélée ensuite être bien davantage qu'un slogan : une véritable philosophie d'action répétée encore lors des vœux pour 2011. Trois « commissaires au développement endogène » ont même été nommés en Guadeloupe, Martinique et Guyane.

Personne ne conteste qu'il faille tenter de produire davantage de valeur ajoutée outre-mer afin de créer des emplois. Il faut donc créer des entreprises et créer de l'activité localement. En cela l'idée d'un développement local plus créateur d'emplois et qui permettrait de substituer



une part des importations par de la production locale est pertinente. Mais le développement endogène de Nicolas Sarkozy, ce n'est pas ça. C'est d'abord le moyen de réduire les dépenses de l'Etat dans les outre-mers et de leur dire de se débrouiller par leurs propres moyens :

- Il a consciencieusement diminué la part de dépense publique (1,9 milliards d'euros) consacrée aux outre-mers au profit de la dépense fiscale qui pèse aujourd'hui près de 2 fois plus (3,2 milliards d'euros) dans l'effort de l'Etat envers les outre-mers, avant de laisser stigmatiser les fameuses niches fiscales outre-mer.
- Entre 2007 et 2012, les crédits de la mission outre-mer, à périmètre constant, ont baissé de 219 millions d'euros et même de 425 millions d'euros en tenant compte de l'inflation, ce qui représente une baisse de - 39,4 %.
- Il a diminué de plus de 100 millions d'euros les crédits destinés aux contrats aidés et aux politiques de retour à l'emploi outre-mer.
- La politique du logement s'est contractée, alors qu'il manque 100 000 logements et la ligne budgétaire unique (LBU) pour le logement social a perdu 68 millions d'euros entre 2002 et 2012.
- Alors que le chômage a augmenté de 37 % depuis 2007, le FEDOM (Fonds pour l'emploi dans les DOM) qui finançait les emplois aidés outre-mer a été tout simplement supprimé et les crédits correspondants sont passés de 505 millions d'euros à 54 millions d'euros, soit une division par 10.

2007 a donc constitué une vraie rupture entre l'outre-mer et la République. Le candidat Nicolas Sarkozy l'avait promis, il l'a fait !

Depuis cinq ans, les outre-mers sont donc l'objet de grandes démonstrations d'intérêt voire d'affection et, parallèlement ils assistent, impuissants, au démantèlement des outils de soutien au développement économique et à des tentatives d'instrumentalisation des questions statutaires ou institutionnelles destinées à les repousser à la périphérie de la République.

Une observation superficielle de l'action gouvernementale vis-à-vis des outre-mers pourrait conclure hâtivement que la législature qui s'achève dans quelques mois aura été active. Du point de vue de la communication, elle l'a été en effet ! Une loi sur le développement économique des outre-mer, des états-généraux de l'outre-mer, un conseil

interministériel de l'outre-mer, un projet de loi créant des collectivités uniques en Guyane et en Martinique, une année de l'outre-mer...

Sur le fond, la régression s'est opérée partout.

### UNE LIGNE DIRECTRICE CLAIRE : RÉDUIRE LES COÛTS ET MAINTENIR À DISTANCE

*Les lois de finances successives et la loi relative au développement économique des outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009 ont eu pour principales conséquences de :*

- diminuer les crédits d'intervention de la mission outre-mer dont près des deux-tiers sont fléchées vers la compensation des mesures d'exonérations de charge;
- réduire les avantages fiscaux liés aux investissements réalisés outre-mer;
- réduire les exonérations de cotisation sociales destinées à soutenir l'emploi;
- réduire l'effort budgétaire en direction de logement social au prétexte de la création d'une nouvelle niche fiscale qui a, inéluctablement, vocation à être rabotée;
- réduire les dispositifs de continuité territoriale etc.

*Les états généraux de l'outre-mer, exercice plutôt utile en théorie et qui a permis de faire émerger quelques d'idées intéressantes, a débouché sur la tenue, le 6 novembre 2009, d'un conseil interministériel de l'outre-mer qui a lui-même accouché de très nombreuses décisions dont 25 % seulement (les moins coûteuses) étaient mises en œuvre 18 mois plus tard ! L'opération, on le voit, était habilement destinée à calmer les crises sociales qui s'étaient manifestées outre-mer début 2009 mais elle n'a donné lieu à aucun effort supplémentaire pour le développement des outre-mers et à aucun résultat en matière de lutte contre la vie chère, comme le démontre encore aujourd'hui la crise sociale à Mayotte.*

*Sur le plan institutionnel, le Gouvernement n'a pu que donner suite à l'approbation par les électeurs guyanais et martiniquais de la création de collectivités uniques. Cette création qui, pour l'instant, n'emporte pas de conséquences notables sur les rapports entre l'Etat, d'une part, et la*

Guyane et la Martinique, d'autre part, est cependant perçue par certains responsables politiques comme une première étape vers une distanciation vis-à-vis de la République. En Guadeloupe, le Président de la République, qui souhaitait que ce territoire oriente aussi son choix vers la création d'une collectivité unique, a refusé les propositions, sages, d'adaptation de la loi de réforme des collectivités locales qui lui étaient faites par les élus locaux. A Mayotte, le Gouvernement n'a pu retarder davantage l'accès de la collectivité au statut de département (1<sup>er</sup> mars 2011) mais, sans les moyens correspondants à ce changement de statut. Les Mahorais s'aperçoivent aujourd'hui qu'il est sans effet sur leur vie quotidienne.

*L'année de l'outre-mer* : encore une belle idée... si elle ne se résumait pas à labelliser, quasiment sans moyens supplémentaires, des manifestations culturelles récurrentes qui auraient de toutes façons eu lieu avec ou sans année de l'outre-mer.

La gauche en 2012 devra donc revenir à une politique plus respectueuse des outre-mers. Les responsables politiques ultramarins acceptent de plus en plus mal qu'on leur présente des mesures de repli budgétaire comme des avancées. Ils sont capables d'entendre que l'État doit faire des efforts de rigueur budgétaire mais il convient de les associer aux choix, de ne pas stigmatiser les outre-mers en les présentant comme des territoires assistés et de ne pas faire de la gesticulation le seul axe politique.

Marc VIZY  
Nicolas MAZIÈRES



## PARTIE V

# International et Europe : Une France moins influente



## Chapitre 1

# Nicolas Sarkozy « sauveur de l'Europe » : un mauvais mythe élyséen

*La carte européenne est l'une des dernières du jeu de Nicolas Sarkozy. Son bilan à Bruxelles reste bien mieux perçu par les Français que son bilan national... pour les Français seulement. Car le volontarisme du Président, « sauveur » d'une Europe « au bord du gouffre », est apparu à juste titre pour la plupart de nos partenaires comme un dirigisme peu inspiré et contreproductif, imposant un directoire franco-allemand au mépris du processus de consultation européen, acceptant les exigences d'austérité de la Chancelière Merkel sans défendre d'indispensables mesures de solidarité, et refusant par son conservatisme un cap décisif dans l'intégration et la démocratisation de l'Union. Le discours du premier ministre polonais clôturant sa présidence de l'UE le 14 décembre 2011 s'est fait l'écho de l'inquiétude croissante de nos partenaires devant une Union plus divisée et hiérarchisée que jamais et ce refus d'un approfondissement de l'Union pourtant rendu incontournable par la crise. La perte du triple A pour les pays de la zone euro encore quelque peu épargnés à la mi-janvier 2012 est également une sanction par les agences de notation d'un enchaînement de Sommets incohérents et du dogme de l'austérité grevant la reprise. Nicolas Sarkozy aura, en Europe, pris, à retardement, de mauvaises décisions.*

*Si le bilan de cette gestion de crise est préoccupant, celui des promesses de 2007 est presque inexistant. Aucune mesure substantielle n'a été portée au nom de l'« Europe protection ». C'est au contraire une Europe austère et libérale, recherchant la compétitivité coût par la compression salariale, et l'assainissement budgétaire par l'abandon des dépenses d'avenir, qu'ont défendu les propositions de Nicolas Sarkozy. Aucune suite n'a été donnée à une stratégie européenne dans la mondialisation. Aucune avancée ne s'est concrétisée pour l'Europe de la défense, et l'Union pour la méditerranée (UpM) fut un fiasco diplomatique, depuis la crise provoquée par son lancement unilatéral jusqu'à son discrédit suite au printemps arabe, qui a remis les enjeux politiques et la démocratie au premier plan.*

*Un seul axe du programme de 2007 fut porté avec constance, au grand dam des intérêts de l'Union : celui de la fermeture. Nicolas Sarkozy a tenu à*

*défendre personnellement une politique migratoire européenne plus restrictive, jusqu'à durcir la conditionnalité de l'aide aux nouveaux régimes méditerranéens par leurs politiques de migration. Il a également multiplié les incidents avec Ankara pour éloigner l'horizon européen de la Turquie.*

*L'Union est aujourd'hui à la croisée des chemins, l'un la conduisant au déclin par des options conservatrices et des divisions sans fin, l'autre à l'affirmation de sa puissance grâce à un nouveau cap dans l'intégration. Nicolas Sarkozy a démontré qu'il poussait l'Europe sur une mauvaise pente.*

Jamais l'Europe n'aura autant d'importance dans une campagne présidentielle qu'en 2012. La gravité de la crise qu'elle traverse la rend incontournable et Nicolas Sarkozy, qui l'avait négligée en 2007, compte bien s'appuyer sur son bilan européen, beaucoup mieux perçu par les Français que son bilan national. Il espère mettre à son crédit le « sauvetage » politique et économique de l'Union, ses propositions permettant la ratification du Traité de Lisbonne, sa gestion « énergique » des crises, ses efforts en faveur d'un « plan de relance » et d'un gouvernement économique européen, ses mesures garantissant l'assainissement budgétaire et son projet pour un « redressement » de l'Europe sur le modèle allemand. Il ne manquera pas de souligner le caractère « irréaliste » des propositions socialistes au vu des engagements européens à tenir.

La vision européenne de Nicolas Sarkozy, conservatrice et souverainiste, est pourtant loin de permettre à la France et à l'Union de sortir de la crise systémique sans précédent qu'elles traversent. Nicolas Sarkozy annonçait le 6 mai 2007 : « Ce soir, la France est de retour en Europe », alors que cette Europe avait été quasi absente de sa campagne. Il ne fallait alors pas y entendre l'expression d'une conviction européenne et d'un engagement en faveur de l'Union, mais la volonté de porter plus fermement les intérêts français dans l'Europe. Son principal objectif, exposé dans son discours de Strasbourg du 2 juillet 2007, consistait en effet à « remettre de la politique en Europe », c'est-à-dire à fait redonner aux chefs d'Etat les manettes d'une Europe trop bureaucratique. Nicolas Sarkozy pense ainsi réconcilier le « non » et le « oui » au Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TCE), répondant aux inquiétudes des uns et aux attentes des autres, alors que ceux-là exigent, plus qu'ils ne rejettent, une Europe plus démocratique et sociale, et que ceux-ci restent de fervents partisans de l'intégration. De ce souverainisme dogmatique découlent toutes les priorités de Nicolas Sarkozy pour



l'Union : promouvoir une Europe efficace qui redonne sa place aux nations et sorte de l'impasse constitutionnelle, une Europe puissante qui protège ses intérêts sur la scène internationale, et une Europe aux frontières clarifiées, contrôlant strictement son immigration et n'intégrant pas la Turquie.

Cette vision a irrigué son quinquennat et obtenu quelques résultats, qui se lisent aujourd'hui dans le durcissement de la politique migratoire européenne, la stigmatisation de la Turquie et le refus de passer un nouveau cap, pourtant indispensable, de l'intégration. La réactivité et le volontarisme de Nicolas Sarkozy ne peuvent être niés, mais ce comportement n'a pas été gage d'efficacité. Sa vision défavorable à l'approfondissement de l'Union, sa posture critique vis-à-vis des institutions et sa méthode privilégiant l'unilatéralisme ou le directoire à une large concertation ont dégradé nos relations avec nos partenaires et reporté de précieux accords. Les crises économiques et budgétaires non seulement n'ont pas été surmontées, mais ont été aggravées par des réponses tardives et insuffisantes. Même la Présidence française de l'UE (PFUE), présentée comme un grand succès, a obtenus des résultats très décevants sur la majorité de ses priorités, faute de les avoir adroitement portées.

## LA PROMOTION D'UNE EUROPE DES NATIONS PEU CONSTRUCTIVE POUR L'UNION

La politique européenne de Nicolas Sarkozy soulève d'abord un problème de vision et de méthode. Sa volonté de redonner un souffle politique à l'Europe s'est traduite, au-delà des symboles, par des choix souverainistes, un manque de considération pour la collégialité, et une négligence des règles de l'Union qui ont *in fine* plus freiné que dynamisé l'action européenne.

### *Le blocage d'une intégration pourtant indispensable face à la crise*

*La vision européenne de Nicolas Sarkozy est très souverainiste. L'Europe doit pour lui rester celle des nations. Jacques Chirac, qui souhaitait voir le Conseil retrouver une place centrale dans le système européen et la Commission simplement répondre à ses mandats, avait déjà soutenu le renforcement des organes intergouvernementaux dans le TCE. Pour*

Nicolas Sarkozy, seuls les Etats peuvent faire vivre le projet européen : « L'Europe doit être l'affaire des politiques », seuls porteurs de « l'esprit européen », grâce à leur légitimité démocratique et leur responsabilité politique, et non des technocrates, qui ne font qu'« empil[er] des textes, des normes, des critères ». Nicolas Sarkozy est certes le premier Président de la République à placer le drapeau européen sur sa photo officielle, à se rendre au siège de la Commission après son investiture et à inviter M. Barroso à son premier défilé du 14 juillet, en 2007, mais les institutions communautaires lui inspirent un certain dédain, d'ailleurs visible dans son ton souvent déplacé à l'égard de M. Barroso et des Commissaires, comme lors du Conseil du 16 septembre 2010 suite au dur langage tenu par Viviane Redding sur la politique française vis-à-vis des Roms, ou du président de la BCE, Jean-Claude Trichet.

Cette conception l'a conduit à s'opposer aux symboles d'intégration du TCE. Résolu en 2007 à « convaincre nos partenaires de tourner la page de la Constitution européenne », il leur a proposé, aussitôt élu, de la rebaptiser « mini-traité » ou « traité simplifié », et a soutenu l'abandon des symboles politiques de l'Union et du titre de ministre européen des Affaires étrangères. Autre recul, il est revenu, au Conseil Européen du 12 décembre 2010, sur la diminution du nombre de Commissaires européens, gage d'efficacité et de dépassement des intérêts nationaux, pour assurer un siège à l'Irlande, prête à revoter sur le Traité, refusé le 12 juin 2008.

Nicolas Sarkozy a fait preuve d'un volontarisme indéniable pour que l'Union européenne réponde à la crise dans un contexte où la négociation avec Angela Merkel était difficile, mais ses propositions pour renforcer l'Union économique et monétaire n'en sont pas moins très contestables, insuffisantes et mal défendues à Berlin.

*L'intégration budgétaire qui se dessine aujourd'hui suite aux propositions franco-allemandes<sup>1</sup> se limite à un gouvernement par les règles, qui durcit la discipline budgétaire de l'UEM pour renforcer sa stabilité sans prendre les mesures de solidarité essentielles pour sortir de la crise et favoriser la croissance. Nicolas Sarkozy n'a pas réussi à concrétiser dans l'accord du 9 décembre 2011 le compromis « discipline contre solidarité » qu'il*

1. Lettre de Nicolas Sarkozy et d'Angela Merkel à Herman Von Rompuy en date du 7 décembre 2011.

avait annoncé dans son discours de Toulon. Le projet intergouvernemental « d'Union de stabilité budgétaire » s'en tient donc à revoir la réforme du pacte de stabilité préparée par la Commission et déjà approuvée par le Conseil et le Parlement.

Nicolas Sarkozy est seulement parvenu, et partiellement, à s'opposer à la juridiciarisation du système de gouvernance budgétaire européenne<sup>1</sup>, proposée par la Chancelière, tout en sachant qu'elle allait devoir reculer. Il a cédé sur toutes les autres mesures, en particulier sur l'automatisation du système de sanction auquel il s'était tant opposé dans les négociations du paquet gouvernance, en refusant jusqu'au dernier moment la règle de majorité qualifiée inversée facilitant l'adoption des mesures.

Le projet du 9 décembre rendrait également obligatoire l'adoption d'une règle d'or constitutionnelle sur le retour à l'équilibre budgétaire. Les déficits structurels ne devraient pas excéder « à terme » 0,5 % du PIB, conformément à la règle du « zéro déficit » inventée par l'Allemagne il y a seulement deux ans sans justification théorique connue à ce jour<sup>2</sup>. Cette nouvelle règle budgétaire implique pour la France, qui enregistre fin 2011 un déficit total de 5,5 %, dont 3 % de déficit primaire, un effort structurel de l'ordre de 5 points de PIB, soit deux points de PIB de plus qu'il ne faut pour stabiliser la dette, ce qui équivaut à un effort de redressement supplémentaire de 100 milliards. Occultant qu'à cette aune, toutes les lois de finances du quinquennat auraient été déclarées inconstitutionnelles, le gouvernement en campagne se garde bien à ce jour de faire des propositions permettant à la France de respecter une telle règle d'or.

Nicolas Sarkozy a également échoué à obtenir un gage, même minime, en faveur d'une plus grande intervention de la BCE, notamment comme prêteur en dernier ressort. Alors qu'il avait laissé paraître son intérêt pour

1. La Cour de justice européenne ne pourra pas sanctionner un pays pour déficit excessif, comme elle le fait en cas de violation du droit européen de la concurrence, mais elle pourra, à la demande de la Commission ou d'un Etat membre, vérifier la bonne transposition dans le cadre national des termes de la « règle d'or ».

2. La règle d'or allemande, adoptée initialement sur le principe d'équité intergénérationnelle, a été durcie en 2009, reprise depuis par l'Espagne (équilibre pour 2020) et l'Italie (pour 2014). Or 0,5 % de déficit structurel moyen est inférieur à ce que représente le déficit lié, dans l'essentiel des pays européens, aux dépenses d'investissement.

l'émission d'euro-obligations suite à la parution du livre vert de la Commission, il a dû à nouveau s'aligner sur le refus de la Chancelière, comme en décembre 2010, et écarter le compromis proposé par Herman van Rompuy, qui planifiait plusieurs étapes conduisant à l'émission d'euro-obligations.

L'accord du 9 décembre 2011 néglige la mutualisation non seulement des dettes, mais des investissements d'intérêts communs qu'implique une union budgétaire européenne efficace pour sortir de la crise et renouer avec la croissance. Le gouvernement a occulté l'intérêt d'investissement communs pour financer, sous PFUE, le plan de relance européen d'octobre 2008, alimenté *in fine* à 80 % par les Etats membres, et s'oppose, dans les négociations des prochaines perspectives financières 2014–2020, à toute augmentation du budget européen, se focalisant sur l'obtention d'un « juste retour » sur les contributions françaises. Il invoque le contexte budgétaire, alors que de faibles marges au niveau national appellent justement une plus grande mutualisation des efforts d'investissements d'avenir dans des secteurs d'intérêt commun.

*Si l'UEM n'est pas prête à se doter, sur ces bases, de l'intégration budgétaire qui est le corollaire de son intégration monétaire, les propositions de Nicolas Sarkozy ne peuvent pas non plus conduire à la mise en place d'une gouvernance économique efficace.* Son projet de gouvernement économique de la zone euro<sup>1</sup>, accepté par l'Allemagne en août 2011 en contrepartie d'un soutien à la règle d'or et endossé par l'accord du 9 décembre 2011, ne devrait guère renforcer le mécanisme de coordination des politiques budgétaires et économiques du « semestre européen » puisqu'il s'en tient à un système strictement intergouvernemental. Ses marges d'amélioration son faibles : elles portent sur la régularité des réunions et la simplification du processus décisionnel. Or l'incapacité des Sommets à juguler la crise, malgré leur multiplication (16 depuis 2010), montre que la fréquence des réunions au plus haut niveau n'est en aucun cas un gage d'efficacité. Le semestre européen prévoit d'ailleurs déjà la définition et le suivi des objectifs budgétaires et économiques de l'Union, donc de la zone euro, par le Conseil européen. Le passage à la majorité qualifiée peut quant à lui accélérer le processus décisionnel, mais il ne permet pas de surmon-

1. Ce gouvernement serait réuni au moins deux fois par an par un Président au mandat de deux ans et demi pour définir les grandes orientations de politique économique de la zone euro (lettre commune à H. Van Rompuy du 17 août).

ter les limites inhérentes à l'intergouvernementalisme : l'absence de préservation de l'intérêt général européen et d'un pilotage centralisé, impartial et continu.

Alors que les propositions visant à renforcer le rôle de la Commission afin de pallier ces insuffisances se multiplient, de Jean-Claude Trichet, d'Angela Merkel ou de Mario Monti, le strict intergouvernementalisme reste une ligne rouge pour Nicolas Sarkozy. Il refuse ainsi d'approfondir les propositions allemandes visant une gouvernance plus démocratique et communautarisée de l'UEM, grâce à des transferts de compétences à la Commission et à sa légitimation démocratique par l'élection de son Président au suffrage universel. 61% des Français y sont favorables [sondage Ipsos/Logica Business Consulting, décembre 2011], mais Nicolas Sarkozy ignore cette proposition et continue de justifier sa ligne en rappelant que la Commission est dépourvue de légitimité démocratique.

Son conservatisme limite également les perspectives de politiques économiques communes, mentionnées dans l'accord du 9 décembre 2011. En guise de politique industrielle européenne, Nicolas Sarkozy n'a par exemple toujours envisagé qu'une révision du droit européen de la concurrence, pour autoriser les soutiens nationaux aux industries exportatrices et faciliter la constitution de grands groupes européens, sans envisager une politique d'innovation européenne ou de grands projets européens.

### *Une méthode peu respectueuse du processus décisionnel européen*

Nicolas Sarkozy avait dit en campagne vouloir confier la direction de l'Europe à un « club des six ». Sans revenir à 1957, il a bien privilégié, au nom du pragmatisme et de l'efficacité, le directoire et la directive à la collégialité et la consultation, oubliant son mot d'ordre donné aux ambassadeurs en août 2007 : « Il va nous falloir jouer collectif, nous mettre à l'écoute de tous nos partenaires ».

L'Elysée a tout d'abord privilégié un *unilatéralisme, qui s'est avéré très contreproductif*. Nicolas Sarkozy affirmait en 2007 : « la France n'est forte que lorsqu'elle se place au centre de gravité de l'Europe ». Force est de constater qu'il a visé le centre et non l'équilibre. Le lancement de l'Union méditerranéenne, la condamnant à l'échec, est emblématique de cette désastreuse méthode. Ce projet, conçu pendant la campagne

sans consultation, suscite dès l'été 2007 l'hostilité générale et une grave crise avec Berlin, s'indignant que Paris puisse s'arroger le droit de redéfinir les relations euro-méditerranéennes et d'exclure les pays non riverains du bassin, dont l'Allemagne, tout en sollicitant les fonds européens. Le projet est donc inséré dans le cadre de l'UE : l'Espagne et l'Italie, marraines du processus de Barcelone, le recadrent et le renomment « Union pour la Méditerranée » dans l'appel de Rome, et un accord franco-allemand permet son approbation par le Conseil de mars 2008. Mais avec une telle genèse, l'UpM n'obtient pas les fonds indispensables à ses projets.

L'omniprésidence de Nicolas Sarkozy a également été peu goûtée par nos partenaires. Sa mise en avant constante et sa capacité à s'arroger des résultats obtenus par l'Union irritent profondément ses partenaires. En sont symptomatiques ses oublis du rôle de la BCE dans la gestion de la crise et de celui de la Commission et des autres Etats membres dans la libération des infirmières bulgares, effective le 24 juillet 2007.

*Cette méthode n'a pas facilité les négociations avec Berlin*, qui représentaient pourtant la seule priorité affichée de Nicolas Sarkozy en 2007. Le duo Sarkozy – Merkel constitue probablement le pire couple franco-allemand de l'histoire depuis la construction européenne. Nicolas Sarkozy n'a certes pas lésiné sur les symboles, en se rendant à Berlin quelques heures après son investiture et en étant le premier Président de la République à inviter, le 11 novembre 2009, un chef de gouvernement allemand à commémorer l'armistice de 1918 en France. Mais son dialogue avec A. Merkel est difficile, la compréhension, rare. Ses erreurs diplomatiques et son style, notamment sa familiarité et sa fébrilité, exaspèrent A. Merkel. S'il fait des efforts après de cuisants échecs, les passes d'armes entre Paris et Berlin n'en restent pas moins régulières et les concessions majoritairement françaises : sur l'UpM (2007), la politique énergétique (paquet « énergie-climat » en 2008 et abandon du nucléaire par l'Allemagne sans consultation), le rôle de la BCE, la gestion des crises dans la zone euro (création et renflouement des mécanismes de solidarité européens, contribution des acteurs privés), l'intervention en Libye, le programme européen d'aide aux plus démunis, la coopération industrielle et financière. La plupart des projets soutenus par un accord franco-allemand (révision du droit de la concurrence, taxe carbone, pacte de compétitivité, gouvernement de la zone euro, règle d'or) n'ont d'ailleurs pas été bien accueillis par leurs partenaires, faute de sensibilisation en amont.

Nicolas Sarkozy a en effet une *dangereuse préférence pour le directoire, les « G » restreints de deux à quatre*. Le « G2 franco-allemand » a beau être vanté par J-F Copé, ses initiatives soumises pour approbation au Conseil sans consultation d'autres Etats membres ni des institutions européennes excèdent nos partenaires. Le processus d'adoption du « pacte pour l'euro » en est emblématique : la présentation du pacte de compétitivité au Conseil européen du 4 février 2011 a froissé les autres Etats membres, déclenché les foudres de Jean-Claude Juncker, Président de l'Eurogroupe, et inquiété fortement M. Barroso, qui a déploré le manque de considération pour le travail de la Commission et le risque de sa marginalisation au profit d'une nouvelle « structure parallèle » intergouvernementale. Ce pacte a ensuite été négocié entre les Présidents de la Commission, du Conseil et l'Eurogroupe, sans que le Parlement ne soit consulté alors qu'il avait déposé 2 000 amendements sur le « paquet gouvernance » de la Commission. L'accord du 9 décembre pour une « Union de stabilité budgétaire », revenant à nouveau sur le « paquet gouvernance », a été adopté selon la même méthode. La réunion du « G4 » le 4 octobre 2008 pour faire face à la crise financière a également foncièrement déplu aux autres membres de la zone euro.

*Alors que la crise impose une Union renforcée, les entreprises de Nicolas Sarkozy conduisent donc à la diviser et la hiérarchiser, la ligne des Etats les plus puissants, celle de l'Allemagne en l'occurrence, prévalant faute de consultation suffisante.* Cette situation fragilise d'autant plus l'Union sur la scène internationale. L'affichage des différends entre la France et l'Allemagne comme des frictions entre le duo et les Etats membres qu'il place sur le banc des accusés dans la crise des dettes souveraines, notamment lors du Conseil européen du 27 octobre 2011 ou du G20 des 3 et 4 novembre 2011, alimente la défiance de nos partenaires et des marchés sur la capacité des Européens à réagir de manière collective et efficace face à la crise, et contribue à la marginalisation de l'Union face au G2 sino-américain.

### *Des records de condamnation pour violation des règles et principes de l'Union*

Le gouvernement de Nicolas Sarkozy ne néglige pas seulement le processus décisionnel européen, mais les règles et les principes même de l'Union. La France a ainsi occupé la *dernière place en 2010 pour la transposition des directives européennes*. Elle reste l'Etat membre le plus

lent à transposer et l'un des trois les plus condamnés par la Cour de justice de l'UE (CJUE) pour mauvaise transposition. Ces retards ne sont parfois pas innocents, l'invocabilité de la directive « retour » à partir de décembre 2010 ayant par exemple conduit à l'annulation de nombreux arrêtés de reconduite à la frontière. Les méthodes de transposition sont également contestables : une longue transposition domaine par domaine, sans débat général, pour la directive « service » (avis motivé de la CJCE, juin 2010) et un abus d'ordonnances de l'article 38 de la Constitution qui dispense d'un débat parlementaire approfondi. Il en est allé ainsi en 2011 pour le « paquet télécom » et la directive sur les énergies renouvelables. Devant le coût des amendes (10 millions d'euros minimum pour la France), un comité veillant aux transpositions a même été envisagé en 2011.

*La politique du gouvernement a également suscité des condamnations répétées de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Sont particulièrement visés : le système carcéral, pour traitements inhumains et dégradants (9 juillet 2009, Khider c. France; 20 janvier 2011, El Shennawy c. France et Payet c. France), le système judiciaire, pour violation du droit à la liberté et la sûreté (art.5 CEDH), le parquet et le procureur n'étant pas des autorités judiciaires indépendantes du pouvoir exécutif (10 juillet 2008, affaire Medvedyev; 23 novembre 2010, Moulin c. France), et pour violation du droit à un procès équitable (art.6 CEDH) lors d'une garde vue (19 octobre 2010, arrêt Brusco c. France), ainsi que les décisions de renvoi de ressortissants de pays tiers (nombreuses suspensions d'expulsion, parfois non respectées par la France, comme lors du renvoi de Yassine Ferchichi le 24 décembre 2009).*

## UN GESTIONNAIRE DE CRISES MANQUANT DE VISION, DE DIPLOMATIE ET DE LEADERSHIP

### *Une crise économique et financière non surmontée et aggravée*

Nicolas Sarkozy a fait preuve d'une réactivité certaine mais de peu d'ambition face aux crises successives qui ont frappé l'Union.

*Le plan de sauvetage des banques, adopté sous PFUE en octobre 2008, fut une occasion manquée de définir une réponse commune face aux excès de la finance. Ce plan de 1 700 milliards d'euros, conçu sur la base des proposi-*



tions de G. Brown et non de celles de Nicolas Sarkozy comme l'a affirmé l'Élysée, n'est qu'une agrégation des plans de sauvetage nationaux. Nicolas Sarkozy a certes proposé, prudemment, un fonds européen, à l'image du plan Paulson, mais ne l'a pas défendu devant le refus d'Angela Merkel lors de la réunion du « G4 » du 4 octobre. Aucune demande concertée de contreparties à ces aides n'a par ailleurs été envisagée, alors qu'elle aurait renforcé l'acceptabilité et l'efficacité d'un contrôle des excès des banques par les États européens.

*Le plan de relance adopté par la suite fut aussi peu européen et très insuffisant.* La chancelière allemande privilégiant l'assainissement budgétaire à la relance a donné le « la » à Nicolas Sarkozy, au niveau européen comme au G20. Nicolas Sarkozy a certes défendu le plan de relance européen, proposé par la Commission le 26 novembre 2008 suite au G20 de Washington, mais ce cadre n'impliquait pas nécessairement pour lui de stratégie commune. Le plan du 12 décembre 2008, constitué à 85 % de plans nationaux, n'était donc qu'une boîte à outils reflétant la grande hétérogénéité des préférences des États membres.

*Les initiatives de Nicolas Sarkozy n'ont pas non plus permis de surmonter la crise des dettes souveraines européennes, faute de vision et d'entente constructive avec Angela Merkel.* Les plans de sauvetage et les sommets, 16 depuis février 2010, se sont enchaînés pour aider les États endettés (Hongrie, Irlande et Grèce) sans juguler la crise ni écarter le risque d'un éclatement de la zone euro. Nicolas Sarkozy peine à dégager des compromis avec la chancelière allemande. Les plans sont de plus en plus rapprochés, les négociations de plus en plus âpres, mais faute de vision et d'ambition, ces mesures ne font que repousser le problème, voire l'aggraver, car les aides s'accompagnent d'exigences d'austérité sans cesse plus élevées et aux effets récessifs. Les États membres ne parviennent pas à rassurer les marchés et à éviter l'impact pro-cyclique des dégradations des notes souveraines par les agences de notation, car il se dédisent d'un Sommet à l'autre : les premiers Conseils européens assuraient que la Grèce devrait être la seule à bénéficier d'un plan d'aide, or elle a été immédiatement suivie par le Portugal et l'Irlande; elle ne devait pas faire défaut, puis elle l'a fait conformément aux accords du 21 juillet et du 26 octobre 2011, d'abord à 25 %, puis à 50 %; l'accord du 9 décembre certifie qu'il s'agirait du seul défaut, mais sans évoquer la perspective d'une mutualisation des dettes souveraines... Il ne faut pas s'étonner qu'avec de telles assurances, les bourses aient à nouveau

plongé cinq jours après ce dernier Sommet (-3,33 % à Paris le 14 décembre). Nicolas Sarkozy critique l'opiniâtreté de la chancelière, mais il a une lourde part de responsabilité dans ce manque d'ambition, notamment en refusant de planifier l'émission d'euro-obligations.

*Sa position sur la régulation financière reste également très en deçà de ses discours volontaristes.* Nicolas Sarkozy défend ouvertement un cadre réglementaire européen depuis septembre 2007 : préparation de l'accord de 2009, nomination du premier commissaire français au marché intérieur et aux services financiers, propositions franco-allemandes pour l'interdiction des ventes à découverts et CDS à nu sur les titres souverains (8 juin 2010) et une taxe sur les transactions financières. Mais les lignes de négociation françaises sont moins ambitieuses que les allemandes, notamment sur les fonds spéculatifs, voire que les britanniques, le rapport Vickers du 12 septembre 2011 allant au-delà du débat français.

#### *Une gestion court-termiste des crises internationales*

Le volontarisme affiché par Nicolas Sarkozy n'est pas non plus suivi d'efficacité dans la gestion des crises internationales.

*La médiation dans la crise géorgienne n'a pas débouché sur un accord durable.* Nicolas Sarkozy réagit vite en août 2008, mais seul, sans associer le haut représentant Javier Solana ni considérer les propositions d'autres Etats membres. Son plan de paix en 6 points, négocié avec la Russie et la Géorgie et signé le 16 août, a des carences et des imprécisions aux lourdes conséquences : dépourvu de calendrier et de tracé, de mention au droit de la Géorgie à l'intégrité territoriale et à d'éventuelles sanctions en cas de violation, il autorise Moscou à laisser des « troupes de maintien de la paix » en Géorgie, sans définir leurs responsabilités ni les « mesures de sécurité » qu'elles seraient amenées à prendre. Lors de sa visite à Tbilissi en novembre 2011 trois ans après, Moscou occupe toujours militairement l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, interdisant leur accès aux missions internationales. Ces régions ont proclamé leur souveraineté et les négociations sont enlisées.

*Le rôle de Nicolas Sarkozy a également été très critiqué dans l'intervention en Libye.* L'empressement de Nicolas Sarkozy à reconnaître le Conseil national de transition comme représentant de la Libye et à intervenir dans ce pays, après avoir déroulé en 2007 un tapis rouge à M. Kadhafi, ne

convainc pas ses partenaires européens. Isolé, Nicolas Sarkozy revoit ses ambitions pour se rapprocher de D. Cameron (lettre à M. Van Rompuy en amont du Conseil européen du 11 mars 2011) et contourner l'opposition d'Angela Merkel qui l'accuse alors de « diviser pour régner ». Sa volonté de s'imposer en chef d'orchestre de l'intervention est également jugée contreproductive, Londres appelant l'OTAN à diriger « aussi vite que possible » les opérations. Si la chute du régime a stoppé le contentieux sur le dépassement du mandat de la résolution 173 par l'intervention, les premières mesures du CNT, dont le rétablissement de la charia, soulignent le manque de stratégie de l'Élysée pour la sortie de crise.

## L'ÉCHEC DE « L'EUROPE PROTECTION », LA PROMOTION D'UNE EUROPE LIBÉRALE

### *L'échec de « l'Europe protection »*

« Je me battraï pour une Europe qui protège » s'engage Nicolas Sarkozy dans son discours d'investiture le 16 mai 2007. Or la seule action qu'il mène avec succès pour cet objectif est sans conséquence : il s'agit du retrait symbolique de la mention d'une « concurrence libre et non faussée » parmi les objectifs de l'Union dans le Traité de Lisbonne.

Il ne parvient pas à faire évoluer le mandat de la BCE. L'Allemagne s'est farouchement opposé à l'intégration des objectifs de croissance et d'emploi aux côtés du contrôle de l'inflation. La BCE a ainsi pu rehausser par deux fois ses taux d'intérêt au printemps 2011, contribuant à une hausse de 0,5 % des taux d'intérêt et à la diminution du volume de crédits distribués dans la zone euro (13 milliards d'euros seulement par mois à l'automne 2011, 10 fois moins qu'en décembre 2007), alors que la crise appellerait un soutien des investissements et de la demande.

Le droit de la concurrence n'a pas plus été révisé pour faciliter la constitution de groupes européens.

Alors que Nicolas Sarkozy a insisté en 2007 pour intégrer au Traité de Lisbonne un protocole additionnel sur les services d'intérêt général rappelant « leur rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales », il ne fait rien par la suite pour que soit préparée la directive cadre sur les SIG, dont la mention dans le TCE avait pourtant été obtenue par son prédécesseur à l'Élysée.

Il s'était également engagé à « se batt[r]e pour l'instauration d'une taxe carbone qui permett[e] à l'Europe de faire face au dumping écologique ». Il s'est battu en effet, mais sans réussir à faire accepter son mécanisme d'inclusion carbone aux frontières de l'UE.

Nicolas Sarkozy a enfin manqué une occasion de doter l'Europe d'une stratégie dans la mondialisation. Il avait soutenu en 2007, avec A. Merkel, l'initiative de la Commission visant à donner une dimension extérieure à la stratégie de Lisbonne (lettre commune au président portugais de l'Union, 10 septembre 2007). Une telle stratégie pouvait permettre de mettre en œuvre l'agenda d'une « Europe protection », en exigeant notamment plus de réciprocité aux partenaires de l'Union. Or ce dossier n'a pas été porté comme annoncé sous PFUE, le contexte de crise y étant certes peu favorable, ni par la suite, lors des discussions sur les vecteurs de la relance en Europe.

#### *L'imposition d'un modèle libéral unique pour la zone euro*

Les propositions défendues par Nicolas Sarkozy, essentiellement en réponse aux exigences de la Chancelière allemande, visent une convergence vers un modèle unique qui n'est qu'un *ersatz libéral du modèle allemand*. Fixer des objectifs similaires à tous les Etats membres ne renforcera en rien l'Union économique et la cohésion de la zone euro. La réduction des divergences de trajectoires de ses Etats membres n'est possible que si la grande hétérogénéité de leurs situations et de leurs besoins est pleinement prise en compte. La proposition franco-allemande du « pacte de compétitivité » et le « pacte pour l'euro plus » de mars 2011 qui en découle se focalisent, qui plus est, sur l'austérité et la recherche de compétitivité-coût, par une stratégie de compression salariale, en négligeant les atouts structurels de l'Allemagne (2,8 % du PIB d'investissement dans la R & D, une stratégie industrielle efficace, des avantages comparatifs dans les secteurs demandés par les pays émergents, la formation à tout âge). Le « pacte » propose des orientations idéologiques discutables. La remise en cause univoque de la négociation sociale centralisée dans le « pacte pour l'euro plus » est par exemple critiquable, certains Etats, comme la Suède, ayant prouvé que de telles négociations pouvaient permettre de réduire les inégalités sans induire de « dérapage » du coût du travail. « L'Union de stabilité budgétaire » souhaitée par Berlin et acceptée par Nicolas Sarkozy impose également la règle d'or constitutionnelle allemande de 2009 à l'ensemble de l'UEM,

sans que ne soit éprouvée la pertinence de tels critères. Si Nicolas Sarkozy défend donc une ligne économique libérale et une politique budgétaire austère, il n'incite en rien à l'harmonisation fiscale et sociale européenne, pourtant indispensable pour mettre fin aux stratégies non coopératives de dumping.

*Les politiques d'avenir sont délaissées.* La Commission a ainsi déploré que ces engagements pris en 2011 ne permettent pas à l'Union d'atteindre ses grands objectifs pour 2020 en matière d'emploi, de R & D, d'efficacité énergétique, d'enseignement supérieur et de réduction de la pauvreté.

*Force est de constater que ces orientations données à l'Union freinent la reprise sans pouvoir la sortir de la crise.* Les politiques de consolidation budgétaire et les recommandations du semestre européen 2011 imposent une austérité qui a eu un effet pro-cyclique en pesant sur la demande et la croissance : - 1,2 point de PIB pour la zone euro, - 0,6 pour la France<sup>1</sup>. Selon la BCE, la croissance de l'UE devrait continuer à être limitée en 2012 (1,7 %), tandis que le taux de chômage stagne à 9,4 %, atteignant des records chez les moins de 25 ans, Grèce (15 %, 38,5 % des jeunes), Espagne (20,9 % et 44,4 % des jeunes).

## UNE POLITIQUE DE FERMETURE POUR L'EUROPE

### *La promotion d'une politique migratoire très restrictive*

Alors que les rapports de la Commission européenne et d'autres Etats membres, notamment l'Allemagne, soulignent l'importance des flux migratoires pour combler des carences de main d'œuvre importantes dans certains secteurs au sein de l'Union, notamment en raison du vieillissement de sa population, Nicolas Sarkozy a œuvré tout au long de son quinquennat pour une politique de fermeture.

L'Elysée a tout d'abord largement contribué à déséquilibrer l'approche dite « globale » du *Pacte sur l'immigration et l'asile*, adopté sous PFUE

1. L'impact du plan de rigueur français serait négatif sur la croissance et guère important sur le déficit. Cf. étude de l'INSEE, publiée le 7 avril 2011 : [http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys\\_conj/archives/mars2011\\_d1.pdf](http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys_conj/archives/mars2011_d1.pdf) et de l'OFCE : <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/116/r116-2.pdf>

le 6 octobre 2008, en se focalisant sur la lutte contre l'immigration illégale (protection aux frontières de l'UE, systématisation des accords de réadmission, interdiction des régularisations de masse), tout en négligeant les moyens de favoriser la mobilité.

Les conséquences politiques de cette ligne souvent raidie à des fins électoralistes sont graves. Les initiatives de Nicolas Sarkozy prises au lendemain du printemps arabe pour durcir la politique d'immigration et d'asile de l'Union ont ainsi non seulement provoqué des incidents diplomatiques avec les autres Etats membres, suscité une vive inquiétude de la Commission, mais également constitué une réponse déplorable de l'Union à ces soulèvements en faveur de la démocratie. La complaisance à l'égard des régimes autoritaires, en raison du gage de stabilité qu'ils semblaient offrir, n'en était que plus claire.

Devant les flux d'immigration en provenance du Sud de la Méditerranée, Nicolas Sarkozy a ainsi refusé, pour éviter les « effets d'appel », les mécanismes de réinstallation des réfugiés, l'octroi d'une protection temporaire et une libéralisation des visas, pourtant jugés nécessaires par la Commissaire Malmström (lettre du 6 avril à M. Barroso). Il a ensuite tenté de *renationaliser les accords de Schengen*. Suite à un différend avec l'Italie jugée trop laxiste, Nicolas Sarkozy a proposé, avec Silvio Berlusconi, l'intégration d'une clause de sauvegarde aux accords de Schengen autorisant les Etats membres à rétablir les contrôles aux frontières intérieures, en cas d'arrivée massive de migrants irréguliers ou de défaillance structurelle d'un Etat membre à contrôler une frontière extérieure de l'UE (lettre commune du 26 avril 2011). Une telle clause aurait basé ces accords sur la défiance, et non plus la confiance mutuelle. La Commission a alors su être garante des valeurs et de l'acquis de l'Union dans sa communication du 16 septembre 2011. Elle n'y a envisagé une telle mesure qu'en dernier recours, après un soutien européen pour renforcer le contrôle défaillant, et qu'au niveau européen, et non national, pour privilégier un renforcement de la gouvernance de Schengen et des contrôles communautaires. Elle a également limité à 5 jours la réintroduction de contrôles nationaux au nom de l'ordre public.

Nicolas Sarkozy a néanmoins obtenu un *renforcement de la conditionnalité de la coopération européenne suite au printemps arabe*. Il a en effet tenu à ce que l'appui aux régimes de transition et les accords de mobilité signés avec eux soient davantage conditionnés à leur politique en matière de

lutte contre l'immigration illégale, de réadmission et de contrôle des frontières (lettre à M. Barroso du 6 avril 2011), mesure pourtant antinomique avec les revendications du printemps arabe et l'objectif d'un partenariat équilibré.

Le gouvernement a également demandé avec constance un *affaiblissement des garanties prévues pour le régime d'asile commun*. Il a refusé en mai 2011, comme en 2008 et 2009, les propositions de la Commission visant notamment une assistance juridique gratuite pour les demandeurs d'asile en première instance, un délai de moins d'un an pour leur accès au marché du travail et de meilleures prestations sociales, susceptibles de peser, selon lui, « sur les Etats membres les plus généreux ». La Commission a ainsi dû rendre le délai de 6 mois pour traiter les demandes extensible à un an, et n'envisager l'aide juridique gratuite, pourtant défendue par le Parlement, qu'en deuxième instance.

### *Un plaidoyer pour des frontières délimitées et protégées par le voisinage*

*La fièvre obsidionale de l'Elysée a également guidé ses positions sur l'élargissement et la politique de voisinage de l'Union. Nicolas Sarkozy s'est toujours fermement opposé à l'adhésion de la Turquie.* Tout en se montrant ouvert aux Balkans, à l'Islande et au Caucase, Nicolas Sarkozy multiplie les barrières pour la Turquie, qu'elles soient symboliques, comme l'obtention d'un rappel explicite des critères d'adhésion dans le Traité de Lisbonne, ou tangibles, son projet d'Union méditerranéenne étant présenté comme une alternative (discours de Toulon, février 2007) et ses discours alimentant les tensions avec Ankara.

*Le voisinage n'est, quant à lui, essentiellement conçu que comme une zone tampon pour l'Union.* Le soutien de Nicolas Sarkozy aux régimes autoritaires méditerranéens, sa focalisation sur les enjeux sécuritaires et migratoires suite au printemps arabe, comme son appui au Partenariat oriental lancé suite à la crise géorgienne et délaissant initialement la Russie, traduisent sa volonté d'enraciner ces partenaires dans la sphère d'influence de l'Union pour constituer une digue contre les menaces méridionales et orientales.

## UNE PRÉSIDENTE DE L'UNION EUROPÉENNE PEU EFFICACE

La Présidence Française de l'Union européenne est présentée par l'Élysée comme une réussite historique, à l'image d'ailleurs de la Présidence du G20 et du G8. Or malgré un coût exorbitant (171 millions d'euros), ses résultats n'ont pas été à la hauteur des ambitions affichées, sauf, naturellement, sur le dossier « immigration ».

### *Des priorités qui n'ont guère abouti*

*L'Union méditerranéenne préparée en 2007 fut un fiasco.* L'UpM a certes été lancée en grande pompe le 13 juillet 2008, mais elle fut d'emblée très affaiblie car les autres Etats membres, très irrités par l'unilatéralisme et la présomption de cette proposition, ont refusé de lui apporter les financements indispensables à ses projets.

*La relance annoncée de la PESD fut également un raté.* L'impréparation des discussions, la disparition d'un gage de négociation important avec la réintégration unilatérale de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN et une forte incohérence avec la réduction drastique des moyens de l'armée française ont conduit à l'échec de tous les objectifs de la PFUE (création de nouvelles capacités militaires, de programmes européens d'armement et d'une cellule de commandement de l'UE).

*La réforme de la PAC fut totalement délaissée.* Le bilan de cette négociation négligée est sévère pour la France, qui a dû faire de lourdes concessions sans assurer les bases des négociations pour l'après 2013. Si l'augmentation de l'aide aux petits agriculteurs est à saluer, les enjeux écologiques ont été insuffisamment pris en compte.

Force est également de constater que le *paquet « énergie/climat » est insatisfaisant.* Ses objectifs sont en effet trop imprécis pour guider les investissements industriels, et de trop grandes concessions ont été accordées à certains Etats membres, en particulier pour l'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre dans le cadre du système d'échange européen, ce qui nuit gravement à son efficacité.



### *Des dossiers clés négligés malgré les engagements pris pendant la campagne de 2007*

*Nicolas Sarkozy n'a par ailleurs affiché aucune ambition pour l'agenda social européen. Il n'a même pas inclus cette négociation parmi les priorités de la PFUE, rappelant dans son intervention télévisée du 30 juin 2008 que l'Europe ne devait pas s'occuper de tout et que les questions sociales devaient rester nationales. Le gouvernement n'a donc pas proposé la directive-cadre promise sur les services d'intérêt général et une révision de la directive sur le détachement des travailleurs pour lutter contre le dumping social, alors que la CJCE faisait primer la liberté d'établissement des entreprises sur les droits des travailleurs (arrêts Laval, Viking et Rüffert des 11 et 18 décembre 2007).*

*Le gouvernement a enfin délaissé l'élaboration d'une stratégie européenne dans la mondialisation. Suite aux propositions de la Commission, Nicolas Sarkozy avait pourtant confié en 2007 une mission sur « l'Europe dans la mondialisation » à Cohen-Tanugi et un rapport sur une stratégie dans la mondialisation à Hubert Védrine en vue de la PFUE, afin de donner une dimension extérieure à la stratégie de Lisbonne. La PFUE n'a non seulement pas porté ce dossier, ce qui peut être compréhensible dans un contexte de crise, mais elle n'a donné aucun signe positif pour qu'il puisse à terme aboutir.*

Mathilde LANATHOUA \*



## Chapitre 2

# Affaires étrangères : Les impasses d'une politique de gesticulation

*La politique étrangère de la France n'a jamais été aussi malmenée que sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Rassemblé sous le pseudonyme Marly, un groupe de diplomates dressait dans une tribune de février 2011 un constat accablant : « la voix de la France a disparu dans le monde ».*

*Depuis 2007, la politique internationale a été une succession de coups d'annonce dépourvus de vision. Les administrations ont été court-circuitées et privées de leurs moyens d'intervention. Le chef de l'Etat a privilégié une stratégie au service d'enjeux de politique intérieure et des intérêts d'un clan.*

*La France n'a ainsi pas été au rendez-vous des grands enjeux du début du 21<sup>e</sup> siècle. Entre l'échec retentissant de l'UpM (Union pour la Méditerranée) et la tentative rapidement avortée de modernisation de la relation avec l'Afrique, les chantiers phares du quinquennat se sont dégonflés et ont entamé la crédibilité du pays sur la scène internationale.*

*La gestion de la crise financière et économique exigeait des orientations claires et cohérentes, ainsi que la construction d'une relation de confiance avec nos partenaires. Au lieu de cela, l'Elysée a géré la situation par à-coups et revirements, multipliant les accrochages avec les autres gouvernements.*

*La construction européenne a été sacrifiée au profit d'un directoire intergouvernemental inefficace.*

*Au niveau international, Nicolas Sarkozy n'a pas été capable d'accompagner la prise de responsabilité des pays émergents dans la gestion d'un monde de plus en plus multipolaire. Il a au contraire mené une politique frileuse de repli pour préserver d'illusoire avantages acquis.*

*La gestion des conflits de ces cinq dernières années a en outre fragilisé la capacité de la France à promouvoir la paix et la démocratie dans le monde.*

*La « politique arabe » a été mise à mal sous le quinquennat comme en témoigne la gestion désastreuse du printemps arabe : le ministre des Affaires étrangères française a offert à Ben Ali ses services en matière de maintien de l'ordre au début de la révolution en Tunisie.*

*La tentative échec de faire oublier ces par une politique d'engagement militaire en Libye pose des questions de fond. La mauvaise préparation de la France et l'interprétation très large de la résolution des Nations Unies a mis en question la sincérité de la parole française, notamment aux yeux des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud).*

*Dans le même temps, le conflit israélo-palestinien reste enlisé et la France a fait le choix d'un rapprochement à contretemps avec le gouvernement de Netanyahu.*

*Alors qu'une menace terroriste se développe dans certaines zones du Sahel, Nicolas Sarkozy utilise enfin un discours stigmatisant sur un « arc de crise » qui recouvre l'essentiel du monde arabo-musulman. En dépit des leçons des guerres en Irak et en Afghanistan, le chef de l'Etat prend le risque d'une escalade de la violence avec la mise en valeur d'un ennemi publiquement érigé en menace stratégique.*

Si l'actuel Président de la République affirme dans ses discours avoir pris la mesure de la mondialisation et en tirer les conséquences pour la politique étrangère de la France, force est de constater que cette dernière a rarement été aussi malmenée. Nicolas Sarkozy aime à expliquer qu'il souhaite être jugé sur son bilan. *Avec quel bilan diplomatique Nicolas Sarkozy se présentera-t-il devant les Français en avril 2012 ?*

## LA FRANCE N'A PAS ÉTÉ AU RENDEZ-VOUS DES GRANDS ENJEUX DU DÉBUT DU 21<sup>e</sup> SIÈCLE

Le groupe de diplomates rassemblé sous le pseudonyme Marly dressait dans une tribune parue en février 2011 un constat accablant : « La voix de la France a disparu dans le monde ». Et, de fait, par-delà l'échec retentissant de l'UpM (Union pour la Méditerranée) et la tentative rapidement avortée de modernisation de la relation avec l'Afrique, *les chantiers phares de la France en matière de politique étrangère se sont dégonflés à grande allure*, engageant la crédibilité de la France sur la scène internationale.

### *Gesticulations et effets d'annonce en guise de réponse à la crise économique et financière*

La gestion de la crise financière et économique que traverse l'Europe est extrêmement délicate, pour tous les gouvernements. Elle exigerait des orientations particulièrement claires et cohérentes, ainsi que la construction d'une relation de confiance avec nos partenaires. Au lieu de cela, *l'Élysée gère la crise par à-coups et revirements, multipliant les accrochages avec nos partenaires.*

Le sommet de Cannes en novembre 2011 devait constituer le point d'orgue d'une double présidence française ambitieuse du G8 et du G20 placée sous le slogan « Nouveau monde, nouvelles idées ». Mais le sommet fut marqué par la déroute du plan de sauvetage de la Grèce, annoncé par le Président seulement quelques jours plus tôt comme une victoire majeure contre la crise financière internationale<sup>1</sup>. En position de faiblesse, la présidence française isolée n'a pas pu peser pour faire avancer ses priorités. En dépit d'annonces volontaristes et de la multiplication de sommets à haut niveau, *le chef de l'Etat n'est parvenu à convaincre ses partenaires ni sur le renforcement du système financier international, ni sur la régulation de la finance, ni sur la gestion concertée des changes.* Le décalage entre les ambitions affichées dans de grands chantiers normatifs (lutte contre la volatilité des prix des matières premières, lutte contre les paradis fiscaux, emploi, « dimension sociale de la mondialisation », développement et financements innovants) et les résultats effectifs de la présidence française du G8 et du G20 pèse sur la crédibilité de notre pays. Il illustre qu'en politique étrangère comme en politique intérieure, clamer son « ambition » et sa « détermination » ne peut tenir lieu de politique.

Le commerce extérieur en fournit un autre exemple : à chaque déplacement à l'étranger, le Président est accompagné d'une armada de chefs d'entreprises, symboles d'une *nouvelle « diplomatie économique »*. Seulement, si les annonces de grands contrats peuvent impressionner, peu sont effectivement signés, et nombre d'entre eux périssent par la suite – comme l'illustre l'échec commercial du Rafale au Brésil après une

1. Intervention du Président le 27 octobre 2011 : « Pour dire la vérité, s'il n'y avait pas eu d'accord hier soir, ce n'est pas simplement l'Europe qui sombrait dans la catastrophe, mais le monde entier. »

annonce prématurée et maladroite du Président<sup>1</sup>. En matière de commerce extérieur, malgré de grands effets de manche et des reniements (Libye, Chine, Russie...), les résultats sont désastreux : le déficit du commerce extérieur n'a jamais été aussi élevé, dépassant les 70 milliards d'euros<sup>2</sup>.

### *La construction européenne sacrifiée au profit d'un directoire inter-gouvernemental inefficace*

Après avoir participé à la mise en place du traité de Lisbonne, les choix de ces quatre dernières années ont finalement fragilisé la construction d'une voix européenne cohérente et crédible dans le monde.

Comme l'a souligné Jacques Delors, faute d'avoir su créer avec nos partenaires européens les conditions de la confiance, la France et l'Europe sont contraintes à chaque nouvelle crise de trouver des solutions de dernière minute, dont la durée de vie est de plus en plus limitée. Le « retour de la France en Europe » annoncé se traduit dans les faits par une course contre la montre face à des marchés financiers défiants vis-à-vis d'une gouvernance européenne erratique. Cette incohérence dans la conduite de la politique européenne fait une victime de première ampleur : l'Euro. La dégradation du AAA de la France par l'agence Standard & Poor's mi-janvier 2012 sanctionne moins la dégradation des fondamentaux économiques de la France que l'incapacité du duo autoproclamé Sarkozy-Merkel à gérer la crise de la dette.

A l'heure où deux lauréats du Nobel d'économie (Christopher Sims et Thomas Sargent) affirment que seule une gestion plus fédérale des finances publiques européennes peut sortir la zone euro de la crise de défiance, *nous assistons à une entreprise systématique de casse des progrès de l'Europe fédérale*. Le choix du trio effacé Von Rumpuy – Ashton – Barroso, et le mutisme qu'il se voit imposer au quotidien, n'a pourtant pas été compensé par le leadership d'un couple Sarkozy-Merkel qui, derrière les sommets de circonstance, dysfonctionne profondément.

1. Discours du Président le 7 septembre 2009 : « Le Brésil a décidé de retenir un avion français, le Rafale, plutôt que l'avion américain ou l'avion suédois. (...) Grâce à ces 36 Rafales, on va pouvoir penser dès maintenant à la génération suivante des Rafales. Et nous allons acquérir 10 avions de transport brésiliens, que nous allons contribuer à construire. Ça créera des emplois au Brésil. Et ça créera 6 000 emplois en France. C'est encore 5 milliards d'euros de contrats ».

2. Positif en 2002, le solde commercial français a explosé en 2007, pour dépasser les 70 milliards d'euros en 2011. Statistiques du Ministère des finances : [www.lekiosque.finances.gouv.fr](http://www.lekiosque.finances.gouv.fr)

Par ses manières cavalières, *Nicolas Sarkozy a en effet contribué à une détérioration sans précédent de la relation franco-allemande*, de l'altercation avec le ministre allemand des Finances en juillet 2007 à propos de la gestion de l'euro en passant par le péché originel de l'Union pour la Méditerranée (UPM), qui consista à en exclure l'Allemagne.

### *Face aux urgences de gouvernance d'un monde multipolaire, le repli sur d'illusoires avantages acquis*

Loin d'accompagner la prise de responsabilité des pays émergents dans la gestion d'un monde de plus en plus multipolaire, la France affiche *une politique frileuse de repli, cherchant à préserver d'illusoires avantages acquis*.

Nicolas Sarkozy a fait le choix d'une politique atlantiste avec le *retour dans le commandement intégré de l'OTAN* en avril 2009. Au nom du ralliement à la « famille occidentale », la France a perdu les avantages politiques que lui conférait sa position singulière au sein de l'alliance, sans avoir obtenu en contrepartie aucune avancée vers une défense européenne autonome. Cette réintégration met la France à la remorque des concepts stratégiques de l'OTAN, dans le sillage de la politique des Etats-Unis, qui n'hésitent pas à réviser leur politique sans prendre le temps de consulter leurs alliés – comme l'illustre le dossier de la défense anti-missile. Au nom de ce ralliement, *l'engagement militaire en Afghanistan* a atteint plus de 4 000 hommes en 2011, au prix de 78 morts français à la fin 2011 et un coût annuel de 500 millions d'euros pour des objectifs politiques et stratégiques flous et des résultats plus que limités.

Par ailleurs, alors même qu'il s'agit de l'évolution majeure de ce début de siècle, *la France est dépourvue de toute stratégie par rapport à la montée en puissance des BRICS*<sup>1</sup>. L'attitude de la France à l'égard de la Turquie, qui est aujourd'hui une puissance régionale incontournable, est inexplicable. Au-delà de la question de l'adhésion européenne, il est impératif de pouvoir construire un partenariat avec un pays stratégique, qui fait d'ailleurs l'objet de toutes les attentions dans le cadre des « transitions » du monde arabe. Le Président a au contraire multiplié les faux pas et les signes d'humiliation. Cette même inconséquence se retrouve dans les relations de la France avec le Mexique du fait de l'affaire « Cassez »,

1. Les grandes puissances émergentes : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud.

dont la première conséquence fut l'annulation de l'année du Mexique en France et de la France au Mexique – en rupture avec une tradition qui, du discours du général de Gaulle à Mexico à celui du Président Mitterrand à Cancún, faisait du Mexique un partenaire ancien.

### *Des matraques pour le monde arabe et le Sahel ?*

Malgré la perte de vitesse de la « politique arabe de la France », notre pays disposait sous François Mitterrand et Jacques Chirac d'un crédit politique dans l'opinion publique arabe, comme parmi les élites économiques, culturelles et politiques de nombreux pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

Cette politique a largement été mise à mal. En témoignent la *gestion désastreuse du moment historique du « printemps arabe »* (on se rappelle l'offre de services faite au régime de Ben Ali par la ministre des Affaires étrangères française en matière de maintien de l'ordre), et les *vicissitudes de l'Union pour la Méditerranée*. Cette initiative prometteuse a été décrédibilisée par son manque d'ancrage dans les réalités de la zone (choix de l'Elysée de faire de MM. Ben Ali et Moubarak les « piliers sud » de la Méditerranée), par le péché originel qui consista à construire l'UpM contre l'Europe et la Turquie, et par l'amateurisme de sa gestion au quotidien.

La tentative de faire oublier ces échecs par une *politique d'engagement militaire en Libye* pose également des questions de fond. On ne peut certes que se réjouir de voir la France accorder une protection à des populations agressées par leur propre dirigeant. Mais l'interprétation très large de la résolution des Nations Unies autorisant le blocus aérien met durablement en question la sincérité de la parole de la France dans cette enceinte, notamment aux yeux des BRICS. Par ailleurs, l'opération militaire passée, *l'impréparation absolue de la France sur le dossier de la reconstruction* – une bataille tout aussi déterminante pour le succès de la transition en Libye – témoigne d'un grave dysfonctionnement de la politique étrangère.

Dans le même temps, le conflit israélo-palestinien reste profondément enlisé, alors que la France a fait le *choix d'un rapprochement à contretemps avec le gouvernement de Netanyahu*. Celui-ci a contribué à la perte de la voix de la France en matière de politique arabe, sans parvenir à peser davantage en faveur de la paix.



Alors qu'une menace terroriste se développe dans certaines zones du Sahel, la France utilise un *discours stratégique stigmatisant sur un « arc de crise » recouvrant l'essentiel du monde arabo-musulman*. Faute d'agir de façon discrète et efficace sur quelques groupuscules terroristes, et de façon massive et visible sur le terreau socio-économique d'AQMI au Sahel, elle prend le risque d'une escalade de la violence en alimentant le discours d'un ennemi publiquement érigé en menace stratégique – en dépit des leçons issues d'une décennie de guerres en Irak et en Afghanistan.

### *L'aide au développement à la dérive*

La valse des ministres de la Coopération montre le peu d'égard du gouvernement actuel envers cette politique, confiée à des soutiens politiques sans la moindre expérience en matière de politique étrangère.

La politique de coopération est marquée depuis quatre ans par *un fossé entre les ambitions affichées et les moyens réellement disponibles* : alors que le Président a décidé le report de 2012 à 2015 de l'engagement international de la France d'accroître son APD à 0,7 % du revenu national brut (RNB), tendanciellement, le ratio d'aide publique au développement (APD) va baisser du fait de la fin des annulations de dettes. La France devrait consacrer moins de 0,4 % de son PIB à l'aide publique au développement en 2015.

Reflétant les errements de l'ensemble de la politique étrangère, la *doctrine de coopération de la France* souffre de l'absence de vision stratégique, de l'obsolescence des concepts sur lesquels s'appuient les décideurs politiques, d'une politique de « coups » et d'annonces sans lendemain, d'une vision étroitement mercantiliste – nourrie d'une proximité excessive avec quelques acteurs politiques et économiques. Alors que d'importants efforts de mise en cohérence ont été réalisés par les administrations, le « document-cadre de la politique de coopération pour le développement » est condamné à demeurer lettre morte en l'absence de tout portage politique.

## CET ÉCHEC TROUVE SA SOURCE DANS L'INSTRUMENTALISATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AU SERVICE D'INTÉRÊTS PARTICULIERS

### *Une politique de coups et d'annonces dépourvue de vision*

Dans le discours, le Président de la République affiche une ambition de « refonder » l'économie internationale et de mieux la réguler, de faire évoluer la gouvernance mondiale pour reconnaître le caractère multipolaire du monde, de faire progresser les grandes causes communes de l'humanité, dont la lutte contre le réchauffement climatique.

*Ce discours volontariste est toutefois mis à mal par ses incohérences répétées et changements de cap, dus à l'absence de toute vision. En atteste l'incapacité à voir venir, mais surtout à comprendre la nature et la portée des mouvements de révolte en Tunisie et en Egypte. Si l'épisode tunisien fut suivi de revirements complets vis-à-vis des chefs d'Etat libyen et syrien, il ne saurait faire oublier que le premier fut invité à planter sa tente dans les jardins de l'hôtel de Marigny en décembre 2007, alors que le second était l'invité d'honneur du défilé du 14 juillet 2008.*

Fidèle à la démarche suivie en politique intérieure, le gouvernement privilégie en matière d'affaires étrangères les *effets d'annonce, sans se soucier ni de leur cohérence, ni de leur suivi, ni de leur faisabilité*. Des annonces pour l'aide à Haïti après le tremblement de terre à celles faites au sommet de Deauville pour l'accompagnement des printemps arabes, en passant par les promesses du sommet de l'Aquila sur la crise alimentaire, le scénario est le même : pas un euro supplémentaire n'est dégagé dans le budget français pour financer ces annonces, qui relèvent ni plus ni moins du recyclage – hautement médiatisé – de ressources existantes.

### *Des administrations court-circuitées et privées de leurs moyens d'intervention*

#### DES ADMINISTRATIONS COURT-CIRCUITÉES

Les affaires étrangères ont toujours été, sous la cinquième république, un domaine de compétences privilégié du Président de la République. Toutefois, *jamais l'Elysée n'a autant pris le pas sur la diplomatie française que sous le mandat de Nicolas Sarkozy*, reléguant le service diplomatique et la Direction du Trésor à un rôle d'exécutants de micro-décisions prises

par un petit groupe de conseillers du Président – souvent à l'encontre des recommandations des services spécialisés de l'Etat – de l'élaboration de l'Union pour la Méditerranée (UpM) au choix des modalités du sauvetage financier de la Grèce.

Si elle a permis d'élever, le temps d'un sommet ou d'un déplacement présidentiel, une thématique donnée sur l'agenda international (changement climatique, régulation financière...), l'hyper-présidentialisation de la politique étrangère française l'a également exposée aux nombreux ratés imputables à Nicolas Sarkozy – dont les impacts se feront ressentir bien après son départ de l'Élysée.

... ET DÉPOURVUES DE LEURS MOYENS D'INTERVENTION

L'Etat est contraint de maîtriser ses dépenses. Toutefois les *coupes sombres dans les moyens d'intervention de la diplomatie* ont été si sévères au cours des dernières années que deux anciens ministres des affaires étrangères, Alain Juppé et Hubert Védrine, se sentirent obligés en 2010 d'en prendre la défense : « nous sommes inquiets des conséquences pour la France d'un affaiblissement sans précédent de ses réseaux diplomatiques et culturels », affirmaient-ils dans une tribune publique<sup>1</sup>, l'ancien ambassadeur de France au Sénégal, Jean-Christophe Rufin, confirmant que le ministère des Affaires étrangères « est un ministère sinistré ». De fait, de 2006 à 2010, le ministère a vu ses effectifs réduits de 10 %.

En matière d'aide au développement, le décalage entre les annonces et l'argent rendu disponible, notamment pour agir sur le terrain dans les pays les plus pauvres d'Afrique, est saisissant. Cette véritable fuite en avant est une dérive qui ne passe plus inaperçue de nos partenaires du Nord comme du Sud. *Avec le saupoudrage d'une aide au développement en régression, la France est passée en-dessous du seuil minimum de pertinence* dans nombre de ses anciens pays de concentration où elle se reconnaît pourtant des intérêts géostratégiques (Niger, Tchad, Mali...). Cette crise de moyens se retrouve dans *l'audiovisuel extérieur de la France*<sup>2</sup> (RFI mise à

1. « Cessez d'affaiblir le Quai d'Orsay », *Le Monde*, juillet 2010.

2. Crise de moyens comme de gouvernance. Un rapport parlementaire de la députée socialiste Martine Martinel, présenté en octobre 2011 devant la commission des Affaires culturelles de l'Assemblée, dénonce « les errements de la gouvernance » de l'Audiovisuel extérieur de la France, réclamant le départ de son patron Alain de Pouzilhac. Depuis 2008, l'Audiovisuel extérieur de la France n'a cessé de connaître des problèmes, sur fond de guerre ouverte entre Alain

la diète, France 24 et TV5 Monde en crise) comme dans le *dispositif de promotion de la francophonie*.

### *Une politique étrangère mise au service d'enjeux de politique intérieure et des intérêts d'un clan*

UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE MISE AU SERVICE D'ENJEUX DE POLITIQUE INTÉRIEURE...

Qu'il s'agisse de répondre à une émotion populaire à l'occasion d'une catastrophe humanitaire, du sort d'un ressortissant français ou d'une expédition militaire, la politique étrangère française a été placée *sous le signe de l'improvisation et d'impulsions successives, la rendant otage de considérations de politique intérieure – migratoires, sécuritaires ou électorales – de court terme*.

Qu'il s'agisse de la libération des infirmières bulgares en Libye, de l'extradition des protagonistes de « l'Arche de Zoé » au Tchad ou de l'affaire Florence Cassez au Mexique, le scénario est le même : chacune de ces affaires avait pour objectif de *rehausser la stature du chef de l'Etat* par la mise en scène d'un président de la République omnipotent et protecteur. Chacune d'entre elles a eu pour conséquence *une brouille diplomatique sérieuse avec nos partenaires*, dont les efforts ont été méprisés (partenaires européens dans la libération des infirmières bulgares) ou dont la souveraineté a été bafouée (mépris d'un processus judiciaire en cours au Mexique et au Tchad).

La politique de « codéveloppement » aurait pu fournir le cadre d'une remise à plat des questions migratoires, partant d'une analyse dépassionnée des besoins mutuels de migration de part et d'autre de la Méditerranée. A la place, cette politique, dont la mise en œuvre fut confiée de 2007 à 2010 au très controversé « ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire », a consisté à développer une forme de « *conditionnalité migratoire* » (flux d'aide au développement conditionnés à la réadmission de nationaux expulsés du territoire français) et à pratiquer des mesures vexatoires vis-à-vis d'Etats dont la coopération serait nécessaire pour une véritable « gestion concertée des flux migratoires »... dans un contexte de stigmatisation de l'immigré sur la scène nationale.

de Pouzilhac et Christine Ockrent, ex-directrice générale déléguée de l'AEF, qui a quitté la chaîne en 2011 sur fond d'espionnage, de plainte pour harcèlement et d'enquêtes.

Plus encore : *la politique étrangère a clairement été mise au service d'intérêts partisans*, avec la création inédite d'un poste de « secrétaire d'Etat aux Français de l'étranger » placé auprès du ministre des Affaires étrangères et confié à des personnalités n'ayant aucune compétence spécifique en matière de politique étrangère. Cette invention d'un nouveau poste ministériel, à quelques mois des élections législatives du printemps 2012 (qui verront pour la première fois les Français de l'étranger élire des députés), apparaît de toute évidence liée aux seuls enjeux électoraux.

Ces mêmes préoccupations électorales ont conduit le candidat Sarkozy à promettre de façon irresponsable la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français à l'étranger inscrits en seconde, première et terminale des lycées du réseau de l'AEFE, sans condition de ressources. C'est ainsi que *l'Etat prend aujourd'hui en charge, aux Etats-Unis, les frais de scolarité pour des familles déclarant des revenus de plus de 4 millions de dollars par an*, et qu'il s'est substitué aux entreprises qui, jusqu'ici, payaient très généralement la scolarité des enfants de leurs salariés expatriés. Cette mesure, qui ne répondait à aucune réelle demande, a coûté plus de 100 millions d'euros en 2011.

... ET D'INTÉRÊTS D'UN CLAN

Le candidat Sarkozy voulait être l'homme de *la rupture avec la Françafrique*. Il disait en 2006 vouloir « débarrasser notre relation (France-Afrique) des réseaux d'un autre temps, des émissaires officieux qui n'ont d'autre mandat que celui qu'ils s'inventent », et prônait la rupture. Dans les faits, il a fait entrer par la grande porte la Françafrique et ses conseillers occultes – Robert Bourgi n'hésitant pas à parler au nom de la France et de son Président – et à se faire le porte-parole de potentats africains pour exiger le départ d'un Secrétaire d'Etat français. Une demande exaucée sur le champ, avec le débarquement de Jean-Marie Bockel et son remplacement par Alain Joyandet, dépêché en tournée de présentation auprès des « doyens » de la Françafrique avec les bons offices du porteur de valises auquel Nicolas Sarkozy remettait la Légion d'honneur en septembre 2007.

D'une extrême gravité pour le fonctionnement républicain, cette attitude témoigne par ailleurs d'une *profonde méconnaissance des dynamiques en cours en Afrique*, à l'image du discours du Président de la République sur « l'homme africain » devant les étudiants de l'université de Dakar,

qui collera à l'image de la France aux yeux des Africains tant que Nicolas Sarkozy en sera président. Si Alain Juppé a su reconnaître que la diplomatie française avait négligé les liens avec la société civile arabe, la force des intérêts occultes est telle que cette leçon n'est pas appliquée dans les pays d'Afrique francophone – où la France cultive des liens exclusifs avec des potentats eux-mêmes déconnectés de leurs sociétés.

Mis bout à bout, les composantes de cette politique velléitaire et maladroite conduite dans un vide stratégique et un mépris de nos partenaires participent d'une mondialisation régressive, qui fragilise les Français et la capacité de notre pays à construire un ordre mondial plus stable et plus équitable.

Le groupe Marly le résumait en quelques mots : « L'Europe est impuissante, l'Afrique nous échappe, la Méditerranée nous boude, la Chine nous a domptés et Washington nous ignore ! ». Encore faudrait-il ajouter à ce sombre bilan que la Turquie, lasse d'attendre les Européens, a choisi de les menacer, que le Mexique s'est résigné à nous boycotter, et que la zone euro se trouve désormais au bord du délitement.

Olivier FUMET \*  
Anne MINGASSON \*  
Frédéric PORTAL \*  
Antoine TALMORAINES \*

## Chapitre 3

# Un outil de défense malmené

*En matière de défense nationale, Nicolas Sarkozy a opéré une rupture sur les volets de la stratégie et de la politique industrielle. Cette politique a cependant manqué de cohérence et n'a pas su mettre de l'ordre dans les opérations extérieures.*

*La réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN a été vécue comme « un marché de dupe ». Elle devait s'accompagner d'une « européanisation » de l'institution et d'une relance de la défense européenne. Aucune avancée significative n'a été constatée dans ces deux domaines.*

*Affublée du terme de « modernisation », la restructuration de l'outil de défense s'est faite de manière brutale sans réel pilotage. La réforme de la carte militaire a entraîné la colère des élus locaux et des habitants des territoires concernés.*

*En ce qui concerne la politique industrielle, Nicolas Sarkozy a privilégié un mouvement de nationalisation. La compétition mondiale impose pourtant de développer les partenariats européens, à l'image d'EADS en 2000. Le bilan du gouvernement en matière de soutien à l'export est aussi très mitigé : aucun résultat n'a été obtenu pour Dassault dans la vente de ses Rafale et les succès de l'industrie navale ne sont que le résultat de transferts de technologies.*

*Le chef de l'Etat n'est pas revenu sur la tradition interventionniste de la France : entre 25 et 30 000 personnels militaires évoluent hors métropole. Le Parlement devait voir ses pouvoirs de contrôle renforcés pour l'envoi de militaires français à l'étranger. Ces nouvelles marges de manœuvre n'ont cependant été que cosmétiques.*

*Certaines opérations extérieures, notamment en Afrique, ont ainsi manqué de légitimité. Le dispositif « Licorne » en Côte d'Ivoire est par exemple intervenu en avril 2011 dans la phase finale de l'« arrestation » du président déchu, Laurent Gbagbo : il a basculé de l'interposition à une neutralité active.*

*Le renforcement de la présence française en Afghanistan s'est effectué au nom de la solidarité transatlantique. Toutefois, à aucun moment, la France n'a porté de vision nationale ou s'est imposée dans la définition de la stratégie de l'OTAN élaborée à Washington.*

*L'initiative française en Libye reste enfin très critiquée sur ses modes opératoires. La logique initiale de l'intervention s'est transformée en une assistance militaire du Conseil national de transition, reconnu hâtivement sans contrepartie politique, avec pour unique objectif la chute de Mouammar Kadhafi.*

Dans le domaine de défense, après une continuité certaine tout au long du dernier mandat de Jacques Chirac, une rupture s'est opérée avec l'arrivée de Nicolas Sarkozy à l'Élysée.

Cette rupture n'est pas caractérisée par une simple mesure des exécutions des lois de finances rapportée aux lois de programmation militaire (2003-2008 puis 2009-2014). Celles-ci semblent avoir été respectées, à l'exception du dernier exercice qui montre un décrochage consécutif à un « coup de rabot » de l'ordre de 3,6 milliards d'euros. C'est ainsi que l'UMP présentera son bilan.

Pourtant, plusieurs éléments font qu'aujourd'hui le modèle financier sur lequel est adossé le budget de la défense n'est pas viable :

- Il a été réajusté année après année, car les recettes exceptionnelles issues de la vente de biens immobiliers et de fréquences hertziennes (due au passage au tout-numérique) n'ont pas été au rendez-vous (1,6 milliard d'euros attendus en 2009, autant en 2010, pas plus de 500 millions d'euros sur les deux années seulement), déséquilibrant ainsi le modèle.
- On assiste à la reconstitution d'une « bosse » budgétaire<sup>1</sup> difficilement évaluable mais se chiffrant à plusieurs milliards en matière d'investissements. Des livraisons de matériels, pourtant vitales, ont été retardées pour des raisons multiples, notamment cette dernière année afin de permettre le surcoût OPEX engendré par nos opérations en Libye.

1. A noter que la loi de programmation militaire 2003-2008 a conduit à la constitution d'une « bosse » budgétaire de l'ordre de 4 à 5 milliards d'euros (le respect des contrats et commandes passés avec les industriels conduisant à un accroissement mécanique des dépenses d'investissement).



- Les économies attendues par les restructurations ont été mineures et aujourd’hui toujours non vérifiées.

*Il en est de même pour la politique d’équipement des forces*, en dépit de la polémique autour des carences en la matière qu’a démontrées l’embuscade d’Uzbine en Afghanistan, qui a entraîné la mort de dix de nos soldats. D’une part, jamais les dépenses d’investissements n’ont été aussi élevées depuis la fin de la Guerre froide; d’autre part, le ministère de la Défense a démontré une certaine réactivité dans la résorption du sous-équipement caractéristique des militaires opérant en Afghanistan. Pour autant, *le modèle de défense proposé par le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale de 2008 est devenu inatteignable*. Des retards de livraison, le plan d’austérité, et des choix contestables (favoriser la livraison de Rafale au détriment du reste, notamment des équipements Félin qui assurent la protection de nos hommes sur le terrain) entraînent aujourd’hui un net décrochage. Quant aux carences en matière de drones et d’appareils de ravitaillement en vol, pourtant jugés prioritaires par le Livre blanc, elles n’ont toujours pas été résorbées

Si l’on embrasse la période 2002 à 2012 et que l’on compare les mandats de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy, il est possible de recenser deux éléments de rupture – le volet stratégique (1) et la modernisation (2) – et deux éléments de continuité – la politique industrielle (3) et les opérations extérieures (4).

## UNE VOLONTÉ DE RUPTURE STRATÉGIQUE GUIDÉE PAR L’ATLANTISME

Si la politique de défense durant le second mandat de Jacques Chirac s’est inscrite dans une certaine tradition gaulliste, l’essentiel de l’effort ayant porté sur l’accroissement de la disponibilité opérationnelle des matériels et des unités, l’Elysée a provoqué et assumé dès 2007 certaines ruptures d’un point de vue doctrinal et stratégique.

L’édition d’un Livre blanc de la défense « et de la sécurité nationale » en 2008 a posé les jalons de cette évolution qu’illustre le nouveau positionnement de la France au sein de son système d’alliance.

Nicolas Sarkozy a en effet été à l’initiative d’un Livre blanc aux conceptions contestables, au motif du nécessaire toilettage de la doctrine

stratégique française. Outre la définition d'un modèle de défense qui est aujourd'hui impossible à atteindre, l'édition 2008 du Livre blanc comprend deux grandes novations « conceptuelles » qui posent problèmes aux progressistes :

- *L'importation du concept de « sécurité nationale » censé moderniser notre vision de la sécurité et de la stratégie.* Ce concept a l'avantage d'intégrer la nature diffuse, permanente et globale des risques et menaces depuis la fin de l'affrontement entre les deux blocs. Il a guidé la transformation de nos institutions afin de les rendre aptes à prendre en compte la nouvelle donne stratégique (fusion DST/RG afin de créer la DCRI, réforme des conseils à l'Élysée, l'un relatif aux questions nucléaires, l'autre devenu « Conseil de la défense et de la sécurité nationale », mise en place d'un coordonnateur du renseignement...). *L'Élysée, traditionnellement prééminente sur les questions internationales et de défense, a vu sa prépondérance affirmée de façon outrancière.* Ainsi, la réforme du « secret défense » permet aujourd'hui d'exclure l'autorité judiciaire de la possibilité d'accéder à certains documents classifiés.
- *Le concept d'« arc de crise » englobant une région du monde allant du Sahel à l'Asie centrale est extrêmement stigmatisant pour bon nombre de pays.* Ce concept, version édulcorée de l'« axe du mal », accroît la dimension sécuritaire et défensive de notre vision stratégique. *Elle n'a pas sa place dans un document fixant notre doctrine et ayant vocation à être utilisé comme vecteur de communication.*

### **Une « normalisation » de la France au sein de l'Alliance atlantique**

C'est au cours du Sommet de l'OTAN à Strasbourg-Kehl en avril 2009 que la France a réintégré le commandement intégré. Deux pré-supposés en guise d'arguments étaient avancés : en finir avec la suspicion de nos alliés sur nos arrière-pensées à l'égard de l'OTAN, relancer la PCSD (politique commune de sécurité et de défense) en « européanisant l'OTAN ». À l'origine, il s'agissait pour Nicolas Sarkozy d'une condition du retour de la France dans l'OTAN. Le 11 mars 2009, à l'École militaire, le président de la République, en confirmant ce retour, avait affirmé : « J'avais dit l'année dernière que ce mouvement vers l'Alliance passait par une relance de la Défense européenne. C'est fait ».

Or aucune avancée significative ne s'est produite ni avant, ni pendant la Présidence française de l'UE. Pas le moindre indice de sursaut de la

PCSD, pas plus de visibilité de l'UE en tant que telle dans les instances de l'OTAN<sup>1</sup>. Pire, en matière de perception par le monde non-occidental, ce qui faisait la singularité française s'est amoindri. Hubert Védrine déclarait dans son rapport au président relatif à la politique étrangère de la France (2008) : « Une réintégration de la France dans l'OTAN lui donnerait sur les Etats-Unis une influence comparable à celle des autres alliés, c'est-à-dire quasiment nulle ». Alain Juppé lui-même dans *Le Monde* (2009) se posait la question : « Ne va-t-on pas à un marché de dupe ? ». Les seules contreparties tangibles ont consisté dans l'octroi de deux commandements (dont un va disparaître) et l'intégration d'un millier de militaires dans des structures coûteuses et aujourd'hui remises en cause en termes d'utilité (Hervé Morin, ancien ministre de la défense, a même demandé à ce qu'un processus similaire à la RGPP soit appliqué aux structures de l'Alliance).

### *La mise à mal du principe de dissuasion*

*Comme l'a prouvé le Sommet de l'OTAN à Lisbonne (19 et 20 novembre 2010), si la France a négligé la défense européenne, elle est dans le même temps devenue une « bonne élève » de l'OTAN. Elle a non seulement abdicé concernant la défense européenne, mais la vision stratégique qu'elle véhiculait traditionnellement n'a trouvé aucune place dans le « livre blanc » périodique de l'Otan. Elle a également abdicé sur la question du bouclier antimissile (BAM). Le BAM a été la grande nouveauté de ce sommet de l'OTAN, qui a vu la fusion du projet des Etats-Unis et celui de l'Alliance. La France a pu maintenir l'idée de complémentarité entre le bouclier antimissile américain et la dissuasion nucléaire, alors que les Etats-Unis voulaient faire du bouclier la « clé de voûte » du nouveau concept. Ce bouclier coûtera beaucoup plus cher que les 200 millions d'euros avancés par P. Rasmussen, Secrétaire général de l'OTAN. Ce coût sera assuré par les financements communs de l'OTAN et ne peut venir qu'en déduction de ce que les Européens consacrent à la PCSD, dans l'Agence européenne de Défense (AED) en particulier. Enfin, aucun spécialiste ne croit que ce bouclier puisse être efficace à 100 %, pas plus que les projets précédents, depuis « la guerre des étoiles » de Reagan. Il peut être un puissant outil américain pour lier les mains des Européens.*

1. Le cas libyen, qui aurait pu être l'occasion de la relance de la PCSD, est sur ce point un fiasco complet (Alain Frachon, *Le Monde* du 1<sup>er</sup> avril).

### *De nouvelles alliances ?*

L'axe moteur en matière d'alliances, auparavant fondé sur le couple franco-allemand, se déporte sur le Royaume Uni, avec la ratification d'une série d'accords entre nos deux pays (2 novembre 2010)<sup>1</sup>. Quel sera l'impact de ce traité sur la PCSD, jamais évoqué dans ce texte ? Pourquoi ne pas avoir esquissé la voie d'une « coopération structurée » telle que les dispositions du Traité de Lisbonne le permettaient ? N'aurait-on pas pu négocier la levée du veto de Londres sur la mise en place d'un état-major à Bruxelles au profit de l'UE ?

### DES RESTRUCTURATIONS BRUTALES PILOTÉES À L'AVEUGLE

L'ampleur des réformes imposées au ministère de la Défense a été officiellement justifiée par la situation désastreuse héritée du dernier mandat de Jacques Chirac et les objectifs opérationnels induits par le nouveau Livre blanc de 2008. Affublée du terme de « modernisation », la restructuration en profondeur de l'outil de défense ne se fait pas sous l'égide de la cohérence revendiquée par les différents ministres de la Défense depuis 2007.

L'objectif de déflation des effectifs, de l'ordre de 54 000 ETPT (équivalents temps plein travaillé), est adossé à la RGPP, de laquelle découle la refonte de la carte militaire (et la mise en œuvre des « bases de défense »). Par principe, les économies induites par les fermetures de bases et les suppressions d'emploi sont affectées pour moitié à la revalorisation de la condition militaire (alors même que celle-ci l'avait été lors du précédent mandat) et à l'investissement (programme d'armement).

La modernisation du ministère de la Défense résulte, d'une part, de la mise en œuvre des mesures préconisées par le Livre blanc, dont l'effet le plus visible est la refonte de la carte militaire sur le territoire, et, d'autre part, de l'application de la RGPP, qui se traduit par la « rationalisation de l'administration générale et des soutiens communs ». La réduction des effectifs se répartit de la façon suivante : 18 000 au titre du Livre blanc, 36 000 au titre de la RGPP.

1. Un traité de coopération couvrant 13 domaines déclinés en « initiatives communes » ; un traité propre au domaine nucléaire, signé pour cinquante ans, compte tenu des gros investissements qu'il implique.

Les objectifs de cette restructuration sont les suivants : « Maintenir l'effort de défense tout en recherchant une meilleure efficacité à moindre coût et en répartissant mieux les moyens; recentrer les grands organismes sur leur cœur de métier; dégager des marges de manœuvre budgétaires pour adapter les capacités militaires, notamment les équipements, garantir les normes d'activités et d'entraînement et poursuivre l'amélioration de la condition du personnel civil et militaire ». Elle englobe plusieurs processus travaillés par des logiques propres.

### *Une refonte radicale de la carte militaire aux conséquences locales*

La refonte de la carte militaire avec son lot de fermetures de bases a démarré en 2009 et doit s'achever en 2014. *Elle concerne la fermeture de 83 sites et le transfert de 33 unités. L'armée de terre perd 20 régiments et bataillons, l'armée de l'air, 11 bases aériennes et la Marine nationale, une base aéronavale.* Cette vague de fermetures concerne ou concernera près de 500 communes, sur fond de crise, et met à mal des tissus économiques locaux en dépit des mesures d'accompagnement.

Beaucoup de promesses émises souvent par l'Elysée ne sont pas tenues et démontrent la dimension improvisée du pilotage de cette refonte. Plus encore que la refonte de la carte judiciaire, et par ses conséquences sur les bassins d'emploi, *la refonte de la carte militaire a alimenté légitimement la colère des élus locaux, totalement occultés – tout comme les syndicats – du processus de restructuration.*

Le meilleur exemple est la promesse faite par Nicolas Sarkozy de l'installation de l'INSEE à Metz : à ce jour, moins d'une centaine de fonctionnaires sont installés dans des locaux provisoires, sur les 500 promis.

*A contrario*, des élus locaux de la majorité ont pu manœuvrer et obtenir le maintien de leur régiment, qui devait être dissous ou transféré. C'est le cas du 3<sup>e</sup> RG de Charleville-Mézières. Le 61<sup>e</sup> RA de Chaumont a également été sauvé grâce au poids politique du premier représentant de la commune... La défense n'a pas vocation à faire de l'aménagement du territoire, selon la formule consacrée, mais c'est plus ou moins vrai selon les collectivités et leur couleur politique !

### *Les bases de défense : émergence d'un concept improbable*

L'autre volet majeur de la restructuration du ministère est la réforme en profondeur du soutien. Les bases de défense en constituent l'axe moteur : « La base de défense est l'unique formation administrative de la Défense à l'échelle locale. Elle a pour mission d'assurer l'administration générale et le soutien commun des formations implantées dans son secteur de responsabilité ». Elle demeure à ce titre un périmètre et non un site unique.

Cependant, un échelon intermédiaire entre l'Etat-major et les bases de défenses (BdD), les « états-majors de soutien défense » (EMSD), au nombre de 5, recrée les régions militaires censées avoir disparu. *Mal comprise dans son principe, ayant fait l'objet de plusieurs révisions, la mise en œuvre des BdD engendre un surcoût encore mal évalué.* Elle est là encore emblématique de l'improvisation qui caractérise le processus de « modernisation » de la défense.

La création des EMSD a été vivement critiquée par la Cour des comptes, qui estime que la capacité d'arbitrage des commandants de BdD est limitée par la constitution de cet échelon intermédiaire, dont les missions ne sont toujours pas clairement définies.

Par ailleurs, le passage d'une logique verticale à une logique matricielle ne se fait pas sans heurts et sans difficultés. Un commandant de BdD est censé assurer le bon fonctionnement des soutiens sur son périmètre, alors qu'il n'a pas d'autorité hiérarchique sur les différentes structures... surtout quand elles ne relèvent pas de sa chaîne d'emploi (ex : organismes du SGA). De plus, certains employeurs s'affranchissent purement et simplement de la logique des BdD et conservent des échelons de soutien dans le domaine RH, notamment : c'est le cas du Service des essences des armées (SEA), de l'action sociale, de la DIRISI<sup>1</sup>. Cette situation est révélatrice de l'absence de pilotage de la réforme... et d'un manque de volonté ou d'autorité du ministre.

L'idée maîtresse de la réforme, à savoir la mutualisation, est paralysée par la multiplication des chaînes d'emploi et de « services », qui obéissent à des logiques contradictoires et n'œuvrent même pas sur les mêmes périmètres géographiques.

1. Direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information.

En bref, s'il est difficile d'évaluer l'efficacité des BDD en matière de soutien matériel ou opérationnel, on peut en revanche affirmer que leur création a considérablement ralenti les processus de décision administratifs (RH, finances), sans démontrer de valeur ajoutée.

### *Balard 2015 : une structure emblématique mais à la stabilité financière relative*

Le regroupement des états-majors et administrations centrales à Balard en 2015 est le second volet constitutif de la réforme du soutien. Permettant de libérer des sites prestigieux qui seront vendus ou versés au domaine privé de l'Etat (une douzaine), Balard 2015 regroupera près de 10 000 personnels sur un seul site. Le coût du PPP qui le sous-tend est évalué à 156 millions d'euros par an et s'étend sur une période allant de 2015 à 2041 (contre 300 millions aujourd'hui pour 17 000 personnels sur 12 sites). *Deux questions sont en suspens : le coût de la construction du site (1 milliard d'euros), les aléas pouvant peser sur le prestataire à terme, l'ensemble de l'équation étant fondée sur des hypothèses économiques incertaines.* La stabilité juridique du contrat constituera une donnée fondamentale.

### *Des externalisations à l'aveugle*

L'externalisation est l'un des axes majeurs sur lequel se sont appuyés les ministres de la Défense successifs depuis 2002. En 2007, elle est érigée en véritable axiome idéologique. Ainsi, le mouvement s'est amplifié *avec 16 000 emplois identifiés comme susceptibles d'entrer dans le champ des externalisations. Ces dernières représentent désormais 4 % de la masse budgétaire.* Il en est résulté une perte de compétence définitive sur certains métiers sans qu'une évaluation sérieuse des économies réalisées à ce jour n'ait pu être mesurée. Par ailleurs, de nombreux secteurs sensibles sont soumis aux aléas des marchés (ainsi en 2005/2006 la maintenance des appareils de transport C130 était assurée par une société portugaise qui a défailli).

Au total, ce sont 16 000 emplois qui sont susceptibles d'être supprimés au titre des externalisations, en sus des 54 000 déjà cités. Devant les nombreuses critiques, le ministère a fixé 4 conditions préalables à la mise en œuvre d'une mesure d'externalisation :

- ne pas affecter les capacités opérationnelles;
- préserver les intérêts des personnels;

- s’assurer que le marché réponde aux besoins avec un niveau concurrentiel suffisant;
- être assuré dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs.

La Cour des comptes a pointé un problème de méthodologie dans la comparaison des coûts, en l’absence de comptabilité analytique. Cette comparaison devrait se faire sur une durée longue, afin de déterminer si les renouvellements de contrats sont toujours favorables à l’administration. Enfin, remplacer un investissement lourd et immédiat par un flux, limité, mais durable, de loyers, constitue une facilité au regard du contexte budgétaire.

Dans les faits, les mesures d’externalisation les plus lourdes de conséquences (cas de la restauration, de la maintenance informatique) sont gelées... sans doute en raison des échéances électorales à venir.

### *Des défauts de gouvernance majeurs*

Les carences en matière de gouvernance sont un mal structurel du ministère de la Défense. Alors que la LOLF était censée pallier ces carences, elles se sont accrues depuis 2002. L’interprétation abusive de cette dernière a conforté la *dyarchie au sein du ministère entre le ministre et le chef d’état-major des armées* – en mesure de jouer de sa double allégeance (Elysée/Brienne). Par ailleurs, une prolifération d’acteurs décisionnels et autres comités de pilotage a opacifié le processus de « modernisation » : polysydonie (multiplication des comités de pilotage), multiplication des niveaux intermédiaires (les EMSD, même interarmes, tendent à reconstituer les anciennes régions militaires), réation de nouveaux employeurs et de services spécialisés (service des munitions, structure intégrée de la maintenances des matériels terrestres, etc.), dans le cadre d’une logique matricielle qui implique un « dialogue de gestion » permanent entre les différentes chaînes d’emploi et les « prestataires de service » que sont les centres ministériels de gestion (GRH civile), les plates-formes achats-finances, les GSBDD<sup>1</sup>. Toutes ces relations doivent être contractualisées et donner lieu à la fourniture régulière d’indicateurs de performance...

1. Groupements de soutien de base de défense.



## UNE RENATIONALISATION DE NOTRE POLITIQUE INDUSTRIELLE DE DÉFENSE

Le Livre blanc de la défense et de la sécurité faisait de l'approfondissement d'une politique industrielle européenne une de ses priorités : « Afin de promouvoir une industrie compétitive en France et en Europe, la France favorisera le développement de groupes industriels européens de niveau mondial ». Alors que l'industrie d'armement française occupe une place très importante en Europe, et aurait pu jouer un rôle pivot dans les regroupements européens, *il ne s'est rien passé d'important au niveau européen depuis la création d'EADS en 2000 et le déploiement international de Thales au cours des années 1990.*

La fin de la guerre froide a induit des mouvements de consolidation industrielle dans le domaine de la défense, massifs et spectaculaires aux Etats-Unis, plus mesurés en Europe. Profonds et résolument internationaux au Royaume-Uni, très nationaux en Allemagne et en Italie. En France, au cours de la décennie 1990-2000, Thales a donné le signal de consolidations paneuropéennes qui lui ont donné l'essentiel de sa physiologie actuelle. En réaction à un risque d'alliance anglo-allemande – qui aurait mis la France en minorité dans Airbus – la France s'est tournée vers l'Allemagne, avec la constitution d'EADS en 2000. En dépit des difficultés posées par le développement de l'A380 et de l'appareil de transport militaire A400M, EADS est dans l'ensemble un succès. La coopération industrielle européenne a donc fait progressivement ses preuves, avec des difficultés certainement, mais ni plus ni moins que d'autres initiatives européennes. *Ces épisodes malheureux ont été utilisés contre l'idée européenne, et on assiste à un repli sur les positions nationales.*

Concernant l'aéronautique, en 2004 a été décidée à la surprise générale la fusion de SNECMA et de SAGEM pour constituer Safran. A peu près simultanément on a parlé de rapprochement d'EADS et de Thales, éventuellement au prix d'un démantèlement de Thales, puis on a parlé de rapprochement Thales-Safran. Tous ces scénarios sont parfaitement contradictoires voire stériles, mais à tour de rôle soutenus par l'Etat en tant qu'actionnaire et grand client de ces entreprises. *Aujourd'hui l'Etat peine à faire entendre ses vues sur les éventuelles rectifications de frontières entre Thales et Safran* qui lui paraîtraient maintenant indispensables, suscitant l'inquiétude du personnel. La constitution de Safran pose maintenant le problème des périmètres respectifs de Thales et de Safran, qui se traite

dans une optique purement nationale faute de vision stratégique emportant l'adhésion de tous. Pour l'industrie de l'aéronautique, espace, défense, le quinquennat qui s'achève a constitué un renforcement de la politique de repli national entamé en 2002.

Dans le secteur terrestre, la compétition entre Européens fait rage. La France décline inexorablement et la responsabilité de l'Etat, parfois unique actionnaire comme dans Nexter ou feu la SNPE est écrasante. Les problèmes sont complexes, mais plus on attend plus ils se compliquent. Afin d'encourager des alliances européennes et le redéploiement de l'entreprise, le capital de Nexter est entièrement public, au prix d'une recapitalisation de 4 milliards d'euros, en pure perte. L'activité est entièrement concentrée sur les blindés et l'artillerie et aucune alliance européenne ne semble en vue. L'activité « munitions » est quasiment sinistrée. Pourtant nos principaux partenaires ont su opérer les recombpositions industrielles nécessaires ces dix dernières années. Il n'y a donc pas de fatalité « armement terrestre ».

Dans le domaine naval, en dépit d'une compétition entre entreprises européennes, le secteur naval français semble solide au niveau mondial et relativement bien soutenu pour l'instant par la commande publique française. Ce secteur n'a pas opéré l'ombre d'un regroupement européen. Dans les deux cas l'Etat est actionnaire de référence quand ce n'est pas à 100 %.

*Le bilan dans le soutien à l'export est pour le moins mitigé* : l'agitation de Nicolas Sarkozy n'a abouti à aucun résultat dans le soutien de Dassault dans la vente des Rafale (que le président voulait vendre à Kadhafi) et les succès obtenus à l'export par l'industrie navale (Brésil, Russie), sont le résultat de transferts de technologies, dont l'ampleur et la nature ont été sujets à caution.

De manière générale, l'absence de vision européenne, voire de vision tout court, est la marque principale de cette recombposition. Les méga-regroupements et recombpositions industrielles en projet aux Etats-Unis font ressortir le côté dérisoire et velléitaire des approches suivies à ce jour. Cette politique de repli national est dangereuse. En effet, les vrais succès dans le secteur Aéronautique, Espace, Défense sont le fruit d'entreprises françaises intégrées dans des groupes européens : Airbus, Eurocopter, Astrium (Ariane), MBDA; les difficultés de certains pro-

grammes (A380, A400M) ne doivent pas masquer que c'est en suivant ce modèle que les industriels européens concernés se sont hissés au niveau de leurs concurrents américains et les ont même dépassés, entraînant avec eux tout un tissu industriel d'équipementiers dont certains sont devenus des leaders mondiaux (Thales, Safran, Zodiac...). *Cette politique, menée sous couvert de protection des intérêts nationaux a conduit à un affaiblissement des industriels français, et en particulier de Thales, que la vente à Dassault associée à une mauvaise gouvernance a laissé en piteux état.*

Enfin, le choix délibéré d'exclure nos partenaires allemands en mettant en place une coopération exclusivement britannique sur les capacités d'avenir que sont les drones, achève le tableau ; ce choix pourra avoir le double effet de renforcer notre dépendance vis-à-vis de technologies américaines prédominantes dans l'industrie britannique et, par le jeu des partages industriels, d'affaiblir Thales au profit de son actionnaire.

Ainsi, l'action de Nicolas Sarkozy se situe dans la droite ligne des politiques menées par les gouvernements de droite, depuis les erreurs de jugement de l'ère Juppé (bradage de Thomson à Matra-Daewoo, refus du rachat de Marconi par ce même Thomson), jusqu'à la fusion SAGEM – SNECMA dont les modalités ont abouti à une perte de valeur pour l'Etat actionnaire.

## UN INTERVENTIONNISME DÉSORDONNÉ

Pétrie d'une longue tradition interventionniste, la France n'a pas failli dans ce domaine depuis 2002. Entre 25 et 30 000 personnels militaires évoluent hors métropole : aux opérations traditionnelles, il faut ajouter les forces dites de « présence » et de « souveraineté » stationnées dans la France d'outre-mer. Si certaines des opérations extérieures bénéficient d'une légitimité incontestable comme au Liban (FINUL II depuis 2006), en République démocratique du Congo (Artémis en 2003 puis EUFOR RDC en 2006-2007) ou au Kosovo (KFOR), d'autres ont vu leur légitimité affaiblie.

C'est le cas de la majorité d'entre elles en Afrique. Ainsi le dispositif « Licorne » en Côte d'Ivoire est intervenu en avril 2011 dans la phase finale de l'« arrestation » du président déchu, Laurent Gbagbo, basculant ainsi de l'interposition à une neutralité active. Il en a été de même

en 2006 et en 2007 au Tchad, où le dispositif « épervier » a protégé le président contesté Idriss Déby en vertu d'un « accord de coopération militaire technique », ou de l'opération Boali en République centrafricaine où l'usage de la force en 2006/2007 a été fait sur un fondement juridique « flou ».

Concernant le quinquennat qui s'achève, cinq points sont à retenir :

- *Le renforcement de la présence française en Afghanistan* : l'infléchissement de la position française sur ce théâtre (envoi de renfort et changement de posture *in situ*) s'est effectué au nom de la solidarité transatlantique. Or, à aucun moment la France n'a eu de stratégie nationale et aucune voix au chapitre dans la définition de la stratégie de l'Alliance élaborée à Washington, en fonction des analyses et intérêts américains. Nous sommes donc condamnés à un suivisme qui fait écho au retour de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN.
- *La rénovation des accords de défense liant la France et certains Etats africains* avec en toile de fond la persistance d'une politique de la canonnière : lutte active contre AQMI sans véritable politique de coopération globale avec les pays concernés, à savoir le Mali, le Niger, la Mauritanie... ; « neutralité active » en Côte d'Ivoire. Les accords en question ne masquent qu'un retrait limité des forces déployées sur le continent.
- Le « renforcement » du contrôle du Parlement dans le cadre de l'envoi de militaires français à l'étranger. *Ces nouvelles marges de manœuvre accordées au Parlement dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2008 sont pour le moins cosmétiques.* Elles se résument à une consultation en cas d'usage de la force à l'étranger. Informé au bout de 72 heures, *le Parlement ne peut en effet se prononcer que quatre mois après l'intervention de nos armées pour donner son autorisation de prolonger l'intervention.* La revalorisation du rôle des assemblées n'a été que de façade, comme l'ont bien montré les débats sans vote sur des affaires aussi essentielles que l'engagement français en Afghanistan. Un tel déséquilibre des pouvoirs est d'autant plus inquiétant que l'on a pu mesurer la pratique sarkoziste peu tempérée du pouvoir présidentiel. Plus que jamais, la faiblesse des contrôles et des contre-pouvoirs dans le dispositif constitutionnel et les pratiques qui encadrent notre politique étrangère et de sécurité sont exceptionnelles parmi les nations démocratiques.

- *L'ouverture, pour la première fois depuis des décennies, d'une nouvelle base à l'extérieur, aux Emirats arabes unis, zone belligène par définition, et sans véritable débat public.*
- *L'intervention en Libye* : si on peut se réjouir des mobiles ayant conduit à l'initiative française, les modes opératoires doivent être critiqués : reconnaissance hâtive du CNT (sans contrepartie politique s'agissant de ses fondements idéologiques et sa représentativité), interprétation abusive de la résolution 1973 guidée par le principe « de responsabilité de protéger les populations ». La logique initiale de l'intervention s'est transformée en assistance militaire du CNT avec pour unique objectif la chute du guide libyen. L'évolution de l'intervention de la coalition internationale, composée de pays aux mobiles variés, a irrémédiablement compromis toute chance de voir un texte similaire voté par le Conseil de sécurité.

William LEDAY et le pôle « International  
et Défense » de Terra Nova



## Épilogue

### Nicolas Sarkozy : et si demain, il revenait... ?<sup>1</sup>

Mardi 3 juillet 2012. Il y a cinq ans jour pour jour, François Fillon, alors Premier ministre, présentait son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale. Cette année, c'est Nicolas Sarkozy qui a souhaité s'exprimer en personne. Sa réélection, le 6 mai au soir, a été pour lui une divine surprise, alors qu'il avait été menacé jusqu'au soir du premier tour par Marine Le Pen arrivée troisième, 50 000 voix seulement derrière lui. Réélu, regonflé à bloc, il a décidé de profiter du droit que lui accorde la révision constitutionnelle de 2008 pour faire une déclaration devant le Parlement français, réuni en Congrès à Versailles, avant toute prise de parole de son Premier ministre. C'est pourtant celui-ci qui engagera le lendemain sa responsabilité devant l'Assemblée nationale.

Depuis le 6 mai, la notation de la France a de nouveau été dégradée. La réélection de Nicolas Sarkozy inquiète les marchés et nos partenaires européens. Les micro-plans de rigueur et l'incapacité à relancer une politique d'investissement et de croissance, dont il a fait preuve lors de son premier mandat, n'étaient certes pas faits pour les rassurer. Mais les promesses hasardeuses qu'il a égrenées tout au long de la campagne, le climat de tension qu'il a réactivé depuis son élection, l'arrivée de transfuges du FN au gouvernement et l'accord qu'il a passé avec eux portant sur l'expulsion hors des frontières de 400 000 étrangers avant la mi-2013 – en contrepartie, les nouveaux alliés de l'UMP ont cédé sur le maintien dans la zone euro<sup>2</sup> – ont encore accru la méfiance des partenaires de la France. Avec cette dégradation, ce sont 15 milliards d'euros supplémentaires qui sont venus grever le budget de l'Etat, en année pleine, au titre de la dette.

Rejetant la responsabilité de cette nouvelle dégradation sur une campagne qui l'a empêché d'agir en l'accaparant dans des « débats stériles »,

1. Avertissement : Pour conclure ce dépôt de bilan, Terra Nova propose un exercice de fiction – et qui doit le rester –, bâti à partir des propositions formulées par l'UMP ou par des cercles de réflexion proches de la majorité sortante. Toute ressemblance avec des propositions émanant d'institutions ou de personnalités proches de l'UMP n'est ici nullement fortuite.

2. Cf. programme du Front national.

il en a appelé à l'« Union nationale des Français contre les partis ». Il a annoncé, au lendemain de législatives qui lui ont donné une nouvelle majorité, que la gravité inédite de la crise l'obligerait à une politique de « rupture historique » et qu'il annoncerait dans sa déclaration devant le Parlement les mesures d'urgence à mettre en œuvre. Après le Sarkozy décomplexé, mais entravé, du premier mandat, les Français auront droit, pour ce deuxième tour de piste politique, à un Sarkozy jusqu'aboutiste.

Il est 15h00. Beaucoup d'inquiétude entoure cette allocution. Nicolas Sarkozy monte à la tribune.

\*

« La dette, voilà notre ennemi à tous ». Des les premières phrases, la ligne du propos est clairement affirmée. La France, gouvernée pendant 20 ans par les socialistes, aurait été fragilisée durablement par des politiques inconséquentes. Trop longtemps, les gouvernants auraient hésité à agir, par lâcheté ou en raison d'« oppositions fanatiques ». Des remèdes drastiques doivent être administrés au pays. Ils doivent être l'occasion de repenser la France. Nicolas Sarkozy le martèle : « il en va de la sa survie ».

Pour résorber la dette, c'est d'abord l'Etat qui devra se remettre en cause. Il « abandonner[a] les missions que peuvent assumer les secteurs privés et associatifs »<sup>1</sup>. Education, culture, santé, police, grande pauvreté, transports, politique de la ville, tout passera dans cette nouvelle Réduction Globale des Pouvoirs Publics (RGPP)... Chaque ministère fera la liste des politiques à exclure du périmètre d'intervention de l'Etat, en se focalisant sur les conséquences budgétaires immédiates de chaque transfert. Un Grenelle pour une « Société Nouvelle » sera convoqué dès la mi-août, sous l'autorité du ministre de l'Economie et des Finances et en présence des candidats au rachat des missions, pour organiser la mise en œuvre effective des transferts de compétences avant fin 2012.

Pour accompagner l'entrée de la France dans cette « Société Nouvelle », la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux devra être accentuée : c'est au gel des embauches dans la fonction

1. Cf. Fondation pour l'innovation politique, 12 idées pour 2012, décembre 2011.



publique qu'il faudra procéder, immédiatement<sup>1</sup>. Dans l'Education nationale, c'est à une réduction d'effectifs de 140 000 postes d'ici 2017 qu'il faudra ainsi parvenir. A minima... car le développement des écoles privées devra réduire massivement le besoin de professeurs dans les établissements publics. Aussi faudra-t-il procéder au changement de statut des fonctionnaires non-régaliens (enseignants, infirmiers, agents des collectivités locales, ...) et transformer leur contrat en contrat de droit privé<sup>2</sup>, pour faciliter l'adaptation de la masse salariale publique à l'évolution des besoins. Pour optimiser ce plan d'économies, il sera procédé à une significative « augment[ation] du temps de travail des fonctionnaires, sans rémunération supplémentaire »<sup>3</sup>.

Un grand plan de cession des participations de l'Etat sera engagé<sup>4</sup>. En effet, pour Nicolas Sarkozy, « la France n'a plus les moyens de disposer d'un fond souverain ». Cessions d'entreprises, cessions immobilières aussi, jusqu'aux églises<sup>5</sup> : ce sera « le dernier plan de privatisation de l'Histoire de France, avant son entrée dans un monde nouveau ». Ce sera aussi la fin « sauf pour la recherche, [de] toute aide publique aux entreprises »<sup>6</sup>, que ce soit pour les emplois peu qualifiés, pour la formation, pour les entrepreneurs, pour les territoires en difficulté... Loin des épisodes d'Alstom et de Gandrange, le Président l'indique clairement : le mot « politique industrielle » doit disparaître du vocabulaire français.

Le budget de l'Etat ne sera donc pas le seul à subir des coupes massives : celui de la Sécurité sociale sera également visé. L'Etat-providence est désormais devenu, pour Nicolas Sarkozy, « un système obsolète qui donne sans compter, un luxe que la France ne peut plus s'offrir ». Pour résorber le déficit chronique de l'assurance maladie, il avance trois mesures phares : « réduire les dépenses de santé par la mise en place d'une franchise annuelle significative, à hauteur de 2 % des revenus du ménage »<sup>7</sup>, « engager une réforme de l'assurance maladie [...] modulant les cotisations en fonction du risque »<sup>8</sup>, « focaliser les dispositifs publics

1. Cf. Fondation IFRAP : <http://www.ifrap.org/Ne-pas-remplacer-un-fonctionnaire-sur-deux-ne-suffira-pas-a-realiser-les-economies-necessaires,12487.html>

2. Cf. Fondation IFRAP et Fondapol, *op. cit.*

3. Cf. propositions du club Réforme et modernité (H. Mariton, F. Goulard).

4. Cf. Fondapol, *op.cit.*

5. Cf. Brigitte Barèges, député UMP, La Droite populaire ([www.ladroitepopulaire.fr](http://www.ladroitepopulaire.fr))

6. Cf. propositions du club Réforme et modernité.

7. Cf. Fondapol, *op. cit.*

8. Cf. Fondapol, *op. cit.*

de couverture maladie sur les affections de longue durée »<sup>1</sup>. Refusant d'« assister les assistés », il promet de « réduire l'étendue des services proposés par la CMU »<sup>2</sup> et de « limiter la perception du RSA dans le temps »<sup>3</sup>. Concrètement, c'est sur les plus pauvres, les classes moyennes et les malades qu'il fera des économies. Mais la droite applaudit. *Standing ovation*, même.

Nicolas Sarkozy reprend son souffle pour être clair : ces efforts ne suffiront pas. « Une vraie déflation généralisée, brutale, [...] une déflation à la mesure de nos folies passées »<sup>4</sup> devra être imposée au pays. Sans se soucier des effets qu'elle a pu avoir au Japon, il estime qu'une baisse des prix, comme en Grèce, devra être organisée en France. Après avoir voulu, il y a cinq ans, être le président du pouvoir d'achat, il l'assume : il faudra désormais avoir « le courage de parler de la baisse du niveau de vie »<sup>5</sup>, pour enfin « purger » la faute morale qu'ont commise les Français en vivant au-dessus de leurs moyens.

Pour améliorer la compétitivité de la France, et au prétexte de vouloir prendre en considération la réalité de chaque entreprise, il annonce qu'il mettra fin au SMIC et au temps de travail universels, qu'il faudra désormais « négocier [...] par branche ou par entreprise »<sup>6</sup>. Pour l'emploi des jeunes, déclaré grande cause nationale « dans un esprit d'ouverture », il instituera les « SMIC Jeunes »<sup>7</sup>, adaptés à la réalité du marché – en d'autres termes, inférieurs aux autres SMIC. Pour ajuster la formation aux besoins des entreprises, il abrogera le DIF (Droit individuel à la formation) qu'il remplacera, pour chaque employeur, par « des obligations de formation par catégorie de salariés »<sup>8</sup>, « pour concentrer les efforts de formation sur ceux qui le méritent et qui sont en capacité d'apprendre ». Dans un monde en perpétuelle accélération, il s'engage à

1. Cf. Cercle Turgot, proposition de Nicolas Bouzou : [http://www.ihfi-turgot.com/revue/une\\_campagne\\_qui\\_commence\\_mal.pdf](http://www.ihfi-turgot.com/revue/une_campagne_qui_commence_mal.pdf)

2. Cf. La Droite populaire, 12 propositions pour 2012 : <http://www.ladroitepopulaire.com/2011/09/27/droite-populaire-12-propositions-pour-2012/>

3. Cf. La Droite populaire, 12 propositions pour 2012.

4. Cf. Cercle Turgot, Philippe Dessertine, vice-président.

5. *Idem* 7.

6. Cf. Fondation IFRAP : <http://www.ifrap.org/Supprimer-le-Smic-universel-et-confier-la-negociation-des-bas-salaires-aux-seuls-partenaires-sociaux,12348.html>

7. Cf. Fondation IFRAP : <http://www.ifrap.org/Supprimer-le-Smic-universel-et-confier-la-negociation-des-bas-salaires-aux-seuls-partenaires-sociaux,12348.html>

8. Cf. Fondapol, *op. cit.*

« doubler les seuils sociaux des entreprises »<sup>1</sup>, pour ne plus faire perdre de temps aux PME et libérer les énergies, jusque là contraintes par les syndicats. Il faudra désormais « donner plus à ceux qui méritent plus » : parmi les actifs occupant des logements sociaux, les 15 % de chômeurs devront progressivement laisser leur place à « ceux qui travaillent »<sup>2</sup>; une préférence policière sera instituée, en reconnaissant aux policiers un droit opposable au logement<sup>3</sup>.

L'éducation, dont il sait gré à François Hollande d'avoir mis la thématique au cœur de la campagne, doit être, il le reconnaît, un levier pour redonner à la France ses capacités d'agir. Aussi souhaite-t-il proposer une politique radicalement différente, pour « donner les mêmes droits à tous les enfants de la Nation ». Il « instaur[era] une tarification à l'élève unifiée en France »<sup>4</sup>, qui octroiera une même dotation aux établissements, en fonction du nombre d'élèves qu'ils accueillent. Qu'ils soient publics ou privés, dans des territoires difficiles ou plus favorisés, quel que soit le profil et les besoins de leurs élèves. Il instituera également la sélection à l'entrée de l'université, dès la première année<sup>5</sup>, pour que chaque jeune puisse être orienté « vers ce qui lui convient » et puisse devenir « ce qu'il est vraiment ».

Aussi la France, pour entreprendre ces bouleversements sans perdre son identité, devra-t-elle, il l'assène, réaffirmer quelques repères, réaffirmer ses origines. Pour Nicolas Sarkozy, il faudra désormais se rappeler de ses racines « judéo-chrétiennes »<sup>6</sup>, en les gravant dans la Constitution. Il faudra redonner aux Français la valeur de l'engagement, par une « préparation civile au mariage »<sup>7</sup>, dispensée par les maires aux futurs époux. Il faudra aussi garantir l'autorité de l'Etat et la sécurité des citoyens. Suite à l'intolérable meurtre, en début de semaine, d'un policier dans le cadre d'un contrôle d'identité, il sera procédé à une « réforme

1. Cf. Fondation IFRAP : <http://www.ifrap.org/10-propositions-radicales-pour-le-sommet-social,12502.html>

2. Cf. La droite sociale, Laurent Wauquiez : <http://www.wauquiez.net/Les-propositions-de-la-droite-sociale-pour-la-campagne-presidentielle-26-10-11-a401-actualite-laurent-wauquiez.html>

3. Cf. Le Labo des idées, Valérie Pécresse : <http://www.lelabodesidees.fr/Seconde-convention-du-Labo-des,42.html>

4. [http://www.ifrap.org/IMG/pdf/Ifrap2012\\_BAT\\_19\\_10.pdf](http://www.ifrap.org/IMG/pdf/Ifrap2012_BAT_19_10.pdf)

5. Cf. Fondapol, op. cit.

6. Cf. La droite populaire, 12 propositions pour 2012.

7. Cf. propositions du club Réforme et modernité.

de la légitime défense » et à une « libéralis[ation du] contrôle d'identité »<sup>1</sup>.

« Ainsi renforcée, la nation française pourra poursuivre sa mission et continuer à éclairer l'Europe et le monde ». Nicolas Sarkozy conclut. La feuille de route est tracée : liquidation de l'État, aventurisme économique et social, intransigeance identitaire. Pourtant, les nouveaux parlementaires de droite sont debout : ils l'ovationnent, unanimes, enthousiastes. Le quinquennat est lancé.

\*

Janvier 2017. L'heure est au bilan, à nouveau. Derrières les déclarations péremptoires, les sorties intempestives et les annonces sans lendemain, Nicolas Sarkozy a altéré, en profondeur et un peu plus encore, ce qui faisait la grandeur et la force du modèle français.

La dette, tout d'abord, a continué de progresser. Les coupes massives dans les services publics et la politique de déflation punitive ont conduit à une baisse massive de la consommation – accompagnée d'une augmentation significative de la consommation contrainte dans les domaines de la santé, de l'éducation... – à une baisse des investissements et, *in fine*, à une baisse durable de l'activité. Pendant cinq ans, la France a connu la récession. La baisse des recettes a été bien plus forte que la baisse, pourtant douloureuse, des dépenses publiques.

Les services publics, de fait, sont dans un état de déliquescence avancée. Les écoles, de même que les hôpitaux, sont de moins en moins nombreuses en zone rurale; la part de l'enseignement privé a bondi, les zones d'éducation prioritaire ont disparu. De nombreux musées ont fermé, les plus connus ont été vendus et pratiquent désormais des prix prohibitifs pour la plupart des Français. Les polices privées se sont multipliées, pour venir se substituer à des effectifs policiers nationaux en contraction. Les assurances de santé ont fleuri en nombre, pour prendre le relais d'une solidarité nationale dont il ne reste que des bribes.

Les inégalités atteignent des niveaux jamais atteints depuis la création des outils statistiques. Les écarts de rémunération, avec l'effondrement

1. Cf. La droite populaire : <http://www.ladroitepopulaire.com/2011/10/27/brigitte-bareges-prend-la-defense-des-policiers/>

du SMIC et, avec lui, de l'ensemble de la pyramide des salaires, se rapprochent des plus fortes distorsions observées au sein de l'OCDE. La réduction des transferts sociaux accentue cette tendance. Un nouveau rapport du CERC a montré que la France comptait désormais plus de 3 millions d'enfants pauvres.

Le chômage est lui aussi à son plus haut historique : plus de 20 % de la population active, un taux voisin du niveau espagnol. Le nombre de créations d'entreprises a souffert de la fin des aides aux entreprises. L'emploi industriel, en particulier, a pâti de la démission des pouvoirs publics. Le marché de l'emploi, flexibilisé sans que les parcours soient sécurisés, a massivement accru la précarité des ménages : difficulté d'accès au crédit, d'accès au logement... Le plan de développement de logements sociaux, entrepris sous le premier mandat de Nicolas Sarkozy, a été stoppé, et la pénurie est criante. Dans cette société en panne, l'avenir des jeunes est de plus en plus incertain. Dans les médias, les analyses se multiplient pour commenter « la fin des classes moyennes ».

Dans cette crise dont la sortie s'éloigne chaque jour davantage, la confiance des Français est au plus bas. Celle qu'ils accordent aux responsables politiques est plus faible encore que celle qu'ils concèdent au monde de la finance. Le climat de tension sociale et politique rend chacun plus dur et plus méfiant. Chaque fait divers, depuis dix ans, est l'occasion de présenter de nouveaux ennemis de l'intérieur. La stigmatisation des immigrés n'en finit jamais. Les clandestins sont la cible incessante du gouvernement, qui les présente comme une menace qui prolifère et qui ne se satisfait jamais des chiffres d'expulsion toujours plus démesurés qu'il affiche.

La grandeur de la France semble définitivement fanée. Son affaiblissement économique, son repli identitaire et sa prétention diplomatique ont marginalisé son influence, en Europe et dans le monde. Sa contribution à l'avenir de la planète compte désormais pour quantité négligeable : sa politique de coopération internationale, largement amputée, n'obéit plus qu'à de très inconstants objectifs stratégiques; loin des ambitions du Grenelle de l'environnement, dont on ne parle plus, la stabilisation de ses émissions de gaz à effet de serre ne s'explique désormais que par sa récession économique. Les derniers symboles de sa puissance ont été dissous dans la crise : pour s'assurer du soutien financier de l'Allemagne, la France a décidé de « partager avec [elle] sa force de

dissuasion nucléaire »<sup>1</sup>, sans autre forme de condition ni projet. On devine que c'est l'Allemagne qui, désormais, assure une part importante des dépenses d'entretien.

Le 31 décembre, lors de ses vœux aux Français, Nicolas Sarkozy a annoncé qu'il se retirait de la vie politique et qu'il avait le sentiment d'avoir accompli son destin, en menant son pays au cœur de la tempête. Sans plus, à aucun moment, parler de l'avenir de la France... On murmure qu'un cabinet d'avocat new-yorkais l'accueillera dans quelques semaines. Dix ans après son accession au pouvoir, aurait-il alors formulé un premier aveu d'échec? La présidentielle, cette fois-ci, est imperdable.

Romain PRUDENT

1. Cf. Fondapol, *op. cit.*

## Index

- Administration : 155-160, 161-166, 354  
Afghanistan : 348, 351, 360, 372  
Afrique : 348, 352, 357-358, 371  
Agences de notation : 53, 55, 327, 337  
Agriculture : 223-228  
Allemagne : 25, 31-35, 42-46, 335, 340  
Allocations familiales : 124-125  
Alternance (formation en)/apprentissage : 86, 135  
Armée de l'air/armée de terre : 365  
Asile : 313, 343  
« Assistanat » : 85, 249, 319-320  
Associations, ONG : 254  
Assurance maladie : 106-107, 119, 377  
Audiovisuel : 186, 191, 194-195, 256  
  
Banlieues : 178-183  
Banque centrale européenne : 331-332, 339  
Banques : 74, 76-77, 336-337  
Bertrand (Xavier) : 33  
Bettencourt (Liliane) : 256, 270  
Bolloré : 16, 20  
Bouclier fiscal : 68, 70, 72  
  
Carte judiciaire : 268-269  
Carte militaire : 365  
Chômage : 32, 34, 37, 39, 84-86  
    Taux de chômage des jeunes : 84  
    Chômage de longue durée : 84, 98  
    Chômage partiel : 33, 87, 92  
Cinéma : 195  
CMU : 35, 378  
  
Collectivités territoriales : 49, 69, 159-160, 171-172, 187-189, 201, 258, 278-285  
Collèges : 198  
Commerce extérieur : 42, 45, 349, 350  
Communication : 18, 169, 241-242, 246, 297-298  
Compétitivité : 41-48, 50-51  
Conseil constitutionnel : 221, 273, 281, 301  
Côte d'Ivoire : 371  
Conseil supérieur de la magistrature : 270-273  
Conseiller territorial : 279-280  
Contrats aidés : 37, 87, 102  
Cotisations sociales : 44, 86, 94  
Cour européenne des droits de l'homme : 274, 336  
Crèches : 126  
Croissance : 25, 29-30, 37, 41-42, 332  
CSG : 69, 113,  
Culture : 186-195  
  
Dakar (discours de) : 22, 35  
Déchets : 219-220  
Défense : 359-373  
Défenseur des droits : 257, 309-310, 318  
Déficits publics : 43, 53, 158, 283, 331  
Délinquance : 261-265, 297-298, 301-302  
Délocalisations : 45, 71  
Dépenses :  
    Dépenses fiscales : 95, 172, 321  
    Dépenses publiques : 54-56, 59,

- 158  
Dépenses de santé : 106, 377  
Déremboursements : 106  
Détenus : 262, 265, 268, 300  
Dettes : 53-58, 61, 63-65, 70, 331, 376, 380  
Discriminations : 200, 305-310  
Dopage : 204
- Eau : 154, 208, 226, 234  
Ecole : 125, 131-137, 198, 377, 380  
Electricité : 150, 152, 153, 219-220  
Elysée : 246, 248, 254, 256, 258, 288  
Emploi : 29-38, 42, 83-89, 92, 101-102  
    Emploi des jeunes : 35, 86  
    Emploi des seniors : 35, 86, 113-114  
Energie : 94-95, 98, 205-207, 215-222  
    Energie nucléaire : 152, 215-220  
    Energies renouvelables : 215-220, 205-207  
Enfants : 50, 98, 115, 123-126, 134, 265, 359, 383  
    Petite enfance : 101  
Enseignement professionnel : 125  
Entreprises : 33, 36, 41-49, 68, 71-72, 85, 92, 93-94, 114, 166, 235-236, 307, 320, 378, 381  
EPR : 215-219  
Etats-Unis : 51, 76, 190, 351, 357, 363, 369, 370  
Etrangers : 245, 288, 293, 311-318  
Etudiants : 139-147, 314  
Europe : 74-76, 224-225, 230, 327-345, 349-350
- Fadettes : 256  
Famille : 123-126, 303  
Femmes : 112, 199, 280  
Fiscalité : 48, 67-72  
Fiscalité verte : 207, 212, 220-222  
Flexi-sécurité : 36, 87
- Fonctionnaires : 159, 160, 162-165  
Formation professionnelle : 48, 87-88, 163  
Frais de scolarité à l'étranger : 357  
Franchises médicales : 106  
Francophonie : 191
- Garde à vue : 336  
Gaz à effets de serre : 344  
Géorgie : 338  
Grand emprunt : 38-39, 47, 48, 114-155  
Grand Paris : 285  
Grande-Bretagne : 338, 339, 369  
Grèce : 337, 349  
Grenelle de l'environnement : 205-213, 216, 218, 221-222, 227  
Grenoble (discours de) : 315-316  
Guéant : 246, 253, 292, 293, 298, 306, 312, 314, 316, 317  
G20 : 224, 335, 337, 349
- Halde : 257, 309-310  
Hadopi : 192-193  
Heures supplémentaires : 34, 85, 92  
Hôpital : 109-110  
Hortefeux (Brice) : 292, 309, 315
- Illettrisme : 190  
Immigration : 311-318, 341-343, 356  
Impôts  
    Impôts locaux : 69  
    Baisse d'impôts : 67, 71  
Industrie : 29-39, 41-51, 218, 284  
Industrie de défense : 369-371  
Innovation : 41-51, 193  
Intégration : 308, 312, 317-318  
Intercommunalités : 282-283  
Intérim : 32, 88, 164  
Intermittents : 189  
Internet : 192  
Investissement : 25-26, 30-31, 36, 38-49, 139, 144, 151, 332



- IRPP 55, 67, 69-70  
IS 69, 72  
ISF 22, 49, 67-70, 72  
Italie 248, 342
- Jeunes/jeunesse 26, 35, 86, 101, 132, 187, 190, 378  
Jeux d'argent 20, 203  
Jurés populaires 24, 272  
Justice 18, 23-24, 253-254, 259-275
- Laïcité 17, 21, 287-294  
Libertés 21, 257, 310  
Libye 338, 348, 352, 360, 373  
Livre blanc défense 361-364, 369  
Logement 94, 169-176, 180-181, 207, 215-221  
DALO 101, 174-175  
Propriété 172  
Logement social 171-172, 175, 181, 209, 217-218, 321-322, 379  
Loi  
    LODEOM 322  
    LRU 26, 140-142  
    Robien/Scellier 95, 100, 172, 176, 207  
    Tepa 19, 34, 55, 70, 85, 172
- Manipulation des chiffres 18, 84, 241, 244, 264-265, 297, 311, 314, 316  
Marchés financiers 73-75, 350  
Mastérisation 133, 140  
Médecins 105, 107-108  
Métropoles 278, 283  
Militaires 359-363, 371-372  
Ministère des affaires étrangères 190, 354-355  
Musées 186-188  
Mutuelles 106-108
- Naturalisations 312-313  
Niches fiscales 22, 70, 207, 212, 221, 321
- Nominations 20, 185-186, 271, 273  
Numérique 192-194
- Opération campus 139, 143-145  
OTAN 21, 351, 359-363, 372  
Outre-mer 21, 281, 319-323
- PAC 223-228  
« Paquet fiscal » (loi TEPA) 19, 24, 30, 70  
Parité 277, 280  
Parlement 253-255  
Parquet 260-261, 270-274, 336  
Partenariats publics privés (PPP) 143, 367  
Patrimoine historique 187  
Pauvreté 23, 33, 97-102, 114  
Peines planchers 259, 262-264, 299-300  
Pénibilité 115  
PESD 344, 362  
Présidence française du G20 224, 349  
PFUE (Présidence française de l'UE) 247, 329, 343-345  
PME/PMI 36-38, 41-43, 47-49  
Pôle Emploi 87, 102, 157  
Poste (La Poste) 149-150, 152-153  
Prélèvements obligatoires (taux) 53-54, 67-69, 120  
Prévention de la délinquance 178, 261, 265, 301-303
- Question prioritaire de constitutionnalité 8, 11, 149-151, 176, 183  
Quotas laitiers 223, 225-226
- Radiation de chômeurs 34, 84-85  
Recherche-Développement 25, 45
- Récidive 261-263  
Redoublement 134  
Référendum d'initiative populaire 19,

- Réforme de l'Etat 155-160  
Régulation financière 25, 73-77, 338  
Restauration-Hôtellerie 48, 55  
Retraites 19, 23, 111-115  
Révision constitutionnelle 19, 253-254, 257, 270, 372, 375  
RGPP 20, 59, 155-163, 188-189, 204, 268, 364, 376  
Roms 21, 312, 315, 330  
RSA (RMI) 23, 30, 34-35, 86, 97-102, 154, 189, 378
- Salaires 91-94, 133, 202, 381  
Santé 105-110  
Schengen 342  
Sécurité 18, 243-244, 259, 297-304, 316  
Sécurité sociale 56, 62, 105-107, 124, 377  
Services publics 149-154, 155, 159, 162, 178, 380  
SMIC 34, 91-94, 378  
SNCF 152, 229, 234-236  
Spécialistes (médecins) 107-108  
Sport 197-204  
Succession (droits de succession) 22, 68, 70
- Syndicats 19, 163, 166, 225-226, 253-254, 258
- Taser 303  
Taxe carbone 206, 212, 216, 221, 340  
Taxe professionnelle 18, 48-49, 55, 67, 72, 246, 278, 284  
Temps de travail 25, 33, 45, 377-378  
Transport 149, 151-152, 229-235, 278-279  
Trente-cinq heures 33, 44  
Turquie 328-329, 343, 351-352  
TVA 16, 48, 55, 67, 71, 123, 207, 217, 247
- Union pour la Méditerranée (UpM) 327, 333-334, 344, 347, 351-352  
Universités 26, 49-50, 139-147
- Vidéosurveillance 302-303  
Ville (politique de la ville) 177-184, 302, 318  
Violence dans les stades 200
- Zones rurales 108, 224  
ZUS (Zones urbaines sensibles) 108, 178, 199

## Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un *think tank* progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires :

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif. Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : [www.tnova.fr](http://www.tnova.fr)



## Terra Nova – Déjà parus

- Pour une régulation des hautes rémunérations*, Martin Hirsch, Gaby Bonnard, Sandra Desmettre (Terra Nova, Contribution n° 20, 2011)
- L'imposture, dix ans de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy*, Préface de Robert Badinter, Valérie Sagant, Benoist Hurel et Eric Plouvier (Terra Nova, Contribution n° 19, 2011)
- Changer de politique de sécurité*, Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel (Terra Nova, Contribution n° 18, 2011)
- Pour une République des services publics*, Martine Lombard et Jean-Philippe Thiellay, (Terra Nova, Contribution n° 17, 2011)
- 2012-2017 : Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale*, Henri Rouilleault, (Terra Nova, Contribution n° 15, 2011)
- Ecole 2012 : Faire réussir tous les élèves*, François Dubet et Ismaël Ferhat (Terra Nova, Contribution n° 14, 2011)
- Pour une mobilité durable*, Diane Szynkier, (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n° 13, 2011)
- Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France, propositions pour un sursaut vers la société de la connaissance*, par Yves Lichtenberger et Alexandre Aïdara (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n° 12, 2011)
- Coopération internationale : éléments d'une politique progressiste*, par Anne Mingasson (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n° 11, 2011)
- Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social*, par Guillaume Macher (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n° 10, 2011)
- D'un capitalisme financier global à une régulation financière systémique*, par Laurence Scialom et Christophe Scalbert (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n° 9, 2011)
- Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante*, par Alain Grandjean (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n° 8, 2011)
- Les défis du care : renforcer les solidarités*, par Gilles Séraphin, rapporteur du groupe, préface de Marc-Olivier Padis, directeur éditorial de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n° 7, 2011)
- L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique*, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n° 6, 2011)
- L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes*, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, contribution n° 5, 2011)

- Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet*, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n° 4, 2011)
- Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance*, par Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n° 3, 2011)
- L'avenir de la décentralisation*, par Victor Broyelle et Yves Colmou, président du groupe de travail et Karine Martin, rapporteure (Terra Nova, Projet 2012, contribution n° 2, 2011)
- Gauche : quelle majorité électorale pour 2012?*, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n° 1, 2011)
- La justice, un pouvoir de la démocratie*, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau, président du groupe de travail, et Hélène Davo et Sonya Djemni-Wagner, rapporteures (Terra Nova, 2010)
- Pour une réforme progressiste des retraites*, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)
- Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption*, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)
- L'Etat Pyromane*, ouvrage collectif sous la direction d'Olivier Ferrand (Terra Nova, Delavilla, 2010)
- L'Europe contre l'Europe*, par Olivier Ferrand, président de Terra Nova (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)
- Pour une primaire à la française*, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)

Cet ouvrage a été composé et imprimé  
en 2012 par

**CPI**

FIRMIN-DIDOT

27650 Mesnil-sur-l'Estrée  
N° d'impression : 109698  
Dépôt légal : 2012

*Imprimé en France*

