HAL
open science

Réformes de société et alternance démocratique

Fabien Barthe, Nicolas Pillet

To cite this version:

Fabien Barthe, Nicolas Pillet. Réformes de société et alternance démocratique. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2000. hal-01908474

HAL Id: hal-01908474

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908474

Submitted on 30 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE PARIS
Corps Techniques de l'Etat

ÉCOLE NATIONALE
SUPÉRIEURE DES
MINES
BIBLIOTHÈQUE
IE 1 [429]

Réformes de société et alternance démocratique

Consultation
sur place

Fabien BARTHE
Nicolas PILLET

Pilote : Lionel STOLERU

Mémoire de fin d'études

JUILLET 2000

Sommaire

SOMMAIRE **2**

INTRODUCTION **3**

REMERCIEMENTS **4**

UN EXEMPLE POUR ENTRER DANS LE SUJET **5**

A LA RECHERCHE DES RÉFORMES (DE SOCIÉTÉ) **8**

La nécessaire modernisation de la société ou l'idée de progrès *8*
L'omniprésence du terme de réforme *8*
Un concept fourre-tout : tentative de définition *8*

LE PROCESSUS DE RÉFORME **10**

Enjeu de pouvoir et processus collectif *10*
Genèse des réformes *10*
Le débat démocratique *11*
L'art du compromis *11*
Expertise, Débat, Propositions : Quel est le rôle structurel des institutions face à la réforme ? *12*

LE JEU DE L'ALTERNANCE DÉMOCRATIQUE ET LES RÉFORMES **15**

Les clés de l'aboutissement du projet *15*
L'épreuve du temps *16*

LA PÉRENNITÉ D'UNE RÉFORME : INTERACTION AVEC L'ALTERNANCE **18**

ANALYSE D'UNE SÉLECTION DE RÉFORMES 18
Le domaine institutionnel *20*
Droit, Mœurs et Libertés fondamentales *28*
Economie, Social *38*
SOCIOLOGIE DES RÉFORMES 61

RÉFORMER POUR L'AVENIR **63**

Préalable : l'Etat ne peut se comparer à l'entreprise *63*
UNE PREMIÈRE APPROCHE : LES RÉFORMES IMPOSÉES 66
UNE SECONDE APPROCHE : LES RÉFORMES CONCERTÉES 68

CONCLUSION **73**

BIBLIOGRAPHIE **74**

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES **75**

ANNEXES **76**

A1. COMPOSITION DU CES ET DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN 76
A2. LES "110 PROPOSITIONS POUR LA FRANCE" DE 1981 77

Introduction

Dans toute société, le pouvoir en place doit opérer des choix : c'est la nature même de l'action politique. Mais parfois la force des enjeux, l'urgence des situations, la gravité des conséquences à long terme appellent des décisions courageuses, ambitieuses, voire historiques, seules capables de trancher les problèmes pour longtemps.

Les démocraties occidentales n'ont jamais eu l'apanage des réformes. Les dictatures plus ou moins éclairées doivent également se réformer mais dans un régime démocratique, les dirigeants politiques ont la contrainte supplémentaire des élections. Illustration de ce phénomène, les dernières années de la vie politique française ont été marquées par l'avènement de l'alternance au pouvoir dans le cadre des institutions de la cinquième république. A examiner de plus près les politiques mises en œuvre par les équipes successives au gouvernement, il est manifeste que l'alternance a eu un impact sur les choix opérés, décisions et "non-décisions". On peut s'en convaincre aisément en pensant à la remise en cause des nationalisations à la faveur de la première cohabitation, aux errements de l'autorité de régulation de l'audiovisuel ou aux politiques de l'immigration.

Alors que le débat sur la durée du mandat présidentiel s'intensifie et après plusieurs expériences de cohabitation durant les vingt dernières années, étudier l'impact de l'alternance des dirigeants politiques au pouvoir sur la capacité de la société à se réformer nous est apparu très intéressant.

Dans les démocraties modernes, les difficultés rencontrées sur le terrain des réformes, largement médiatisées, ont alimenté un ensemble de critiques exercées à l'encontre de l'action des gouvernements et du pouvoir politique en général (impuissance, manque d'information, perte du monopole de l'explication, court-termisme, soumission aux groupes d'influence...). Ailleurs, comme en URSS au moment de la Perestroika, les pouvoirs autoritaires ont pu être menacés par les réformes entreprises et rencontrer de nombreuses formes de résistance.

Exercice difficile pour le responsable au pouvoir, réformer nécessite une stratégie adéquate pour vaincre les oppositions de tous bords que toute organisation en phase de mutation doit affronter. Même légitimés, les acteurs au pouvoir ne sont pas toujours capables d'imprimer un changement suffisant aux hommes ou aux institutions. Et les réformes adoptées, bien qu'inscrites dans la durée, ne survivent pas toujours à leurs auteurs.

Notre étude est principalement analytique et fondée sur l'examen de situations passées. Nous avons recueilli différents témoignages d'acteurs impliqués dans la conduite de diverses réformes et nous avons cherché à identifier des scénarios favorables à la pérennité des réformes. Nous ne prétendons naturellement pas qu'il s'agisse de stratégies applicables dans tous les cas, l'intérêt d'une approche transverse sur le sujet étant limité par le caractère particulier de chaque situation.

Remerciements

Nous souhaitons remercier très vivement le Commissaire au Plan, Jean-Michel Charpin, pour l'aide précieuse qu'il nous a apportée sur tous les sujets auxquels nous nous sommes intéressés et pour le temps qu'il nous a consacré tout au long de notre travail.

Nous remercions également notre pilote, Lionel Stoléru, ancien Secrétaire d'Etat, qui a su nous guider à travers le vaste sujet des réformes.

Enfin, nous remercions tous nos interlocuteurs, qui ont répondu par écrit ou ont eu la gentillesse de nous recevoir malgré leur emploi du temps souvent surchargé. Les remarques et les idées qu'ils nous ont apportées ont toujours été très constructives et enrichissantes pour notre réflexion.

Un exemple pour entrer dans le sujet

Petite histoire de la réforme "Bercy"

L'impulsion politique

En prenant ses fonctions, Dominique Strauss-Kahn avait annoncé qu'il engagerait une vaste réforme pour moderniser le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Par une lettre en date du 27 août 1997, le ministre confie à deux hauts fonctionnaires, Pierre Boisson et Jean-Claude Milleron, le soin de réfléchir à la modernisation du ministère. Sans attendre leurs conclusions, il est amené à arbitrer sur des nominations aux postes-clés de certaines directions de Bercy, où il place des "réformateurs", avec notamment en vue un premier rapprochement entre Direction générale des Impôts et Service de la Législation Fiscale. Les conclusions qu'il tire au vu des propositions qui lui sont soumises par le tandem Boisson-Milleron ne constituent pas une réforme radicale de l'administration, mais plutôt une série de mesures de rationalisation modérées visant à améliorer les synergies entre administrations regroupées à Bercy[1].

Dans le cadre de la réflexion sur la réforme de l'Etat, le ministère des finances a, en effet, souvent fait l'objet de propositions de réforme autrement plus radicale. Dans un rapport remis à Edouard Balladur, Jean Picq préconisait "le regroupement des réseaux de recouvrement", projet qui aurait évidemment pu avoir des effets importants sur les effectifs des administrations concernées.

En avril 1999, Dominique Strauss-Kahn lance une ambitieuse réforme. Objectif principal affiché, simplifier la vie du contribuable en le dotant d'un interlocuteur fiscal unique. Comment parvenir à cet interlocuteur unique? Deux hauts fonctionnaires de Bercy, Thierry Bert (IGF) et Paul Champsaur (DG Insee), sont chargés du sujet. Leur "Mission 2003" mène, pendant huit mois, une très large consultation des agents: 45 000 d'entre eux seront entendus2. Entre temps, M. Jean-Luc Lépine rédige un rapport sur le coût de l'administration fiscale en France et dans neuf pays : d'après cette étude, la France a l'une des administrations fiscales les plus chères en Europe.

La décision du ministre et les réactions des syndicats

Ils remettent leur rapport le 6 janvier et, célérité inouïe, Christian Sautter – entre temps devenu ministre – présente la réforme vingt jours plus tard. Car Christian Sautter et Florence Parly entendent aller vite : les deux ministres doivent annoncer leurs décisions, le 27 janvier, lors d'un comité technique paritaire ministériel.

Pour préparer ce rendez-vous, les sept fédérations syndicales des finances seront reçues, l'une après l'autre, par les deux ministres dès le 10 janvier. Des réunions techniques sont également prévues pour défricher les principales questions soulevées par la réforme et notamment son volet social (problèmes de carrière, de résidence, d'évolution de métier ou de rémunération[3] liés au rapprochement envisagé entre les Impôts et le Trésor).

Les syndicats dénoncent unanimement l'orientation tracée par le rapport Bert-Champsaur, et en particulier s'opposent au diagnostic qui selon la FDSU est "guidé par la réduction des coûts de fonctionnement". Officiellement, la mission prétendait s'appuyer sur un "dialogue continu, organisé avec les cadres, les agents et les organisations syndicales"? Il s'agissait de discussions "artificielles", corrige la CFDT, qui n'ont permis d'arriver qu'à des "solutions prévues dès l'origine par le ministère". A peine sorties de la rencontre, les organisations syndicales ont donc lancé un préavis de grève reconductible pour le 20 janvier, avec une série de manifestations dans plusieurs grandes villes.[4]

---

[1] Ainsi, il est prévu la création de trois directions transversales (services juridiques, relations publiques et communication, personnel).

[2] A l'occasion de leur réflexion sur la réforme de l'administration fiscale, Thierry Bert et Paul Champsaur ont cherché à multiplier les procédures de concertation, effectuant deux tours de France pour rencontrer les fonctionnaires concernés et faisant part de l'avancement de leurs travaux par l'intermédiaire d'un journal interne.

3 Déjà en 1989, le 11 octobre exactement, l'ouverture de négociations sur la rénovation de la grille des salaires dans la fonction publique avait provoqué une grève au ministère des finances. Les effets du conflit mobilisant plusieurs milliers d'agents se feront sentir sur les rentrées fiscales de l'Etat. Le 20, les négociations entamées entre les syndicats des agents des Finances et Pierre Beregovoy se soldent par un échec. La proposition d'une prime mensuelle de 315 francs est jugée insuffisante par les syndicats, alors que le ministre estimera avoir été "au-delà du possible". Le 25, un décret instituant une "prime de croissance" de 1200 francs pour les fonctionnaires est approuvé par le Conseil des Ministres, alors qu'une nette tendance à la reprise du travail se dessine parmi les agents des Finances.

[4] Le rejet de la réforme de Bercy serait en partie dû au fait que le "redéploiement" des missions au profit de la direction générale des impôts, et donc aux dépens de celle du Trésor, modifiait le rapport de forces entre les deux principaux syndicats

Les divergences d'analyse sur la manière de réformer le service public fiscal, pour le rendre "plus efficace au meilleur coût", ne pourront être estompées. Elles conduiront aux grèves de février–mars, la tempête sociale aboutissant d'une part à la décision de Lionel Jospin d'annuler le projet de son ministre de l'Economie le 20 mars, d'autre part au départ du gouvernement de ce dernier.

L'échec de la réforme et le changement de ministre : vers une réforme prudente et pragmatique...
Laurent Fabius appelé à remplacer Christian Sautter, annonce d'abord que la réforme de l'administration fiscale se fera quoi qu'il arrive. En pratique, il aborde la question avec beaucoup de circonspection. Dès le 6 avril, il engage des rencontres bilatérales avec les partenaires syndicaux, les sept fédérations des Finances[5]. Les intentions de relancer le processus de "réforme–modernisation" sont affichées de part et d'autre. Le 12 avril, il écrit aux 192 000 fonctionnaires du ministère pour dire "dans quel esprit il aborde l'échéance du 28 avril, date de la réunion du comité technique paritaire". Il présente à cette occasion aux syndicats de Bercy des orientations aux ambitions revues à la baisse : la fusion de la Direction des Impôts et de la Comptabilité Publique est abandonnée, mais le principe de l'"interlocuteur fiscal unique" est conservé. Une fois acquise la non-remise en cause de la séparation DI–CP, la question des emplois est considérée comme réglée : le gel des suppressions de postes prévues pour 2001 à la DGI, arraché lors d'ultimes négociations avec Christian Sautter, donc formellement caduc avec l'abandon de la réforme, est repris à son compte par le ministre, en gage d'ouverture... Autre geste d'apaisement, concernant les retenues pour faits de grève, la décision de la direction du personnel d'accorder un abattement de 25 % sur le nombre de jours de grève pris en compte : un adoucissement accordé pour tenir compte des longues heures de négociations infructueuses avec Christian Sautter...

Laurent Fabius s'engage donc dans une voie aux marges de manœuvres réduites, celle de la réforme Bercy dans le consensus.

Sans rentrer véritablement dans le fond des problèmes posés par la réforme de l'administration fiscale, son déroulement chronologique suffit à illustrer la difficulté de mener à bien un tel chantier. Faut-il voir pour autant dans le "sacrifice du ministre" la victoire définitive des opposants à toute modernisation, ou la manifestation transitoire d'un rapport de force à l'avantage de ces derniers face à un gouvernement sans véritable marge de manœuvre ?

Le fait que cette tentative de réforme ait tourné à un affrontement entre le ministre et les syndicats nous paraît symbolique du fonctionnement de l'Etat vis-à-vis duquel les citoyens se sentent aujourd'hui assez peu concernés. Alors que l'écart entre l'Etat et le privé ne cesse de se creuser en termes de fonctionnement, de culture et par extension en termes de personnes, il semble que la réforme de l'Etat soit une condition impérative du maintien de la qualité de ses prestations.

Le déroulement des faits conduit à douter de la capacité des gouvernants à conduire des réformes ambitieuses du fonctionnement de l'Etat. Dans l'exemple de "Bercy", le pouvoir politique n'était-il pourtant pas le seul légitime pour donner le cap et remodeler le service public? Si le courage politique n'a pas manqué, on peut cependant déplorer l'inefficacité de la stratégie adoptée qui n'a pas impliqué les acteurs de terrain et n'a pas non plus permis d'anticiper les réactions des syndicats. Pourtant, il faut souligner que les acteurs de cette tentative de réforme, ont eu la conviction d'appliquer la bonne méthode pour réformer, en organisant notamment des consultations et en s'appuyant sur des rapports très étayés, de sorte qu'aucun observateur n'avait initialement envisagé un tel échec.

Il faut donc poser d'emblée la question de la méthode et du rôle des différents acteurs. Passage en force ou recherche progressive du consensus, réforme des petits pas ou réforme radicale, de nombreuses approches sont possibles, même si la réalité de l'alternance démocratique et le caractère particulier des problèmes à traiter réduisent en général l'éventail des options.

---

des finances. Le Syndicat national unifié des impôts (SNUI), majoritaire dans la première direction, aurait vu ses prérogatives renforcées aux dépens de FO, majoritaire dans la seconde.

[5] Respectant l'ordre de préséance syndicale lié aux résultats des élections professionnelles à Bercy, elles commencent par FO et la FDSU et se poursuivront par la CGT, la CFDT, la SFAFI, la CFTC et enfin CFE-CGC.

Par contraste avec les difficultés rencontrées dans la tentative de réforme de l'administration fiscale, la réforme de la Constitution visant à réduire la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans apparaît subitement relancée à une vitesse incroyable suite au dépôt par l'ancien Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, d'une proposition de loi constitutionnelle dans ce sens. Le président Chirac s'étant rallié à l'idée, un projet de loi a été présenté en Conseil des ministres le 7 juin 2000 et devrait être voté par les deux assemblées pour être ensuite soumis au référendum avant la fin de l'année[6]. Bien qu'il soit toujours délicat de prévoir le résultat d'un référendum, il semble très probable que le "oui" l'emporte. L'aboutissement de cette réforme aura été particulièrement *subit* et nous pouvons également dire que l'actuel président de la République a véritablement *subi* le processus qui l'a amenée comme l'illustre la caricature ci-dessous publiée dans *Le Monde* :

Ce parallèle entre deux réformes de nature très différentes nous amène à constater comme le souligne Jacques Toubon[7] qu'*"il est presque devenu plus difficile pour le gouvernement de fusionner deux directions que de réviser la Constitution"*. Ce constat met en évidence un paradoxe mais la question de la volonté qu'ont les citoyens de voir changer les choses et le soutien qu'ils sont prêts à y apporter mérite également d'être posée.

L'objectif de notre mémoire est, dans ce cadre, de mieux comprendre les obstacles sur le chemin de la réforme ainsi que les atouts qui peuvent s'avérer déterminants pour sa réussite et sa pérennité.

[6] La date a finalement été arrêtée : le référendum aura lieu le 24 septembre 2000.
[7] Jacques Toubon *in* Le Monde le Vendredi 5 mai 2000, article intitulé Pour une démocratie de participation.

A la recherche des réformes (de société)

La nécessaire modernisation de la société ou l'idée de progrès

Le monde évolue chaque jour en fonction de l'activité humaine. Chaque génération s'emploie à construire un avenir meilleur en réformant la société dont elle hérite. L'orgueil prométhéen de quelques-uns, la révolte idéaliste de quelques autres, avec les volontés modestes du plus grand nombre, meuvent à chaque instant tout ce qui est. Ainsi va le progrès, par le changement.

L'énergie créatrice ne fait pas défaut. Cependant, la rapidité des changements actuels, l'impatience et peut-être le manque de larges visions font douter du progrès. Aussi en parle-t-on moins, on dit plutôt "réformes". Jean Fourré [16] relève déjà au début des années 1970 le changement d'attitude :
"Ce n'est plus s'appuyer sur l'acquis bénéfique construit hier par des hommes qui nous valaient bien, pour aller aujourd'hui de l'avant par nous-mêmes ; c'est se plaindre et dénigrer le présent pour demander que cela change et tout de suite."
Ainsi, la critique de ce qui est remplace parfois la vision de ce qu'on veut. Pour demander des réformes, on fait plutôt la liste des maux du temps en négligeant ses bienfaits. La conception de l'avenir est occultée par cette "revendication de réforme" portée au premier plan par cette critique du présent.

L'omniprésence du terme de réforme

Et pourtant, qui ne parle de réformer ? Le terme de réforme est des plus utilisés parmi ceux qui s'occupent des affaires publiques. Les gouvernements ont des projets de réforme, les partis politiques les mettent en avant dans leurs programmes qu'ils renouvellent de temps en temps ; les organisations sociales et professionnelles font de même. Les médias s'en font l'écho : commentateurs et observateurs politiques concluent à des réformes nécessaires et urgentes... L'opinion, autant qu'on peut la saisir, veut des réformes en tout genre.

Jamais le mot n'a été aussi galvaudé qu'aujourd'hui. Pour Alain Finkielkraut, *"dans le monde affairé et fébrile du mouvement, réforme est le mot le plus convoité du vocabulaire politique. Le concept d'action est tout entier occupé par la réforme"*[8]. En effet, dans un pays longtemps accusé d'immobilisme, la réforme est devenue un thème porteur, sinon vendeur auprès des lecteurs et des électeurs. La rhétorique politique lui consacre une large place, même si les choses sont plus nuancées dans la réalité. L'attitude actuelle des médias abonde aussi dans ce sens.

Un concept fourre-tout : tentative de définition

Partant, comment appréhender le concept de réforme ? Bien que le mot se prête à de multiples interprétations ou représentations individuelles, il peut être explicité suivant plusieurs éléments caractéristiques.

D'un point de vue historique, la propension à faire évoluer la société a perduré comme critère essentiel de différenciation des forces politiques en présence. Si le clivage traditionnel gauche/droite suivant la ligne d'opposition modernisation/conservatisme a aujourd'hui perdu de sa force, le débat interne qui a animé la gauche autour de la mise en œuvre du changement a lui-même disparu : la réforme fut longtemps considérée comme la "révolution du faible". Depuis la faillite des régimes communistes à l'Est, la révolution est devenue une forme utopique de l'action politique au sein de nos démocraties modernes.

[8] Alain Finkielkraut, *in* Le Monde Vendredi 19 mai 2000

Dans son acception usuelle et contemporaine, la "réforme" est un "changement" des lois, de la réglementation. Opération par laquelle le pouvoir légitime modifie les règles qui régissent la vie en société, la réforme se distingue des décisions de gestion par l'ampleur des mesures prises ou la profondeur des problèmes auxquelles elle s'attaque. Selon Michel Rocard, la réforme pourrait se définir en France par le caractère *"législatif et conflictuel"* de la décision. Par ailleurs, le mot a généralement une connotation négative pour ceux qui y sont soumis, liée au caractère curatif du changement : la plupart des réformes visent à résoudre un problème.

Dès lors, la question de la qualification ou de l'identification des réformes reste arbitraire. Par exemple, à supposer que l'on cherche à mesurer "l'ampleur" d'une réforme, on se heurterait assez vite à la difficulté de quantifier ou de classer des décisions politiques. Quel critère retiendrait-on à cet effet : un impact budgétaire, un temps de parole cumulé dans les médias sur le sujet, la durée du débat parlementaire correspondant, voire un vote, un sondage ?

De même, la dimension politique d'un problème social donné ne découle jamais de l'application d'un critère objectif : s'il doit acquérir un certain degré de politisation, les autres groupes sociaux peuvent ne pas partager l'appréciation hautement subjective des autorités politiques. C'est finalement le rapport des forces en présence qui tend à définir les contours de cette dimension politique objective[9].

Enfin, la réforme, en tant que décision politique, suscite un ensemble de réactions et d'appréciations sur le fond (objectifs poursuivis, moyens mis en œuvre...), qui relèvent là encore de jugements subjectifs. La diversité des points de vue s'observe à la fois dans l'espace (entre observateurs, en première approximation parce que leurs "référentiels" diffèrent) et dans le temps (une même politique peut s'avérer caduque, à contre courant ou tout simplement inadaptée au fil des ans).

L'impossibilité de définir la "réforme" sans ambiguïté aucune ne risque-t-elle pas alors de condamner à l'avance toute tentative d'étude ? Posons comme précaution méthodologique pour la suite de notre travail le recours à un ensemble large et diversifié de réformes particulières dont le choix n'échappe pas à un certain arbitraire ; nous avons néanmoins cherché à sélectionner des réformes "de société" dont la problématique échappe au court terme, ayant marqué leur époque, bénéficié d'une couverture médiatique, et si possible laissé des traces dans la mémoire collective.

[9] cf. [13] p14.

Le processus de réforme

Qui réforme ? Quoi ? Et comment ? Quelles sont les spécificités du processus de réforme, par rapport à d'autres processus décisionnels ?

Enjeu de pouvoir et processus collectif

Inscrite au cœur de la fonction de régulation du pouvoir politique, la réforme cristallise l'ensemble des contraintes qui pèsent sur l'action politique et requiert donc une vigilance particulière de la part des différents acteurs, du gouvernement en particulier. Point de focalisation des médias, objet d'intérêt et d'engagement pour des groupes de pression, une réforme peut aussi devenir l'épreuve de vérité d'un gouvernement, sa capacité à vaincre les résistances de tous bords et écarter les obstacles étant cruciale pour réussir à opérer le changement.

La réforme constitue ainsi un domaine où la théorie classique de la rationalité trouve ses limites. Si l'existence de préférences, la recherche d'alternatives et l'évaluation de leurs effets n'est pas remise en cause, alors même que l'information disponible est le plus souvent lacunaire, c'est la capacité de l'exécutif à s'extraire de toutes considérations externes à la solution rationnelle du problème que l'on peut mettre en doute[10]. Les décisions des autorités se donnent généralement l'apparence de la rationalité et se présentent comme une réponse cohérente à un problème précis. Mais en matière de réforme, les solutions retenues sont parfois très éloignées de l'objectif visé au départ. D'une part, les influences réciproques entre promoteurs et détracteurs rejaillissent sur le contenu même du projet. D'autre part, les jeux d'interaction collectifs retirent aux autorités légitimes l'exclusivité de la maîtrise du processus.

Genèse des réformes

Avant même le débat sur un projet, la genèse des réformes échappe aussi, en partie, au pouvoir en place. D'autres instances ont la faculté d'élaborer des projets de réforme (administration, partenaires sociaux, lobbies...) qu'ils soumettent sous une forme plus ou moins élaborée aux responsables qui les votent. La genèse des réformes et l'exercice du pouvoir se font à l'abri des regards du public dans une relative opacité, ce qui renforce ensuite l'exigence d'un débat démocratique mettant en scène les arguments pour et contre. Il s'agit alors d'une phase particulièrement critique pour la réussite d'une réforme, en raison notamment de l'emprise des médias.

La phase de réflexion qui précède la décision s'appuie souvent sur une expertise extérieure au pouvoir. Les experts scientifiques ou juridiques, les comités de sages dans le domaine de l'éthique ou des institutions sont invités à s'exprimer sur les problèmes complexes que leur soumettent les responsables politiques. Sans préjuger de la convergence des avis, cette démarche permet de clarifier voire de simplifier les enjeux pour qu'un débat puisse s'instaurer dans l'espace public.

Le recours aux experts n'est en tout cas jamais neutre quelles que soient leurs compétences et leur expérience : la frontière entre l'expertise et les prescriptions qui en découlent pour le décideur est difficile à définir, d'où un mélange des rôles de plus en plus constaté. Ce recouvrement peut être imputé à la fois aux hommes politiques, qui se retranchent derrière l'avis de l'expert, ou du directeur de l'agence "indépendante" ad hoc, et aux experts eux-mêmes qui peuvent devenir, ainsi que cela se pratique aux Etats-Unis, de véritables avocats portés par des groupes d'intérêt pour défendre ouvertement leur cause. C'est aussi pourquoi il n'est pas systématique : le responsable politique fait appel à l'expertise lorsqu'il ressent le besoin d'être éclairé ou recherche une forme de caution.

[10] cf. [13] p228.

L'expertise ne précède pas toujours le débat mais elle essaie, de plus en plus, d'intégrer les différents acteurs intéressés à la réforme pour amorcer la discussion. Puisque certains sujets, tels que la peine de mort, sont par nature moins consensuels que d'autres, l'expertise a une ambition limitée dans l'espace plus vaste du débat, où ne s'échangent pas seulement des arguments rationnels, objectifs et scientifiques mais où s'opposent des considérations plus subjectives voire partisanes pouvant relever de la morale ou de l'idéologie.

Le débat démocratique

Quels sont les enjeux du débat pour le décideur ?

Le débat est à la fois un révélateur des opinions des intéressés, un espace d'échange où peut se construire une connaissance partagée, où des compétences et des sensibilités différentes peuvent réagir et proposer à partir d'une même réalité. Les travaux de commissions spécialisées, les études commandées à des organismes de prospective tels que le Commissariat général du Plan, le Conseil Economique et Social, les auditions au Parlement, les débats contradictoires retransmis par les médias sont autant de modalités concrètes d'éduquer, d'instruire le cercle restreint des gouvernants et celui plus large de la société dans son ensemble.

En vérité, il s'agit aussi et surtout d'orchestrer l'expression des différents points de vue, et convaincre l'opinion que l'ensemble des arguments a été pris en compte. Cependant, la contrainte médiatique et la complexité des enjeux rendent aujourd'hui plus difficile le travail d'explication. L'émergence d'une démocratie d'opinion, où la pression des sondages sanctionne désormais le travail quotidien du ministre, appelle une évolution des modalités du débat, en liaison avec notamment les nouvelles technologies de la communication. Malgré les critiques sur la forme et le fond, le débat reste au cœur du processus de réforme, théâtre des rapports de force et d'arbitrages autant que source de diffusion des idées.

L'art du compromis

L'horizon temporel du décideur impose une limite à la phase de réflexion, même si le débat est rarement clos. En particulier, la difficulté d'aboutir "à temps" à un consensus en présence d'intérêts divergents ne doit pas empêcher de passer à l'action. L'intérêt de la fonction de décideur politique réside en grande partie dans la recherche du compromis.

Le pragmatisme est alors confronté aux engagements électoraux et l'apprentissage des réalités se fait au détriment des promesses. Le processus de réforme se disperse en faisant participer le plus possible d'intéressés, surtout ceux dont l'opposition ou la réticence rendraient les réformes dangereuses ou vaines. Par ce procédé, la conception s'effrite dans la variété des situations et la loi se moule sur la réalité du présent au lieu de modeler celle de l'avenir.

Déjà, on voit poindre des décisions "dépolitisées", dépouillées de toute connotation idéologique, où la réalité contemporaine impose sa logique abstraite comme cela s'observe en économie aujourd'hui. Les niveaux d'abstention électorale atteints aujourd'hui traduisent incontestablement cette tendance.

La décision doit résulter d'une savante alchimie entre ce qu'autorise le présent et l'avenir vers lequel on veut tendre. La responsabilité du décideur est bien d'endosser la décision, de porter le projet au devant de la majorité au pouvoir afin qu'elle l'adopte, avec ce qu'il comporte d'innovations voulues, et en creux, de concessions accordées.

Expertise, Débat, Propositions : Quel est le rôle structurel des institutions face à la réforme ?

L'expertise n'est jamais que le rassemblement de l'état du savoir sur le domaine de la réforme (existant, évolution, défis pour l'avenir). Pour mener à bien cette "recherche de la vérité", la pluralité des avis doit être encouragée pour évacuer les problèmes d'indépendance ou de neutralité des experts. La complexité de la société implique la diversité des approches, une réflexion en profondeur implique donc aussi une analyse pluri-dimensionnelle des problèmes (historique, géographique, démographique, scientifique, sociologique comme culturelle). La forme écrite est souvent préférée comme support final sur lequel le débat rassemblant l'ensemble des acteurs peut s'appuyer.

La difficulté réside le plus souvent au niveau des propositions, sur la base desquelles le décideur politique s'engagera éventuellement dans de nouvelles négociations. Car le débat de prospective est souvent vécu comme un round préliminaire de négociation où les déclarations des uns et des autres peuvent avoir valeur d'engagement pour les groupes sociaux qu'ils représentent. Il est crucial que les formes d'organisation du débat – travail de commission le plus souvent – puissent préserver une certaine liberté de ton, un climat d'échange et d'ouverture qui permette de jauger des points de vue et des marges de manœuvre des uns et des autres ; en d'autres termes, la difficulté consiste à abandonner des positions stratégiques (intérêts à défendre) pour des positions "communicationnelles" (partage d'information). Aussi faut-il garder à l'esprit la limite qu'impose l'organisation même du débat en commission sur les propositions concrètes qui en découlent : faire une concession, qui ne manquera pas d'être médiatisée, est un risque qui incite les parties à renvoyer une image bloquée. Les résultats sont parfois modestes au regard des avancées qui peuvent être obtenues d'une négociation directe, où chacun est relativement forcé d'abattre ses cartes dans la perspective d'une décision définitive.

Cette insuffisance de révélation des préférences est identifiée par exemple par le Commissariat général du Plan. Le format de travail est celui d'une commission spécialisée, dont les membres sont choisis par le Plan en fonction de leur représentativité mais aussi plus prosaïquement de contraintes de disponibilité. Elle peut auditionner individuellement des acteurs supplémentaires[11]. Le rôle de son président est important : il doit contribuer au rapprochement des points de vue et s'efforcer de construire un message partagé. La philosophie de l'institution – Jean Michel Charpin la résume ainsi :"insatisfait de l'existant, être un impulseur permanent de réforme", fidèle en cela à l'expression de Jean Monnet "modernisation ou décadence" – rejaillit sur la sélection des présidents, dont la personnalité réformatrice est appréciée.

Une autre difficulté tient à l'absence de division formelle stricte entre expertise et débat. Le travail de proposition achoppe dès la mise au point de scénarios et l'inventaire des différentes solutions possibles face à ces scénarios. Si le débat devait s'organiser sur la base d'une série d'argumentaires et contre-argumentaires élaborés en amont de la discussion des choix possibles, l'articulation entre experts et autres acteurs devrait être modifiée. Une telle méthode existe à l'étranger mais elle nécessite une légitimité forte de la part de l'instance qui réalise "la mise en forme" du débat. Elle conduit à responsabiliser davantage les acteurs en les obligeant à reconnaître les problèmes connexes amenés par chaque proposition. Elle prépare d'une certaine façon un terrain plus fertile et constructif pour la négociation politique.

Le degré de consensus atteint à l'issue du travail peut être pénalisant pour son utilisation future. Un rapport où des divergences fortes s'expriment n'incitera pas le décideur politique à s'engager, même s'il tirera de sa lecture un éclairage sur les positions stratégiques défendues publiquement par les différents acteurs. Le recours au vote pour valider la production du rapport n'apporte qu'en apparence un surcroît de légitimité et conduit le plus souvent à une recherche du consensus à tout prix au détriment de l'audace. Une plus grande liberté dans la synthèse est donc préférable, mais elle doit être maniée avec précaution. Sous la plume du rapporteur, la tonalité des recommandations doit être bien

[11] L'intérêt d'un échange individualisé réside bien sûr dans la possibilité qu'a chacun des acteurs de "parler à découvert."

réfléchie, nuancée, modérée pour n'apparaître en aucun cas comme une manipulation. Ainsi, le mode d'élaboration du rapport conditionne sa qualité finale. Celle-ci est appréciée en fonction de son contenu informatif, propositionnel, mais aussi de sa forme.

Enfin, une institution qui doit éclairer les choix des dirigeants n'a pas vocation à tourner à vide mais à produire des rapports à destination du pouvoir politique. En théorie, l'usage qui en est fait lui échappe alors même qu'elle répond à une commande. La question de la politisation de l'institution, diffuse ou ponctuelle, ne s'est pas encore posée, probablement parce qu'elle a réussi à garder son indépendance et sa liberté d'écriture[12]. Pour reprendre l'exemple du Plan, son rattachement administratif a été alternativement fait à un ministre ou directement au Premier Ministre et par ailleurs, le Commissaire a généralement été changé lors d'alternances[13]. Jean-Baptiste de Foucauld, qui est resté en place sous le gouvernement Balladur en 1993, a récemment fait figure d'exception. Malgré l'absence de formalisation, les relations entre Ministres et Commissaire doivent obéir à un certain nombre de règles, portant notamment sur le choix des sujets dont le Commissariat général du Plan souhaite se saisir et sur la gestion médiatique de son travail lorsqu'il touche à des sujets politiquement "chauds" ou plus simplement lorsqu'ils concernent les intérêts du pays[14].

La couverture médiatique de ses travaux est importante, même si elle n'est pas le meilleur vecteur de transmission de l'information en raison des traces indélébiles qu'une information sortie de son contexte laisse dans l'opinion. La phrase extraite du rapport Teulade sur les " 3,5% de croissance annuelle pendant quarante ans " en est un exemple significatif. Le mode de fonctionnement actuel des médias ne permet que très mal de traiter le sujet, en revanche les rapports intéressent au premier chef les journalistes qui y trouvent une source d'information richement documentée. Les hommes politiques sont rarement plus fins pédagogues, bien qu'ils aient un véritable rôle à jouer sur le terrain de l'explication. Malheureusement, même pour ceux qui maîtrisent les enjeux, exposer simplement sans injurier la vérité reste un art difficile. Comment alors éclairer l'opinion ? L'éducation de l'opinion et du citoyen moderne est un problème qui dépasse largement la diffusion des rapports de prospective. Leur diffusion dans le public est limitée, ce qui s'explique autant par le format, que par le contenu. En pratique, seuls les universitaires ou les spécialistes y ont recours.

Le Commissariat général du Plan et le Conseil Economique et Social (CES) apparaissent en France comme deux acteurs essentiels pour la préparation de réformes et plus généralement la réflexion sur des questions qui concernent l'ensemble de la société.

Le Conseil Economique et Social[15]

Il rassemble des représentations de toutes les catégories socio-professionnelles ainsi que quarante personnalités qualifiées dont vingt-cinq sont nommées par le Premier Ministre et quinze par le Président de la République. Le CES est une assemblée consultative qui, selon l'ordonnance du 29 décembre 1958, "favorise la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et assure leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement". Concrètement, il peut être saisi par le gouvernement sur tout sujet d'ordre économique ou social et il peut également s'auto-saisir à l'initiative d'un de ses groupes ou sections. La saisine, quelle qu'en soit l'origine, est suivie de la désignation de la section compétente et de la nomination d'un rapporteur. Un délai est également fixé pour la remise d'un rapport qui est ensuite examiné en séance plénière et doit être voté à la majorité pour revêtir la légitimité du CES. Une conférence de presse précède toute séance plénière et, lorsqu'il est adopté, le rapport final est publié au Journal officiel.

Selon M.René Teulade qui fait partie des personnalités qualifiées, le CES constitue, en plus de son rôle d'expertise, *"un lieu de rencontre dans une atmosphère non conflictuelle puisque cette assemblée n'a pas la responsabilité de légiférer"*. Par comparaison avec le Commissariat général du Plan qui auditionne les acteurs

[12] Aucun texte précis ne définit les règles de déontologie en la matière.

[13] Y compris souvent lors de changement de gouvernement mais sans changement de majorité. Par ailleurs les nominations ne sont pas toujours intervenues immédiatement après le changement de gouvernement.

[14] Commentaires sur la situation économique du pays par exemple dans la phase pré-Euro.

[15] La composition du CES est renvoyée en annexe A1.

sociaux, ces derniers sont véritablement chez eux au sein du CES. La recherche du consensus s'impose donc de façon à dégager une majorité permettant de voter ses rapports. Il est donc évident que le rapporteur sur un sujet au CES dispose de moins de liberté qu'un membre du Plan quant au contenu de ce qu'il écrit. En revanche, un rapport du CES est a priori plus représentatif de l'état de la pensée des acteurs sociaux à un instant donné.

En pratique, il est difficile d'imaginer que les différents représentants sortent véritablement des positions stratégiques qu'ils doivent défendre alors qu'ils sont sous le regard des autres représentants d'une part et que d'autre part, ils doivent impérativement garder des cartes pour la véritable négociation. Il ne faut donc pas considérer que les positions affichées représentent la limite des concessions possibles. Seule une véritable négociation permet de les évaluer correctement.

Le Commissariat général du Plan[16]

Le Commissariat général du Plan a été créé en 1946 par le général de Gaulle sur proposition de Jean Monnet, premier Commissaire général. Initialement dédié à l'élaboration du Plan quinquennal qui n'existe plus aujourd'hui, la fonction essentielle de ce service du Premier Ministre est d'éclairer les choix publics. Il dispose pour cela d'une ressource d'expertise qui n'a pas d'équivalent en France[17] et adopte traditionnellement une approche prospective à plus long terme que le CES[18].

Depuis son origine en 1946, la philosophie du Plan a toujours été la modernisation de la société indépendamment même de la mission de planification législative. Les domaines d'étude et de planification ont évolué en phase avec les besoins de la société : les secteurs productifs dans les années 50 ont cédé la place à l'économie à partir des années 60, puis au social dans les années 80. Les années 90, toujours marquées par les enjeux sociaux très forts, ont vu l'émergence d'une demande de réforme du secteur public qui reste aujourd'hui plus que jamais un thème d'actualité.

Ses quatre missions principales sont :

– la stratégie : le Plan contribue à l'élaboration de la stratégie de l'Etat par la définition d'objectifs fondés sur l'analyse des grands défis auxquels la société française est confrontée, et la préparation des réformes nécessaires ;

– la prospective : le Plan mène et suscite par ailleurs des analyses prospectives sur tous les sujets d'intérêt général pour l'avenir de la Nation et le cadrage des politiques de l'Etat. Dans ce but, il effectue aussi des comparaisons internationales et analyse les expériences étrangères ;

– l'évaluation : le Plan assure l'évaluation des politiques publiques et des contrats de Plan entre l'Etat et les régions, à la demande du gouvernement. Il s'agit de remettre les choix nationaux en perspective et de faire apparaître la productivité de la dépense publique ;

– la concertation : le Plan est un lieu de dialogue et de concertation. Des commissions et groupes de travail rassemblent des élus, partenaires économiques et sociaux, représentants des administrations, experts et personnalités qualifiées.

La constitution de groupes de travail permet au Commissariat général du Plan de confronter les différentes approches des problèmes. Les publications et les colloques ou séminaires contribuent à l'animation du débat public et aux échanges sur des sujets d'intérêt général.

Les travaux du Plan bénéficient du travail de ses chargés de missions, de ses conseillers scientifiques et de celui des élus, des hauts fonctionnaires, des universitaires, des experts issus du monde de l'entreprise et de la recherche, des syndicalistes, des représentants des collectivités locales et des associations qui participent à ses groupes de travail et à ses commissions. [19]

---

[16] La liste des services du Commissariat général du Plan est renvoyée en annexe A1.

[17] Dans le domaine purement économique, le Conseil d'analyse économique qui rassemble des experts, notamment universitaires, est également rattaché au Premier ministre avec la mission d'éclairer les choix du gouvernement par la confrontation des points de vue et des analyses. Il a été mis en place par Lionel Jospin en juillet 1997.

[18] Cette différence d'approche s'est retrouvée dans l'examen de la question des retraites : le Plan a réalisé de très nombreuses simulations à long terme alors que le CES a eu une approche plus qualitative.

[19] Le Commissariat général du Plan bénéficie du concours d'organismes associés : le CEPII, Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales ; le CEPREMAP, Centre d'Etudes Prospectives d'Economie Mathématique Appliquées à la Planification ; le CREDOC, Centre de recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie.

Il s'appuie également sur les travaux de deux organismes, qui bénéficient de subventions inscrites à son budget : l'IRES, l'Institut de Recherche Economique et Sociale au service des organisations syndicales représentatives des travailleurs, et l'OFCE, l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques.

Il abrite enfin deux institutions indépendantes : le CERC, Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, et le CNE, Conseil National de l'Evaluation.

Le jeu de l'alternance démocratique et les réformes

Les clés de l'aboutissement du projet

A l'instar du débat démocratique, l'adoption au niveau législatif d'un texte de loi portant la réforme correspond aussi à une étape critique, qui précède formellement la concrétisation du projet.

Le vote final est l'occasion d'ultimes batailles aussi bien dans l'hémicycle que dans les coulisses. A ce stade, la maîtrise des mécanismes institutionnels est un pré-requis indispensable pour faire passer la réforme au travers des derniers obstacles. Car tous les ressorts juridiques possibles peuvent être employés pour empêcher l'adoption du texte. Les contre-pouvoirs institutionnels que sont l'opposition, le Conseil constitutionnel, mais aussi, suivant les circonstances, la chambre haute, le Sénat, sont mobilisés pour éprouver la solidité du projet et la résistance de son défenseur... Aux diverses manœuvres dilatoires telles que le dépôt d'amendements ou le renvoi devant le Conseil constitutionnel, le gouvernement répond usant de ses prérogatives : maîtrise de l'ordre du jour des assemblées, vote bloqué ou procédures d'urgence. Ainsi, le débat sur le PACS en octobre et novembre 1998 a vu les députés de l'opposition se livrer à une véritable stratégie d'obstruction, en déposant entre autres pas moins de douze cents amendements après le rejet d'une motion d'irrecevabilité[20]. Cela n'a finalement pas empêché son adoption le 7 avril 1999 en dernière lecture à l'Assemblée Nationale.

D'autres contraintes internes pèsent peut-être plus encore sur le processus : le jeu des alliances, qui impose une attention particulière à l'égard des minorités qu'il faut convaincre pour conserver une majorité ; le climat politique avec son cortège de pressions de tous bord, venant par exemple de l'exécutif présidentiel en période de cohabitation ; l'agenda des ministres et des parlementaires, et le calendrier politique. Nous illustrons ci-dessous certaines des configurations les plus typiques.

La proximité des échéances électorales induit souvent des comportements gestionnaires plutôt que réformateurs, alors que les équipes fraîchement élues bénéficient de ce que les journalistes qualifient d'état de grâce et qui correspond à un bref laps de temps permettant aux gouvernants de tirer parti du crédit tiré du succès aux élections pour imposer des réformes d'envergure à des acteurs politiques ou sociaux qui ne peuvent alors pas s'y opposer.

A défaut d'en garantir la pérennité au travers des alternances suivantes, un soutien populaire permet d'avancer en évitant des manifestations et une chute vertigineuse dans les sondages. Le contexte politique de début de gouvernement correspond en général à la mise en application du programme électoral de la majorité au pouvoir. Ce rapport de force politique favorable fut mis à profit pour des réformes aussi diverses que l'abolition de la peine de mort, l'instauration du revenu minimum d'insertion, la suppression du service national ou les 35 heures.

L'incertitude sur la persistance du soutien de la majorité peut dissuader ou faire échouer une réforme. A l'opposé, la satisfaction d'un groupe de pression peut être à l'origine d'une réforme visant à s'assurer son soutien. La recherche de la popularité d'une réforme auprès d'une partie de l'électorat est évidemment utilisée pour s'assurer des votes. En effet, certains électeurs déterminent leur vote en fonction d'un seul sujet : leur donner satisfaction permet donc d'obtenir leur vote sans pour autant perdre celui des opposants pour lesquels la question n'est pas fondamentale. Ainsi, la décision d'arrêt de Superphénix a été prise conformément aux engagements de l'alliance entre le Parti Socialiste et les écologistes aux législatives de 1997.

[20] cf. *Le PACS en débat in* [2] p145.

L'opportunité du lancement de la réforme, pour autant que les groupes sociaux intéressés n'y soient pas absolument hostiles, est donc étudiée avec précaution par les autorités politiques. Une des tentations évidentes est de "remiser au placard" toute décision importante si les conditions d'un vote favorable ne sont pas réunies. Une autre tentation est de court-circuiter le Parlement en utilisant la voie réglementaire. Le gouvernement d'Alain Juppé a ainsi eu recours aux ordonnances en avril 1996 pour sa réforme de l'assurance maladie.

L'épreuve du temps

L'époque est de moins en moins au passage en force. Une réforme symbolique faite pour s'attirer la sympathie de l'électorat ou pour provoquer ses adversaires politiques, a aussi de fortes chances d'être remise en cause à la faveur du premier changement de majorité. Plus généralement, le risque de modification existe toujours ; c'est une des règles du jeu démocratique. Que les motivations soient idéologiques ou pragmatiques, les autorités sont amenées à corriger, adapter, voire abroger la loi dans les cas les plus extrêmes. D'ailleurs, la tradition politique française en la matière semble préférer dénaturer, vider de sa substance le texte en vigueur plutôt que de l'abroger. Aussi l'enjeu pour le décideur est de réformer pour l'avenir, en espérant que toutes les énergies dépensées n'auront pas été vaines et que le dispositif mis en place ne sera pas balayé au premier changement de majorité.

Comment assurer sur le long terme le succès d'une réforme ?

Le succès d'une réforme est une notion subjective à double titre. D'une part, parce qu'il est très difficile d'établir précisément le lien de causalité entre les évolutions observées dans les faits et les décisions qui les ont précédées. D'autre part, parce qu'il est difficile de porter un jugement sur l'ensemble des conséquences, qui comportent souvent à la fois des aspects positifs et négatifs. Pour le comprendre, il suffit de penser à la légalisation de l'avortement ou à l'abolition de la peine de mort dont les effets ne feront sans doute jamais l'objet d'un diagnostic unanime. Dans le domaine économique, la mise en place des lois sur les 35 heures illustre également le caractère subjectif de la réussite d'une réforme. En effet, la première loi est entrée en vigueur et a entraîné de profondes modifications au sein du secteur privé. Les chefs d'entreprises y voient d'importantes pertes de compétitivité et considèrent parfois les 35 heures destructrices d'emplois mais dans le même temps, le chômage recule au niveau national, sous l'effet d'une croissance soutenue au niveau européen. Chacun peut et doit se forger son opinion mais, en l'absence de scénario de référence, la notion de succès d'une réforme n'a rien d'une vérité scientifique y compris sur des sujets qui semblent relever de la compétence d'experts.

Au plan politique, une réforme réussie doit permettre à la société de se moderniser. En effet, la plupart des réformes se veulent inscrites dans le temps avec pour objectif de faire évoluer la société et de lui faire épouser son époque. Aussi le critère le plus pertinent de réussite d'une réforme est sa pérennité, dont on ne peut juger qu'a posteriori, même si la persistance de rigidités héritées de réformes passées, telles que les "droits acquis", amène à en nuancer la validité[21]. En régime d'alternance démocratique, une réforme se juge en particulier sur sa capacité à survivre aux changements des équipes au pouvoir, à la fois dans le corpus juridique et dans son application pratique. Il est donc naturel que le décideur politique cherche à assurer la pérennité d'un changement lorsqu'il décide de lancer une réforme et, éventuellement, qu'il renonce à la réforme s'il estime que les conditions ne sont pas réunies pour atteindre cet objectif. D'où la nécessité de bien préparer la réforme, d'en anticiper les pièges autant que possible : il faut "déminer".

Cependant, l'absence de consensus sur le diagnostic ou sur les solutions à apporter n'incite pas à endosser la responsabilité d'une réforme. La difficulté est parfois liée à un manque d'information qui

[21] Il existe parfois des critères objectifs de réussite tels qu'une comparaison de ce qui est réalisé avec les buts annoncés mais la réalité permet rarement de la faire simplement. Si c'était le cas, l'évaluation des politiques menées ne serait plus un problème depuis longtemps !

gêne la phase de diagnostic, comme ce fut le cas pour la modernisation du système de santé. Elle tient aussi parfois à un manque de contrôle qui affaiblit à l'avance le respect des mesures et donc les résultats. A l'inverse, un consensus d'experts que ce soit dans un domaine juridique ou technique est de nature à susciter ses propres réformes, que le décideur politique se contente d'avaliser. Le lancement du programme nucléaire civil à la suite du premier choc pétrolier en est un exemple mais l'industrie nucléaire disposait alors du monopole de l'expertise.

Autre cas de figure, la remise en cause de l'héritage du passé, et notamment des acquis sociaux, est politiquement dangereuse. Revenir sur des acquis sociaux peut faire chuter n'importe quel gouvernement comme le disait Michel Rocard au sujet des retraites. Néanmoins le courage politique peut permettre des réformes audacieuses à supposer que le gouvernement n'ait pas trop à perdre d'un échec, comme l'a montré l'exemple de la contribution sociale généralisée. A l'inverse, les mœurs ou l'éthique poussent souvent à faire évoluer la législation. La politique de maîtrise de la fécondité, ou plus récemment, le pacte civil de solidarité ont ainsi pris acte des évolutions de la société.

Il est donc clair que la réforme est un art difficile, qui requiert de nombreuses qualités pour réussir parmi lesquelles le courage, la détermination, la persévérance mais aussi la perspicacité, l'intuition, la capacité d'écoute et de conciliation, la force de conviction et une faculté d'anticipation !

La pérennité d'une réforme : interaction avec l'alternance

Afin de nous aider à dégager de possibles stratégies visant à assurer la pérennité d'une réforme, nous avons étudié l'interaction avec l'alternance sur une large sélection de réformes opérées durant les vingt-cinq dernières années, principalement en France. Nous avons distingué plusieurs niveaux allant d'une interaction faible ou nulle pour des réformes non remises en cause ou ne représentant que des adaptations mineures, jusqu'à une interaction maximale pour des réformes ayant conduit à des mouvements d'allers-retours se manifestant par exemple par une abrogation suivie de l'adoption d'une loi d'esprit contraire. Entre les deux, une interaction significative se traduit par des modifications dues aux alternances, qui peuvent éventuellement converger vers une situation stabilisée au terme de plusieurs étapes. Les frontières entre ces catégories présentent un caractère arbitraire d'autant plus évident que diverses réformes sur un même sujet ont parfois connu des déroulements très différents. C'est le cas de la sécurité sociale qui, depuis sa création en 1945[22], a connu de multiples plans de réforme.

Analyse d'une sélection de réformes

Intuitivement, il semble en tout cas que le type d'interaction avec l'alternance dépende du thème sur lequel porte la réforme. C'est pourquoi nous avons séparé les réformes étudiées en trois grandes familles que nous détaillons au paragraphe suivant. Puis nous avons placé chaque réforme dans un tableau à double entrée : la famille à laquelle appartient la réforme et son degré d'interaction avec l'alternance. La matrice ainsi construite est présentée sur la page suivante.

La première famille rassemble les réformes à orientation économique ou sociale. Elle correspond à l'intervention de l'Etat dans l'économie et comprend en outre toutes les adaptations du dispositif de protection sociale. Nous avons ensuite regroupé sous le titre "Droit, Mœurs et Libertés fondamentales" des réformes à caractère plus juridique, voire philosophique ou éthique. La troisième et dernière famille est celle des réformes institutionnelles. Nous y incluons les réformes des institutions, celles des règles de fonctionnement de la vie politique mais également la réforme de l'organisation de la défense ou encore l'abandon de la monnaie nationale pour l'Euro.

Les différents niveaux d'interaction avec l'alternance vont progressivement des réformes remises en cause (non effectuées, bloquées, mouvement d'aller-retour) vers les réformes durables (réformes par étapes convergentes, avec adaptation mineure et enfin non remises en cause). Entre les deux, nous avons laissé une catégorie pour les réformes dont la pérennité est aujourd'hui très incertaine.

La catégorie "réforme avec adaptation mineure" impose de préciser un point sur notre méthode de sélection des réformes. Une réforme, sans être une révolution, est un changement profond qui marque fortement la société et nous avons donc exclu a priori les réformes mineures qui se confondent à la limite avec la gestion politique des affaires. Cette catégorie concerne donc des domaines où l'attente de changement est forte, où un véritable débat a eu lieu mais où les décisions prises sont restées relativement timides.

[22] La séparation en trois branches (vieillesse, hôpitaux et maladie) date de 1967 et constitue la première grande réforme

	Socio-économique	Droit, mœurs, libertés fondamentales	Institutionnel
Réformes non remises en cause	Lois Auroux, 39h, congés payés Revenu minimum d'insertion Salaire minimum Programme nucléaire civil	Légalisation de l'avortement Abolition de la peine de mort	Décentralisations Réforme des armées Adoption de l'Euro
Réformes avec adaptation mineure	Réformes de la santé[23] Dispositifs de lutte contre le chômage des jeunes		
Réformes par étapes convergentes	Contribution sociale généralisée Dérégulation (télécom, gaz, électricité) Réformes des DDE	Réformes de l'Education	Quinquennat Autorité de régulation de l'audiovisuel Financement de la vie politique Réforme du CSM
Incertitude sur la pérennité	Politique nucléaire en Allemagne Lois sur les 35h	Parité homme/femme Création du PACS	
Mouvements d'aller-retour	Nationalisations / Privatisations Relance du Charbon en 1981 Impôt sur la fortune Superphénix	Code de la nationalité Droit de l'immigration Loi sécurité et liberté (Peyrefitte)	Législatives (scrutin)
Réformes bloquées ou non effectuées	Modernisation de l'administration Retraites en France et en Allemagne Contrat d'insertion professionnelle	Droit de vote aux étrangers aux élections locales	Election européenne (scrutin) Conseils régionaux (scrutin)

La matrice des réformes

[23] Nous ne rangeons pas dans cette catégorie le Plan Juppé de 1995.

Le domaine institutionnel

Les institutions représentent un pôle de stabilité au sein de la société et le simple fait de vouloir les changer suscite des réticences. Une phase de préparation approfondie est donc indispensable pour réformer avec succès, de façon à éviter des troubles ou des dysfonctionnements ultérieurs du système institutionnel. Par ailleurs, l'idée selon laquelle la stabilité de la société impose de ne pas toucher trop souvent aux institutions n'incite pas à procéder par étapes successives. A titre d'exemple, la réforme des armées, décidée suite à l'élection de Jacques Chirac aux présidentielles de 1995, avec la professionnalisation et la fin de la conscription, fut mise en place rapidement après une longue phase de préparation dans un contexte déjà marqué par de profondes restructurations des unités. La nécessité d'une évolution était évidente, tant du point de vue de l'armée, dont les missions opérationnelles ont profondément évolué, que de celui des citoyens, puisque le service national ne remplissait plus depuis longtemps sa fonction de brassage de la population[24].

Les réformes à caractère institutionnel représentent souvent une menace pour le pouvoir en place et pour ceux qui prétendent y accéder dans la mesure où elles opèrent parfois des transferts de pouvoirs au détriment de ceux qui les décident. La pratique peut entériner rapidement le changement, le nouveau détenteur du pouvoir étant enclin à se l'approprier. L'engagement des Etats-membres à abandonner le levier de la politique monétaire au profit d'un organe à l'échelon européen a rendu possible le passage du SME à la monnaie unique. En outre, l'irréversibilité du processus est rendue totale par le remplacement des monnaies en circulation. Le transfert de responsabilités étatiques vers les collectivités locales par les lois Defferre de 1982 rentrent aussi dans ce cadre.

Une décentralisation plus importante est fréquemment présentée comme une réforme indispensable[25] pour donner au pays une plus grande capacité de réaction et d'adaptation ainsi que pour responsabiliser les acteurs locaux. Ainsi, la réforme confiée à Gaston Defferre ne serait pas allé assez loin mais il faut garder à l'esprit qu'une autonomie trop forte aurait aussi de nombreux effets pervers. Pour conserver la faveur de leurs électeurs, les maires ne sont, par exemple, pas toujours très enclins à ouvrir leurs HLM aux étrangers et dans de tels domaines, la centralisation des pouvoirs présente une garantie indéniable.

Réforme régionale et décentralisation

La réforme régionale

Le 5 juillet 1972, le Parlement adopte le projet de réforme régionale. Cette réforme correspond aux vues prudentes du Président de la République M. Pompidou et tient compte de l'échec du général de Gaulle lors du référendum d'avril 1969[26]. La loi de 1972 choisit une solution plus proche des défenseurs inconditionnels de la tradition centralisatrice, comme Michel Debré, que des chantres du pouvoir régional comme M. Jean-Jacques Servan-Schreiber. La réforme instaure les 22 régions en "établissements publics" disposant d'un conseil régional formé d'élus locaux et d'un comité économique et social qui remplace les CODER (Commissions de développement économique régional créés en 1964). Le conseil régional vote le budget de la région alimenté par les droits sur les permis de conduire, les taxes d'équipement et éventuellement les emprunts, et sélectionne les

[24] En revanche, la réduction des effectifs et la rationalisation des implantations engagées suite à la chute du mur de Berlin ont été nettement plus progressives mais ont rencontré des résistances très fortes de la part des élus, en particulier les Parlementaires toutes tendances confondues.

[25] François Léotard plaide avec un brin de provocation pour une « France fédérale », et pour Nicolas Sarkozy, la décentralisation représente même la réforme qui permettrait toutes les autres…

[26] Ce dernier proposait de renforcer la participation régionale mais prévoyait aussi une réduction des pouvoirs du Sénat qui avait suscité de nombreuses réserves.

équipements collectifs jugés prioritaires. L'amorce de ce pouvoir budgétaire reste cependant limitée[27] et l'existence d'une véritable autonomie régionale est écartée.
Suite à l'envoi du questionnaire aux maires d'Olivier Guichard, le processus se poursuit sous la présidence de Valery Giscard d'Estaing. Le débat sur une première loi de décentralisation échouera au Sénat (1979–1980) mais l'approfondissement de la réforme est à venir.

La décentralisation
Dans les secteurs de la politique intérieure autres que le domaine économique et social, la réforme la plus considérable, qualifiée par Pierre Mauroy Premier Ministre de *"grande affaire du septennat"*, modifie en profondeur les structures administratives du pays. Il s'agit de la législation préparée par Gaston Defferre, sur la décentralisation qui transfère notamment un certain nombre de compétences de l'Etat vers les différentes catégories de collectivités locales, dont les régions, érigées en collectivités territoriales à part entière[28].

La loi du 2 mars 1982 relative aux "droits et libertés des communes, départements et régions" rompt avec la tradition centralisatrice multiséculaire de la France. Elle transfère de larges pouvoirs aux élus locaux, en particulier, maires, présidents de conseils généraux et présidents de conseils régionaux. L'Etat délègue aussi aux communes, départements et régions la préparation et l'exécution des budgets locaux et de larges responsabilités économiques et sociales, mais il crée aussi 24 chambres régionales des comptes, chacune formée au minimum de trois magistrats, pour contrôler les comptes publics. Le préfet, désormais appelé Commissaire de la République, reste chargé de l'ordre et de la sécurité. Il perd des pouvoirs au profit des élus locaux et de larges responsabilités économiques et sociales, mais bénéficie inversement d'un transfert de compétences aux dépens de l'administration centrale. Une série de textes complémentaires définira la répartition des compétences transférées aux échelons locaux. La région acquiert le statut de collectivité territoriale de plein exercice avec l'instauration de l'élection au suffrage universel direct des Conseillers régionaux, qui interviendra pour la première fois au scrutin de mars 1986.

La fin de la période de cohabitation sous le gouvernement Chirac comporte deux nouveaux aménagements aux lois de décentralisation (loi du 13 juillet 1987 relative à la fonction publique territoriale et loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation).

Flux et reflux ?
Un peu moins de vingt ans après l'adoption des "lois Defferre", le bilan de la décentralisation[29] est difficile à établir. Les élus locaux ont du s'approprier cette nouvelle institution qu'est la région, avec tous les problèmes qui en découlent en termes d'articulation avec le pouvoir central, de gestion financière, d'apprentissage de l'autonomie. Parallèlement, les régions sont devenues un domaine d'intervention économique pour Bruxelles[30].
Au cœur de la politique d'aménagement du territoire, la dynamique de décentralisation a été poursuivie de façon ponctuelle mais rapidement un point d'équilibre a été atteint. Aujourd'hui, l'autonomie relative des régions est un acquis, même si leur puissance financière, c'est à dire leur budget propre, condition sine qua non d'une action crédible au niveau du terrain, reste limitée.

A l'extrême, les échecs de réformes institutionnelles peuvent être mis sur le compte de conflits d'intérêts reflétant le fait que les hommes politiques sont amenés à définir les règles qui s'appliquent à eux-mêmes. Le quinquennat en est un exemple typique puisqu'il a été voté par les deux assemblées, mais n'a jamais passé le stade de la ratification par le Congrès, la modification de la Constitution étant nécessaire : jusqu'à présent, jamais le contexte politique n'avait permis de réunir la majorité nécessaire des trois cinquièmes.

[27] Le préfet de région bénéficie de pouvoirs renforcés pour ce qui concerne l'attribution de primes aux entreprises qui se décentralisent. L'Etat reste par ailleurs chargé de l'essentiel du financement des investissements régionaux.
[28] Des textes particulier régissent la région de Corse ; les régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ; les statuts des villes de Paris, Lyon et Marseille.
[29] Les propositions à mi-parcours de la récente commission Mauroy, qui doit rendre son rapport au Premier Ministre en octobre 2000, concerneraient la refonte de la fiscalité locale et la "modernisation" des subdivisions administratives, en écartant l'idée d'un nouveau redécoupage.
[30] Les fonds européens d'aide au développement ont été créés par le Conseil des Communautés européennes le 18 mars 1975.

La réforme du quinquennat

La discussion sur une éventuelle réduction de la durée du mandat du Président de la République n'a pas cessé depuis le projet d'instauration du quinquennat présenté au Parlement en 1973 par Georges Pompidou. Reprenant la substance de propositions de loi et les réflexions de certains "clubs" ce dernier engage la procédure en octobre 1973, mais la réforme reste en suspens[31] après avoir franchi la première étape du processus de révision constitutionnelle ; le texte a été voté par les deux assemblées. Elle aurait théoriquement pu être menée à son terme par le Président de la République soit en le soumettant au Parlement réuni en Congrès soit en provoquant un référendum[32].

Valéry Giscard d'Estaing s'est toujours déclaré favorable au quinquennat mais, expliquait-il récemment, il s'était engagé en arrivant à l'Elysée en 1974 à ne pas toucher aux institutions car il était un jeune président de la République et il n'avait en conséquence pas engagé la réforme.

François Mitterrand quant à lui, avait inscrit dans ses "cent-dix propositions" de 1981 l'alternative entre une limitation du mandat à cinq ans avec une seule reconduction possible et un septennat non renouvelable, tout en exprimant sa préférence pour la deuxième formule. A l'aube de son deuxième mandat, celui-ci se borne à indiquer qu'"*il souscrira à celle de ces réformes qui pourrait réunir une large majorité dans les deux assemblées, ce qui n'a pas été réalisable après 1981*".

L'idée, relancée par l'ancien président de la république Valery Giscard d'Estaing pendant la première cohabitation, ne recueille que des avis prudents, notamment du Premier Ministre Jacques Chirac à la veille de l'élection présidentielle de 1988.

M. Mitterrand s'engage en 1991 sur un projet de réforme constitutionnelle. Soumis au Conseil des ministres le 10 mars 1993, le projet, qui traite par ailleurs de la justice et du CSM, n'apporte pas de modification à la durée du septennat[33]. Le comité consultatif présidé par le doyen Vedel a tranché en faveur du septennat et non du quinquennat.

Depuis lors, la question se posait périodiquement mais restait reléguée au second rang des priorités, et ce malgré le consensus qui existe dans l'opinion publique. En effet, si une telle réforme suscite une large popularité, les principaux responsables de la vie politique manifestent dans la réalité peu d'empressement à concrétiser le raccourcissement de "l'institution-phare" qu'ils espèrent tous, dans leur compétition pour le pouvoir, occuper un jour. Le détenteur de la fonction, de même, témoigne d'une inertie certaine quant au lancement de la réforme. Valéry Giscard d'Estaing, qui avait au début de son septennat envisagé de reprendre à son compte le projet de réforme de Georges Pompidou, y a renoncé pendant toute la période où il a occupé l'Elysée ; par la suite, au cours du premier septennat de François Mitterrand, l'ancien Président s'est montré favorable à une réduction à six ans de la durée du mandat présidentiel avant de revenir à partir de 1987 à une proposition en faveur du quinquennat. Dans sa "Lettre à tous les Français", François Mitterrand se montre de nouveau favorable à la réduction à cinq ans du mandat présidentiel, renouvelable une fois, mais ne prend pas d'engagement précis[34].

Valery Giscard d'Estaing qui fut le promoteur de la réduction du mandat présidentiel, a réussi à relancer le débat en mai dernier. Il a ainsi soumis, de même que le groupe socialiste, une proposition de loi à cet effet, obligeant les deux principaux intéressés à l'aube des élections présidentielles de 2002, le Président Jacques Chirac et le Premier Ministre Lionel Jospin, à se positionner de nouveau sur le sujet redevenu d'actualité. La réticence du Président avait été réaffirmée à l'occasion de la traditionnelle entrevue du 14 juillet 1999, alors que la réforme institutionnelle a la faveur du Premier Ministre depuis longtemps. La combinaison de plusieurs facteurs – parmi lesquels figurent incontestablement les sondages favorables au quinquennat ainsi que l'âge du Président qui est

[31] Georges Pompidou n'est alors pas sûr d'obtenir la majorité qualifiée du congrès du Parlement et se refuse aussi à rappeler une nouvelle fois les Français aux urnes pour un référendum qui permettrait de tourner cette difficulté. Le processus est laissé à mi-chemin par M. Pompidou et par l'enchaînement des circonstances.

[32] En théorie, le Président pourrait se passer du Parlement en déclenchant un référendum "direct". Mais en l'occurrence, les référendums se font sur des projets de loi, et les projets de loi sont élaborés par le gouvernement. Le président de la République ne peut utiliser l'article 11 de la Constitution que sur proposition du gouvernement.

[33] Le Garde des Sceaux Michel Vauzelle indiquera lors de la présentation du projet au Conseil d'Etat le 6 mars 1993 que "*sur cette question il n'y a pas du tout de consensus, par conséquent cette réforme ne l'aborde pas*", ce qui n'empêchera pas Valéry Giscard d'Estaing de revendiquer une nouvelle fois le passage au quinquennat.

[34] M. François Mitterrand se borne à indiquer : "*si une large majorité parlementaire et le gouvernement s'accordent sur une mesure de ce type, j'y souscrirai*".

un handicap dans la perspective d'une réélection pour sept ans – a amené Jacques Chirac à se montrer à son tour favorable à l'instauration du quinquennat. Une course de vitesse s'est alors engagée entre les deux représentants de l'exécutif pour reprendre le leadership de cette réforme, désormais parée d'une double vertu : réforme démocratique et nécessaire modernisation de nos institutions.

[redacted]

Pour voir aboutir le quinquennat, le Président Chirac avait, suite au dépôt le 10 mai dernier de la proposition de loi constitutionnelle par Valéry Giscard d'Estaing, le choix entre le texte de 1973 déjà voté par les deux assemblées, la proposition de loi constitutionnelle en question ou bien un nouveau projet de loi venant de Lionel Jospin, qui aurait éventuellement pu passer par le Congrès plutôt que par un référendum[35] [36]. A noter que la proposition de loi rédigée par Valéry Giscard d'Estaing incluait une limitation à deux mandats consécutifs à la différence du texte voté en 1973.

Le Président Chirac a finalement indiqué lors de son intervention télévisée du 5 juin 2000 sa préférence pour le quinquennat "sec" c'est-à-dire une réforme se limitant strictement à réduire la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans. Il a opté pour le recours à un projet de loi émanant du gouvernement en précisant qu'il s'opposerait à tout amendement du texte. Enfin, le Président avait indiqué dès cette intervention sa préférence pour la voix référendaire à l'issue du vote par les deux assemblées. Le texte a été voté en termes identiques par les deux assemblées à une large majorité – le Sénat a adopté le texte le 29 juin par 228 voix contre 34, neuf jours après l'adoption par l'Assemblée nationale par 466 voix contre 28 – et la date du référendum a ensuite été fixée par le Président au 24 septembre 2000.

Bien que le double engagement du Président et du Premier Ministre ne soit pas dénué de calcul politique à court terme, la réforme institutionnelle a d'autant plus de chances de réussir qu'elle a, pour une fois, le "double tampon" et ce, malgré la cohabitation. Rappelons cependant que cette condition n'est pas suffisante comme l'a montré l'exemple récent de la réforme de la Justice, pour laquelle le Président a finalement renoncé au dernier moment à réunir le Congrès, sachant que la majorité des trois-cinquièmes ne serait pas atteinte. Néanmoins et malgré les quelques opposants au projet, il est presque certain que le "oui" l'emportera et que le quinquennat sera donc instauré, plus d'un quart de siècle après la première tentative pour le mettre en place.

[35] L'article 89 de la Constitution de 1958 stipule : "L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier Ministre, et aux membres du Parlement. Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le président de la République décide de le soumettre au Parlement réuni en Congrès."

[36] L'article 11 de la Constitution permet le référendum "direct" sans passer par le Parlement "sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointes des deux assemblées [pour] tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics". Suit une énumération des domaines dans lesquels peut être organisé un référendum. La modification de la Constitution n'en fait pas partie, l'article 89 lui étant spécifiquement dédié. C'est pourtant en application de l'article 11 que le général de Gaulle avait organisé un référendum pour permettre l'élection du président au suffrage universel en 1962. Un tollé avait accueilli son initiative qui intervenait par ailleurs deux semaines après l'attentat du Petit-Clamart.

En revanche, les lois successives sur le financement de la vie politique répondaient à une attente de changement de la part de l'opinion, soucieuse de plus de transparence, dans un contexte marqué par une série de scandales politico-financiers.

Le coût de la démocratie : le financement des partis et des campagnes

La montée en puissance du coût des campagnes électorales a rendu caduc le vieux principe républicain de financement des dépenses du candidat qui a obtenu 5% des suffrages (remboursement des bulletins de vote, des circulaires et de l'affichage officiel...) dès lors que les dépenses de communication et de publicité viennent multiplier par dix ou cent le coût officiellement reconnu et remboursé par l'Etat. C'est un phénomène relativement récent en France, avec l'élection présidentielle de 1981 et les législatives de 1986.

Socialistes et communistes, une fois au pouvoir, s'empressent d'oublier les conclusions du rapport d'une mission parlementaire aux Etats-Unis en 1980 conduite par M. Michel Aurillac, qui préconise un encadrement du financement des campagnes et des partis politiques. Pour l'anecdote, les parlementaires en mission ne purent s'entendre pour signer ensemble les conclusions de ce rapport.

En 1987, en marge de l'affaire "Luchaire", le débat sur le financement des partis mobilise le gouvernement : Jacques Chirac Premier Ministre est favorable à la réunion d'une commission parlementaire qui puisse faire *"rapidement des propositions pour savoir comment l'on pourrait améliorer la transparence"*. De fait, dans les toutes dernières semaines de la cohabitation, à l'hiver 1988, il fait voter, à l'incitation de François Mitterrand, un premier texte sur la "transparence de la vie politique".

Cette législation sera ensuite améliorée par un texte de 1990 (Loi "Rocard" du 15 janvier 1990), voté sous le gouvernement de Michel Rocard, puis durcie à l'automne 1992 par la loi sur la corruption[37]. Mais l'idée d'un financement exclusivement public de la vie politique, chère au Premier Ministre Pierre Beregovoy, ne sera pas retenue. Fin 1991, le rapport de la commission parlementaire confié à M. Jean Le Garrec tentait de cerner les relations difficiles et ambiguës entre argent et politique, et en guise de bilan, de mettre en évidence les défaillances du dispositif reposant sur les lois de 1988 et 1990.

En 1994, le groupe de travail parlementaire sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent dresse un constat accablant. L'intégralité du dispositif est refondu par la loi du 19 janvier 1995, et aménagé par la loi du 10 avril 1996, sous le gouvernement d'Alain Juppé et commencera d'être appliqué aux élections régionales et cantonales de mars 1998. Le montant des dons est plafonné, et les seules personnes morales autorisées à participer au financement des campagnes sont les partis ou groupements politiques, en sont notamment exclues les entreprises. Les comptes de campagne sont transmis à une commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour contrôle.

En dix ans, la réglementation sur le financement des campagnes est passé du néant absolu, la grande époque *"de l'argent qui ruisselle sur les murs"*, comme le relevait Raymond Barre en 1988 à un véritable maquis juridique, un ensemble de texte conférant au droit une place dans le jeu politique inconnue jusqu'alors.

[37] Le détournement de la loi de 1988 avait conduit à la dissidence de parlementaires intéressés par la maîtrise personnelle de la dotation de l'Etat attribuée à toutes les formations politiques en fonction du nombre de leurs parlementaires. La loi de 1990 prévoit que la moitié de la dotation soit répartie en fonction des résultats aux élections législatives ; en prévision la somme globale est doublée pour 1993 (le ministre du budget M. Martin Malvy fait voter dans la nuit du 11 décembre 1992, dans la discrétion d'une deuxième lecture, un amendement abondant de 290 millions de francs la ligne budgétaire consacrée au financement des partis). Seuls les partis ayant présenté au moins cinquante candidats (seuil fixé par la loi sur la corruption) bénéficieront de la répartition de cette deuxième partie des crédits de l'Etat. En outre, il a été décidé que les partis qui ne pourraient bénéficier de la part de la dotation attribuée en fonction des résultats aux élections seraient aussi privés de celle qui est calculée en fonction du nombre d'élus. La conséquence est une incitation à ce que chaque formation ait le plus grand nombre de représentants dans la campagne, et donc aux regroupements politiques, tels que celui entre les Verts et Génération Ecologie en 1993. En fait, dès 1994, les "petits partis", non représentés à l'Assemblée Nationale vont avoir droit à la manne publique. Sans augmentation, les "grands" auraient vu leur part diminuée.

Selon que l'on considère la création d'autorités administratives indépendantes comme relevant du domaine institutionnel ou touchant aux "Droit, Moeurs et Libertés fondamentales", il faut la placer différemment sur la matrice, mais son interaction avec l'alternance est manifeste.

Politique et Audiovisuel constituent dans la société contemporaine deux réalités indissolublement liées. L'expérience française témoigne à la fois d'un mouvement irrésistible d'émancipation de l'audiovisuel par rapport au pouvoir politique et des résistances auxquelles se heurte ce processus. La difficulté consiste à maintenir une " distance critique ". L'adhésion de principe au modèle nouveau dans lequel l'Etat n'a qu'une fonction distanciée de supervision et de contrôle qui exclut l'emprise directe des gouvernants – abandonnant le modèle traditionnel qui reposait sur le monopole d'Etat et l'assujettissement politique – ne signifie pas que les comportements anciens aient entièrement disparu. Les contrecoups des alternances politiques démontrent la relativité et la précarité d'une indépendance suspendue au bon vouloir politique[38].

Par ailleurs, l'indépendance et la pluralité des médias audiovisuels ont fait évolué les conditions du débat. L'impact irréversible des messages diffusés ne facilite pas l'explication et la compréhension des réformes. Aussi, les efforts entrepris par certaines institutions telles que le Parlement pour s'ouvrir sur l'extérieur (retransmissions télévisées) peuvent être interprétés comme une reconquête d'audience, un moyen de s'affranchir du prisme déformant et réducteur des médias.

Création d'autorités administratives indépendantes : le cas des réformes de l'audiovisuel

A partir de 1982, l'audiovisuel en France est placé sous la tutelle d'une "autorité administrative indépendante" : la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle vise à assurer une meilleure indépendance des chaînes de radio et de télévision par rapport à l'Etat et crée à cet effet une "Haute Autorité de la communication audiovisuelle". Ne disposant que d'une compétence d'attribution et de moyens d'action limités, la Haute Autorité s'est trouvée très vite placée en porte à faux et court-circuitée par certaines initiatives gouvernementales[39].

Sous le fort louable prétexte de "*couper la télévision du pouvoir politique*", le gouvernement Chirac remplace – par la loi du 30 Septembre 1986[40] – la Haute Autorité par une nouvelle Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL). Même si la CNCL dispose de la plénitude de compétences qui avait été refusée à la Haute Autorité et obtient les moyens d'action nécessaires à l'exercice de ses responsabilités, cette substitution est sous-tendue par la volonté du nouveau gouvernement de modifier la composition de l'instance régulatrice de l'audiovisuel dans un sens qui lui soit plus favorable[41] ; aussi, son indépendance s'en trouvera d'emblée suspectée. La CNCL ne parviendra jamais par la suite à faire la démonstration de son indépendance et

[38] Les responsables politiques seraient prêts, à quelques années de distance, à revenir sur une décision aussi fondamentale que celle du mode de désignation des PDG de l'audiovisuel. Le Sénat a voté un amendement au projet de loi sur l'audiovisuel (qui devait être débattu en seconde lecture à l'Assemblée Nationale fin mars 2000) qui prévoyait que le gouvernement reprenne la main dans ces nominations, qui lui avaient été enlevées en 1982 pour symboliser la rupture entre le pouvoir exécutif et la télévision.

[39] Certes, la Haute Autorité a commis des "fautes" : elle manqua de fermeté devant les initiatives du pouvoir (création de Canal Plus, attribution de la cinquième puis de la sixième chaîne à des favoris) et ne sut résister à toutes les pressions du pouvoir (nomination de M. Jean-Claude Herbelé à la Présidence d'Antenne 2 par décision de Laurent Fabius).

[40] François Léotard, alors ministre de la Culture et de la Communication, avait tenté de structurer la nouvelle autorité sur le modèle de la *Federal Communication Commission* américaine. Les réticences à accorder une véritable indépendance seront fortes notamment au Sénat, alors majoritairement à droite.

[41] La CNCL est *"malade de non-pluralisme"*. La désignation de ses treize membres permet au gouvernement de compter en son sein une majorité d'alliés ; ceux-ci ont destitué dès décembre 1986 tous les présidents de sociétés de radio et de télévision et les ont remplacés par des proches du RPR. Sa crédibilité n'a cessé de s'éroder après l'attribution gratuite de la Cinq à M. Robert Hersant et de M6 à la CLT et à la Lyonnaise des Eaux, que présidait M. Jérôme Monod, ancien secrétaire général du RPR et ami de M. Jacques Chirac...Quant à la désignation de M. Francis Bouygues pour la reprise de TF1 privatisée, au détriment d'Hachette, elle est surtout apparue comme une façon d'écarter M. Jean Luc Lagardère, grand rival de M. Hersant. Ce dernier se retrouve alors par la grâce de la CNCL, à la tête d'un groupe de médias sans équivalent en France.
cf. [2] p 151.

ne pourra obtenir le consensus qui lui était indispensable pour asseoir son autorité sur des fondements solides et prétendre s'installer dans la durée.

Sévèrement critiquée par le Président de la République[42], elle ne pouvait espérer franchir le cap d'une nouvelle alternance. Tout en restant fidèle au principe d'une régulation indépendante, la loi du 17 Janvier 1989[43] a remplacé la CNCL par un Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) composé sur le modèle de la Haute Autorité : disposant de compétences plus limitées, le CSA se voit doté de moyens nouveaux, destinés à renforcer l'efficacité de sa fonction régulatrice, notamment par la contractualisation de ses rapports avec les exploitants et le renforcement du dispositif des sanctions.

Depuis le CSA a patiemment construit son indépendance. Dix ans après, son action n'est pas exempte de critiques, mais son indépendance est acquise.

L'indépendance, non seulement théorique mais réelle, de la Justice est devenue, au cours des dernières années un objet de débat majeur parmi les réformes institutionnelles. La multiplication des "affaires" a jeté une forme de suspicion sur l'attitude du Garde des Sceaux : sur le principe, l'indépendance de la Justice doit être assurée en toutes circonstances. Si un consensus existe aujourd'hui sur ce point, la modification technique du dispositif n'est pas encore acquise, une partie des parlementaires s'étant récemment opposée à la proposition conjointe du Président et du Premier Ministre de réforme constitutionnelle dans ce sens.

Réformes de la Justice : Indépendance de la Magistrature et Renforcement de la présomption d'innocence

Indépendance de la Magistrature

Dans ses "cent dix propositions" de 1981, François Mitterrand avait inscrit une réforme de la Constitution visant à améliorer l'indépendance des magistrats par rapport au pouvoir exécutif. Cette réforme aurait concerné, particulièrement, le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM).

Le premier septennat n'a pas enregistré la mise en œuvre d'une telle réforme, que M. Mitterrand a de nouveau fait figurer dans ses intentions de modification des institutions exprimées à l'occasion de la campagne présidentielle de 1988. Il confie en décembre 1992 à l'éminent juriste M. Georges Vedel, le soin de rendre un avis sur *"une profonde révision des institutions tendant, notamment, à améliorer les garanties de l'indépendance des magistrats"*. Ce sont les propositions du comité Vedel qui ont inspiré la réforme de 1993 : magistrats élus et trois personnalités désignées, auxquelles s'ajoute un conseiller d'Etat[44] ; transfert au CSM du pouvoir de nomination des magistrats du siège (les juges et les juges d'instruction), et instauration d'un avis pour les nominations des magistrats du parquet (les procureurs) jusque là nommés sous la seule responsabilité du ministre de la justice. Cette réforme a été massivement approuvée par 833 députés et sénateurs, contre 34.

Un autre projet de réforme de la Justice, porté conjointement par le Garde des Sceaux Elisabeth Guigou, membre du gouvernement de Lionel Jospin, et l'actuel Chef de l'Etat Jacques Chirac, propose, entre autres, de revenir sur la composition de l'autorité judiciaire et suscite actuellement un vif débat[45]. L'hostilité de la droite à l'égard de cette réforme a conduit le Président de la République et le Premier Ministre à prendre la décision de reporter la date du Congrès, initialement prévu le 24 janvier 2000.

[42] Selon François Mitterrand, *"cette commission n'a rien fait jusqu'ici qui puisse mériter ce sentiment qu'on appelle le respect."*. La critique intervient à la suite de l'affaire des émissions irrégulières en Nouvelle-Calédonie, qui entraînera notamment la démission de Mme Catherine Tasca de la commission information de la CNCL.

[43] L'ancien ministre de la culture et de la communication François Léotard sera consulté par le Premier Ministre Michel Rocard, témoignant ainsi d'une volonté de continuité dans le règlement de la question.

[44] La composition du CSM était resté constante de 1958 à 1993 : le Chef de l'Etat, le Garde des Sceaux et neuf personnalités nommées par le chef de l'Etat. Ces personnalités n'étaient pas obligatoirement toutes des magistrats et l'usage s'était établi pour le Président de la république d'y nommer un juriste à la compétence reconnue.

[45] On peut relire avec intérêt le point de vue de M. Valéry Giscard d'Estaing dans l'article du Monde daté du 19 janvier 2000 intitulé Ne jouons pas avec la Constitution !

Renforcement de la présomption d'innocence

La loi votée par le Sénat le 30 mai 2000 introduit enfin la possibilité de faire appel des verdicts des Cours d'Assises comme l'exige la norme européenne d'un double niveau de juridiction. Ce projet a été défendu depuis septembre 1998 par l'actuelle ministre de la Justice, qui a également annoncé que son entrée en application sera accompagnée par la formation d'un groupe de suivi de la réforme composé de magistrats et de fonctionnaires exerçant en juridiction.

La réforme porte également sur les conditions de la garde à vue, sur l'introduction d'un juge des libertés statuant sur les détentions provisoires, sur la suppression de toute intervention du ministre concernant les cas individuels de libération conditionnelle et sur les délits de presse avec notamment l'interdiction de diffuser des images d'une personne menottée alors qu'elle n'a pas fait l'objet d'un jugement de condamnation.

Si cette réforme a fait l'objet d'un large consensus, il n'en reste pas moins que la principale mesure qu'elle comporte a été imposée par la législation européenne.

Droit, Mœurs et Libertés fondamentales

La modernisation de la société passe aussi par l'adaptation de la législation à l'évolution des mœurs et aux aspirations de l'opinion. C'est un domaine où l'intervention du décideur politique est très sensible car les problèmes soulevés sont souvent très controversés. En outre, touchant aux libertés individuelles, donc au cœur de la démocratie, le citoyen est naturellement appelé à prendre position, avec une pertinence et une légitimité qui ne sont pas a priori inférieures à celles des autorités politiques. De là des débats souvent infinis et passionnés sur les thèmes aussi divers que la famille, l'égalité des sexes, le code pénal etc.

Si les responsables politiques ont souvent une plus grande familiarité, voire un plus grand intérêt pour le droit ou l'histoire qu'avec les sciences fondamentales ou les sujets économiques, leur compétence s'exprime pleinement lorsqu'une évolution significative du corpus juridique est entraînée par la réforme. Outre la légalité des textes et leur cohérence interne, une connaissance fine des conséquences à long terme d'un changement de la loi est indispensable pour minimiser les externalités négatives, sur lesquelles la jurisprudence statuera.

Au-delà des aspects techniques, la prise de position au fond reste soumise à plusieurs facteurs parmi lesquels la position sur l'échiquier politique, les logiques de parti et les programmes de campagne bien entendu, mais aussi l'influence des lobbies. Les convictions personnelles comptent souvent tout autant, et l'on observe que les majorités de partisans regroupent des étiquettes différentes. Sur des sujets pointus où l'éthique et la philosophie guident l'action, les responsables politiques recourent aux "comités de sages" pour les éclairer sur les enjeux. Enfin, les médias constituent en général une excellente caisse de résonance pour les "ténors politiques" mais l'organisation d'un vrai débat sur des problématiques de société reste difficile, les revendications et le travail pédagogique empruntant parfois des voies différentes (tribunes dans la presse, forums télévisés).

L'effet de l'alternance sur ces réformes est limité, particulièrement pour les "avancées" telles que la légalisation de l'avortement et l'abolition de la peine de mort. Les gouvernants ne prennent-ils pas acte qu'"après coup" de certaines évolutions profondes de la société ? Mais la constante de temps du changement, de l'ordre de la décennie ou de la génération, reste très longue notamment pour ceux qui revendiquent les réformes. En ce qui concerne les droits des étrangers au contraire, le clivage gauche-droite traditionnel, renforcé par la poussée de l'extrême droite, a donné lieu à une succession de phases de durcissement et d'assouplissement de la législation. La permanence d'un certain clientélisme électoral est aussi le signe que ce débat divise profondément l'opinion. On touche ici à un autre thème sacré, celui de nation.

Maîtrise de la fécondité : contraception et avortement

L'autorisation de la contraception

A l'initiative du député gaulliste M. Lucien Neuwirth, le Parlement est saisi du projet en 1967, une fois le général de Gaulle acquis à sa cause. La loi est votée le 28 décembre 1967 et la contraception est autorisée sous certaines conditions. La loi "Neuwirth" rencontre de fortes résistances[46] ; la préparation et la publication des décrets d'application sont systématiquement retardées pendant des mois, des années. Le dernier, en avril 1972, précise enfin les conditions d'agrément et de fonctionnement des centres d'information et de planification des naissances.

Bien que la pilule inventée aux Etats-Unis vers 1965 soit apparue en France presqu'aussitôt, la contraception resta longtemps lettre morte, conduisant à une mobilisation accrue (féministes, journalistes) autour de la suppression de la loi sur l'avortement de 1920.

[46] cf. *La vraie révolution in* [5] p143.

La légalisation de l'avortement

L'avortement provoqué a toujours été une pratique largement répandue dans tous les pays et à toutes les époques. En France, en dépit de la loi de 1920 qui le considérait comme un délit correctionnel (mais qui n'était plus appliqué dans la réalité), l'avortement était pratiqué clandestinement, à une échelle qui lui donnait le caractère d'un véritable fléau social.

Partant de cette situation de fait, la loi du 17 janvier 1975 (date d'entrée en application) – dite loi "Veil" – a voulu mettre un terme à ces pratiques clandestines dangereuses, dépénaliser l'avortement, et surtout le *médicaliser*, sous le nom d'interruption volontaire de la grossesse (IVG). La loi sur l'avortement semble plus consensuelle que l'abolition de la peine de mort. Néanmoins, le projet de loi soutenu par Mme. Veil, membre du gouvernement Chirac, fut imposé à sa propre majorité par un Président Giscard d'Estaing soucieux de libéraliser la société française, et adopté avec et grâce aux voix de l'opposition, le projet n'obtenant pas l'accord de la majorité en son propre sein.

Les députés ont définitivement adopté le projet de loi le 20 Décembre 1974 (288 députés pour, 192 contre, 5 abstentions). Votée pour une période de cinq ans à titre expérimental, la loi sur l'interruption volontaire de grossesse a été adoptée définitivement par la loi du 31 Décembre 1979. Quant à la prise en charge de l'IVG par la Sécurité Sociale, elle n'a été votée qu'en Mars 1983.

La loi a pu être adoptée grâce à un contexte favorable à l'évolution des mentalités, et à une certaine pression de l'opinion publique en faveur du droit des femmes à la libre disposition de leur corps et à une maîtrise totale de leur fécondité, ce que la libéralisation de la contraception, déjà acquise récemment[47], ne suffisait pas à satisfaire, du moins dans l'état actuel des choses. Le Mouvement de libération des femmes a bataillé ferme pour obtenir l'abrogation de la loi antiavortement de 1920.

Contrairement aux pronostics formulés lors des débats des années 1970, la loi sur l'IVG n'a pas eu de conséquences majeures sur la démographie. Le dispositif légal a eu pour effet, comme le souhaitaient ses partisans, de mettre un terme à l'anonymat et à la clandestinité de l'avortement, autrement dit aux complications infectieuses et à la mortalité qui leur est associée. On n'a, en revanche, nullement observé une explosion du nombre des IVG, pas plus, à l'inverse qu'une diminution massive de cette pratique[48]. Le débat sur l'IVG a été récemment relancé autour du désengagement progressif des médecins et du décalage qui existerait entre le nombre officiel des cas d'IVG déclarés et ceux effectivement pratiqués. Le gouvernement Jospin, par l'intermédiaire du Ministre de l'emploi et de la solidarité Martine Aubry, a jugé nécessaire d'expliquer qu'il entendait *" garantir l'accès à l'IVG "* dans tous les hôpitaux.

Jacques Lesourne opère un parallèle entre le vote de la loi sur l'abolition de la peine de mort et celui de la loi Veil sur l'interruption volontaire de grossesse, élaborée en 1974 peu après l'élection de Valery Giscard d'Estaing : *"Les débuts de chaque septennat serviront-ils toujours à trancher quelques-uns de ces problèmes de société sur lesquels chacun se détermine en fonction d'une éthique qui transcende les clivages de la politique politicienne ?"*

L'abolition de la peine de mort

Si les Etats-Unis font figure d'exception en la matière, la peine de mort se trouve aujourd'hui abolie dans la plupart des sociétés libérales[49]. Elle a été abolie en France le 18 Septembre 1981.

[47] La libéralisation de la contraception et le remboursement des contraceptifs par la Sécurité Sociale a été votée le 28 juin 1974.

[48] Le nombre estimé d'avortements pratiqués en France est passé de 250000 en 1976 à 220000 vingt ans plus tard (Institut National d'Etudes Démographiques). Rapportées au taux d'avortement pour 100 naissances vivantes, ces valeurs témoignent d'une relative stabilité : de 34,8 en 1976 à 30,9 en 1995. En d'autres termes, on compte toujours aujourd'hui en France près d'un avortement pour trois naissances vivantes, ce qui fait dire que les pouvoirs publics ont échoué à prévenir cette pratique dont chacun s'accorde à reconnaître qu'elle constitue toujours un échec.

[49] La lutte moderne pour l'abolition de la peine de mort commence à la fin du XVIIIème siècle en Europe (Toscane, Grande-Bretagne, France). Au cours du XIXème siècle, on assiste à une progressive disparition de la sanction capitale succédant à

La réforme intervient après une période controversée en France où la question de la peine capitale déchaîne les passions, notamment au milieu des années 1970 à l'occasion de procès retentissants, dont celui du criminel Patrick Henri[50], qu'une plaidoirie restée célèbre sauvera de la guillotine, celle du futur garde des sceaux M. Badinter. Les sondages réalisés au début des années 1980 témoignent d'une majorité de français favorables au maintien de la peine de mort.

La prise de conscience des limites des enquêtes d'opinion sur ce type de sujet (droits et libertés fondamentales) et le rôle actif de minorités militantes (intellectuels, sociologues) ont permis de faire avancer la réflexion au niveau des autorités politiques. Sous le gouvernement Mauroy, la grâce est accordée systématiquement à tous les condamnés à mort conformément aux engagements pris par le candidat Mitterrand avant le 10 mai 1981[51]. Sous l'impulsion du Ministre Robert Badinter, la législation est promulguée : le vote est acquis par une majorité dépassant la seule majorité de gauche (396 voix à l'Assemblée nationale, dont celles de 16 R.P.R. et de 21 U.D.F., 160 voix au Sénat contre 126).

L'abolition de la peine de mort, qui à la lecture des sondages semble être un acte politique courageux, résultait d'une volonté politique forte, l'engagement personnel du Garde des Sceaux de l'époque suffit à en témoigner. Une seconde lecture fait ressortir un risque politique plus mesuré, puisque, à l'image du débat parlementaire, se déterminer *"pour ou contre"* dépasse les enjeux politiques.

En l'absence théorique d'une possibilité de retour en arrière – juridiquement, la France, patrie des droits de l'homme, est liée par la Convention de Genève – on observe épisodiquement des prises de position favorables à la peine capitale, notamment lorsqu'on évoque la dangerosité de certains criminels ou que la tolérance de la société à l'égard de certains crimes évolue, notamment ceux dont sont victimes les enfants.

Plus proche de nous, le débat sur le PACS a ravivé les ardeurs des parlementaires sur un sujet polémique. Les revendications d'une minorité (la communauté homosexuelle) ont été pour une fois prises en compte par le pouvoir politique. Au même moment, la féminisation de la classe politique suscitait un autre débat, où la marche à suivre plus que l'objectif était source de divisions. L'application de la méthode des "quotas", directement importée des Etats-Unis, n'a-t-elle pas porté un coup symbolique aux institutions ? Le risque de discrimination, positive comme négative, envers tel ou tel groupe social (chasseurs, immigrés, homosexuels etc.) semble se développer, alors même que depuis de nombreuses années, diverses catégories socioprofessionnelles ont continûment pesé sur les choix des gouvernants, notamment en matière de réglementation et de fiscalité.

Le pacte civil de solidarité

Un bref historique

Le pacte civil de solidarité (PACS) a eu pour origine la situation dramatique où s'étaient trouvés des homosexuels expulsés d'un logement commun ou spoliés de l'entreprise qu'ils avaient montés avec leur compagnon, en l'absence d'une reconnaissance juridique du lien qu'ils entretenaient. Les ravages du sida ont conduit à rendre de plus en plus nécessaire la prise en compte par la loi de réalités qui étaient jusqu'alors

une désuétude pratique de son application. Les crimes susceptibles d'entraîner la peine de mort constituent une liste de plus en plus réduite. La prise en compte des circonstances atténuantes et le droit de grâce du chef de l'Etat contribue partout à la réduction des peines capitales.

L'abolition légale se produit tardivement, et est parfois suivie d'un rétablissement temporaire pour peu que la situation politique soit grave (périodes de révolution, terreur, totalitarisme). Elle a été abolie puis rétablie (en 1976) dans certains états (trente-sept sur cinquante actuellement) des Etats-Unis.

[50] Pour l'anecdote, sa libération après 24 ans de réclusion criminelle vient d'être envisagée par le Garde des Sceaux qui l'a finalement refusée. La réforme de la Justice, définitivement adoptée le 30 mai 2000 et qui entrera en application au 1er janvier 2001, va supprimer toute intervention du ministre dans les décisions de libération conditionnelle suite au rapport de la commission Farge qui soulignait la difficulté pour un Garde des Sceaux "de prendre le risque politique d'une libération anticipée, qui pourrait avoir des répercussions fâcheuses en cas de récidive".

[51] cf. [6] p 56.

considérées comme en marge de la société. La pression exercée par les associations pour la défense des homosexuels et les mouvements de lutte contre le sida ont fini par amener les politiques à affronter ces problèmes.

Au début des années 1990 émerge un premier projet législatif porté par quelques députés de gauche. C'est le contrat d'union civile (CUC). Si diverses tentatives politiques restent lettre morte[52], au fil des propositions de lois et des missions d'étude[53], le débat s'installe peu à peu dans la sphère politique. Et le PACS apparaît comme l'un des deux "textes de société" inscrit au programme de session pour la rentrée de l'automne 1998. Mais, sur un sujet aussi sensible puisqu'il touche au statut de la famille, thème de débat idéologique essentiel, le Premier Ministre Lionel Jospin, qui a appelé *"la mise en conformité du droit avec les moeurs"*, laisse le soin aux parlementaires de la majorité de gérer l'opération.

Le débat sur le PACS

La stratégie des socialistes consiste dans un premier temps à éviter de donner prise à la polémique. Ainsi, pour François Hollande : *"Nous voulons dépassionner le débat sur le PACS. Il faut être prêt aujourd'hui à sauter un pas qui n'est pas considérable[54], sur lequel d'ailleurs il faudra peut être revenir, dans quelques années, si cela n'a pas répondu à un besoin de nos concitoyens, et que certains aspects doivent être modifiés."* En déclarant que *"le PACS n'est ni un mariage ni même un pas vers la reconnaissance du couple homosexuel"*, le Garde des Sceaux cherche à désamorcer les critiques. La signature en mairie figurant dans une première version est retirée. Les premières tensions internes à la gauche plurielle se manifestent à l'occasion de cette modification symbolique. Le 23 septembre a lieu la présentation du rapport de Jean-Pierre Michel devant la Commission des Lois. Les critiques ne sont que les prémisses du débat dans l'hémicycle qui suivra ; comme prévu majorité et opposition divergent sur tous les points : "promesse de nouvelles solidarités" contre "sous-mariage", "inutile et dangereux", "agent de dégradation du tissu social"... Ce tour d'horizon des positions en présence donne déjà à voir le caractère "pas très bien ficelé" du texte[55]. L'inclusion de l'amendement sur les fratries date de la réunion (pour avis) de la Commission des Affaires Culturelles quelques jours plus tard. Le texte se complexifie malgré les réticences du ministère de la Justice et des co-rapporteurs du PACS.

---

[52] Au printemps 1990, les Gais pour les libertés présentent au congrès socialiste une contribution réclamant l'instauration d'un partenariat permettant à deux personnes, quel que soit leur sexe, d'obtenir des avantages sociaux à l'image de ceux du mariage. En juin, le sénateur socialiste Jean-Luc Mélenchon présente une proposition de loi reprenant cette idée, mais elle restera lettre morte. En novembre 1992, une proposition de loi de contrat d'union civile est déposée, deux articles en seront retenus dans le cadre du vote des DMOS (diverses mesures d'ordre social) : reprise du bail en cas de disparition d'un des cohabitants, et possibilité pour une personne vivant à la charge d'un assuré social, de bénéficier de sa couverture. Une troisième tentative est faite en 1993 par les députés du Mouvement des citoyens Jean-Pierre Chevènement, Jean-Pierre Michel, Georges Sarre dans un contexte où la droite est majoritaire pour promouvoir une nouvelle version du CUC, rebaptisé contrat d'union sociale (CUS). En 1995, Jean-Pierre Michel interpelle le ministre sur le CUC lors d'une séance de questions. La réponse de Jacques Toubon reflète le point de vue officiel : *"Le gouvernement n'est pas favorable, parce que l'ordre public s'y oppose."* Côté socialiste, après la grande manifestation de la Lesbian and Gay Pride de 1996, Martine Aubry et Elisabeth Guigou signent un appel *"en faveur du CUS, insistant sur la nécessité de renforcer les droits du couple hors mariage, ce qui contribue au renforcement de la citoyenneté"*. Mais l'appel souligne qu'il ne s'agit pas d'instaurer "un statut spécifique du couple gay".

[53] Le gouvernement décide à son tour de se pencher sur le problème, quitte à réformer le code civil, afin de prendre en compte les couples vivant hors mariage, d'où une mission d'étude confiée au juriste Jean Hauser, qui propose un pacte d'intérêt commun (PIC), qui s'en tient uniquement aux aspects matériels et financiers du problème. Quand la gauche revient au pouvoir, il lui faut appliquer le CUS dont elle a officiellement "adopté le principe" en 1996. Martine Aubry et Elisabeth Guigou confient alors à la sociologue Irène Théry une mission d'étude, mais cette dernière, loin d'aller dans le sens du CUS, y voit un "sous-mariage". Cette "fausse bonne idée" ne règle en rien les problèmes de fond. Elle prône une reconnaissance légale du concubinage qui aurait pour intérêt selon elle de régler globalement le problème. Cette idée se heurte à la jurisprudence, la Cour de Cassation ayant confirmé qu'un couple ne pouvait être constitué que d'un homme et d'une femme. Irène Théry propose l'insertion d'un article dans le code civil ainsi rédigé : "Le concubinage se constate par la possession d'état de couple naturel, que les concubins soient ou non de sexes différents." Le rapport Théry sera finalement enterré et Elisabeth Guigou laisse aux parlementaires le soin de reprendre le projet qui a changé d'appellation.

[54] François Hollande explique également : *"Le PACS est une formule juridique qui ne devrait pas avoir de conséquences sur la famille. Pour les couples homosexuels, l'adoption ne sera pas, demain, une formule autorisée par le PACS. Mais pour les homosexuels, il n'existait aucune procédure pour régler certains problèmes (logement, couverture sociale, héritage). Il n'est pas choquant de la leur donner. (...) La famille, ce sont des enfants, un couple, quelquefois hélas une personne seule qui élève des enfants. Cette famille a pris des formes juridiques tout à fait nouvelles auxquelles il fallait offrir un cadre juridique."*

[55] Un texte de ce genre n'est-il pas voué à maintenir en permanence des approximations ? A voir la manière dont on a recouru successivement à des termes comme *contrat*, *pacte*, *convention*, on mesure la difficulté à arrêter une position sémantique, qui s'insère dans le corpus juridique existant.

A la veille de l'ouverture des débats, la mobilisation contre le PACS monte d'un cran. Un "collectif des familles pour le mariage et contre le PACS" regroupant plusieurs mouvements familiaux signe un vigoureux manifeste contre le PACS et organise une série d'actions sur le terrain, mais malgré les prises de positions de l'Eglise contre le projet, les manifestations anti-PACS resteront limitées.

Les débats en séance s'ouvrent le 9 octobre ; les parlementaires disposent de la niche du vendredi pour discuter leur proposition de loi. Une motion d'exception d'irrecevabilité[56] est déposée par l'opposition et les rangs clairsemés des députés de la majorité ne permettront pas de la repousser. Les médias y verront la "première grande défaite de Lionel Jospin". *Le Monde* titre Les députés PS ont eu honte du PACS, car de fait c'est bien la désertion de la gauche qui est à l'origine de l'échec.

Le PACS est de retour le 3 novembre sous la forme d'une nouvelle proposition de loi. L'opposition continue d'appliquer une stratégie d'obstruction. Trois motions de procédure sont déposées (exception d'irrecevabilité, question préalable, et renvoi en commission spécialisée) qui vont retarder de quelques jours l'examen du texte proprement dit. Puis, le bras de fer se poursuit, article par article, avec l'examen des innombrables amendements. Le texte ne sera pas voté comme prévu le 10 novembre. Mieux, trois jours de débat et l'examen de 550 amendements n'ont pas permis d'adopter l'article 1er de la proposition de loi. On n'envisage plus que l'adoption de la proposition de loi puisse se faire avant l'été voir l'automne 1999. Effectivement, la discussion du PACS se poursuivra début décembre, la loi étant votée en première lecture dans la soirée du mardi 8, pour être ensuite renvoyée au Sénat et revenir à l'Assemblée en seconde lecture le 30 mars de l'année suivante. Le Sénat supprimera purement et simplement le PACS en lui substituant une extension du concubinage aux deux sexes. De retour à l'Assemblée, fin mars, en pleine offensive de l'OTAN en Serbie, la proposition n'est plus sous les feux de la rampe. Elle sera à nouveau votée[57] le 7 avril 1999 par 300 voix contre 277, en même temps que la nouvelle définition du concubinage.

C'est le 13 octobre 1999 que la proposition de loi est définitivement adoptée (315 voix pour, 249 contre et 4 abstentions). Le soir même, l'opposition saisit le Conseil Constitutionnel d'un recours, qui dispose d'un mois pour statuer. Parallèlement, les ministères doivent se hâter de finaliser les décrets d'application pour maintenir l'objectif des premiers PACSés à la fin de l'année. Une fois tout ce travail achevé, les décrets devront non seulement passer devant le Conseil d'Etat, mais aussi obtenir l'aval de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL)[58]. En effet, la loi informatique et libertés n'autorise pas à enregistrer d'informations relatives aux mœurs. Patrick Devedjian parle déjà d'un "fichage des homosexuels". La question, complexe, pourrait demander à la CNIL de quinze jours à un mois de réflexion.

Le 10 novembre le Conseil constitutionnel a validé le PACS tout en formulant de nombreuses réserves, soulignant les nombreuses imprécisions du texte. Le chef de l'Etat qui avait jusqu'au 24 novembre pour promulguer la loi sur le PACS a finalement choisi, de signer le PACS sans plus attendre. Celui-ci a été publié le 16 au Journal officiel. Malgré l'impréparation des fonctionnaires mais avec la volonté réitérée du gouvernement d'accélérer le processus, les premiers PACS pourront être signés dans les jours qui suivent[59].

Treize mois de bataille politique et parlementaire auront été consacrés à un débat de société qui, s'il a fait ressortir des visions opposées de la famille, a aussi révélé la position des Français vis-à-vis de la communauté homosexuelle. Largement médiatisé, le débat parlementaire où gauche et droite se sont affrontés suivant une ligne de partage imparfaite a pu contraster avec le sentiment général de l'opinion, dans son ensemble favorable à

[56] L'exception d'irrecevabilité est une motion de procédure qui vise à montrer que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles. Si cette motion est votée, la proposition ne peut être revotée telle quelle devant l'Assemblée avant le délai d'un an.

[57] En seconde lecture, le texte retenu apporte un certain nombre de compléments et précisions. Le PACS est un contrat ; l'aide mutuelle et matérielle est étendue aux dépenses relatives au logement commun ; à défaut d'accord sur la rupture du PACS, le juge peut allouer des dommages-intérêts ; le délai de deux ans pour bénéficier des avantages sur les successions est supprimé. Et les fratries sont exclues du PACS, ce qui met un terme à une discussion qui n'a cessé tout au long de la controverse de la proposition de loi.

[58] Car les informations nominatives concernant les PACSés, informations enregistrées sur les registres des tribunaux d'instance, devront être largement accessibles aux tiers qui feront valoir un intérêt à consulter ces registres (lors d'une vente, d'une succession, d'un contrat, etc.).

[59] Ainsi, le tribunal d'instance de Lille a délivré le 18 novembre sa première attestation de PACS.

une forme de reconnaissance des couples homosexuels. La rétroaction de l'opinion sur les hommes politiques à travers les médias a été rapide. Les sénateurs ont ainsi eu conscience qu'ils n'avaient pas été en phase avec la société sur cette question.

Comme pour la légalisation de l'avortement, la stratégie consistant à présenter le texte comme une "mise en conformité du droit avec les mœurs" (Lionel Jospin), plutôt que comme l'expression d'une volonté de faire évoluer la société a permis de marginaliser les opposants. Le choix d'introduire le PACS sous la forme d'une proposition de loi revêt également un aspect symbolique : donner l'initiative aux représentants du peuple sur un sujet de société. Ceci a été facilité dans la mesure où la cohésion de la majorité plurielle a été forte tout au long du processus, bien qu'elle ait semblé un temps menacée après le couac de la désertion de l'hémicycle.

La politique d'immigration est celle où les clivages politiques sont les plus forts. De la gauche plurielle à l'extrême droite, le spectre des points de vue et des intentions sur l'échiquier politique est extrêmement large. Devenu au fil des années de crise un sujet de débat politique fort, l'immigration est aussi devenue un enjeu électoral, comme en témoigne la percée de l'audience du Front National. L'alternance a souvent donné lieu à une modification du dispositif en vigueur par le gouvernement arrivant au pouvoir, généralement dans le sens opposé à la précédente. Les tentatives de réforme du code de la nationalité rendent compte aussi de la dimension hautement symbolique que revêt le débat sur l'immigration, car on s'attaque ici à un thème sacré, l'idée de nation.

Le débat sur les contrôles d'identité est aussi éminemment symbolique mais la législation en la matière n'a pas autant évolué au gré des alternances. Pourtant, il s'inscrit dans la politique de sécurité, devenue aussi une attente forte des électeurs. En matière de police administrative, la difficulté de mettre au point un texte qui puisse à la fois être juridiquement acceptable et opérationnel sur le terrain a finalement conduit la jurisprudence à fixer les limites de telles pratiques, ce qui peut expliquer le relatif apaisement du débat autour de la fameuse loi "Sécurité et Liberté".

Politique de l'immigration et Sécurité

Maîtrise des flux et code de la nationalité

L'interruption de l'immigration, conséquence de la crise économique, se traduit par un ensemble de mesures visant à contrôler l'entrée des étrangers sur le territoire français. Huit mois après l'Allemagne, le gouvernement français, peu après l'élection à la présidence de Valery Giscard d'Estaing, décide en Juillet 1974 de suspendre l'immigration. Quelques mois auparavant, l'Algérie avait décidé l'arrêt de son émigration vers la France.

Le gouvernement de Jacques Chirac autorisera le regroupement familial. En 1977, le gouvernement de Raymond Barre entend substituer la main d'œuvre nationale aux immigrés, et propose une aide au retour de 10000 francs, qui aura peu de succès.

La maîtrise des flux migratoires (1974–1981) connaît un assouplissement à la faveur de l'alternance de 1981. La gauche va rompre avec la politique de ses prédécesseurs. 130000 immigrés clandestins sont régularisés. L'aide au retour est supprimée. Les sanctions contre les employeurs de travailleurs clandestins sont aggravées. Le 3 décembre 1983, une nouvelle carte de séjour de dix ans, titre unique de résidence valant pour le séjour et le travail est créée. Le regroupement familial est soumis à de strictes conditions de ressources et de logement, et l'aide au retour, rebaptisée "aide à la réinsertion" est relancée.

La période qui s'étend de 1986 à 1997 correspond à une alternance de répression et d'assouplissement.

Le 9 septembre 1986, lors de la première cohabitation, est votée la loi limitant les conditions de renouvellement de la "carte de dix ans" (dite Loi "Pasqua", du nom du Ministre de l'intérieur de l'époque). Elle rétablit les reconduites administratives à la frontière (politique des "charters") et instaure des visas pour les étrangers. Parallèlement, un projet visant à restreindre l'accès à la nationalité est lancé[60]. Un projet de réforme du code de

[60] Un serment public devant un juge serait exigé de l'enfant d'étranger désirant acquérir la nationalité française.

la nationalité est approuvé en conseil des ministres le 12 novembre 1986. Mais deux mois plus tard, tirant les leçons de *"neuf mois de suractivité"* – le projet est combattu par de nombreuses organisations politiques, syndicales et associatives[61] –, le garde des sceaux Albin Chalandon décide de soumettre son projet à une vaste consultation, et de recueillir en particulier l'avis des "autorités morales". Même remodelé, le projet ne sera pas prioritaire, et dans les faits sera abandonné[62]. Le 22 juin 1987, le Premier Ministre Jacques Chirac installe une commission chargée d'étudier une éventuelle réforme du code de la nationalité. Au terme d'une enquête minutieuse, ce comité, composé de seize sages et présidé par M. Marceau Long, alors vice-président du Conseil d'Etat, rend le 7 janvier 1988 un rapport de plus de 1200 pages : la "commission de la nationalité" se prononce pour une modification modérée – en fait, bien plus libérale que celle prévue par le projet de loi de M. Chalandon – de l'ordonnance de 1945 : les enfants ne doivent plus prêter serment mais manifester leur volonté de devenir français. La proximité du scrutin présidentiel ne sera plus alors propice à un débat législatif dans la sérénité sur une éventuelle réforme du code de la nationalité. M. Marceau Long, interrogé en 1991 sur l'usage du rapport de la commission de la nationalité, avait déclaré : *"Le rapport avait créé une sorte d'état de grâce, de meilleure compréhension du problème. Mais cette période n'est-elle pas passée ? A l'époque, le gouvernement Chirac n'a pas présenté de réforme :l'élection présidentielle approchait. On peut se demander s'il ne vaut pas mieux régler de tels dossiers rapidement plutôt que d'espérer que le temps offrira une occasion plus favorable pour les résoudre. Et après la période de cohabitation, la nouvelle majorité était opposée à la modification du code de la nationalité."*

Au retour de la gauche au pouvoir, la gauche supprime les dispositions législatives les plus répressives de la loi "Pasqua". Celle-ci est remplacée par la Loi "Joxe", qui rétablit le contrôle judiciaire sur les reconduites à la frontière. Michel Rocard Premier Ministre met en place deux organismes : le Haut Conseil à l'Intégration et le Secrétariat Général à l'Intégration.

Ce nouvel assouplissement (1989–mai 1991) fait place à un durcissement (1991–1993). La gauche au pouvoir radicalise son discours et son action face à l'immigration[63]. La pénalisation du travail illégal est accrue, un visa de transit est instauré, le droit d'asile est limité et de 60000 demandes enregistrées en 1991, on passe à 29000 en 1992. Les associations de gauche se mobilisent en 1992 pour la défense du droit d'asile.

En 1993, la gauche perd les élections, et la droite[64] en profite pour faire adopter par le Parlement trois textes très restrictifs. Inspirée directement du rapport de la commission Marceau Long, la loi du 22 juillet 1993 réforme le code de la nationalité[65]. La loi du 10 août 1993 facilite les contrôles d'identité et la loi du 24 août 1993 (complétée par les lois du 30 décembre 1993 et du 27 décembre 1994) modifie les conditions d'entrée, d'accueil et de séjour[66].

Enfin en 1997, la gauche conduite par M. Lionel Jospin remporte les élections et entame une nouvelle période de cohabitation. Elle a annoncé durant la campagne son intention de supprimer les lois Pasqua-Debré et le nouveau ministre de l'intérieur, Jean-Pierre Chevènement, évoque une nouvelle loi sur l'immigration, sans doute à l'automne. En octobre 1997, deux projets de lois relatifs au droit de la nationalité et à l'entrée de séjour des étrangers en France, inspirés du rapport de Patrick Weil[67] sont adoptés par le Conseil des Ministres. Deux lois sont votées en 1998, la loi sur la nationalité du 16 mars 1998[68] et la loi "Chevènement" relative à l'entrée et au

---

[61] Le projet suscite une très vive contestation de la part d'associations d'intellectuels et d'artistes qui s'opposent à la remise en cause du "droit du sol" traditionnel tandis que le Front National lui reproche de n'être pas assez radical.

[62] M. Chalandon ne l'a pas cité parmi les textes qu'il souhaite défendre au Parlement au cours de la session de printemps.

[63] A titre d'exemple, le projet de loi de M. Philippe Marchand, alors Ministre de l'intérieur du gouvernement d'Edith Cresson, prévoit notamment la création d'une "zone de transit" dans laquelle un étranger non admis sur le territoire français ou dont la demande d'asile est en cours d'instruction peut être maintenu pendant une durée de vingt jours (prolongeable de dix jours après autorisation du tribunal administratif). Fait notable, ce texte donnera lieu à une saisine du Conseil Constitutionnel par le gouvernement lui-même.

[64] Lors de la campagne des législatives de 1993, Jacques Chirac se dit ainsi déterminé à rouvrir le dossier de la réforme du code de la nationalité, estimant qu'on ne doit *" devenir français qu'au prix d'une demande expresse prouvant qu'on accepte les droits et obligations qui en résultent "*

[65] Ce texte exige, notamment, des jeunes nés en France de parents étrangers eux-mêmes nés à l'étranger une manifestation de volonté, entre seize et vingt et un ans, pour acquérir la nationalité française. Il allonge de six mois à deux ans le délai nécessaire pour obtenir la nationalité française après le mariage avec un Français.

[66] Autre Loi "Pasqua sur les étrangers".

[67] Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration, 1997.

[68] Cette loi comporte deux volets : rétablissement de l'acquisition de plein droit de la nationalité française à la majorité pour les étrangers nés en France de parents étrangers et assouplissement des conditions d'acquisition de la nationalité française, dans le cadre du mariage notamment.

séjour des étrangers en France, et au droit d'asile[69]. Dénoncées en leurs temps par la gauche avec véhémence, le rapport Weil ne s'attaque pas aux lois "Pasqua" et "Debré", qui ne seront dans les faits pas abrogées.

Contrôles d'identité
Au début du septennat de François Mitterrand, les Socialistes étaient prêts à abroger la loi "Peyrefitte" dite "Sécurité et Liberté" (1981). Cette remise en cause fait l'objet à l'époque d'une polémique opposant le Ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, en faveur d'un renforcement des contrôles d'identité, au Garde des Sceaux Robert Badinter. Le Premier Ministre Pierre Mauroy arbitrera pour un texte un peu plus restrictif[70], inséré en 1983 dans le code de procédure pénale.

La droite relance le débat en 1986, mais le texte adopté par le Parlement revient finalement au mot près à la formule de la loi "Sécurité et Liberté". Le texte ne sera pas modifié malgré le retour au pouvoir des socialistes (même si, en 1989, le Ministre de l'Intérieur estime que les effets injustes de la législation doivent être corrigés par des circulaires). La loi "Méhaignerie" du 10 août 1993, même si elle renforce les prérogatives policières n'a pas modifié en profondeur les règles en vigueur depuis une dizaine d'années. En matière de police administrative, les contrôles deviennent possibles "quel que soit le comportement de la personne contrôlée". Enfin, les contrôles spécifiques pour les étrangers, prévus par un décret de 1946, ont été légalisés par la loi "Pasqua" du 24 août 1993 qui prévoit "qu'en dehors de tout contrôle d'identité, les personnes de nationalité étrangère doivent être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou séjourner en France à toute réquisition", sans déterminer sur quels critères les policiers peuvent se baser pour déterminer la qualité d'étranger d'une personne. L'amendement "Marsaud" qui introduisait une "présomption" en la matière fut retiré en juillet 1993 par les parlementaires, après avoir été désapprouvé par Edouard Balladur à la demande de Pierre Méhaignerie et Simone Veil.

Rares sont les domaines où les réformes ont été aussi nombreuses et fréquentes que concernant le système éducatif français. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les lois et les décrets se sont succédé – plus de cent durant les vingt-cinq dernières années – sans qu'il soit facile de faire le bilan de l'action de chaque ministre. L'Education est depuis longtemps la priorité des gouvernements et les soubresauts (manifestations diverses, Mai 68 inclus) qui l'ont traversée n'ont cessé de traduire un besoin continu de modernisation, face à la massification de l'enseignement[71] notamment.

Réformes de l'Education Nationale

L'histoire des réformes
Dès les années 1960, et plus encore avec la crise sociale, le modèle de l'école, outil de démocratisation efficace, est remis en cause, l'égalité des chances ne serait plus assurée. Comment adapter la formation scolaire aux nouvelles exigences des entreprises à la recherche de main d'œuvre de plus en plus qualifiée, phénomène accentué par la raréfaction des emplois ? Comment faire évoluer des structures jusque-là réservées à une élite ? Des moyens supplémentaires pour le système éducatif constituent alors les principales revendications.

Le pouvoir politique répond par une série de réformes s'étalant sur plusieurs décennies. Alors que la maternelle et le primaire[72] ne sont que peu concernés par ces transformations radicales, le secondaire et le supérieur sont l'objet des attentions du ministre, surtout à partir des années 1970 : le principal résultat est l'édification d'un second degré unique. L'unification du premier cycle s'étale de 1959 (réforme de M. Jean Berthoin du 6 janvier

[69] Cette loi assouplit dans un sens favorable aux immigrés toutes les mesures concernant le droit d'asile, le droit de vivre en famille, l'accueil des étudiants, les droits des étrangers bénéficiaires d'une pension de retraite.
[70] Le texte de 1983 autorise la police à opérer des contrôles "dans des lieux déterminés où la sûreté des personnes et des biens se trouve immédiatement menacée".
[71] Par l'ordonnance de janvier 1959 portant à seize ans l'obligation scolaire pour 1967 le gouvernement du général de Gaulle suit l'évolution des mœurs : le progrès économique, l'enrichissement de la société française incitent les familles à envoyer davantage leurs enfants à l'école. Dans les années 1950–1960, un vif espoir de promotion individuelle et collective favorise le développement de la scolarisation.
[72] Le changement majeur qui intervient est l'instauration de la mixité, réalisée vers la fin des années 1960.
Des débats ont lieu autour du mode d'apprentissage de la lecture ; après 1968, des pédagogies nouvelles se répandent mais leur mise en pratique reste limitée.

1959) à la fin des années 1960 : la réforme du ministre Christian Fouchet instaure le collège d'enseignement secondaire (CES) en 1963, lieu unique de scolarisation pour le premier cycle du secondaire[73]. Les structures du second cycle se modifient aussi : les filières se spécialisent dès la classe de seconde, les baccalauréats généraux et de techniciens sont définis, en 1966 les conseils d'orientation dans les CES[74] sont institués en vue de rationaliser l'envoi des élèves dans les différents cursus possibles en fonction de leurs aptitudes. L'enseignement supérieur connaît lui aussi d'importants changements : diversification des filières (création des IUT en janvier 1966) et une restructuration totale du cursus universitaire. Après Mai 68, les évolutions se précipitent : démocratie, assouplissement des règles, participation sont les maîtres mots des nouvelles réformes. La réforme universitaire présentée dès le 21 septembre et promulguée au Journal officiel le 12 novembre répond à trois objectifs : autonomie, pluridisciplinarité, participation. Elle prévoit l'organisation en unités d'enseignement et de recherche (UER) des facultés. En 1969, les cours du samedi après-midi sont supprimés, tandis que lycées et collèges commencent à s'ouvrir à la mixité. Les réformes se poursuivent au cours des années 1970. Sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, la réforme Haby s'étale de 1975 à 1981 ; de multiples textes sont édictés, la philosophie générale de la réforme tient en quelques principes[75]. Les collèges se substituent aux CES en 1976. Le brevet des collèges remplace le BEPC. Les lycées d'enseignement professionnel remplacent les collèges d'enseignement technique. Dans les lycées d'enseignement général, les options sont multipliées de la seconde à la terminale. La seconde indifférenciée voit le jour à la rentrée de 1981 ; l'orientation des élèves se fera désormais en première.

La querelle scolaire

Lors de la première véritable alternance en 1981, le nouveau ministre Alain Savary ne remet pas en cause les orientations antérieures et mène une politique ambitieuse destinée à remédier à des moyens jugés insuffisants. Il met en place les zones d'éducation prioritaires (ZEP) pour accorder des moyens renforcés aux établissements scolaires des quartiers défavorisés. Son nom reste cependant surtout connu pour l'échec de sa réforme visant à "nationaliser l'enseignement privé". Alors que l'enseignement privé, soutenu par l'Etat, craignait pour son existence, la gauche ne revient pas sur les fondements de la loi Debré, qui avait dès 1959 tranché la querelle scolaire en établissant des rapports contractuels toujours en vigueur aujourd'hui entre les établissements privés et l'Etat. En 1984, Alain Savary présente un projet de loi modéré qui réaffirme le contrôle de l'Etat sur les établissements privés et mesure les crédits alloués. Les députés socialistes amendent le projet dans un sens très défavorable au privé. Dès lors, le 24 juin, une énorme manifestation se déroule à Paris. Le projet de loi est retiré, le ministre démissionne. Son successeur, Jean-Pierre Chevènement, préconise un retour à l'esprit de la loi Debré, adapté aux conditions nouvelles de la décentralisation. Ces textes ramènent la paix scolaire au point que le retour de la droite en 1986 n'entraînera aucune modification. En 1992, Jack Lang décide d'apurer les comptes entre l'Etat et l'enseignement privé, poursuivant ainsi l'œuvre d'apaisement. Cette politique semble conforme aux voeux de l'opinion. Dès lors qu'on essaie encore de toucher aux relations entre privé et public, elle s'enflamme. En 1993, c'est la tentative de laisser aux collectivités locales le choix de fixer librement les modalités d'aide à l'investissement des établissements privés sous contrat[76] qui fait descendre dans la rue les défenseurs de l'école

[73] La durée du CES est portée à quatre ans. Les lycées perdent progressivement leur premier cycle et, de la sixième à la troisième, tous les élèves suivront leur scolarité dans un établissement autonome. Le nombre de CES passe de 20 en 1963 à 1689 en 1969.

[74] La même année est créé l'Office national de l'orientation scolaire et professionnelle, suivi en 1971 de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP).

[75] Importance d'une scolarisation précoce en maternelle ; fusion des collèges d'enseignement secondaire et les collèges d'enseignement général pour créer le collège unique, sans organisation de filières mais avec des enseignements complémentaires dont certains préparent directement à la formation professionnelle ; brassage d'élèves de tous niveaux au sein de chaque classe et actions de soutien ou d'approfondissement pour pallier les effets de cette hétérogénéité ; autonomie des établissements dans le domaine pédagogique ; observation des aptitudes par un contrôle continu des connaissances.

[76] François Bayrou, annonce en avril 1993 son intention d'accroître la liberté des établissements scolaires privés en matière d'investissements immobiliers et donc de faire abroger la loi Falloux (de 1850) qui la limite strictement. Des débats houleux s'engagent au Parlement, les socialistes mènent une bataille de procédure qui n'empêche pas l'adoption à l'Assemblée d'une proposition de loi. Sa discussion au Sénat est interrompue le 30 juin et François Mitterrand refuse d'inscrire le texte à l'ordre du jour de la session extraordinaire de juillet, mesurant les risques ... A la rentrée de septembre, le ministre de l'Education plaidera pour le report sine die de l'examen de ce projet de révision. Reconnaissant à regret que *"les esprits n'étaient pas encore mûrs, à droite comme à gauche"*, affichant son souci de *"ne pas replacer l'école au centre d'un affrontement idéologique"* et, au contraire, d' "apaiser les passions", le Ministre de l'Education enterre le dossier. Et pour tenter d'apaiser les responsables et les parents de l'enseignement privé, il annonce la création d'une mission d'information, confiée au doyen Georges Vedel. Aucun délai n'a été fixé à cette mission d'information et d'après le ministre *"la loi ne sera pas représentée tant que la mission ne sera pas achevée"*. Les conclusions du rapport Vedel lui seront remises début décembre. Dans son rapport, Georges Vedel stigmatise le manque de transparence dans les aides et leur multiplicité, les défauts de cohérence des textes législatifs et insiste sur la vétusté, l'absence de sécurité dans les établissements privés. Le gouvernement se dépêchera

publique. Elle tournera court, le Conseil Constitutionnel invalidant la principale disposition de cette loi. Le statu quo semble désormais en ce domaine, la meilleure des politiques...

Après une période plus calme avec René Monory, les réformes reprennent entre 1988 et 1992 avec Lionel Jospin et son conseiller Claude Allègre. Ils élaborent une loi d'orientation qui crée, en remplacement des anciennes écoles normales, les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) préparant à la fois les futurs professeurs des écoles et les enseignants du second degré. Lionel Jospin rend également obligatoire l'élaboration de projets d'établissement et décompose le cursus primaire en cycles.
François Bayrou arrivé en 1993 réforme le bac (trois séries générales seulement depuis la session de 1995 : L, ES et S).
L'arrivée de Claude Allègre en 1997 donne lieu, non sans heurts, à l'ouverture de multiples chantiers de réformes : création de 65000 emplois-jeunes à partir de 1998 et déconcentration du mouvement des professeurs du secondaire ; il lance à la rentrée 1999 une réforme des lycées (cours de remise à niveau par groupes de huit élèves en seconde, réduction des horaires et appauvrissement des programmes notamment en français), une réforme des collèges et l'expérimentation d'une charte pour l'école du XXIème siècle, sans compter les plans anti-violence de février 1998 et la réforme de l'enseignement professionnel qui était prévue pour la rentrée 2000. Cette boulimie de réformes conduira finalement à un rejet de la part des enseignants qui ont estimé ne pas être suffisamment écoutés et à la chute du ministre, remplacé par Jack Lang lors du récent remaniement qui a également été fatal à Christian Sautter.

Au fil des années les protestations se sont multipliées et l'Education est devenue, depuis 1990, la priorité du budget de l'Etat. Malgré l'augmentation de moyens, les critiques à l'égard du système éducatif national nourrissent un malaise que les réformes successives ne parviennent pas à renverser (pédagogie, coût prohibitif de cette gigantesque administration...).

ensuite de faire adopter la loi par le Sénat, ce qui déclenchera un tollé de protestations, notamment parmi les défenseurs de l'école publique. Une série de grèves et manifestations ont lieu en décembre-janvier. François Mitterrand évoque "l'escamotage" du débat parlementaire. Le 22 décembre, Edouard Balladur annonce la création d'une commission d'évaluation des besoins de sécurité de tous les établissements d'enseignement. Sans attendre la mise en place de la commission, le Premier Ministre annonce le 4 janvier un programme de 2,5 MdF sur 5 ans pour des travaux de sécurité dans tous les établissements. Le 13 janvier, le Conseil constitutionnel annule l'article 2 – la principale disposition de la loi adoptée le 15 décembre.

Economie, Social

Pour accompagner la modernisation du pays, les autorités politiques ont toujours joué un rôle important dans la sphère économique. Dès la révolution industrielle, les préoccupations d'ordre social commencent également à être prises en compte. Cet héritage complexe va prendre une coloration politique forte, dès lors que les enjeux sociaux sont intégrés à des projets politiques sous-tendus par des modèles de développement économique différents voire opposés. Ainsi, l'expérience en Union soviétique servira de référent politique et idéologique à la gauche pendant des décennies.

La crise et l'inefficacité des mesures prises contre le chômage ou visant à redresser le déséquilibre financier du système de protection sociale ont entamé la crédibilité du pouvoir politique. Face à la progression de l'exclusion, les gouvernements ont été conduit à prendre des mesures d'urgence pour venir en aide aux plus défavorisés. Cette inaptitude à redresser la situation a été présentée comme une diminution des marges de manœuvre du politique, alors que l'Europe monétaire n'imposait qu'une contrainte de saine gestion publique.

Comme nous allons le voir, de nombreux sujets ont reçu un traitement politique : conditions de travail, minima sociaux, fiscalité, lutte contre le chômage, protection sociale (santé, retraites)... De nombreuses réformes ont en fait vu le jour lors de la grande alternance de 1981, mais il y avait eu un précédent, le Front Populaire en 1936. Reste que les conditions de travail dépendent aujourd'hui plus largement de l'organisation interne de chaque entreprise que des contraintes réglementaires dont elle doit s'accommoder.

1982 est une année riche en réformes du droit du travail au même titre que les années 1936[77], 1945–46[78] et dans une moindre mesure 1968[79]. En l'espace d'un an, le gouvernement et le Parlement adoptent et promulguent une série d'ordonnances et de lois qui modifient considérablement le droit du travail. Les mesures les plus spectaculaires sont la réduction de la durée du temps de travail (abaissement de la durée hebdomadaire à 39 heures, abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, encouragement à la préretraite au travers des contrats de solidarité), l'augmentation de la durée des congés payés (généralisation de la cinquième semaine) et les conditions limitatives posées pour le travail intérimaire et pour les contrats à durée déterminée.

Les Lois Auroux sur les conditions de travail

L'élaboration des lois

Dans le domaine des relations au sein de l'entreprise, les quatre lois auxquelles le ministre du travail, Jean Auroux, laisse son nom attaché, créent le comité de groupe au niveau de la direction des groupes d'entreprise, instaurent la liberté d'expression directe et collective des salariés en matière d'organisation du travail, prévoient l'obligation pour les employeurs d'une négociation annuelle sur les salaires, renforcent les pouvoirs des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Les importantes modifications qu'elles introduisent

[77] En 1936, on prévoit l'élection des délégués du personnel dans les entreprises de plus de 11 personnes ; ces derniers sont chargés de représenter le personnel auprès de la direction, de présenter ses demandes et de défendre ses droits. Ils peuvent saisir l'inspection du travail en cas d'infraction au droit du travail ou à la sécurité.

[78] En 1945, sont institués dans les entreprises de plus de cinquante salariés, les premiers comités d'entreprises, organismes financés par l'entreprise, gérés par les salariés de celle-ci et organisant une série d'activités sociales, culturelles, sportives, de loisirs ou de formation à l'attention des membres du personnel ou de leur famille.
En 1946, le droit de grève est inscrit dans le préambule de la Constitution. La grève n'est donc plus un délit, ni un motif de rupture du contrat de travail mais elle ne doit pas faire obstacle à la liberté de travail des non-grévistes. Le travailleur gréviste ne reçoit pas de salaire.

[79] Depuis 1968, l'exercice du droit syndical est reconnu à l'intérieur de l'entreprise : constitution d'une section syndicale, collecte de cotisations, local et panneaux d'affichage réservés, distribution de journaux et de tracts aux heures d'entrée et de sortie du personnel.

dans le code du travail visent à mettre sur pied pour partie, cette " nouvelle citoyenneté " que le Premier Ministre appelle de ses vœux[80].

Adopté par le Conseil des Ministres le 4 novembre 1981, le rapport demandé au ministre du travail sur les nouveaux droits des travailleurs va donner lieu, après de longs débats au vote de quatre lois au cours de l'année 1982. Approuvées par les syndicats[81], elles donnent lieu à une forte résistance de l'opposition et du patronat. Yvon Gattaz, élu Président du CNPF en décembre 1981, rapporte le traumatisme de certains chefs d'entreprise à la lecture du projet initial qui *"prévoyait des choses insensées comme par exemple des réunions sur le lieu de travail sans autorisation, y compris pour des raisons politiques"*. C'est le droit d'expression directe des salariés (affirmé par la loi du 4 août 1982) qui provoque en effet les débats les plus passionnés. Ce texte a reconnu aux salariés un droit nouveau : celui de se réunir sur le lieu et pendant le temps de travail, pour aborder les questions touchant au contenu et aux conditions de travail. Or si ce droit à l'expression des salariés est bien une revendication des syndicats ouvriers, cette demande – à l'exception de la CFDT – a rarement figuré parmi les thèmes prioritaires des confédérations. Certains syndicats comme FO ont même toujours manifesté de la réticence. Un certain cynisme permet de remarquer que si les salariés s'expriment directement et librement, le pouvoir de représentation des syndicats en est diminué d'autant. En revanche, le patronat et l'ancienne majorité ont, au lendemain des événements de 1968, mis l'accent sur cette amélioration à apporter dans les relations sociales[82]. Comment comprendre leurs protestations véhémentes quand la gauche venue au pouvoir prétend agir dans ce sens ? Les lois Auroux sont en fait accusées d'un triple péché. Une conception antinaturelle, puisqu'elle ont été élaborées par un ministre proche de la CGT, même si on oublie son réalisme et son refus, à l'Assemblée Nationale de céder à certaines propositions plus contraignantes des députés. Une méthode d'accouchement détestable selon le patronat puisque la thèse des employeurs était de procéder progressivement et par voie contractuelle à cette réforme alors que le gouvernement Mauroy a opté pour la loi... même si l'on oublie que ce texte législatif laisse aux chefs d'entreprise mais aussi aux partenaires sociaux une grande marge de manœuvre pour codifier le droit à l'expression des travailleurs. Enfin, une "gestion familiale" douteuse puisque la loi confie aux chefs d'entreprise mais aussi aux syndicats le pouvoir de négocier et d'appliquer ensemble cette réforme alors que le CNPF voulait absolument se passer de cet intermédiaire syndical.

La consolidation des acquis sociaux

Les lois Auroux survivront à l'alternance de 1986, comme aux suivantes. La rupture libérale voulue par le gouvernement Chirac est tempérée par l'absence de remise en cause des grands acquis sociaux. La droite a bien écorné quelques acquis notamment en supprimant l'autorisation administrative de licenciement, mais elle s'est gardée de toucher à l'essentiel. Quand à l'aube de l'alternance de 1988, le Président Mitterrand se penche sur son bilan du premier septennat, il cite les lois Auroux dans le bloc des acquis sociaux qu'il entend défendre[83].

Du droit d'expression directe des salariés à l'obligation de négocier tous les ans dans les entreprises sur les salaires et les conditions de travail, de revoir les conventions collectives tous les cinq ans en passant par le renforcement du pouvoir économique du comité d'entreprise et la création des CHSCT, le bilan des réformes qui ont modernisé les rapports sociaux est impressionnant. Mais la plupart d'entre elles sont aujourd'hui tellement enracinées dans la vie des entreprises qu'on oublie de les inscrire au crédit de la gauche[84].

---

[80] *"La volonté du changement, c'est enfin la redistribution des pouvoirs, ce que j'ai appelé la nouvelle citoyenneté, par la décentralisation dans les collectivités locales, par la garantie et l'extension des droits des travailleurs dans les entreprises"* (Pierre Mauroy, Forum de " l'Expansion ", 10/11/1981).

[81] Pour autant, André Bergeron, à la tête de FO à l'époque des lois Auroux, les a largement critiquées, les qualifiant de *"poésie"*, persuadé que *"ces lois n'arrangeraient rien"*.

[82] Cf. les positions de Valery Giscard d'Estaing, le rapport de Pierre Sudreau sur la réforme de l'entreprise et la lettre de Raymond Barre demandant aux partenaires sociaux une négociation sur ce thème. Le CNPF fut loin d'être le dernier à préconiser cette réforme, sur l'initiative de mouvements d'action patronale plus dynamiques comme Entreprise et Progrès.

[83] *"Maintenant les lois Auroux acquièrent droit de cité . Au bureau, à l'atelier, à la chaîne, contraints de se soumettre aux décrets de droit divin de l'ancien patronat, combien d'hommes et de femmes s'étaient fait jusqu'ici rebelles ou robots ? C'était leur vie. Elle a changé."* (François Mitterrand dans sa *"lettre à tous les Français"*).

[84] Un rapport sur *"les lois Auroux dix ans après"*, remis par M. Michel Coffineau (PS) au Premier Ministre en 1993, annonce *"un réel essouflement" (de la signature des accords)* même si le droit d'expression des salariés, tel qu'il a été fixé par la première des quatre lois Auroux, couvre environ 50% des entreprises concernées fin 1990.

L'aménagement du temps de travail : des 39 heures à la Loi Aubry

L'état des lieux à la fin des années 1970

La législation française comporte de nombreuses dispositions qui réglementent *de facto* différents aspects de l'aménagement du temps de travail, mais le terme entre pour la première fois dans le Code du travail avec l'ordonnance de 1982, date à laquelle s'opère un changement de perspective sur la question. Avant 1982, la législation visait à réduire la durée du travail afin d'améliorer la condition des salariés. Les lois de 1986 et 1987, après celles de 1982, se sont attachées à donner aux entreprises les moyens d'un aménagement du temps de travail mieux adapté aux nécessités de la concurrence.

La loi de 1982 marque l'aboutissement d'un processus qui avait été engagé dix ans plus tôt alors que la durée effective du travail se rapprochait des 40 heures et que la loi avait apporté de sérieuses restrictions à l'usage des heures supplémentaires. L'accord interprofessionnel du 17 juillet 1981 intervient à l'issue de longues et difficiles négociations qui avaient débuté le 23 juin 1978 à l'initiative du gouvernement Barre. Le compromis repose sur un échange entre les partenaires sociaux : le patronat accepte une réduction de la durée du travail et les syndicats consentent à un assouplissement des règles de fixation des horaires. Le décret du 16 janvier 1982 s'inspire largement de ce protocole d'accord. Il établit à 39 heures la durée hebdomadaire légale du travail et généralise la cinquième semaine de congés payés. L'ordonnance de 1982 innove par rapport à la législation de 1936 en ce qu'elle ne fixe pas de cadre rigide à l'application de la durée légale mais laisse aux partenaires sociaux le soin de définir par conventions collectives les modalités concrètes d'application de loi. L'ordonnance met fin à la référence quasi mythique aux 40 heures, legs du gouvernement du Front Populaire et des grandes grèves de 1936, mais son aspect le plus novateur réside dans l'assouplissement des modalités de répartition du temps de travail dans la semaine. L'assouplissement du régime des heures supplémentaires, la modulation annuelle des horaires, l'encadrement strict du report d'heures et des dérogations à la règle du repos dominical répondent, dans l'esprit du législateur, à des exigences de compétitivité – l'accroissement de la durée d'utilisation des équipements, et l'adaptation du travail aux variations de la demande.

1981 Le "raté" des 39 heures payées 40

Le premier gouvernement socialiste nommé après l'élection de François Mitterrand en 1981 affiche l'objectif des trente-*cinq* heures, mais qui doit être atteint de façon progressive : Pierre Mauroy explique qu'on ne peut abaisser la durée du travail sans précaution, pour préserver des marges de manœuvres aux entreprises soumises à la concurrence. Il faut non seulement aller lentement vers les 35 heures – 39, puis 38, puis 37 ...– mais il faut que les entreprises aient les moyens de s'adapter. Il faut donc négocier dans les branches, puis dans les entreprises : les baisses de durée du travail doivent se faire avec une compensation partielle des salaires. Pierre Mauroy appelle les partenaires sociaux à négocier entre eux un accord-cadre et à revenir vers lui pour donner au gouvernement leurs conclusions de telle sorte que celui-ci prépare les mesures législatives et réglementaires nécessaires.

Devant cette perspective les partenaires sociaux reprennent les négociations et parviennent, difficilement, à l'accord du 17 juillet dont les grandes lignes seront reprises dans l'ordonnance de 1982. Chacun voit alors les 39 heures comme une première étape. Seule la CGT a refusé de signer : elle voulait aller plus vite. Les négociations s'engagent à tous les niveaux pour que le passage de la durée légale à 39 heures se traduise effectivement par une baisse de la durée réelle. Quelque 300 négociations de branches ou de grandes entreprises s'engagent entre partenaires sociaux.

Mais un jour, un mercredi, à l'issue du Conseil des ministres, une phrase arrête tout: une phrase du secrétaire général de l'Elysée, Pierre Bérégovoy, qui rend compte des délibérations du Conseil des ministres et annonce que le Président de la République tient à ce que les 39 heures soient payées 40. Les négociations s'arrêtent; les entreprises passent à 39 heures, sans effet sur les salaires. On ne parlera plus de réduction de la durée du travail, pendant les deux septennats[85].

1982–1996 A la recherche d'une plus grande flexibilité

La décentralisation[86] des règles d'aménagement du temps de travail, initiée par l'ordonnance de 1982, se poursuit avec les lois du 28 février 1986 (dite Loi "Delebarre"), du 19 juin 1987 (dite Loi "Seguin") et la loi quinquennale

[85] La première étape aurait été la dernière. Que s'est-il passé pour que le président de la République mette ainsi fin à un processus qu'il avait laissé son Premier ministre mettre en route ?

[86] Des normes contractuelles se substituent, avec l'autorisation du législateur, aux normes réglementaires. La loi s'autolimite au nom de la prise en compte de la diversité des situations et délègue le pouvoir qu'elle abandonne aux partenaires sociaux.

du 20 décembre 1993. Alors que la loi de 1986 n'autorise la modulation annuelle des horaires de travail que dans le cadre d'un accord de branche, la loi de 1987 accorde aux entreprises la possibilité d'instaurer de telles pratiques, en dehors d'un accord de branche, sous la seule condition d'un accord d'entreprise. En outre, elle légalise la notion de cycle plurihebdomadaire pour le calcul de la durée hebdomadaire moyenne. La loi quinquennale de décembre 1993 a créé un dispositif de modulation moins contraignant que par le passé, sous réserve d'une réduction du temps de travail. En outre, elle a donné aux entreprises de nouveaux moyens de flexibilité temporelle en modifiant le régime du chômage partiel[87] et en remplaçant le contrat d'intermittence par l'annualisation du temps partiel[88].
La loi "Robien", entrée en vigueur en octobre 1996, utilise la modulation des cotisations sociales dans le but de réduire la durée du travail. La fiscalité, parfois accusée de décourager l'emploi, doit ici permettre d'obtenir, de manière souple car négociée dans l'entreprise, un certain partage du travail[89]. Selon les principaux opposants à la mesure, cette loi, non financée par des recettes nouvelles pour l'Etat s'est révélée, au regard des emplois créés ou préservés, très coûteuse pour les finances publiques.

Le débat sur le partage du temps de travail
Depuis l'ordonnance de 1982, l'idée de diminution du temps de travail a été laissée de côté, et c'est surtout en 1993, année de forte montée du chômage, qu'elle réapparaît sur le devant de la scène. La réduction du temps de travail est peu à peu devenue une priorité des syndicats[90] et des partis de gauche, contribuant d'ailleurs à l'ancrage des Verts au sein de la gauche plurielle. La prise de conscience croissante de l'inefficacité des politiques néo-libérales a également joué, et l'élection présidentielle de 1995 représente de ce point de vue un nouveau tournant. La victoire de Jacques Chirac a en effet été obtenue grâce à un discours de dénonciation de la fracture sociale qui lui permettait de se distinguer du libéralisme classique d'Édouard Balladur. Sa principale proposition en la matière est la mise en place d'un "Contrat initiative emploi", qui sera assez vite abandonné. En face, la réduction du temps de travail n'occupe pas non plus une place centrale dans le programme de Lionel Jospin. Puis, les premières mesures du gouvernement d'Alain Juppé, loin de marquer un tournant social, vont contribuer au contraire à déclencher le mouvement de protestation sociale de novembre-décembre 1995, qui porte en creux l'appel à une autre politique. À travers la défense des statuts, c'est en effet la question de l'emploi qui domine, et la revendication d'une retraite à cinquante-cinq ans peut s'interpréter comme une demande indirecte de réduction du temps de travail.

Le sentiment se répand donc qu'il est juste, et économiquement efficace, de rétablir une répartition du revenu plus favorable à l'emploi, sans que cela risque de nuire à un investissement rendu amorphe par la stagnation de la demande salariale et non par l'insuffisance de profit. Le second argument porte sur la compétitivité internationale : augmenter le coût salarial, ce serait créer du chômage à cause des pertes de parts de marché qui en résulteraient. Or l'excédent commercial de la France éloigne la réalité d'une telle menace. Les obstacles peut-être les plus importants se trouvent du côté des salariés, qui expriment de profondes réticences. Il y a bien sûr la question de la compensation salariale : si la réduction du temps de travail doit s'accompagner d'une baisse de salaire de même ampleur, alors il s'agit d'un partage du chômage et non d'un partage du travail. Il est difficile de se mobiliser pour une baisse de salaire annoncée, surtout si on tient compte de la proportion importante de bas salaires en France. C'est pourquoi l'idée d'une réduction du temps de travail sans perte de salaire a progressivement fait son chemin et a été finalement reprise dans le programme de Lionel Jospin. Cependant, la réticence principale concerne plutôt la réalité des créations d'emplois. Une réduction du temps de travail sans embauches proportionnelles implique forcément un accroissement de la charge de travail pour les salariés en place. Cette crainte d'avoir à effectuer le même travail en moins de temps pèse évidemment sur leur perception.

---

[87] Le dispositif du temps réduit indemnisé de longue durée (TRILD) permet aux entreprises de passer le cap sans licenciements, en attendant la reprise des commandes.
[88] Ce dispositif permet d'aménager le travail à temps partiel sur l'année et non plus dans le cadre hebdomadaire.
[89] Cette loi réduit les cotisations sociales des entreprises qui abaissent d'au moins 10% la durée du travail. La diminution de cotisations atteint 40% (resp. 50%) la première année et 30% (resp. 40%) les deux années suivantes lorsque la réduction de la durée du travail est au moins égale à 10% (resp. 15%).
[90] Les nouveaux mouvements sociaux, tels Agir ensemble contre le chômage ont contribué à la mettre en avant comme l'une des armes efficaces contre le chômage. Le mouvement syndical s'est senti interpellé directement, d'autant qu'il cogère avec le patronat l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), l'organisme chargé de verser les allocations de chômage. Or ces dernières ont été sévèrement remises en cause en juillet 1992 par un accord que seule la C.G.T. a refusé de signer. Toutes ces raisons ont contribué à ce que les deux principales confédérations, C.G.T. et C.F.D.T., placent aujourd'hui la réduction du temps de travail au premier rang de leurs revendications.

La Loi Aubry

Conformément au projet économique contenu dans la plate-forme électorale du PS adoptée en décembre 1996, les 35 heures seront discutées dans le cadre d'une "conférence des salaires, de la réduction du temps de travail et de l'emploi", organisée le 10 octobre à Matignon. Le projet de loi "d'orientation et d'incitation" présenté par Martine Aubry en Conseil des ministres le 10 décembre 1997 prévoit plusieurs étapes : une durée légale de 35 heures en 2000 pour les entreprises de plus de vingt salariés, en 2002 pour les moins de vingt, une deuxième loi fin 1999 pour fixer les modalités précises de l'application de la nouvelle législation.

Le gouvernement se heurte toujours à une forte hostilité du patronat, mais aussi à des interrogations grandissantes des salariés. Dès sa présentation, la loi Aubry a été considérée par le patronat non seulement comme une "aberration", mais comme une véritable agression. Elle provoquera l'éviction de Jean Gandois et son remplacement à la tête du CNPF par Ernest-Antoine Seillière.

Le débat du projet de loi sur les 35 heures s'engage à l'Assemblée le 27 janvier. Le texte, contre le principe même duquel l'opposition s'est élevée, a été au total peu amendé. Il sera adopté le 20 mai en lecture définitive à l'Assemblée. La loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, dite "loi Aubry I", réduisant de 39 à 35 heures la durée légale du travail est promulguée au Journal officiel le 14 juin. Elle prévoit un dispositif incitatif pour favoriser la création d'emplois nouveaux au plus vite[91]. Elle mentionne aussi qu'au plus tard le 30 septembre 1999, le gouvernement présentera un bilan au Parlement et proposera un second texte de loi sur les modalités de mise en oeuvre et d'accompagnement de l'abaissement de la durée légale.

Le traitement de toutes les questions en suspens a été renvoyé à cette seconde loi, à voter avant la fin de 1999, à partir du bilan des accords conclus. Leur mesure est décevante, quantitativement et qualitativement. L'accord conclu le 28 juillet 1998 dans la métallurgie entre le patronat (UIMM) et trois syndicats minoritaires (FO, CFTC et CGC)[92] est révélateur d'une véritable tactique de contournement de la loi sur les 35 heures qui en souligne au passage les points faibles[93]. Il symbolise la volonté du patronat de faire avancer son projet concurrent d'annualisation du temps de travail, en introduisant une flexibilité accrue permettant de moduler les horaires de travail, quitte à négocier une légère réduction de leur enveloppe annuelle. Il sera donc dénoncé par la ministre de l'Emploi.

Juin 1999, Martine Aubry dévoile son projet de loi, et engage une série de consultation avec les partenaires sociaux. Gaëtan Gorce, futur rapporteur de la loi, présentera un rapport assorti de recommandations au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Le texte sera transmis au Conseil d'Etat au début de l'été, examiné en Conseil des ministres début août, pour être discuté au Parlement à la rentrée de la session d'automne. La seconde loi est votée en première lecture le 19 octobre 1999 par les députés et adoptée définitivement le 15 décembre 1999.

A l'heure où le chômage en France passe en dessous de la barre des 10%, le ministère du travail et le Medef veulent chacun en être crédité : 35 heures et emplois jeunes contre croissance durable et pragmatisme des employeurs. Seul l'avenir dira si le dispositif résiste à l'alternance, aux pressions du patronat, aux retournements de conjoncture et à l'évolution des politiques de nos voisins européens[94].

---

[91] La durée légale n'est ni une durée maximale ni une durée effective, c'est le seuil au-delà duquel les heures de travail sont considérées comme heures supplémentaires. La baisse de la durée légale n'a donc d'impact direct sur la durée effective que si elle n'est pas compensée par une augmentation des heures supplémentaires et si la création d'emplois est assortie d'avantages particuliers. C'est pourquoi la loi institue des aides publiques pour les entreprises qui anticiperaient sur le passage aux 35 heures. Pour y avoir droit, ces dernières doivent assortir une baisse d'au moins 10% du temps de travail de la création ou du maintien d'au moins 6% des effectifs, selon qu'il s'agit d'un accord "offensif" ou d'un plan social "défensif". Le barème de base est de 9000 francs par an pour chaque salarié concerné par l'accord, puis baisse de 1000 francs par an pendant cinq ans. Pour une entreprise de 100 salariés qui créerait 6 emplois, l'aide publique représenterait ainsi 106 fois 9000 francs, soit 159000 francs pour chaque nouvel emploi créé. À hauteur de salaires très moyens, l'opération pourrait être blanche du point de vue du coût salarial, au moins la première année.

[92] Ni la CGT ni la CFDT n'ont signé cet accord qui concerne un salarié du privé sur sept.

[93] Dans cet accord, le volant annuel d'heures supplémentaires qui, avec 94 heures, était depuis 1982 inférieur à la norme légale de 130 heures, passe à 180 heures. La durée annuelle du travail est fixée à 1645 heures, soit 35 heures sur 47 semaines, dans lesquelles sont réintégrés les jours fériés. Enfin, cet accord ne serait mis en œuvre qu'au 1er janvier 2000, en même temps que le passage aux 35 heures légales.

[94] La réduction du temps de travail comporte une dimension internationale importante. L'un des enseignements de l'économie appliquée est que la réussite d'une telle expérience est grandement facilitée par son extension aux pays voisins, et

Le coût du travail est un paramètre essentiel de l'économie et l'introduction d'un salaire minimum a été à cet égard une réforme très importante. Son indexation sur la progression du salaire moyen en fait une contrainte forte qu'il semble politiquement très difficile d'infléchir. Ainsi, le coût du travail en France est un sujet presque jamais abordé frontalement par les dirigeants politiques.

Le SMIG... et le SMIC

L'adoption du SMIG (Salaire Minimal Interprofessionnel Garanti)
En 1950, le gouvernement admet la libre détermination des salaires sur le plan individuel et collectif, mais par voie de la négociation et des conventions collectives. Son intervention se limite à la seule fixation d'un salaire minimal interprofessionnel[95] : votée le 11 février 1950, la loi établit un niveau horaire en dessous duquel il est interdit de rémunérer un travailleur.

Le SMIG devait être déterminé à partir d'un budget type élaboré par une commission paritaire créée à cet effet, la Commission supérieure des conventions collectives. Faute d'accord de la majorité de la Commission sur le budget ainsi élaboré pour le manœuvre célibataire de la région parisienne, le gouvernement fixe le SMIG de façon autoritaire (décret du 23 août 1950) et il est décider de l'indexer sur l'indice des prix de l'INSEE (loi du 18 juillet 1952).

Le SMIG est donc un minimum garanti à chaque salarié, qui varie à partir de 1952 selon une "échelle mobile" indexée sur les indices de prix définis par l'INSEE. Institution garantissant un minimum vital, outil de redistribution et de réduction des inégalités, de régulation de l'évolution générale des salaires, le SMIG sert aussi de référence pour les calculs des aides offertes par la législation sociale. Il est obligatoire dans toutes les branches professionnelles et dans tous les départements de métropole.

Cherchant à limiter l'inflation, l'indice des prix de l'INSEE pris en compte dans le relèvement du SMIG est régulièrement modifié par les gouvernements ; pendant la période 1956–1968, l'évolution du SMIG est beaucoup plus lente que celle du salaire moyen. Malgré la réduction des abattements des SMIG applicables en province par rapport au SMIG parisien, le salaire minimum ne concerne plus en mai 1968 qu'une proportion très faible des salariés.

La réforme du SMIC (Salaire Minimum de Croissance)
Adopté par l'Assemblée Nationale le 19 décembre (loi du 2 janvier 1970), le salaire minimum de croissance se substitue à partir du 1er janvier au SMIG. Selon la formule employée devant les députés par le Ministre du Travail M. Joseph Fontanet : *"A l'ancienne notion statique de protection d'un minimum de subsistance assuré aux moins favorisés est substituée la conception dynamique d'une participation effectivement garantie et régulièrement croissante aux fruits du progrès."* Pour déterminer l'augmentation du SMIC, les pouvoirs publics devront introduire non plus un simple maintien, mais une progression du pouvoir d'achat proche de celle enregistrée pour le salaire moyen ouvrier.

La mesure doit améliorer le sort des plus démunis et réduire l'éventail des salaires tout en préservant les employeurs de variations trop brusques qui déstabilisent les entreprises, à l'instar de la revalorisation du SMIG de 36% visant à compenser le retard accumulé et décidée au lendemain de l'accord de Grenelle du 27 mai

c'est là un point décisif. La loi Aubry a d'ores et déjà contribué à ce que le Parlement italien vote le principe d'une loi analogue pour 2001. La voie française se distingue ainsi des recommandations d'organismes internationaux, comme la Commission européenne ou l'OCDE, qui combattent le principe d'une "réduction obligatoire, massive et généralisée" du temps de travail et privilégient au contraire des formules souples favorisant le temps partiel.

[95] Cette garantie d'un salaire minimal est une vieille revendication sociale qui, au XIXème siècle s'opposait à la loi de l'offre et de la demande. Il avait fallu attendre 1899 et le décret Millerand pour obliger les entreprises applicataires de l'Etat à inclure dans leurs contrats une clause précisant que les salaires de leurs ouvriers seraient "normaux", c'est-à-dire égaux au salaire moyen de la localité. Sous le Front Populaire, la notion de minimum garanti est apparue dans la loi sur les conventions collectives avec l'institution des clauses minimales par région et qualification professionnelle : de 1926 à 1936 sont progressivement institués des salaires minima dans un certain nombre de branches professionnelles et la loi du 24 juin 1936 assure un salaire minimum à tous les salariés concernés par le champ d'application des conventions collectives. Pendant la guerre et l'immédiat après-guerre les salaires sont d'abord bloqués puis fixés de manière autoritaire. C'est en contrepartie du retour à la fixation des salaires par les conventions collectives qu'est créé le SMIG.

1968[96]. Cette hausse brutale avait favorisé une dérive inflationniste et pesé sur le taux de change. Illustration de la "nouvelle société" chère au Premier Ministre M. Jacques Chaban-Delmas, le SMIC est aussi une réponse aux leçons tirées de la revalorisation brutale du SMIG.

Le SMIC est soumis à une double procédure de révision : il est indexé directement à court terme sur l'indice des prix à la consommation (chaque hausse de l'indice d'au moins 2% entraîne son relèvement automatique) mais surtout il est révisé chaque année au 1er juillet en considérant l'évolution des conditions économiques générales, par décret gouvernemental après avis de la Commission supérieure des conventions collectives[97].

En pratique, de 1968 à 1973 le SMIC a évolué plus rapidement que le salaire horaire moyen. La politique de relèvement des bas salaires se heurte toutefois à la limite de l'effet inflationniste qu'elle engendre. Une politique très développée d'égalité sociale est difficilement compatible avec un système économique dans lequel l'efficacité est l'un des critères dominants des jugements de valeur.

La suppression du SMIC ?

Les instances patronales ont longtemps considéré que le SMIC était un frein à l'emploi – une augmentation forte du SMIC peut avoir un impact négatif sur la demande de travail des entreprises concernant en premier lieu les salariés peu qualifiés –, et auraient souhaité le voir disparaître ou diminuer[98]. Cette revendication s'est faite moins forte alors que la réduction des charges sociales sur les bas salaires a permis une baisse sensible du coût global du salaire minimum.

Du côté de l'offre de travail, le salaire minimum est aussi sujet à critiques. S'il demeure incitatif pour les salariés, ses mérites sont aujourd'hui plus discutés qu'autrefois. Le chômage, la précarité et les formes nouvelles d'emploi créent des conditions tout à fait différentes des "Trente glorieuses" et nuisent à l'efficacité redistributive du SMIC. Principalement en raison du temps partiel, une part grandissante de salariés – 15% environ en 1997 – reçoit une rémunération inférieure au SMIC mensuel. Parallèlement, un grand nombre de travailleurs s'agglutinent à ce seuil, et leur nombre grossit à chaque relèvement. Instrument de lutte contre les inégalités salariales, le SMIC français est sans réelle influence sur les inégalités de revenus. Enfin, la question du rapport entre salaire minimum et minima sociaux devient cruciale : les transitions entre l'inactivité et le travail en dépendent, et c'est à ces frontières que les problèmes de type "trappes à inactivité" se posent[99].

La notion de "revenu minimum" se distingue de celle de salaire minimum puisqu'il s'agit de subvenir à des besoins et non de partager la croissance. Son introduction aurait pu être l'occasion de supprimer le salaire minimum de façon à réduire le coût du travail non qualifié à un moment où la crise

---

[96] Cet accord voit aussi la suppression des zones d'abattement et le réajustement du salaire minimum applicable en agriculture au niveau du SMIG. Ces mesures contribuent à un resserrement modeste de l'éventail des salaires.

[97] Mais en aucun cas l'accroissement annuel du pouvoir d'achat du SMIC ne peut être inférieur à la moitié de l'augmentation du pouvoir d'achat des salaires horaires moyens enregistrés par une enquête trimestrielle du Ministère du travail.

[98] En mars 1988, le projet du CNPF d'annualiser le SMIC provoque un tollé syndical. FO déclarera à cette occasion que *"le SMIC est un acquis qui doit être préservé. Il ne se renégocie pas."*
Récemment, le débat a été relancé à la suite d'une publication par l'INSEE d'une étude sur les effets négatifs du SMIC sur l'emploi (cf. l'étude de Guy Laroque et de Bernard Salanié), selon laquelle un quart du chômage des 25–49 ans s'expliquerait par l'existence du SMIC.

[99] L'étude de Guy Laroque et de Bernard Salanié citée dans la note précédente est plus polémique en qui concerne les effets désincitatifs des minima sociaux, mettant en évidence l'existence de "trappes à inactivité" : les auteurs estiment à 46 %, soit près de 1 sur 2, les chômeurs dits "volontaires", c'est-à-dire qui restent au chômage parce qu'ils gagneraient trop peu à reprendre un emploi.
Ces résultats doivent être considérés avec prudence, cette évaluation du chômage volontaire ne prend en compte que les effets instantanés du retour à l'emploi sur les revenus. Or il faut aussi compter avec les avantages financiers ultérieurs que procurera l'emploi accepté. *"Si un RMIste accepte un temps partiel, même de courte durée, il accroît sa probabilité de trouver un emploi mieux rémunéré par la suite"*, en augmentant son employabilité (cf. l'étude de Thierry Laurent et Yannick L'Horty, publiée par le Centre d'étude des politiques économiques intitulée "Réforme du RMI et incitations à l'emploi : une mise en perspective"). On ne peut donc pas parler d'un avantage lié au chômage volontaire, puisque les RMIstes ont de fait toujours intérêt à reprendre un emploi. Mais, pour entrer dans ce cercle vertueux, il faut pouvoir supporter une baisse de revenu temporaire. D'où l'intérêt d'une allocation limitée dans le temps, comme le cumul entre revenu minimum et salaire aujourd'hui permis pendant un an. La création d'une allocation compensatrice de revenu, sur le principe de l'impôt négatif américain, que prône notamment le rapport qu'a publié le Plan sur "Les perspectives de la France" pourrait donc se justifier par le souci de réduire les inégalités, même si, du strict point de vue de l'emploi, ce dispositif pourrait entraîner un développement du temps partiel, ce qui ne présente pas que des avantages.

économique et le chômage frappaient de plein fouet la société. La gauche ne pouvait et ne voulait sans doute pas assumer une telle réforme mais si la droite s'y risquait, elle rencontrerait immanquablement une levée de boucliers de la part des syndicats et de l'opposition. Seul le patronat peut aujourd'hui revendiquer ouvertement cette réforme.

Le revenu minimum d'insertion

L'extension des minima sociaux[100] avec en particulier la création du revenu minimum d'insertion, et la politique de lutte contre les exclusions constituent les grands axes des politiques anti-pauvreté depuis 1974. Pendant la première cohabitation, un plan d'action contre la pauvreté et la précarité est adopté par le Conseil des Ministres le 29 octobre 1986.

Les préoccupations d'ordre social occupent une place très importante dans l'action de Michel Rocard Premier Ministre. La réforme la plus spectaculaire qu'il fait voter avec Lionel Stoléru, alors Secrétaire d'Etat chargé du Plan, en application des engagements présidentiels, est l'institution d'un revenu minimum d'insertion (RMI) par la loi du 1er décembre 1988, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée Nationale le 30 novembre 1988[101].

Le système adopté repose sur l'idée de solidarité: un droit nouveau est reconnu, celui d'obtenir de la collectivité des moyens d'existence, le financement étant assuré pour partie par le rétablissement de l'impôt sur la fortune. L'allocation est réservée à ceux dont les ressources n'atteignent pas un niveau déterminé. Elle est différentielle, ce qui signifie que l'allocation versée représente la différence entre les ressources du foyer et le revenu minimum garanti. Enfin, le dispositif repose sur un lien entre le versement de l'allocation et l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires[102], à travers un projet d'insertion individuel géré au niveau local: il s'agit ainsi de limiter le risque de désincitation au travail et de moraliser le fonctionnement du système tout en limitant son coût.

L'État assume la charge financière de l'allocation. Le département l'aide à financer les actions d'insertion. L'aide financière apportée aux plus démunis par l'allocation est complétée par la couverture sociale généralisée et gratuite des bénéficiaires et de leurs familles et par des mesures destinées à faciliter leur accès à un logement décent.

La loi fut soumise à un dispositif d'évaluation au terme de 3 ans, avant d'être de nouveau votée.[103]

La fiscalité est un des domaines d'intervention privilégiés du pouvoir politique. Fonction essentielle pour l'administration puisque l'impôt conditionne l'action de l'Etat, la fiscalité est restée un enjeu de société, la grande majorité des contribuables s'opposant sans succès aux hausses répétées de la pression fiscale ces dernières années. En pratique, le sujet s'est déjà prêté à de nombreuses mesures de circonstance, manipulations et effets d'annonce : baisser les impôts peut faire gagner des votes.

---

[100] Jusqu'en 1975, seules deux allocations étaient versées aux nécessiteux : le minimum vieillesse pour garantir les ressources des personnes âgées de 60 ans et plus, et le minimum invalidité de même montant qui s'adresse aux personnes de moins de 60 ans qui ne peuvent travailler.
L'allocation adulte handicapé est créée par la loi du 30 juin 1975.
L'allocation de parent isolé est instaurée en 1976.
L'allocation assurance veuvage est créée en 1981, allocation temporaire sur trois ans, et dégressive.
L'allocation de solidarité spécifique est créée en 1984, qui s'adresse aux chômeurs enfin de droits.
L'allocation d'insertion, créée en 1984, est destinée à des populations ciblées : détenus libérés, réfugiés politiques, demandeurs d'asile.

[101] Des ressources minimum de 2000 francs par mois pour une personne seule, 3000 francs pour un foyer de deux personnes plus 600 francs par personne supplémentaire, sont garanties à toute personne résidant en France, âgée de plus de vingt-cinq ans ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants et s'engageant à un effort d'insertion par la participation à différents stages ou activités.

[102] Les bénéficiaires potentiels du revenu minimum d'insertion sont les personnes physiques, résidant en France, âgées d'au moins vingt-cinq ans ou assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants, et n'ayant pas la qualité d'étudiant. Les étrangers n'en sont pas exclus dès lors qu'ils ont manifesté une certaine stabilité dans leur installation en France.

[103] Ces travaux ont notamment permis de faire un état des lieux des difficultés pratiques dans le calcul des ressources et l'attribution des allocations.

Concernant l'emploi des ressources, l'élaboration du budget résulte essentiellement d'un travail conjoint gouvernement-administration au sein des ministères, où le Parlement ne joue qu'un faible rôle : la majorité en place vote le budget. Le différentiel entre recettes et emplois – le plus souvent un déficit – peut se dégrader sous l'effet de la conjoncture lorsque l'activité économique fléchit. Aussi, l'allocation des ressources est l'occasion pour le décideur d'effectuer les arbitrages nécessaires afin que les crédits soient disponibles dans le cadre des différentes politiques.

Bien qu'elle permette de présenter baisses et hausses simultanées des prélèvements, la complexité de la fiscalité française est surtout le résultat d'une volonté politique : de nombreuses mesures incitatives ont été adossées à la fiscalité, ainsi que des spécificités catégorielles, concédées au fil des années. Dans la perspective d'une harmonisation dans le cadre de l'Europe, cette complexité (diversité des impôts, des modes de calculs, de recouvrement, des collectivités bénéficiaires...) appelle à terme une réforme considérable, tout au moins un effort de simplification et de rationalisation. Or il semble politiquement périlleux de remettre en cause la multitude de dispositifs fiscaux particuliers créés jusqu'à aujourd'hui, avec leur cortège d'ayants-droit. On comprend mieux pourquoi, faute de mieux, les petites révolutions dans la fiscalité se font par la création d'impôts supplémentaires, tels la CSG, discutée plus bas. L'ISF, présenté ci-dessous, est l'exemple-type d'impôt symbolique sur lequel se sont affrontés gauche et droite, un des cas où fiscalité et alternance ont fortement interagi au cours des dernières années.

L'Impôt de Solidarité sur la Fortune

L'impôt "sur les grandes fortunes" est créé en 1982. Il s'agit d'un impôt sur le capital. Il est supprimé en 1987 mais rétabli deux ans plus tard.

Le domaine de la fiscalité est un de ceux où le gouvernement de cohabitation prend le contre-pied d'un certain nombre de mesures adoptées par la gauche lors de son arrivée au pouvoir en 1981. La décision ayant la plus forte connotation symbolique est la suppression de cet impôt par la loi du 11 juillet 1986.

L'alternance de 1988 ramène cette forme d'impôt sous l'intitulé d'"impôt de solidarité sur la fortune" (ISF), destinée en partie au financement du Revenu Minimum d'Insertion nouvellement créé.

Impôt symbolique dont la contribution aux recettes de l'Etat est loin d'être significative, l'ISF touche un petit nombre de foyers fiscaux et reste d'un rendement dérisoire, mais ne pourrait être plus productif qu'à condition de l'étendre à des patrimoines moins élevés, ce qui n'est guère populaire. Il permet malgré tout de renseigner sur les grandes fortunes et leur répartition. Ceci n'est pas sans intérêt dans la mesure où l'absence d'harmonisation fiscale à l'intérieur de l'espace européen accroît les tentations de délocalisation de certains foyers fiscaux. Par ailleurs, on observe que seules les très grandes fortunes capables de pratiquer l'évasion fiscale, "échappent" à l'ISF.

Il reste que l'ISF est toujours très critiqué. Si une modification progressive des taux est périodiquement décidée, la suppression de cet impôt n'est pas envisageable à court terme.

La Contribution Sociale Généralisée est une réforme qui s'est développée par étapes. La première phase fut de l'instaurer à un niveau totalement indolore en la substituant à une partie des cotisations sociales et les suivantes furent d'augmenter son taux !
Loin d'être une réforme pour marquer son passage au pouvoir comme l'exemple précédent de l'ISF, la CSG constitue une réforme de fond dont le principe d'élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux à l'ensemble des revenus n'a pas été remis en cause.

La Contribution Sociale Généralisée

La genèse de la CSG
Née au début des années 80, l'idée d'un prélèvement sur l'ensemble des revenus pour financer les régimes sociaux a germé au sein du Commissariat général du Plan où elle a été soutenue par Dominique Strauss-Kahn,

alors chef du service financement. Ce dernier la proposa dès 1983 à Jacques Delors, ministre des finances de l'époque, mais l'idée ne sera pas retenue par le gouvernement Mauroy et ne verra finalement le jour que fin 1990 à l'initiative de Michel Rocard.

Dès le milieu des années 1980, Michel Rocard se laisse convaincre par plusieurs experts économistes de son entourage du poids trop élevé des charges salariales en France et de l'impact négatif qu'il a sur l'emploi. Il prend ainsi ses distances avec les réflexes keynésiens appliqués avec infortune au début de la décennie.

Par ailleurs, les modifications apportées à l'IRPP par le ministre de l'économie Edouard Balladur lors de la première cohabitation (membre du gouvernement Chirac) – la diminution dramatique de l'assiette de l'impôt – vont sceller le sort du système fiscal, en période de rigueur économique.

Reprise en 1987 par le "comité des sages" de la Sécurité Sociale mais repoussée par le gouvernement de M. Jacques Chirac, l'idée de la contribution sociale généralisée, peu vulgarisée alors, sera transformée en projet politique "acceptable" et mise en pratique quand Michel Rocard accède au poste de Premier Ministre en 1988. Les allégements de charges, prévus dans chacun des plans annuels pour l'emploi mis en œuvre par le nouveau gouvernement, marqueront pour la première fois un engagement de la gauche dans ce sens, et bien que les moyens consacrés soient limités, prépareront les esprits à l'évolution que représente la CSG.

Le retour de la gauche au pouvoir en 1988 coïncide avec une forte pression à la hausse des dépenses budgétaires[104], et ce, malgré les efforts importants consentis dès l'arrivée de l'équipe gouvernementale à Matignon dans les domaines de l'éducation, de la lutte contre la pauvreté avec le RMI. Le Président François Mitterrand se permet même parfois de compliquer la tâche du gouvernement en promettant au nom du gouvernement certains "cadeaux budgétaires" dont le financement incombe bien sûr à son Premier Ministre. En face, la ligne de la rigueur budgétaire est clairement définie par le ministre de l'économie M. Pierre Bérégovoy. Pour autant ce dernier se méfie des conséquences de la future CSG[105] ; rue de bercy, on ne traite pas ce sujet en priorité. L'arbitrage en faveur d'un prélèvement de nature fiscale plutôt qu'une charge sociale donne l'initiative de la rédaction du projet de loi au Ministre de l'Economie, ce qui ne favorise pas la rapidité.

En réalité, d'après l'un des acteurs, le processus s'est heurté à de nombreuses difficultés. Le gouvernement qui dans le cadre de la préparation du texte a l'occasion de travailler avec les présidents des commissions parlementaires des finances et des affaires sociales ou avec les organisations syndicales, anticipe une phase parlementaire houleuse. Le débat opposera notamment les tenants d'une recette de substitution – c'est la position du premier ministre – aux tenants d'une recette supplémentaire – c'est celle de la majorité de gauche.

L'adoption difficile du nouvel impôt

Le 3 octobre 1990, le Conseil des Ministres adopte le projet de contribution sociale généralisée, présenté par M. Claude Evin Ministre de la Santé. Ce projet d'impôt nouveau[106] suscite une levée de bouclier tant à droite (RPR et UDF) qu'à gauche (PCF), ainsi que de la part des syndicats à l'exception de la CFDT, dont l'hostilité témoigne de la crainte d'une fiscalisation rampante de la protection sociale.

Le 15 novembre les députés commencent à débattre du projet gouvernemental. Le 16 Michel Rocard Premier Ministre engage la responsabilité de son gouvernement sur les articles de la loi de finances pour 1991 relatifs au nouvel impôt. En retour, l'opposition dépose aussitôt une motion de censure rédigée par M. Charles Million (UDF). Le scrutin s'annonce d'autant plus serré que, pour la première fois, le PCF annonce son intention de joindre ses voix à celles de la droite. Le Premier Ministre, qui a annoncé le 15 que le produit de la CSG serait affecté aux allocations familiales, dénonce le conservatisme, qu'il soit de gauche ou de droite. Le 19, la motion de censure qui recueille 284 voix, soit cinq de moins que la majorité absolue[107], est rejetée et le projet de CSG est

[104] Manifestations récurrentes (cheminots, infirmières, gardiens de prison...), le corps social est dans la rue pour réclamer des moyens supplémentaires. La prochaine loi de programmation militaire se profile aussi à l'horizon sans que les engagements de l'Etat soit clairement définis.

[105] Alors qu'il était ministre des Affaires sociales et de la solidarité, il s'était déjà opposé à la contribution sociale généralisée proposée par Jacques Delors en 1983.

[106] Dès le 31 mai, M. Evin déclare à l'Assemblée que le Parlement sera, à la session d'automne, saisi d'un texte législatif sur une contribution sociale généralisée destinée à financer la Sécurité Sociale.

[107] Si chaque député avait suivi les consignes de son parti, le gouvernement aurait dû être renversé, la motion recueillant 13 voix de plus que la majorité absolue. En pratique, Michel Rocard est parvenu à rallier individuellement certains députés, notamment provenant des DOM-TOM, qui lui ont permis de passer outre la motion de censure.

donc considéré comme adopté. Dans son discours d'avant vote, Michel Rocard réaffirme son intention d'imposer des réformes *"à l'échelle de la décennie"*.

La CSG promise à un bel avenir dans la panoplie des instruments du système fiscal

Michel Rocard ne manqua pas de souligner que le gouvernement *"se doit être vigilant sur les moyens de mise en œuvre de cette réforme"*, prévenant les critiques en écartant *"toute fuite en avant par une augmentation des prélèvements obligatoires"* et soulignant que la CSG *"doit s'accompagner d'une maîtrise des dépenses sociales"*. De fait, le dispositif mis en place ne parviendra pas à enrayer la hausse des dépenses de santé, et pas moins de quatre gouvernements successifs auront recours à son augmentation pour rééquilibrer les finances du système de santé, chaque hausse laissant derrière elle une série de dispositions symboliques à usage politique dont l'accumulation accroît la complexité de la fiscalité française déjà réputée difficile[108].

Dans deux décisions, en 1990 et en 1993, le Conseil Constitutionnel s'est interrogé sur le fait de savoir si la montée en puissance de la CSG, prélèvement proportionnel, ne risquerait pas, à terme, de remettre en cause le principe de la progressivité, garanti dans certaines limites, par la Constitution.

La CSG a relancé, à droite, l'idée d'une réforme de la fiscalité en France à partir d'une fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu, pour donner naissance à un prélèvement à deux étages, avec une première partie proportionnelle et une seconde progressive. Actuellement, cette suggestion n'est plus guère évoquée. En revanche, à gauche, le débat se poursuit autour de la CSG, certains socialistes souhaitant instiller une dose de progressivité dans ce prélèvement[109]. De peur d'une baisse de rendement de la CSG, dont pâtirait la Sécurité Sociale, le gouvernement en place pencherait plutôt pour le statu quo.

Modification du taux de la Contribution Sociale Généralisée

1,1%	Gouvernement Rocard	1991	Mise en place de la CSG
2,4%	Gouvernement Balladur	1993	Augmentation dont une partie est déductible de l'IRPP.
3,4%*	Gouvernement Juppé	1997	Majoration et élargissement de l'assiette de la CSG. Création de la CRDS**.
7,5%*	Gouvernement Jospin	1998	Augmentation en contrepartie d'une baisse des cotisations maladie.

* Une partie de la CSG – équivalent aux 2,4 points de prélèvements institués par MM. Rocard et Balladur – est non-déductible de l'impôt sur le revenu, le solde – équivalent aux 5,1 points institués par MM. Juppé et Jospin – étant déductible.
** Aux 7,5 points actuels de la CSG s'ajoute également un autre prélèvement dont l'assiette est un petit peu plus large : la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) dont le taux est de 0,5% et qui devrait rester en vigueur jusqu'en 2014.

En réfléchissant à l'impact de l'alternance au pouvoir sur la conduite des réformes au cours des vingt dernières années, le premier exemple qui vient souvent à l'esprit est celui des nationalisations et privatisations.

Archétype de la réforme idéologique en 1981, les nationalisations à 100% du capital ont été remises en cause dès la première alternance. La gauche s'est ensuite elle-même convertie aux privatisations, qui constituent en outre des recettes appréciables pour le gouvernement. L'existence du marché et le fait que l'Etat n'administre plus l'économie sont aujourd'hui parfaitement intégrés, de sorte que les allers-retours ont cédé la place à une convergence de point de vue. Dans le domaine socio-économique, les querelles idéologiques se sont déplacées principalement sur la réduction du temps de travail.

Nationalisations, Privatisations

Considérée comme la grande réforme de structure du gouvernement de gauche au lendemain de l'alternance de 1981, la nationalisation d'un pan important de l'industrie et des banques a pour objectif, selon les conceptions

[108] Les principales questions soulevées à propos de la CSG sont : la déductibilité partielle de l'IRPP (double imposition), les exemptions et dispositions de seuil (relatives à la redistribution), les catégories de revenus touchés (revenus du capital notamment)...

[109] Cette piste figurait dans la plate-forme commune PS-Verts pour les élections législatives de 1997. Il y était prévu que *" les cotisations salariées seront remplacées par une CSG élargie, rendue progressive par un abattement à la base favorisant les bas salaires. "*

traditionnelles de la gauche en France, d'assurer à l'Etat la maîtrise de l'activité nationale au travers d'un secteur public élargi[110].

La mise en œuvre du programme de nationalisation

Ce dossier à forte charge symbolique donne lieu à un débat interne au gouvernement sur le niveau de prise de participation de l'Etat dans les sociétés concernées, le Président de la République et le Premier Ministre tranchant en faveur de nationalisations à 100%, contre l'avis de certains ministres préconisant une participation à 51% (MM. Badinter, Delors, Rocard). Seront finalement nationalisées par la loi du 13 février 1982 cinq groupes industriels (Compagnie Générale d'Electricité, Saint-Gobain-Pont-à-Mousson, Péchiney-Ugine-Kuhlmann, Rhône-Poulenc, Thomson-Brandt), deux compagnies financières (Paribas et Suez), une trentaine de banques française détenant plus d'un milliard de francs de dépôts ; s'y ajoutent la transformation en actions de prêts accordés par l'Etat aux sociétés sidérurgiques Usinor et Sacilor (loi de finance rectificative du 18 novembre 1981), l'acquisition de la majorité du capital des entreprises d'armement Dassault et Matra, le réaménagement du capital des filiales françaises des sociétés ITT-France, CII-Honeywell-Bull, et Roussel-Uclaf.

Les privatisations de la première cohabitation

Le retour au pouvoir de la droite modérée, en 1986, entraîne une première vague de privatisations, interrompue par un nouveau changement de majorité politique en mai–juin 1988.

La loi du 2 juillet 1986 prévoit le transfert du secteur public au secteur privé de soixante cinq entreprises du secteur industriel, bancaire ou des assurances, y compris d'entreprises dont la nationalisation remonte à 1945. C'est la loi du 6 août 1986 qui définit les modalités d'application de ces privatisations : celles-ci sont fondées d'une part sur la constitution par le ministre de l'économie de noyaux d'actionnaires stables (soixante dix entreprises furent retenues, à la suite d'appels d'offres, pour faire partie de ces noyaux durs), d'autre part sur la mise en vente sur le marché boursier du reste des actions ; les privatisations rencontrent un grand succès auprès des petits actionnaires.

La calendrier de mise sur le marché des actions des sociétés visées par la loi de privatisation subit une grande perturbation avec le krach boursier du 27 octobre 1987[111]. Ce sont finalement, au terme de la période de cohabitation quatorze entreprises qui auront été privatisées, parmi lesquelles Saint-Gobain, la Compagnie Générale d'Electricité, Paribas, Suez, la Société Générale et le Crédit Commercial de France.

La politique du " Ni-Ni " et les vagues successives de privatisation

Le thème des nationalisations et des privatisations est l'illustration la plus spectaculaire de la stabilisation des politiques au terme de trois alternances[112]. L'un des engagements du Président François Mitterrand dans sa *"Lettre à tous les Français"* consiste en l'arrêt du programme des privatisations lancé par MM. Chirac et Balladur, mais sans remise en cause de celles déjà réalisées. C'est fameuse formule du "Ni-Ni". Seules quelques adaptations sont apportées à la situation existant en mai 1988[113].

---

[110] L'idée même de nationalisation, placée au cœur de son programme électoral, semblait déjà anachronique dans une majorité de pays à économie de marché. Rapidement les nouveaux responsables purent constater que leur liberté d'agir à contre-courant, dans un pays où l'économie se trouvait de plus en plus ouverte au monde, était très limitée. Dès 1983, ils firent l'apprentissage de la rigueur budgétaire et salariale. Abandonnant certains de leurs dogmes les plus chers, ils gardèrent cependant longtemps la conviction qu'il était nécessaire de préserver un large secteur financier industriel et commercial contrôlé par l'Etat.

[111] La privatisation de Matra prévue pour fin octobre n'interviendra qu'en janvier 1988 ; quant à la suite du programme et en particulier le retour au privé des grandes compagnies d'assurances (UAP et AGF), elle est reportée au delà de l'élection présidentielle. Se rattache cependant au processus des privatisations la mutualisation de la Caisse Nationale du Crédit Agricole, instituée par la loi du 18 janvier 1988 .

[112] La modernisation de l'économie française en vue de l'ouverture du grand marché européen au 1er janvier 1993 constitue la grande ambition du Président et de son Premier Ministre, en ce début de second septennat. Des tempéraments et des inflexions sont apportés aux politiques menées entre mars 1986 et mai 1988, mais le balancier de l'alternance, s'il stoppe certaines évolutions, ne va pas jusqu'à remettre en cause certaines décisions de la période précédente. La politique économique que M. Michel Rocard entend mener est résumée dans sa formule " Une France qui gagne dans une Europe unie ".

[113] Une loi du 10 juillet 1989 permet au Ministre de l'économie et des finances de s'opposer à "toute acquisition d'actions au capital des sociétés privatisées, aboutissant à une augmentation de 10% ou plus de la participation d'une ou plusieurs personnes de concert" ; le désir du gouvernement socialiste de favoriser un rééquilibrage des "noyaux durs" mis en place par M. Balladur dans le capital des sociétés privatisées déclenche une polémique, particulièrement à propos de la recomposition du capital de la Société Générale, qui débouche sur l'élaboration d'une loi réformant dans le sens d'une plus grande transparence la Commission des Opérations de Bourse ainsi que le régime des offres publiques d'achat.

La remise en cause du "Ni-Ni" intervient en avril 1991, date à laquelle un décret du gouvernement de Michel Rocard autorise les entreprises publiques à ouvrir leur capital à hauteur de 49,9% à des actionnaires privés. Trois opérations vont alors s'enchaîner en quelques mois, touchant le Crédit Local de France en décembre 1991 (20% du capital), Elf-Aquitaine en mars 1992 (2,3% du capital) et enfin Total en juin 1992, dans lequel la part directe de l'Etat passe de 33,9% à 15%.

La majorité nouvelle sortie des urnes en mars 1993 maintient l'architecture définie en 1986, avec quelques innovations[114]. Malgré sa "majorité introuvable", le gouvernement Balladur, pour faire adopter la nouvelle loi de privatisation, doit recourir à l'article 49-3 de la Constitution. L'opposition parlementaire a l'intention de déposer pas moins de trois mille sept cents amendements, dont la discussion aurait duré de longs mois. Afin de rendre inopérante la manœuvre d'obstruction, le gouvernement a donc engagé sa responsabilité sur ce texte le 8 juillet 1993. La motion de censure déposée à l'Assemblée Nationale par l'opposition contre ce programme ne recueille que 90 voix, bien loin du seuil des 289 voix nécessaire pour renverser le gouvernement et empêcher l'adoption du texte.

La liste des vingt et une sociétés visées par la loi de 1993 reconduit les entreprises qui restaient à privatiser en 1988 et leur ajoute huit autres affaires appartenant au secteur concurrentiel ; les entreprises en situation de monopole (France Télécom, La Poste, EDF-GDF, la SNCF, la RATP, Charbonnages de France etc.), certaines entreprises oeuvrant pour la défense nationale (GIAT Industries, Dassault-Aviation, la Société nationale des poudres et explosifs) et d'autres affaires spécialisées dans la communication (France 2-France 3 et Radio France) ont été exclues du programme.

Décidé à poursuivre la vague de privatisations engagées depuis 1993, le gouvernement Juppé a mis en œuvre quelques grandes offres publiques de vente : celles d'Usinor-Sacilor, en juillet 1995, de Pechiney, en décembre 1995, et des AGF en mai 1996. Deux privatisations commencées par le gouvernement Balladur ont pu être achevées : celle de Bull, engagée en 1994, et celle de Renault où l'Etat, tout en restant le principal actionnaire, a mis en vente en juillet 1996 les 6 % du capital qui ont fait basculer le constructeur d'automobiles dans le secteur privé. Les tergiversations du gouvernement autour de la stratégie de privatisation de Thomson se solderont par un échec.

Les privatisations de la "gauche plurielle"

Après l'alternance de 1997, une des premières tâches de Bercy sera de rebaptiser la Commission de privatisation, créée par Edouard Balladur, "Commission des participations et transferts". Dominique Strauss Kahn déclare : *"Ce qui est public reste public, sauf s'il y a de bonnes raisons que cela change. Ce qui est privé reste privé, sauf s'il y a de bonnes raisons que cela change."* En réalité, dans la plupart des dossiers sensibles, la paternité de la décision revient aux prédécesseurs de Dominique Strauss Kahn qui avaient pris des engagements dans ce sens auprès de la Commission européenne (Crédit Lyonnais, GAN-CIC, Marseillaise de Crédit, Crédit Foncier, Air France, Thomson Multimédia). Toute l'habileté du nouveau ministre aura surtout consisté à venir à bout des équations que ses prédécesseurs avaient été incapables de résoudre.

Dans ce domaine, le dogme et l'idéologie cèdent la place au pragmatisme. Le Ministre de l'Economie démontrera en outre qu'il sait faire passer l'intérêt industriel en premier, en particulier dans le domaine de la Défense (fusion Aérospatiale–Matra et rapprochement avec DASA pour former EADS), ou des télécommunications (ouverture du capital de France Télécom).

[114] Le choix des membres des groupes d'actionnaires stables des entreprises privatisées repose désormais sur l'avis conforme de la Commission de privatisation, alors qu'en 1986, le ministre de l'économie décidait presque souverainement (la procédure avait donné lieu à des procès d'intention et à une polémique sur "l'Etat RPR"). D'autres innovations techniques d'inspiration anglo-saxonne sont adoptées (*bookbuilding* pour les tranches institutionnelles, paiements échelonnés pour les actionnaires, offre de tranches spécifiques pour les investisseurs institutionnels dans des conditions de droit commun). Comme en 1986, le texte de 1993 prévoit l'existence d'actions spécifiques pour permettre à l'Etat de protéger certains intérêts nationaux dans des secteurs d'activité jugés stratégiques ; créés par décret au cas par cas, les droits attachés aux actions spécifiques sont illimités dans le temps, à la différence des *golden shares* de l'époque 1986 - 1988. En outre, tout dépassement d'un seuil de 5% de participation dans le capital d'entreprises oeuvrant pour la santé, la sécurité ou la défense nationale est soumis à l'agrément préalable du gouvernement et le seuil maximal uniforme de 20% pour la cession du capital d'une entreprise à des intérêts étrangers (hors union européenne), réduit à 10% en cas d'instauration d'une action spécifique, a été supprimé.

En terme de recettes encaissées par l'Etat, le gouvernement Jospin a plus privatisé que chacun des gouvernements de droite qui l'ont précédé, et ce, alors que les privatisations sont le plus souvent partielles. Le désengagement de l'Etat dans certains pôles industriels est étudié au cas par cas. D'ailleurs la règle n'est plus l'offre publique de vente sur la totalité du capital, les procédures adoptées étant très diverses (opérations de gré à gré et/ou publique, en plusieurs étapes etc.).

Avec l'envolée des cours de bourses en 1999, les participations de l'Etat ont vu leur valorisation s'accroître de façon significative, ce qui a fait dire que l'Etat était encore assis sur un "trésor de guerre". S'il est incontestable que certaines transactions ont permis de dégager des marges de manœuvre budgétaires, notamment lorsque le strict respect des critères de Maastricht conditionnait le passage à l'Euro dans la première vague, la logique de ces transferts n'est jamais purement financière. L'Etat devient ainsi un "gestionnaire du pôle public", attentif aux réalités sociales des entreprises comme à leur rentabilité économique. A ce titre, la gauche plurielle a incontestablement plus de facilité que le gouvernement précédent pour traiter les problèmes sociaux induits par ces opérations. Même si les marges de manœuvre étaient étroites, l'ouverture du capital d'Air France avec un ministre communiste aux Transports a sans doute été un atout.

Le bilan des allers-retours successifs entre nationalisations et privatisations est difficile à établir. Alors que la première décennie reste marquée par une opposition idéologique forte, la seconde voit la conversion du pouvoir politique aux réalités de l'économie globalisée et donc à un certain renoncement dans son interventionnisme. Cette parenthèse aura sans nul doute permis de protéger et de fortifier plusieurs grands groupes français dans la compétition internationale[115] et d'accompagner au mieux ceux dont la restructuration était inéluctable. Cette histoire a évidemment d'autres lectures plus politiques... Pour l'avenir, la montée en puissance de Bruxelles, comme instance de contrôle de la concurrence – aides d'Etat notamment – et des concentrations, va probablement entériner la tendance actuelle. Mais on peut anticiper que la question de la gestion des services publics fera renaître le débat de l'Etat-patron, avec en toile de fond, des expériences très différentes chez nos partenaires européens.

La réforme de l'assurance maladie fait partie des grandes réformes de société maintes fois repoussées. Il a fallu près de vingt ans de plans de rééquilibrage successifs, la mise en évidence d'abus et de gaspillages, mais surtout la perspective d'une faillite généralisée du système pour qu'une réforme ambitieuse soit mise en œuvre. L'assurance maladie fait partie des acquis sociaux chers aux Français, or la maîtrise de l'offre de soins, clé de la réforme Juppé, a souvent été présentée par ses détracteurs comme une rationnement des soins. Dans ce domaine, les marges de manœuvre du gouvernement sont souvent extrêmement réduites pour restructurer un système aux rouages complexes sans en modifier trop profondément les grands principes fondateurs.

Réformes de l'assurance maladie : la réforme Juppé

Le problème de financement de l'assurance maladie, au sein de l'ensemble plus vaste que représente la Sécurité sociale, s'est posé aux gouvernements successifs qui n'ont cessé de chercher les moyens de juguler l'augmentation continue[116] des dépenses de santé[117] dans les dernières décennies.
Si jusqu'au milieu des années 1970, la forte augmentation des dépenses de santé n'a pas entraîné de déséquilibres financiers majeurs, c'est que les progression respectives des recettes, fonction des salaires donc de l'activité économique, et des dépenses, obéissant à leur logique propre, ont été compatibles. La fin des "Trente glorieuses"

[115] Même les grands patrons reconnaissent aujourd'hui l'avantage presque déloyal d'avoir l'Etat comme actionnaire, notamment en terme de contrôle par les investisseurs institutionnels et de renversement du pouvoir (OPA, OPE...).
[116] De l'ordre de 9% par an en 1995, de 5 à 6% sur la période récente.
[117] Les prestations de santé représentent le deuxième poste des prestations sociales reçues par les ménages ; elles couvrent la maladie, la maternité, l'invalidité, ainsi que les accidents du travail et les maladies professionnelles. Si l'on ajoute les prestations en nature des services sociaux aux prestations versées on obtient les *dépenses totales de santé*, qu'on peut évaluer au moyen des agrégats suivants :
– la *consommation de soins et de biens médicaux* inclut les soins hospitaliers et de sections médicalisées, les soins ambulatoires, transports sanitaires et biens médicaux,
– la *consommation médicale totale* inclut en outre la médecine préventive,
– enfin, les *dépenses nationales courantes de santé* correspondent à l'ensemble des consommations de soins et de biens médicaux, des indemnités journalières, des subventions au système de soins, des dépenses de prévention, des dépenses de recherche et de formation et des dépenses générales.

et la crise persistante ont mis à mal cet équilibre. Au début des années 1990, le déficit du régime général d'assurance maladie a pu être maîtrisé par une série de mesures ponctuelles touchant surtout la demande de soins (limitation des remboursements et prélèvements supplémentaires essentiellement) comme le rappelle le graphique à la fin du présent encadré.

Mais à partir de 1991, le déficit du système va se creuser dangereusement obligeant le gouvernement à l'action sous peine de voir le système existant disparaître. On évoque déjà à la fin des années 1980 une "réforme structurelle" de la Sécurité sociale dans son ensemble. Ainsi, en 1987, Philippe Seguin Ministre des Affaires Sociales engage une réflexion préparatoire sur l'avenir du système : il convoque les "états généraux" de la Sécurité sociale et confie à un groupe de sages, désignés en dehors des clivages politiques, la réalisation d'une expertise de la situation ainsi que la mise en forme de solutions possibles. Mais la proximité des échéances présidentielles empêchera toute réforme structurelle[118] et le travail de proposition s'enlisera au niveau du CES après l'alternance[119].
La grande innovation du gouvernement Rocard sera bien sûr la contribution sociale généralisée contribuant au financement du système global de la Sécurité sociale (novembre 1990). Un projet de refonte globale du système hospitalier verra aussi le jour en juillet 1991 mais à l'issue de plusieurs mois de préparation il ne comporte que de simples aménagements[120]. En 1992, le rapport Béraud évalue le montant des abus et gaspillages à 120 milliards de francs, dont 60 seraient récupérables grâce à un renforcement des moyens de contrôle et d'évaluation.
Après l'alternance de 1993, Edouard Balladur passe commande d'un "Livre blanc sur le système de santé et d'assurance maladie"[121], supposé préparer une réforme de grande ampleur. En attendant, un nouveau "plan Veil" est adopté en juillet 1993. D'autres rapports sur le financement de la protection sociale ont été publiés à la même époque : "Santé 2010" (Plan, juin 1993), "Coût du travail et emploi : une nouvelle donne" (Gérard Maarek, rapporteur du groupe perspectives économiques du Plan, octobre 1994), et le rapport du Commissaire au Plan Jean-Baptiste de Foucauld sur le financement de la protection sociale (juin 1994). Les déficits records du régime général de l'assurance maladie incitent à revoir de fond en comble le système de santé : de 3 MdF en 1991, on passe à 6,3 MdF en 1992, 27,3 MdF en 1993, 31,5MdF en 1994 et 39,7 MdF en 1995 ! Malgré certains succès, avec la signature de la convention d'octobre 1993 instituant les références médicales opposables (créées par la convention de 1990 mais rendues opposables par celle-ci) pour proscrire les comportements abusifs et la conclusion d'accords de maîtrise avec certains secteurs de l'offre de soins aboutissant à la mise en place d'enveloppes globales de dépenses (infirmières en 1993, masseurs kinésithérapeutes en 1994), les difficultés croissantes du Premier Ministre sur le terrain social viendront à bout des velléités de réforme du gouvernement. La ministre des affaires sociales Simone Veil se heurte en outre à des conflits d'intérêts au sein du gouvernement et à l'éclatement des structures et des responsabilités du système à réformer. Seule une "petite réforme" (adoptée le 13 juillet 1994) sera proposée à la veille de l'échéance présidentielle de 1995, qui renforce le contrôle du Parlement, clarifie les relations Etat–Sécurité sociale et instaure une séparation financière des quatre branches de la Sécurité sociale (maladie, retraite, famille, accidents du travail). La recommandation d'un recours maîtrisé aux médicaments génériques et le début de mise en œuvre du dossier médical[122] datent aussi de 1994.

[118] Remis au Premier Ministre en mai 1987, le rapport des sages inspirera les mesures d'urgence de juin 1987 prises par le gouvernement pour assurer l'équilibre du système, et alimentera le débat au sein des états généraux (clôturés fin novembre1987), puis au sein du CES (demande du gouvernement en février 1988). Le gouvernement de droite, un temps accusé par la gauche de vouloir ouvrir la porte à une gestion privée, confortera la place du système de retraites par répartition, en insistant sur la capitalisation "à titre de complément nécessaire" et adoptera la même attitude concernant l'assurance maladie, cherchant à éviter le choix ultime évoqué par les "sages" entre une "régulation administrée" des dépenses (type service national de santé à l'anglaise) ou une "régulation par la concurrence". En demandant "comment dépasser un choix tranché" entre les deux options, et en recherchant "de façon plus pragmatique des instruments de régulation efficaces du côté des prescripteurs [notamment par une "autodiscipline"] et des assurés", il optera pour le maintien du système actuel, mi-libéral (pour les médecins de ville), mi-public (pour les hôpitaux).
[119] Le projet d'avis du CES sur le texte rédigé par M. Yvon Chottard, qui incluait notamment la proposition de transformer l'assurance vieillesse, alors constituée par annuités, en système par "points" proportionnel aux cotisations versées, soulèvera de vives critiques de la part des syndicats et sera rejeté.
[120] Le Rapport de la mission d'information, de concertation et de proposition sur la réforme hospitalière est remis en avril 1990 au ministre de la santé et détaille les grands principes du projet de réforme.
[121] Signé par Raymond Soubie, Christian Prieur et le Pr Jean-Louis Portos.
[122] Prévu par la convention médecins-Sécurité sociale et la loi du 18 janvier 1994 sur la santé et la protection sociale, le dossier médical s'adressera aux 4,7 millions de personnes âgées de plus de soixante-dix ans qui souffrent d'au moins deux pathologies. Après évaluation, il devra être étendu à d'autres populations à partir de 1997, puis généralisé.

La réforme Juppé

A l'automne 1995, le système paraît complètement épuisé. Le plan Veil de 1993 ne s'est pas attaqué aux causes structurelles du déséquilibre. L'assurance maladie subit de plein fouet la stagnation de la masse salariale et la montée du chômage, son déficit prévisible pour l'année dépasse les 30 MdF. Le Premier Ministre Alain Juppé tente d'innover. Il s'attaque à la préparation d'une "réforme qui fera date" dès le début de l'été. Mettant à profit l'éclatement des ministères sociaux, aucun des services n'est informé de l'ensemble du projet. Autour d'Alain Juppé, une poignée de fidèles collaborateurs travaille dans le plus grand secret sur l'"opération Sécu"[123]. En août, la CFDT est approchée comme allié potentiel, ainsi que la Mutualité française. Le scénario est bouclé fin août, de concert avec le Chef de l'Etat. Le contenu du plan sera gardé secret jusqu'au dernier moment. Même les ministres sociaux et leurs cabinets seront victimes d'une opération de diversion[124]. Le 15 novembre 1995, il détaille devant l'Assemblée les grandes lignes de sa réforme. Saluée à droite comme à gauche, elle frappe par son ampleur[125] et son ambition.

Le projet de réexamen de certains régimes de retraite, contenu dans le plan, déclenche un mouvement social d'une grande ampleur qui paralyse la France pendant près d'un mois. Le gouvernement, après s'être obstiné, cède et renonce aux volets "retraites" et "famille", l'assurance maladie se retrouve alors sur le devant de la scène. La période est propice aux hésitations. Sur la restauration de la compétence du Parlement en matière de Sécurité sociale, la réforme de la Constitution puis le débat sur la loi organique vont être l'occasion d'un bras de fer entre les parlementaires qui ne veulent pas servir de faire valoir et le gouvernement peu disposé à partager son pouvoir[126]. Sur le fond, c'est à dire la maîtrise de l'offre de soins, le 24 avril 1996 sont publiées les trois ordonnances portant sur les dépenses hospitalières, les dépenses ambulatoires et les structures de gestion des soins[127]. Si le courage politique n'a pas manqué pour résister face aux pressions conservatrices et corporatistes de

---

[123] Sur le sujet, on pourra relire avec intérêt les chapitre IV et V de l'ouvrage de Gilles Johanet L'échec et le défi, *Seuil*.

[124] Il s'agissait alors de parcourir la France pour recueillir les propositions des acteurs de terrain sur le contenu de la réforme. Orchestrée par les préfets, cette nouvelle campagne de séduction occupera les ministres sociaux pendant cinq semaines. Munis d'un argumentaire concocté par les conseillers du Premier Ministre, ils prennent leur bâton de pèlerin pour écouter les interventions de responsables syndicaux locaux, de représentants d'associations et d'élus locaux. Ces "forums " tenus durant quelques heures n'apporteront rien de concret. Ils n'étaient pas destinés à cela. Au contraire, ils épuisent les cabinets des ministres et les éloignent de Paris, où le Premier Ministre met la dernière main à son plan.

[125] Son plan associe le Parlement au budget social. Chaque année (aux termes de la révision constitutionnelle de février 1996), il devra décider des orientations de la politique de santé et du budget de la Sécurité sociale avec des objectifs définis pour chaque branche. Les caisses de Sécurité sociale, qui étaient jusque là chasse gardée de F.O., ne sont plus gérées par les seuls syndicalistes, représentants en nombre égal des salariés et des employeurs. Désormais, à côté des anciens administrateurs, des "personnes qualifiées" désignées par l'Etat siègent au sein des conseils d'administration.

Une réforme hospitalière est engagée. La présidence des conseils d'administration des hôpitaux ne revient plus au maire ; les directeurs des établissements les plus importants sont nommés en Conseil des ministres. Plus importante et plus positive est la mise en place d'une procédure d'accréditation qui oblige les services hospitaliers à prouver leur compétence et à justifier leurs activités s'ils ne veulent pas être supprimés.

La médecine de ville n'échappe pas à la réforme. Des budgets globaux lui sont fixés. En cas de dépassement, des reversements d'honoraires sont prévus. Les rôles respectifs des généralistes et des spécialistes sont plus ou moins définis. Dans un souci de lutte contre le gaspillage médical, quarante cinq millions de carnets de santé sont imprimés et distribués. En fait, ils n'ont guère été utilisés et sont déjà oubliés.

Enfin, pour mettre fin encore une fois au déficit de la Sécurité sociale, un nouveau prélèvement est institué pour treize années : la contribution au remboursement de la dette sociale (le CRDS) qui s'applique, à l'instar de la CSG, à l'ensemble des revenus. La hausse de la CSG et des cotisations maladies est également utilisée.

[126] L'opposition se cristallisera sur le champ du débat et du vote parlementaire : à l'instar des compétences qu'il possède pour le budget de l'Etat, le Parlement votera-t-il les recettes et les dépenses de la Sécurité sociale ou seulement les dépenses ? Un accord de compromis sera passé : le Parlement sera amené à voter l'évolution des dépenses en fonction de l'évolution des recettes dont il débattra mais qu'il ne votera pas. Si le montant des dépenses dépasse le taux voté, le gouvernement ne sera pas tenu de présenter une loi de financement rectificative...

La Cour des Comptes est appelée à rendre compte chaque année au Parlement de leur "application" (alors que pour le budget de l'Etat, le terme employé est "exécution").

[127] L'accès au soins est réformé : l'objectif d'une meilleure coordination des soins se traduit par l'expérimentation de filières de soins organisées à partir du médecin généraliste. Une innovation concerne la limitation de la prise en charge aux besoins "médicalement définis". En revanche, la dispensation des soins obéira à des règles entièrement modifiées : le taux d'évolution des dépenses qui était déjà opposable aux cliniques le sera aussi pour les soins ambulatoires. Les sanctions en cas de dépassement seront à la fois collectives et individuelles, la modulation de la quote-part du reversement à acquitter par chaque médecin devant être définie par les parties conventionnelles – caisses et syndicats de médecins. Pour les hôpitaux publics ou privés, le régime de responsabilité est renforcé, avec la création d'agences régionales hospitalières – habilitées à signer des contrats (d'objectifs de qualité et de soins) avec chaque établissement – renforçant la tutelle de l'Etat et l'instauration d'une accréditation par laquelle la qualité des soins devient opposable. L'ordonnance vise aussi à moderniser la circulation des données du système de soins, elle prévoit avant l'an 2000 l'attribution d'une carte à puce à chaque Français et

toute part, la réforme n'en est pas moins exempte de défauts : elle reste muette sur les problèmes de cloisonnement, l'éducation sanitaire, la coordination des recherches fondamentale et clinique, la prévention, la notion française de secret médical... Il s'agit donc d'une première étape.

Les mesures complémentaires depuis 1997

Après les législatives anticipées de 1997, le gouvernement Jospin présente à son tour un plan : la restructuration du parc hospitalier, la lutte contre les dépenses pharmaceutiques avec la promotion de médicaments génériques. Les conventions de médecins généralistes de 1997 et 1998, pivot du plan Juppé, ont créé le médecin référent, médecin généraliste constituant, dans le cadre d'un abonnement de l'assuré social, le passage obligé vers un médecin spécialiste. Mais annulées par le Conseil d'Etat en juillet 1998, elles devront être renégociées. En outre, des mesures d'urgence doivent de nouveau être prises pour freiner la dérive des dépenses de médecine libérale. L'année suivante, le Conseil d'Etat annulera en partie le dispositif contractuel de maîtrise des dépenses liant les médecins généralistes à la Sécurité sociale (avril 1999). Le grand chantier du gouvernement Jospin sera la création de la couverture maladie universelle (CMU) permettant aux plus démunis d'avoir un meilleur accès aux soins. Présenté en conseil des ministres le 3 mars 1999, elle sera définitivement adopté le 30 juin 1999[128].

L'assurance maladie est un des grands acquis sociaux de la société française et l'opinion peut à tout moment se mobiliser pour la défendre. Jamais elle n'a été remise en cause dans son principe. Concernant son financement et ses modalités de gestion, les déficits successifs et l'explosion des dépenses ont servi de révélateur de la crise que traverse actuellement le système de santé. Alors qu'une quinzaine de plans depuis 1975 ont été mis en place pour limiter la demande, le véritable tournant a été pris dans les années 1993–1995 et l'objectif de maîtrise de l'offre trouve sa concrétisation dans la réforme Juppé. Difficile à opérer politiquement, car il modifie en profondeur les relations entre les différents acteurs du monde de la santé (médecins généralistes et spécialistes, caisses, syndicats, Etat...) et contraint sensiblement le médecin dans l'exercice de sa profession, ce tournant n'en est pas moins jugé nécessaire. En effet, les causes du dérapage des dépenses sont multiples. Les unes, comme le vieillissement de la population, sont inévitables. D'autres, sociologiques, sont délicates: la santé n'a pas de prix. Mais certains facteurs sont contrôlables. La santé est un domaine dans lequel l'offre crée sa propre demande, et le contrôle de l'offre est la clé du problème. La mise en place d'instances d'arbitrage de la dépense en est une condition nécessaire, mais non suffisante, la modernisation de la gestion du système, la définition d'une véritable politique de santé publique doivent aussi contribuer à améliorer à long terme l'efficacité globale du système.

L'historique de la "sécu" depuis 1967 est éloquent comme le montre le graphique suivant qui représente le solde général de la sécurité sociale en ordonnées année après année entre 1967 et 2000 :

rend obligatoire la saisie des données par les praticiens ; elle prévoit en outre la constitution d'un système d'information commun aux administrations de l'Etat et aux organismes d'assurance maladie.

[128] La veille, les sénateurs avaient déposé un contre-projet consistant à promouvoir une allocation personnalisée à la santé (APS), à l'instar de l'allocation personnalisée au logement.

Plans ou mesures de maîtrise des dépenses de santé : principales actions sur la demande (1975–1995)

Plan Durafour	1975	Réduction de la TVA sur les produits pharmaceutiques Déplafonnement de la part salariale de la cotisation sociale
Plan Barre	1976	Relèvement des cotisations maladie et vieillesse Hausse du ticket modérateur des auxiliaires médicaux (de 25% à 30%) Création d'une nouvelle catégorie de médicaments à taux de remboursement réduit
Plan Veil	1977	Augmentation des cotisations maladie des salariés agricoles et des "plus de 65 ans" Obligation de cotisation pour les retraités Hausse du ticket modérateur sur certains médicaments dits "de confort"
Plan Barrot	1979	Poursuite de la loi Veil Blocage des budgets des hôpitaux et des honoraires médicaux
Plans Questiaux et Bérégovoy	1981–1984	Déplafonnement partiel de la base des cotisations patronales et doublement de la taxe sur les primes d'assurance maladie Instauration à l'hôpital d'un budget global fixé annuellement en fonction d'un taux directeur non révisable établi au plan national Institution d'un forfait hospitalier à la charge du malade hospitalisé (participation aux frais non médicaux) Baisse du taux de remboursement sur plus de treize cents médicaments Réductions de certaines prestations familiales
Plan Delors	1983	Augmentation des taxes sur le tabac et l'alcool, et la publicité pharamaceutique Instauration d'un prélèvement exceptionnel de 1% sur les revenus imposables
Plan Dufoix	1985	Hausse du ticket modérateur et déclassement de 379 médicaments de confort
Plans Seguin	1986–1987	Prélèvement exceptionnel de 0,5% sur les revenus Taxe supplémentaire sur le tabac Limitation des droits des salariés bénéficiant d'une prise en charge totale (les 100%) Le forfait hospitalier passe à 25F
Plan Evin	1988–1989	Augmentation des cotisations des salariés et du forfait hospitalier Adoption du principe d'un budget global pour les soins ambulatoires Introduction de la "régulation médicale"* (loi Teulade) Déremboursement des antiasthéniques Frein sur les actes biologiques
Plan Durieux	1990	Baisse de la TVA sur les médicaments (de 5,5% à 2,1%)
Plan Bianco	1991	Baisse des marges des officines Le forfait hospitalier passe à 50F
Plan Veil	1993–1994	Augmentation de la CSG, du forfait hospitalier (à 55F) et réduction générale du taux de remboursement des soins ambulatoires Elargissement du système des objectifs quantifiés
Plan Juppé	1995	Ajustement automatique des rémunérations des médecins en fonction du respect des objectifs Lutte contre les abus et gaspillages par la généralisation du carnet médical

*Une liste doit énumérer les pathologies et les actes et prestations agréés pour chacune. On pense ainsi "contrôler" la croissance médicale en identifiant les soins médicaux justifiés, les autres n'étant plus remboursés. Les problèmes soulevés seront d'une complexité telle que l'établissement de cette liste demandera deux années pleines.

La gestion des retraites est une question qui se pose dans tous les pays et qui nécessite des adaptations périodiques pour tenir compte des évolutions de l'économie et de la société dans son ensemble. Selon les pays et la flexibilité des dispositifs existants, la possibilité d'ajustements a pu être intégrée ou, au contraire, nécessiter une véritable réforme par voie législative ou plus simplement sous forme d'accord paritaire entre syndicats et patronat.

Parmi les pays de l'Union, la France et l'Allemagne sont les seuls à ne pas avoir profondément réformé leurs systèmes de retraites. Comme cela est expliqué dans les encadrés suivants, des réformes importantes ont été réalisées (par le Chancelier Kohl en 1989 en Allemagne et par le premier ministre Balladur en 1993 pour la France) mais elles restent largement insuffisantes ce qui justifie que nous les ayons classées parmi les réformes bloquées au sein de notre matrice.

Réforme des retraites de 1993 en France

Hérité de l'après seconde guerre mondiale, le système de retraite par répartition a commencé à connaître des difficultés de financement dans les années 1980 pour des raisons structurelles de déséquilibre démographique et pour des raisons conjoncturelles liées à la crise économique et aux rentrées des cotisations plus faibles qui en découlent.

Ainsi la réforme instaurant le droit à la retraite dès 60 ans au lieu de 65 précédemment[129], promise par la gauche en 1981 et saluée par les syndicalistes comme l'aboutissement d'une revendication séculaire, n'allait déjà pas dans le sens souhaitable d'un équilibre financier durable. En outre, cette réforme avait été introduite sans que son impact sur la Sécurité sociale ne fasse l'objet d'un financement précis[130]. L'ironie de l'histoire a voulu qu'elle entre en application une semaine après l'annonce du plan de rigueur de mars 1983.

Les premières propositions de réforme furent rassemblées en 1991 dans le "Livre blanc sur les retraites" de Michel Rocard qui indiquait lui-même que ce sujet pouvait faire chuter n'importe quel gouvernement.

Ces propositions ne débouchèrent alors sur aucune réforme mais l'urgence d'une réforme des systèmes de retraite réapparaît au tout début de l'année 1993, soit à peine trois mois avant les législatives. Le gouvernement de M.Bérégovoy envisage alors de créer un fonds de garantie financé par la privatisation des grandes banques et assurances nationalisées en 1981. Il souhaite également transférer la responsabilité de la gestion de l'assurance vieillesse aux partenaires sociaux et de leur laisser notamment le choix de la durée de cotisation. L'objectif est naturellement de contrecarrer les projets de l'opposition autant en matière de retraite que de privatisation mais le projet rencontre de fortes réticences de la part des socialistes eux-mêmes qui se demandent alors sur quel thème ils feront campagne aux législatives si les acquis sociaux de 1981 tels que la retraite à soixante ans commencent à être remis en cause. Rappelons que les retraités représentent environ 30% des électeurs.

La proposition du gouvernement de constituer un fonds de garantie à l'horizon 2005–2020 exige que les partenaires sociaux s'engagent à gérer eux-mêmes l'assurance vieillesse en prenant les décisions qui s'imposent, mais cette indispensable contrepartie se heurte au veto du CNPF dont le patron, François Perigot, déclare alors : *"Les patrons n'ont pas à prendre la responsabilité politique du régime d'assurance vieillesse à partir du moment où l'on affiche des objectifs politiques comme la retraite à soixante ans".*

Début février 1993, le Premier Ministre Pierre Bérégovoy engage des consultations pour rédiger un projet de loi établissant une distinction entre la partie assurance et la partie solidarité et instituant un fonds de solidarité pour financer la seconde par des recettes fiscales. Finalement, le projet n'aboutira pas et la gauche perdra très largement les élections législatives de 1993.

Le 10 mai 1993, après avoir annoncé une hausse de la CSG passant de 1.1% à 2.4% et fort d'une importante légitimité électorale, le nouveau gouvernement d'Edouard Balladur annonce une réforme des retraites fondée sur les propositions du Livre blanc de Michel Rocard et comprenant l'indexation des retraites sur les prix au cours des cinq prochaines années ainsi que la création d'un fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale. Ce fonds, financé par le produit de l'augmentation de la contribution sociale généralisée, prend à sa charge d'une part les dépenses de solidarité, précédemment financées par les régimes de vieillesse, et d'autre part le service de

[129] Il reste nécessaire d'attendre 65 ans pour bénéficier d'une retraite à taux plein à défaut d'avoir cotisé le nombre d'annuités nécessaire.

[130] Son poids représentait en 1993 un peu plus d'un point de cotisation d'assurance-vieillesse par an, soit plus de 15 milliards de francs.

la dette cumulée du régime général. Il reprend ainsi l'idée du projet de Pierre Bérégovoy de séparer la partie assurance et la partie solidarité.

Par ailleurs, des négociations sont engagées avec les organisations professionnelles et syndicales afin de débattre de l'allongement progressif de dix à vingt-cinq ans des périodes de référence pour le calcul des retraites ainsi que de l'allongement progressif des durées de cotisation de trente-sept ans et demi jusqu'à quarante.

Le projet de loi sur les pensions de retraite et la sauvegarde de la protection sociale, défendu par la ministre des Affaires sociales, Simone Veil, est adopté à l'Assemblée nationale dans la nuit du 7 au 8 juillet 1993 par 481 voix contre 90 après avoir été voté par le Sénat. Le gouvernement ayant eu recours à la procédure d'urgence qui prévoit une seule lecture dans chaque assemblée puis la réunion d'une commission mixte paritaire pour élaborer un texte soumis à l'Assemblée, le projet de loi sera définitivement adopté une semaine plus tard.

Il instaure comme prévu un fonds de solidarité destiné principalement à financer les charges de solidarité de l'assurance vieillesse et alimenté par l'augmentation de la CSG (+1,3 point au 1er juillet 1993). Il prévoit également un mécanisme d'indexation des retraites sur les prix en fonction de l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation[131]. Finalement les deux mesures les plus importantes arriveront par décrets d'application publiés au Journal officiel du 28 août 1993 :
- Allongement progressif de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension à taux plein à raison d'un trimestre par an pour atteindre 160 trimestres en 2003
- Allongement progressif de la période de référence pour le calcul des pensions à raison d'une année par an passant ainsi de 10 en 1993 aux 25 meilleures années en 2008.

Notons qu'avec le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV), financé par la CSG, la France s'est dotée d'un outil original et flexible permettant l'accroissement de la part des contributions publiques dans le financement des prestations. C'est souvent dans ce sens que les réformes ont été effectuées dans différents pays industrialisés, notamment en Allemagne avec la loi de 1989[132].

Il faut souligner que la réforme n'a porté que sur le régime général et ne concerne donc pas les fonctionnaires vis-à-vis desquels le gouvernement a préféré rester très prudent. La tentative avortée de réforme des régimes spéciaux par le gouvernement Juppé en montrera la difficulté et la prudence du gouvernement Jospin également. Après avoir repoussé de nombreuses fois l'annonce de ses orientations en la matière, le Premier Ministre n'a encore donné aucun calendrier. La difficulté à réformer tient largement au poids des acquis sociaux alors qu'il serait pourtant indispensable de tenir compte de la démographie et de l'évolution de la durée de vie.

Pourtant le débat aura été alimenté et relancé plusieurs fois par des missions et des rapports, en particulier celui du Commissaire au Plan, Jean-Michel Charpin, en avril 1999. Il s'agit typiquement d'un sujet complexe sur lequel les dirigeants ont besoin de l'éclairage d'experts mais il ne s'agit pas pour autant d'une simple question d'arithmétique.

Le rôle des dirigeants politiques est alors d'arbitrer entre des intérêts forcément divergents. De ce point de vue, la réforme Balladur a été un succès puisqu'elle est passée relativement facilement, bien que son impact à terme pour les futurs retraités soit important. Cela s'explique d'abord par la forte légitimité dont le nouveau gouvernement disposait alors mais aussi par le calendrier qui a permis de faire passer la réforme pendant l'été.

La situation chez nos voisins allemands permet d'illustrer un impact fort de l'alternance sur le cours d'une réforme. Pourtant l'Allemagne dispose d'un organisme consultatif qui traverse les alternances et permet habituellement de trouver des compromis consensuels : le Conseil Social.

Tout comme en France et dans beaucoup d'autres pays industrialisés, le système d'assurance vieillesse, basé sur les principes de la solidarité entre les générations et de la répartition, traverse une crise en Allemagne. Le débat y est très centré sur les aspects démographiques qui sont

[131] L'indexation est réajustée en fonction de l'évolution constatée en fin d'année.
[132] Revalorisation annuelle de la contribution publique en fonction de l'évolution du salaire moyen.

particulièrement critiques[133] et ont porté un coup sévère à l'équilibre du système dans lequel la population active finance les pensions versées aux retraités avec ses cotisations.

Réformes des retraites en Allemagne

En Allemagne, l'assurance pension légale (APL) – le régime de base des salariés du secteur privé – a fait l'objet d'une première réforme décidée par consensus entre les principaux partenaires sociaux et politiques du pays et mise en œuvre depuis le 1er janvier 1992. Une deuxième réforme votée en décembre 1997 et qui devait entrer en application au 1er janvier 1999, a été remise en cause par la nouvelle coalition gouvernementale du Chancelier Schröder arrivée au pouvoir en 1998. La réforme des retraites en est ainsi aujourd'hui au troisième acte.

Acte I

Fin 1989, une réforme consensuelle est votée après avoir été étudiée notamment au sein du Conseil social. Elle entre en application au 1er janvier 1992. Cette réforme porte essentiellement sur le mode de revalorisation des pensions avec un dispositif d'ajustement de la contribution publique visant à éviter une spirale d'augmentation des pensions et des taux de cotisation[134].

La réforme de 1992 inclut également un durcissement des conditions d'accès aux principaux dispositifs de cessation anticipée d'activité[135].

Acte II

Au milieu des années '90, alors que la récession avait conduit à une majoration des taux de cotisation, l'impact à terme de la réforme de 1992 a été jugé insuffisant. S'appuyant sur le rapport d'une commission d'experts, le gouvernement du chancelier Kohl a rédigé un texte de loi qui fut adopté définitivement en décembre 1997 mais ne fut voté que par la coalition des démocrates chrétiens et du parti libéral. Le consensus n'a donc pas été obtenu pour cette seconde réforme qui divisait le Conseil social. Cette réforme est dite "de 1999" en raison de la date prévue d'entrée en application au 1er janvier 1999.

Elle visait principalement à introduire un facteur démographique[136] dans le calcul de la revalorisation des pensions liquidées de façon à réduire le niveau net de la pension standard de 70% à 64% du salaire net moyen (la loi excluant une diminution plus importante).

---

[133] En 1999, quelque 13 millions d'Allemands avaient 65 ans et plus. En l'an 2030 ils seront 19 millions et représenteront 27% de la population (au lieu de 15 % en 1997). La diminution du nombre de cotisants et l'augmentation du nombre de retraités encore amplifiée par l'accroissement de l'espérance de vie (les hommes ont maintenant la perspective de 13,6 années de retraite devant eux, et les femmes de 18,5 années, selon de récents calculs) rendent l'équilibre financier difficile. Le problème se complique parce que, en même temps, la période de vie active raccourcit. Les Allemands entrent plus tard qu'autrefois dans la vie professionnelle parce que leur formation dure plus longtemps. En outre, l'âge moyen du départ en retraite ne cesse de baisser – actuellement il se situe en deçà de 60 ans.

[134] Pour comprendre la logique de ce changement, il faut souligner que, schématiquement, seuls les "intérêts", soit la part de la pension imputable au rendement (ce dernier étant fixé par la loi) sont imposables. Concrètement, l'immense majorité des pensions vieillesse sont donc exonérées d'impôt direct mais restent soumise à une cotisation maladie depuis le milieu des années quatre-vingt. Une augmentation des pensions à verser amène une augmentation des prélèvements ce qui, à salaires bruts constants pour les actifs, conduit à une réduction des salaires nets. Une indexation des pensions nettes sur les salaires nets agit alors comme une force de rappel.

[135] En effet, si l'âge légal de liquidation des pensions a toujours été de 65 ans, trois grandes modalités de cessation d'activité à partir de 60 ans avaient été mises en place :

- Dès 1957, pensions pour les femmes à 60 ans,
- A partir de 1972, la retraite dite " flexible " à 63 ans pour les salariés ayant cotisé au moins 35 ans,
- Les pensions d'inaptitude pour les personnes à qui est reconnu un handicap.

Des pensions d'invalidité et d'invalidité professionnelle peuvent également être perçues sans condition d'âge pour peu qu'une période d'assurance minimale soit satisfaite et que l'état de santé le justifie. Ces pensions sont converties en pensions vieillesse à l'âge de 65 ans. Selon la réforme de 1992, l'âge ouvrant droit au bénéfice des principaux dispositifs de cessation anticipée d'activité (soit actuellement 60 ans pour les femmes et les chômeurs et 63 ans pour la retraite dite flexible) doit être repoussé à 65 ans à partir de 2001 au rythme de trois mois par an entre 2001 et 2004 et de six mois par an au-delà. Les assurés sociaux pourront cependant continuer à anticiper l'âge légal de liquidation à 65 ans mais ils subiront alors des abattements sur le montant de la pension : Abattement uniforme de 0.3% par mois dans la limite de 3 années. A l'inverse, si la liquidation est repoussée au-delà de 65 ans, une majoration de 0.5% par mois est accordée sans limitation temporelle ce qui va dans le sens d'une neutralité actuarielle des pensions versées.

[136] Ce facteur devait être calculé à partir du changement de l'espérance de vie moyenne des personnes de 65 ans en prenant comme base l'évolution de l'espérance de vie depuis 1992. L'augmentation de l'espérance de vie ne devait être prise en

Acte III
Cette réforme, qui n'a pas fait l'objet d'une concertation aussi longue que la précédente, a été remise en cause à l'occasion de l'alternance de 1998 par la nouvelle coalition SPD/Verts qui s'est engagée à proposer une réforme alternative avant la fin 2000.

Deux interprétations des événements sont possibles: la première et la plus répandue, est que le consensus a volé en éclat sur le sujet avec une surenchère électorale et un nouveau gouvernement désormais face aux réalités. Cependant certains observateurs spécialistes de l'Allemagne expliquent, au contraire, que c'est le non respect de la pratique du consensus qui explique l'échec de la réforme Kohl et qu'en Allemagne le vote ne doit pas intervenir tant que le débat n'est pas clos sous peine d'être remis en cause.

Dans tous les cas l'alternance aura provoqué un retard dans le traitement du problème.

Pour achever la description de notre sélection d'exemples, nous souhaitions nous intéresser à un autre cas d'échec, le Contrat d'insertion professionnelle, qui s'attaquait à un sujet complexe sur lequel de nombreux gouvernements ont buté : le chômage des jeunes peu qualifiés. Historiquement, tous les dispositifs testés ont semble-t-il eu peu d'effet, le poids de la conjoncture économique globale reste déterminant dans ce domaine.

L'échec du contrat d'insertion professionnelle

Le contrat d'insertion professionnelle (CIP) est né d'un différend entre les partenaires sociaux et le gouvernement, ce dernier leur ayant demandé de réformer le contrat d'orientation boudé par les entreprises. Faute d'être entendu, le ministère du travail est intervenu dans le pré carré du patronat et des syndicats. Dès sa création par le gouvernement Balladur, en application de la loi quinquennale sur l'emploi, le CIP soulève une polémique. Ce dispositif s'adresse aux titulaires du baccalauréat ou d'un brevet équivalent, ainsi qu'aux titulaires d'un diplôme du niveau bac+2 qui sont au chômage depuis plus de 6 mois. Il permet leur embauche pour un salaire correspondant à 80% du SMIC.

La publication au Journal officiel, le 24 février 1994, des deux décrets correspondants est aussitôt présentée par l'opposition comme l'institution d'un "SMIC-jeunes". Les syndicats[137] ainsi que les mouvements d'étudiants reprennent la formule, dénoncent l'instauration d'un "SMIC-jeunes" pour les jeunes diplômés et appellent à plusieurs journées d'action.

Le Premier ministre a beau expliquer qu'il s'agit d'"une forme d'apprentissage à temps partiel", la mesure provoque un immense tollé. Celui-ci s'exprime, tout au long du mois de mars, par une série de manifestations qui réunissent des dizaines de milliers de lycéens et d'étudiants, à Paris comme en province. En mars, les manifestations sont quasi quotidiennes en province.

Le 3 mars, lors d'une table ronde avec les partenaires sociaux, le Premier Ministre est contraint de limiter notablement la portée du CIP, malgré un discours très catégorique dans les médias. Les titulaires d'un diplôme équivalent à Bac+2 ne pourront être embauchés en dessous du SMIC et le contenu du tutorat sera précisé, d'ici à fin mars par un nouveau décret. Les partenaires sociaux seront invités à déterminer les catégories de jeunes pouvant être accueillis avec une rémunération inférieure au salaire minimum.

compte que pour moitié afin que les charges qui en découlent se répartissent sur les cotisants et les retraités. Les cotisants auraient dû assumer des dépenses supplémentaires pour financer des retraites plus longues, mais à long terme, ce principe tournait à leur avantage puisqu'ils auraient touché des pensions plus élevées. Le rapport entre contribution et pension devait rester inchangé.

[137] Au contraire, le CNPF indiquera qu'il *"ne peut qu'approuver la mise en place de ce contrat, qui permettra à un plus grand nombre de jeunes de s'insérer plus facilement et plus rapidement dans les entreprises"*, en précisant toutefois que, pour les jeunes diplômés, ce contrat *"doit rester une mesure conjoncturelle"*.

Promis dans un but d'apaisement, le décret complémentaire sera difficile à réaliser. Le 10 mars, le gouvernement fait de nouvelles concessions dans sa rédaction. Au terme de nombreuses et quelquefois violentes protestations, alors que son soutien politique faiblit[138], Édouard Balladur suspend le CIP le 28 mars, avant de le retirer deux jours plus tard.

Si le tabou du "SMIC-jeunes"[139] a déclenché la fronde étudiante, d'autres mesures spécifiques en faveur de l'emploi des jeunes ont pu être adoptées par les gouvernements successifs : pas moins d'une cinquantaine de dispositifs depuis le premier choc pétrolier, dont on observe qu'ils épousent de près la courbe d'évolution du chômage.

1977–1997 Les "plans jeunes" se sont multipliés

1977–1981	Gouvernement Barre	Pactes pour l'emploi des jeunes (exonérations de cotisations patronales et dispositifs de formation)
1982	Gouvernement Mauroy	Création de stages de formation en alternance*
1983		Création des Contrat de qualification, Contrat d'adaptation et Stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP)
1984		Création des Travaux d'utilité collective (TUC)
1986	Gouvernement Chirac	Plan d'urgence pour l'embauche des jeunes (exonération de cotisations sociales patronales, formation en alternance et rénovation de l'apprentissage)
1987		Programmes d'insertion locale (PIL)
1989	Gouvernement Rocard	Unification des statuts associés aux TUC et PIL et création des CES Création du Crédit de formation individualisé
1991	Gouvernement Cresson	Baisse du coût du travail pour les jeunes peu qualifiés ("exo-jeunes")
1994	Gouvernement Balladur	CIP, retiré ultérieurement Création de l'Aide au premier emploi des jeunes (APEJ)
1997	Gouvernement Jospin	Création des "Emplois-jeunes"

* Sur recommandation du rapport de Bertrand Schwartz.

[138] Edouard Balladur est alors plus ou moins critiqué pour ses impairs commis sur des dossiers sociaux depuis son arrivée à Matignon.

[139] Une proposition avortée d'un SMIC-jeunes avait déjà été faite par Pierre Beregovoy.

Sociologie des réformes

En résumé et pour achever cette partie analytique, l'ensemble de notre matrice pourrait se ramener à la typologie ci-dessous dans laquelle nous avons cherché à dégager les caractéristiques des différentes réformes au plan sociologique. Le fait que ce classement ne comporte presque aucune case vide souligne la diversité des situations.

Il est naturel de décrire ce tableau en deux temps, d'abord les réformes remises en cause qui correspondent au bas du tableau et ensuite les réformes durables qui correspondent au haut du tableau.

<table>
<tr><th></th><th>Socio-économique</th><th>Droit, mœurs, libertés fondamentales</th><th>Institutionnel</th></tr>
<tr><td>Réformes non remises en cause</td><td>Avancées sociales irréversibles</td><td>Prise en compte de l'évolution des mœurs et de l'éthique</td><td>Transferts de pouvoir</td></tr>
<tr><td>Réformes avec adaptation mineure</td><td>Problèmes complexes récurrents</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Réformes par étapes convergentes</td><td>Enjeux dépolitisés (technico-économiques)</td></tr>
<tr><td>Incertitude sur la pérennité</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>Mouvements d'aller-retour</td><td colspan="2">Changements idéologiquement marqués</td><td rowspan="2">Conflits d'intérêts</td></tr>
<tr><td>Réformes bloquées ou non effectuées</td><td>Problème de méthode
(manque de concertation, enlisement)
Problème de volonté
(absence de traitement, "Patate chaude")</td><td>Propositions démagogiques</td></tr>
</table>

Dans le domaine socio-économique, les situations de réformes bloquées s'expliquent souvent par un manque de volonté d'engager véritablement le chantier ou également par un problème de méthode. Le manque de volonté peut être collectif aussi bien que lié à des personnes précises qui s'opposent au changement ou ne veulent pas en porter la responsabilité. Nous pouvons par ailleurs souligner qu'un manque de volonté de voir le changement aboutir relève aussi très souvent de l'incapacité des dirigeants à faire partager la réforme et donc d'un problème de méthode.

La réforme des retraites que les gouvernements successifs esquivent soigneusement est un bon exemple de ce que nous avons appelé une "patate chaude". A l'inverse, la tentative de passage en force de la réforme Juppé sur le système de santé a échoué par absence de concertation avec les acteurs de la réforme alors que sa volonté de réussir était forte.

Nous avons trouvé peu d'exemples de réformes bloquées dans le domaine des "droits, mœurs et libertés fondamentales". La question du droit de vote des étrangers aux élections locales qui est souvent agité tel un chiffon rouge à l'approche des élections de façon démagogique en fait partie. La querelle scolaire sur la place de l'enseignement privé en France peut également rentrer dans cette catégorie compte tenu du caractère explosif du sujet.

Les échecs de réformes institutionnelles relèvent le plus souvent de conflits d'intérêts reflétant le fait que les hommes politiques sont amenés à définir des règles qui s'appliquent ensuite à eux-mêmes. Comme nous l'avons déjà indiqué, le quinquennat est aujourd'hui sorti de cette catégorie mais la

caractérisation sociologique du "conflit d'intérêts" reste pertinente rétrospectivement. La réforme des élections européennes visant à régionaliser le scrutin est un autre exemple. Elle avait échoué une première fois en 1993 sous le gouvernement Balladur et une seconde fois sous le gouvernement Jospin en juin 1998 malgré l'accord du Président avec le Premier Ministre. Lionel Jospin avait dû retirer son projet de loi face aux protestations des composantes minoritaires de la gauche plurielle (Verts et Communistes) qui auraient perdu leur représentation au Parlement.

En dehors du domaine institutionnel, les mouvements d'aller-retour correspondent à des changements idéologiquement marqués, où le clivage droite/gauche est particulièrement fort. Il est clair que certaines réformes visent à satisfaire les "camps" et parfois leurs extrêmes. Les nationalisations de 1981 et privatisations de 1986 en font évidemment partie ainsi que l'impôt sur la fortune pour son côté symbolique. Il en va de même du va-et-vient en matière de politique de l'immigration, en particulier concernant les modifications du Code de la nationalité. Les responsables des principales formations politiques ont été contraints d'adopter des positions tranchées sur le sujet, dès lors que l'immigration est devenue un enjeu de société et par conséquent un enjeu électoral. Le phénomène était à l'époque amplifié par la percée électorale du Front National.

Passant maintenant aux réformes qui résistent aux alternances sans être remises en cause, nous avons remarqué que les principales constituent des avancées très difficiles à remettre en cause autant politiquement et socialement.

Dans le domaine socio-économique, ce sont des avancées sociales irréversibles telles que le salaire minimum, la réduction du temps de travail ou les lois Auroux. Dans le domaine des mœurs, ce sont souvent des réformes qui dépassent les clivages traditionnels tels que la légalisation de l'avortement et l'abolition de la peine de mort. Une remise en cause de ces réformes représenterait un risque politique très important et c'est donc la nature même de la réforme qui contribue à sa pérennité.

Comme nous l'avons dit précédemment, les réformes durables dans le domaine institutionnel ont souvent fait l'objet d'une préparation plus approfondie et instaurent fréquemment des transferts de responsabilités et de pouvoirs. La pression du nouveau détenteur permet d'éviter un retour en arrière.

Les exemples de réformes avec adaptation mineure (c'est-à-dire où les mesures prises sont restées très timides comparées aux attentes de changement) se trouvent plutôt dans la catégorie socio-économique que dans les deux autres familles où les changements peuvent difficilement être qualifiés de mineurs dès lors qu'ils touchent par exemple les institutions.

Sur des sujets particulièrement complexes et sensibles tels que la gestion de la protection sociale ou la lutte contre le chômage, l'absence de consensus sur le diagnostic ou plus simplement sur les solutions à apporter, n'incite pas les dirigeants politiques à endosser la responsabilité d'une réforme, sans compter qu'ils peuvent avoir du mal à en maîtriser tous les enjeux pour la défendre efficacement. La tentation du replâtrage étant forte quitte à laisser les problèmes structurels entiers, cela conduit à des adaptations ou des ajustements mineurs.

Pour achever la description sociologique des types de réformes que nous avons identifiés, soulignons que les réformes qui ont abouti par étapes ont souvent été possibles grâce à la dépolitisation des enjeux. Ce fut le cas pour les dérégulations, pour la réforme du ministère de l'Equipement, de même que pour la CSG lorsqu'il s'est agi de l'augmenter. Dans le domaine institutionnel, les réformes par étapes que nous avons recensées concernent principalement un mouvement vers plus d'indépendance dans des domaines comme l'audiovisuel où le principe d'une autorité indépendante a toujours été l'objectif ; ou dans la justice avec la modification de la composition CSM qui a récupéré du même coup certaines responsabilités qui étaient dévolues au Garde des Sceaux.

Pour conclure sur cette sociologie des réformes, il faut souligner l'aspect dynamique de notre classement : les frontières n'ont rien de rigides et comme le quinquennat récemment, un sujet peut changer de catégorie.

Réformer pour l'avenir

Les quelques exemples qui précèdent ont montré à quel point l'activité réformatrice des gouvernements est soumise aux aléas, dont résulte la forte variabilité du degré de réussite suivant les cas. Nous avons, dans cette dernière partie, tenté de structurer les enseignements que nous avons tirés de ces processus de réforme. A partir de cette analyse et des commentaires que nous avons recueillis, nous avons mis en évidence plusieurs approches des réformes. Sans bien sûr prétendre qu'elles soient toujours applicables, nous les présentons ici comme des scénarios à envisager pour engager des réformes qui puissent survivre à l'alternance.

Nous les avons divisés en deux groupes, le premier rassemblant des scénarios qui visent à imposer des réformes clairement définies, le second regroupant des scénarios plus ouverts à la concertation. Avant de les introduire, nous avons voulu écarter l'idée selon laquelle il suffirait d'appliquer à l'Etat des méthodes issues de l'entreprise pour conduire le changement.

Préalable : l'Etat ne peut se comparer à l'entreprise

Parmi les réformes "structurelles" que les Français attendent figure la modernisation de l'administration. Mis en avant depuis plusieurs années comme une priorité des ministres, le chantier de la modernisation des administrations dont ils sont les patrons n'a que péniblement progressé, en tout cas en France. L'idée d'introduire certaines pratiques de management importées du monde de l'entreprise a alors fait son chemin. Michel Rocard l'a mise en œuvre en instaurant des "projets de service" mais cette réforme, dans laquelle il s'était personnellement impliqué, s'est ensuite enlisée.[140] ; aujourd'hui tombée dans l'oubli, la réforme n'en reste pas moins à faire. L'exemple du récent échec de réorganisation de l'administration fiscale pose une fois de plus le problème de la gestion du changement pour l'administration.

Pendant ce temps, des entreprises évoluent face à la concurrence internationale et ne cessent de se réorganiser. La nécessité de l'entreprise de s'adapter à son environnement se traduit notamment par des changements de cap stratégiques qui modifient en profondeur le fonctionnement de l'organisation. Face à ces transformations, qui sont parfois qualifiées de "révolutions internes", les situations de blocage observées dans la fonction publique, mais aussi sur d'autres sujets de réforme, contrastent singulièrement et appellent une comparaison plus approfondie de l'action des dirigeants et des gouvernements.

Des différences essentielles existent entre les deux. Pour l'entreprise, le changement est avant tout une nécessité, une condition de survie à long terme. La gestion des risques répond en outre à la nécessité d'anticiper dans un univers en constante évolution, parfois imprévisible. Les exemples de changement sont donc nombreux et reflètent une adaptation permanente de l'entreprise: développement sur de nouveaux créneaux commerciaux, modification des techniques mais aussi de la culture d'entreprise[141].

La loi sur les faillites[142], qui est un des fondements de l'économie de marché, implique des décisions individuelles responsables alors que l'Etat ne connaît pas ce risque[143] . De fait, les institutions

[140] Bâtie autour des "projets de service" la réforme visait à ré-introduire quelques principes simples dans l'organisation et la gestion de l'administration : re-définition des missions, prise en compte des performances dans l'évaluation des agents etc.
[141] Reporting financier des différentes activités (contrôle de gestion), optimisation des systèmes de production (modèles d'inspiration japonaise), réduction des niveaux hiérarchiques, révolutions culturelles dans la relation aux marchés (actions "orientées client") sont quelques exemples de réformes en profondeur qu'ont connu les entreprises ces dernières années.
[142] Stricto sensu, il faut lire "dépôt de bilan".
[143] Face à la dégradation continue des finances publiques de la France, la perspective d'une intervention du FMI avait pourtant incité le Président François Mitterrand a infléchir sa politique économique en 1983.

survivent aux échecs des réformes, même si l'alternance vient sanctionner les responsables au pouvoir. Il y a fondamentalement une différence de culture entre Etat et entreprise, qui explique en partie les difficultés rencontrées dans les tentatives de réforme de l'Etat.

Confronté comme le pouvoir politique aux décisions parfois impopulaires, les décideurs de l'entreprise ne sont pas pour autant soumis aux mêmes contraintes.

D'abord parce que la condition du chef d'entreprise est fort différente de celle du responsable politique et recouvre une grande diversité de situations entre le directeur général d'une grande entreprise cotée et le patron d'une PME, pour lequel la comparaison gouvernement/direction ne présente que peu d'intérêt. Si le directeur n'a pas à gagner les voix de son électorat, son action à la tête de l'entreprise est néanmoins sanctionnée par les actionnaires à échéances régulières ; son remplacement intervient rarement à une date fixée longtemps à l'avance. Au sein de la direction, le dirigeant est jugé par ses pairs au quotidien et sur ses résultats. Quant au ministre, sa cote est indiquée autant par le baromètre des sondages que par les résultats tangibles de son action au gouvernement.

Les résistances au changement ne sont pas moins grandes dans l'entreprise que face à l'Etat. Mais les échecs véritables ne sont que rarement reconnus par des entreprises passées maître dans l'art de la communication[144]. Le discours officiel ne rend pas bien compte du vrai taux de succès des opérations. Ainsi, un des objectifs principaux des fusions est la réalisation de synergies, en pratique de réductions d'effectifs, mais une fusion sur deux débouche sur un échec. Les cultures d'entreprise donnent encore du fil à retordre aux consultants. Au plan interne, l'évaluation d'une telle opération s'avère complexe à mettre en œuvre et délicate à gérer, même si cela se ramène souvent à une mesure de l'écart entre objectifs et performances. Par exemple, une révolution technique laisse parfois derrière elle un personnel réfractaire, réduit en effectif ou inadapté aux nouveaux procédés. Ailleurs, une réorganisation des activités peut conduire à une démotivation du personnel, voire à des départs de ressources stratégiques aux niveaux les plus élevés. Bien que l'évaluation puisse se mesurer par la progression du bénéfice ou du cours en bourse, le bilan du changement pour l'organisation est en général plus nuancé que ce que laisseraient croire les chiffres mis en avant.

Il est certain aussi que l'opposition individuelle ne s'exprime pas de la même façon. La sanction par le vote de l'électeur (*voice*) s'oppose à la démission du collaborateur (*exit*). Ainsi, la compétition au sein même de l'entreprise représente une forme de sélection des ressources humaines disposées à suivre les orientations nouvelles. L'entreprise utilise aussi son pouvoir discrétionnaire à l'égard des autres *stakeholders* – clients, fournisseurs – vis-à-vis desquels elle ne reste liée que par ses relations contractuelles. En d'autres termes l'entreprise est plus une entité économique qu'une véritable communauté. L'Etat n'a pas la faculté de changer d'interlocuteurs ou de "sujets" ; les citoyens sont liés à l'Etat par des obligations mutuelles. Ses agents sont aussi protégés par leur statut d'employé de l'Etat. Enfin, l'empilement des procédures qui caractérise le travail de l'administration s'oppose aussi à la grande flexibilité des processus de décision que permet le recours au critère implicite et partagé de la rentabilité. L'usage du critère de rentabilité au sein de l'entreprise est rendu possible par la mise en place d'outils analytiques fiables et précis qui facilitent les prises de décisions[145]. Par comparaison, l'absence de tableau de bord pour l'Etat est un handicap énorme.

La culture d'entreprise véhicule des valeurs de performance, que des objectifs opérationnels déclinent au niveau du terrain. Elle est ainsi "récupérée" pour mobiliser les troupes. Mais la communication seule serait impuissante à mettre en branle l'inertie naturelle des organisations. De la qualité des relais hiérarchiques dépend la transmission des décisions et la bonne application des nouvelles règles. Au niveau individuel, l'obéissance du salarié découle du lien de subordination, inscrit dans la relation de travail. Or la relation entre le gouvernement et la société dans son ensemble est tout à fait opposée : la liberté de vote du citoyen contraste avec la discipline du salarié. Comme l'a montré l'échec récent de

[144] Pour Gilles Johanet, *"l'Etat est objet de communication plus qu'acteur, l'entreprise est plus acteur qu'objet."*
[145] La comptabilité analytique et les progiciels de gestion de type SAP.

la "réforme de Bercy", un syndicat de fonctionnaires peut s'opposer au gouvernement plus facilement qu'un ouvrier face à une réorganisation des structures de production.

Enfin, les moyens consacrés par l'entreprise peuvent être considérables, allant jusqu'à un traitement individualisé du changement. La concertation de toutes les personnes concernées permet d'éviter le recours à des solutions toutes faites présentant un risque important de rejet et d'échec en l'absence d'adaptation au contexte particulier. Des batteries de consultants peuvent être requises plusieurs mois pour assurer la transition. Au contraire, l'Etat rencontre des difficultés chroniques dans la gestion de ses ressources humaines et se trouve comme paralysé par des organisations représentatives, souvent rétives à toute évolution. La communication interne est en général déficiente, les promesses non tenues des ministres antérieurs ayant en outre rendu les agents relativement sceptiques face aux grands projets des gouvernements fraîchement élus.

La constante de temps de la réforme de l'Etat n'est pas non plus clairement définie. Alors que l'entreprise s'impose souvent des délais très courts, de l'ordre de quelques semaines à quelques mois pour "muter", les échéances d'une réorganisation de l'administration sont toujours lointaines[146], la tendance à repousser au lendemain les décisions difficiles est renforcée. Dans certains cas, il semble que seule une crise profonde puisse déclencher une révision significative du système. Les crises sont aussi des occasions pour l'entreprise de se réformer mais sous une forme qui semble inconnue de la sphère politique : le retour d'expérience sur les dysfonctionnements qui ont généré la crise amène une modification radicale des choses. En outre, le climat est alors propice à une remobilisation en interne et permet d'exiger des efforts collectifs supplémentaires.

Dans ces conditions, quel peut être l'apport de cette digression sur le changement dans l'entreprise pour les réformes de l'administration et les réformes de société en général ?

Malgré tout, le succès observé dans l'entreprise semble s'expliquer à la fois par un état de nécessité et, conséquence indirecte par une réceptivité accrue du personnel. Au plan des réformes, il semble difficile d'obtenir l'adhésion des intéressés sans présenter la finalité de la réforme en termes positifs. Ainsi, pour Jacques Barrot, *"Il faut bien comprendre la finalité d'une réforme et ensuite faire partager cette finalité par tous ceux qui vont d'une manière ou d'une autre en être affectés dans leurs légitimes intérêts."* L'impossibilité de recourir à un traitement individualisé renforce naturellement cette exigence. Il ajoute : *"il est tout à fait indispensable que la finalité soit présentée en termes positifs. En fait, on appelle à un plus grand progrès en modifiant la donne actuelle. Je ne crois pas aux réformes qui se contentent d'afficher le besoin de rigueur, de remise en ordre."*

Sans aller jusqu'à instiller un climat de mise en danger perpétuelle, le caractère inéluctable de la mondialisation devrait néanmoins être un moteur du changement pour l'administration. La pression de la nécessité doit être remplacée par le charisme, le courage de l'homme politique. Alors que dans l'entreprise la force domine, en politique c'est la persuasion. En un sens, le décideur politique est moins bien armé mais c'est aussi le sens de sa grandeur. Au-delà des stratégies politiques individuelles, il a le souci de sa communauté, ce qu'on appelle aussi le sens de l'intérêt général.

Les techniques de management importées du privé, mises en œuvre avec précaution, devraient contribuer à rénover le lien entre "réformateurs", services et administrés : autonomie relative de gestion des services, souci particulier porté aux administrés-"clients", dynamique de progrès continu, avec la formalisation d'une remontée d'idées de la base sur le mode des cercles de qualité dans les entreprises... L'administration qui a historiquement joué un rôle de pôle de stabilité et de contre-pouvoir dans les institutions devrait elle aussi s'adapter : il s'agit donc d'une véritable révolution culturelle qui passe sans doute par un renforcement de la décentralisation que de nombreux responsables politiques appellent de leurs vœux.

[146] Plusieurs exercices peuvent être nécessaires pour effectuer les manipulations budgétaires correspondantes.

Enfin, pour renforcer l'accompagnement du changement à tous les échelons, le recours à des consultants en nombre suffisant devrait permettre de limiter le risque de conflit collectif. Il s'agit là pour l'Etat et son administration de se donner les moyens de s'adapter.

Une première approche : Les réformes imposées

Le facteur temporel est déterminant dans l'approche d'une réforme. Il est en effet impératif de comprendre s'il risque d'avoir un impact positif ou négatif sur l'acceptation d'un changement. Si par exemple, il risque de ne bénéficier qu'aux opposants en leur donnant le temps de s'organiser et de mener une campagne médiatique alors que les personnes favorables n'auront pas l'occasion de s'exprimer, il faut agir rapidement. S'il apparaît au contraire qu'une prise de conscience progressive est nécessaire et amènera probablement une évolution en faveur de la réforme, il faut construire une stratégie par étapes dont l'étalement dans le temps est logiquement plus incertain mais peut limiter les risques de remise en cause ultérieure. Il est clair que dans le premier cas, la réforme visera à imposer des choix décidés par les dirigeants alors que dans le second, il existe une flexibilité beaucoup plus grande sur les décisions finales.

Intégrer les réformes dans ses engagements électoraux

La manière la plus légitime de réformer en démocratie consiste à faire les réformes sur lesquelles on a été élu, qui peuvent et qui doivent se concrétiser rapidement après les élections. Les hommes politiques dont nous avons recueilli le témoignage ont souvent souligné l'importance de tenir ses engagements électoraux qui, selon Nicolas Sarkozy, *" est une condition pour qu'un gouvernement [puisse] mobiliser son électorat pour réussir les réformes qui s'avèrent au fur et à mesure indispensables, même si elles ne figuraient pas dans son programme initial "*. Ainsi, la légitimité dans la période d'état de grâce est à son maximum pour opérer des réformes d'envergure et un grand nombre de réformes sont effectivement adoptées durant les premières années du gouvernement.

Initialement, le gouvernement dispose d'une "fenêtre de tir" qui ne cesse ensuite de rétrécir avec l'accumulation de situations de blocage, de tentatives avortées et surtout le rapprochement de nouvelles échéances et la perspective du bilan de l'action gouvernementale. S'il convient de tirer parti de cette période, en particulier pour honorer ses engagements électoraux, il n'est pas non plus impossible de réformer au-delà. Dans ce sens, le fait d'honorer ses engagements donne un surcroît de crédibilité et de confiance pour l'avenir.

Verrouiller la réforme

Une autre manière de parer à une remise en cause avec l'alternance consiste à rendre irréversible le processus engagé. Le retour en arrière peut être matériellement impossible comme l'illustre la décision de démanteler Superphénix. Revenir sur une réforme peut aussi être rendu difficile si le pouvoir qui l'a faite laisse derrière lui des obstacles destinés à dissuader l'opposition de toucher à ce qui a été réalisé : nominations à des postes-clés, verrouillages mis en place au sein d'institutions qui perdurent à travers les alternances comme la plupart des autorités indépendantes, l'administration elle-même ou les syndicats par la mise en place de structures paritaires spécifiques à chaque réforme[147].

Enfin, certaines décisions politiques sont considérées comme irréversibles aux yeux de l'opinion et ne peuvent être remises en cause sans risque politique majeur. Il en va ainsi des droits nouveaux créés

[147] Serge Vallemont confirme l'utilité de tels verrouillages par le recours à des structures paritaires concernant les réformes qu'il a conduites au sein du Ministère de l'Equipement. Ces réformes concernaient particulièrement la gestion des ressources humaines.

pour une période indéfinie en faveur de certaines catégories et que l'usage consacre rapidement. Ces droits constituent des avancées sociales avant de devenir de véritables "acquis sociaux" pour ceux qui en bénéficient. Ainsi, les acquis sociaux de la grande alternance de 1981 (39 heures, cinquième semaine de congés payés, retraite à 60 ans et lois Auroux) ne furent jamais remis en cause depuis lors. Dans le cadre des lois de décentralisations, la rupture avec la tradition centralisatrice séculaire en France a été d'autant plus longue et difficile à réaliser que les transferts de pouvoir étaient logiquement perçus comme irréversibles.

Réformer à chaud

Si certaines décisions semblent irréversibles et certaines situations insolvables, le statu quo risque d'entraîner une crise du système en question : paralysie des institutions européennes liée à l'élargissement, faillite financière du système de retraites, crise financière généralisée en Asie qui a sanctionné l'incapacité à résoudre les problèmes structurels des économies... La situation de crise est l'ultime moyen de réformer : loin de constituer un obstacle, la crise doit permettre au décideur politique de disposer d'une légitimité accrue pour prendre des mesures d'urgence, ce qui ne coïncide pas toujours avec des réformes de fond. Mais, le contexte doit permettre, s'il le faut, de briser les résistances et l'immobilisme pour opérer des réformes d'envergure, seules efficaces pour écarter définitivement la crise. De là, l'idée de provoquer une crise ou de dramatiser la situation pour avoir les coudées franches paraît tentante, mais exige de savoir gérer le rapport de force politique sur la scène médiatique.

Naturellement, il ne s'agit pas d'avoir recours à cette tactique dans n'importe quel domaine. L'exemple récent de l'Education nationale a montré qu'une réforme ne pouvait tenir dans la durée que si elle est acceptée et intégrée par l'ensemble des acteurs qui doivent la mettre en pratique. La possibilité de réformer " à chaud " suppose que la mise en place effective de la réforme puisse être rapide et définitive.

Réformer par la voie de l'Europe

Les décisions qui émanent des instances européennes ne sont pas moins légitimes en droit, mais leur élaboration comme leur remise en cause sortent du cadre traditionnel. L'Europe constitue de ce fait une voie de contournement des obstacles nationaux : une manière d'éviter les résistances au plan national consiste à faire adopter un dispositif à l'échelon supérieur, dont découlera la réforme souhaitée. La dérégulation des monopoles de réseau n'aurait sans doute pas été possible sans une décision d'origine communautaire.[148]

Au plan médiatique, la manœuvre peut être payante a posteriori, si le pouvoir en place peut faire valoir des prises de positions soucieuses des revendications nationales, bien que rejetées par ses partenaires européens. La gestion de la politique agricole commune par Bruxelles "décharge" ainsi les Etats des problèmes récurrents qui affectent le secteur.

Le processus reste néanmoins long et hasardeux, compte tenu de la lenteur et la complexité des négociations au niveau international, sans oublier que la maîtrise des domaines d'intervention échappe en grande part aux Etats-membres. Plus généralement, le retour en arrière peut être compliqué si la décision s'inscrit dans un cadre supranational, de sorte qu'aucune procédure ne permet à un seul état de la remettre en en cause. Outre les décisions européennes, cela concerne aussi

[148] Sur ce sujet, il est par ailleurs notable que le Commissariat général du Plan a joué un rôle important de proposition tout au long des réformes. Ses rapports se sont en effet succédé sur une dizaine d'années pour d'abord lancer l'idée de la libéralisation, pour ensuite la rendre compatible avec l'exigence de service public, avant finalement de s'intéresser au mode opératoire proprement dit, une fois la réforme en marche. Ainsi, la direction de la réforme a été indiscutablement imposée par Bruxelles, mais sa mise en place sur laquelle subsistait une marge de manœuvre importante a été conduite sur la base d'une réflexion nationale.

les engagements internationaux négociés par une équipe au pouvoir pour des durées qui excèdent bien souvent celles de son mandat.

Cette stratégie conduit rarement à présenter l'évolution en termes positifs comme le recommande Jacques Barrot, de sorte que l'adhésion n'est jamais massive. Par ailleurs cela ne met pas en valeur le rôle de l'homme politique qui peut paraître incapable de défendre les intérêts de ses électeurs.

Une seconde approche : Les réformes concertées

Alors que les approches précédentes visent à imposer des choix de réformes décidées par les dirigeants, éventuellement légitimés par l'élection, celles qui suivent font une plus large place au débat et se donnent le temps d'habituer l'ensemble du corps social au bien-fondé des changements de société nécessaires, de façon à déboucher sur des réformes plus consensuelles.

Amorcer un processus par étapes

La complexité des enjeux ou la force des résistances peut inciter à procéder par étapes et donc à renoncer à une réforme d'ensemble. A supposer que la réforme puisse se décomposer en plusieurs étapes, il est intéressant de rechercher un compromis qui puisse ensuite être étendu. De cette manière, on cherche aussi à minimiser le risque d'une remise en cause par l'opposition, ou du fait d'un rejet par les acteurs intéressés.

Par ailleurs, les ministres reconnaissent qu'il est difficile de "faire bien du premier coup" sur un texte de loi soumis à de nombreuses contraintes : légalité, constitutionnalité, intégration des amendements négociés au Parlement, et surtout un manque de visibilité sur ses conséquences à long terme. Une démarche par étapes permet donc d'améliorer la loi.

Elle favorise aussi l'évaluation des politiques conduites, puisqu'un bilan des étapes précédentes[149] peut être réalisé avant de passer à l'étape suivante, même si dans la pratique pourtant, l'enchaînement des dossiers et l'âpreté des combats parlementaires amènent les gouvernements à se désintéresser quelque peu de leurs projets une fois que le vote est acquis.

Plusieurs tactiques sont envisageables. Le processus peut être amorcé par une première étape acceptable. Par exemple, dans le domaine fiscal, la création de dispositifs opérant à des niveaux quasiment indolores à l'origine, peut être suivie d'une montée en puissance progressive. Une autre solution peut être d'appliquer la réforme à un sous-ensemble de la population visée, pour ensuite la généraliser suivant un principe d'équité, ou au nom d'une cohérence volontairement occultée au départ. Derrière ces exemples, se cachent la CSG ainsi que la réforme des retraites de 1993 qui s'est attaquée au régime général en laissant les régimes spéciaux inchangés. Les soubresauts de décembre 1995 ont illustré le fait que les étapes suivantes ne sont pas nécessairement facilitées, car ce sont finalement les problèmes les plus sensibles qui restent à régler. On peut donc adopter la démarche inverse qui consiste à réaliser un premier volet impopulaire, ce qui présente un risque politique important pour le gouvernement et son ministre. La réforme est parachevée au besoin avec l'aide de l'opposition, qui est créditée du soutien des partisans de la première heure sans se compromettre démesurément vis-à-vis des détracteurs, puisque les principaux obstacles sont levés. Ainsi, la modernisation de l'administration américaine s'est déroulée en deux temps : une délicate restructuration commencée sous le gouvernement de Ronald Reagan, suivie d'une dynamique plus constructive autour des nouvelles technologies de l'information et de la communication sous

[149] En 1990 est créé le Comité Interministériel de l'Evaluation, sous le gouvernement Rocard. Pour l'ancien Premier Ministre, cette décision répondait à l'objectif plus large de *"produire en France une culture de l'évaluation suffisante pour accompagner la réforme progressive"*. Ici, évaluation s'oppose à contrôle dans la mesure où il ne s'agit pas tant de vérifier la légalité des actes par rapport aux procédures que de déterminer si *"les décisions [prises] sont intelligentes"*.

l'impulsion de Al Gore. La généralisation du passage aux 35 heures à la fonction publique fournira sans doute à plus ou moins brève échéance un nouvel exemple de réforme par étapes.

La réforme par étapes peut aussi devenir une réforme "pas à pas". Dans des domaines aussi complexes et divers que la Police ou la Justice, il est utopique de revendiquer une réforme globale. Ainsi, Michel Rocard plaide en faveur de mesures très spécifiques et compare le processus de réforme à *"l'arboriculture"* qui nécessite un travail continu et adapté à chaque situation.

Politiquement, le décideur ne récolte pas nécessairement les dividendes de son action, surtout s'il s'attaque à la partie difficile du problème. Il peut réaliser plusieurs étapes s'il en a le temps. Mais à moyen terme, il ne maîtrise pas la suite du processus : les risques d'arrêt, de remise en cause sont bien réels. Il est donc primordial dans ce type de démarche d'inscrire la réforme dans la durée, c'est à dire de fixer un cap stratégique, en termes suffisamment généraux et positifs pour qu'il recueille l'adhésion la plus large possible. On peut aussi penser à verrouiller certaines étapes clés, comme indiqué précédemment.

Pour prolonger l'idée, on peut envisager la possibilité de recourir à l'expérimentation. Processus par étapes très spécifique, l'expérimentation consiste à appliquer dans un premier temps à une échelle réduite les dispositions de la réforme. Ainsi, au départ seule une région-pilote permet de tester la réforme. Il peut aussi s'agir d'une catégorie bien ciblée de citoyens sur qui la réforme va porter. Alors que le lancement d'une réforme générale débouche généralement sur un débat idéologique, au contraire, *"l'expérimentation permet d'apaiser les craintes et d'adopter une démarche pragmatique : ce sont les faits a posteriori et non l'idéologie, a priori, qui permettent de savoir ce qui marche et ce qui ne marche pas"* explique Pierre Méhaignerie[150].

L'expérimentation constitue souvent le premier pas vers la réforme globale : les mesures proposées gagnent en crédibilité, le retour d'expérience permet d'affiner à la fois le diagnostic et les solutions. En cas de succès, les conditions sont plus favorables pour faire évoluer les points de vue et aboutir à un compromis.

Le principe même de certaines options peut être sauvegardé, en particulier concernant des choix technologiques. La poursuite de la recherche dans le domaine nucléaire, ou dans la génétique, relève de cette stratégie. Dans la même optique, la loi Fillon d'avril 1996 qui a permis des expérimentations dans le domaine des télécommunications a ouvert une brèche dans le monopole de la téléphonie vocale et ainsi contribué à la libéralisation du secteur.

Au plan constitutionnel, elle ne remet pas en cause le principe d'égalité dès lors que sa durée est limitée et que la réforme a vocation, par la suite, à être appliqué sur l'ensemble du territoire[151]. Sans aller jusqu'à remettre en cause le principe d'uniformité de la loi, l'expérimentation peut s'avérer un véritable atout dans la démarche par étapes puisqu'elle fournit au décideur des arguments convaincants pour généraliser la réforme, sans pour autant garantir son succès.

---

[150] Pierre Méhaignerie *in* L'Express 13 avril 2000, Et si on testait les réformes ?

[151] Le droit à l'expérimentation n'est aujourd'hui possible que dans le cadre d'une loi et réservé à l'Etat. L'idée, inspirée du fédéralisme, d'étendre son usage aux collectivités locales afin de faire des réformes différenciées paraît séduisante mais n'en reste pas moins contraire à ce même principe d'égalité (une réforme de la Constitution serait nécessaire). Ses principaux détracteurs y voient notamment "le germe d'une France à plusieurs vitesses".

Faire partager la réforme

L'obligation formelle de consulter et de négocier existe parfois, notamment sur des sujets à caractère social. Mais même en l'absence d'obligation, une démarche concertée apporte un surcroît de légitimité à la réforme.

Quel que soit le processus en cours, confronter les propositions aux contre-propositions qui émanent de différents acteurs (administration, syndicats, associations, entreprises...) permet non seulement de parfaire le contenu de la réforme, mais aussi d'anticiper sur les réactions éventuelles et donc d'identifier les pièges, les obstacles sur la voie de la réforme.

Notre analyse des processus de réformes nous a naturellement conduit à identifier trois acteurs-clés que sont : l'administration, les institutions de réflexion et de concertation et l'opinion. Chacun peut apporter un soutien ou constituer un frein à l'action. Nous allons successivement aborder ces trois acteurs en insistant sur ce que chacun peut apporter au processus de réforme.

S'appuyer sur l'administration

Il nous paraît important de réfléchir aux rôles respectifs du politique et de l'administration pour aboutir à des réformes[152]. L'administration doit être en mesure de présenter des alternatives cohérentes face aux problèmes qu'elle rencontre . Le rôle du ministre est de fixer le cap en donnant les grandes orientations car il serait désastreux de laisser croire que même les dirigeants ne savent pas où ils vont[153]. Cela étant dit, le ministre ne peut suivre quotidiennement l'avancement de tous les chantiers et il doit pour cela déléguer largement ces tâches à son administration.

A l'instar de Serge Vallemont lorsqu'il a contribué à la réforme du Ministère de l'Equipement dont il était directeur du personnel, nous pensons que l'administration doit utiliser la volonté politique de réforme comme autant d'opportunités pour faire avancer des projets qu'elle aura eu le temps de préparer. L'administration et les fonctionnaires qui sont à sa tête doivent être utilisés comme une force de proposition car la permanence de l'administration lui donne une meilleure connaissance des obstacles internes sur le chemin de la réforme. En outre, elle dispose d'une véritable expertise interne. Elle a notamment conscience de l'écart entre principe et réalités dans de nombreux domaines de la loi qui la concernent.

Le recours à l'administration est d'autant plus important pour la pérennité de la réforme que c'est elle qui devra en assurer l'application. Si elle n'y croit pas, la réforme risque de s'enliser dès le départ du ministre qui l'aura initiée. Or la tradition consiste plus à réformer "par le haut" qu'en faisant remonter les initiatives du terrain, lesquelles, lorsqu'elles existent, sont mal connues et peu valorisées.

Utiliser la prospective

Le travail du gouvernement est aussi facilité par d'autres institutions que sont les instances de réflexion et de concertation présentées précédemment dont les missions plus ou moins larges relèvent de la prospective.

Pour reprendre l'exemple du Commissariat général du Plan, l'objectif des travaux en commission est d'élaborer des propositions résultant de la concertation des différents acteurs, sans rechercher nécessairement le consensus ou la majorité. Ces travaux constituent toujours une réactualisation de l'expertise. Le gouvernement en attend parfois également une mise à jour des positions stratégiques des acteurs en présence. Mais là où les travaux du CES reflètent plus l'état des positions existantes, ceux Plan s'efforcent de construire des recommandations à partir d'un travail de prospective.

---

[152] En tant que futurs hauts-fonctionnaires, nous nous devons également d'avoir cette réflexion à titre personnel. Le fait que notre mémoire empiète sur le domaine politique a pu surprendre certains mais le rôle du politique et celui de l'administration sont connexes. Pour connaître les frontières du second, il est utile de s'intéresser au premier.

[153] Il s'agit d'une limite à la remontée d'information à partir de la base : il est nécessaire de consulter mais il ne faut pas laisser croire que les dirigeants attendent qu'une solution en ressorte spontanément. Les consultations doivent être comprises comme une aide à la décision et une prise en compte des problèmes.

Le rôle de ces institutions peut être déterminant, notamment en amont du travail d'explication et de négociation, car il permet de révéler[154] les intérêts défendus et les concessions possibles. Il faut néanmoins garder à l'esprit que les partenaires sociaux, par exemple, n'abattent pas leurs cartes comme ils le feraient dans une véritable négociation. Le décideur final ne peut donc pas échapper à cette épreuve de vérité.

La recherche d'un compromis autour d'une vision de l'avenir peut être extrêmement difficile, selon l'incertitude qui caractérise la situation étudiée, mais elle reste indispensable pour prendre les décisions aujourd'hui sans attendre la révélation de l'histoire. Les anticipations de réforme conduisent parfois ses opposants à refuser d'admettre de tels compromis, bloquant le processus dès la phase de diagnostic[155] ou d'élaboration des scénarios.

Pour contourner cette menace de conservatisme, d'autres leviers doivent être utilisés, tout l'art du décideur politique consistant à convaincre de la nécessité de s'engager malgré l'absence de consensus. C'est pourquoi l'appropriation de la réforme par le décideur est cruciale. Un des risques pour ce dernier est de se faire vendre telle ou telle réforme. Pour Jacques Barrot, *"une réforme doit être mûrie, mesurée à toutes les modifications qu'elle va entraîner. L'homme politique ne pourra résister que s'il a lui même bien mesuré les risques qu'il va prendre."*

La prospective est enfin un formidable outil de gestion du facteur temps. En particulier, le décideur peut toujours substituer à l'action une nouvelle phase de réflexion. Il se donne ainsi du temps pour se faire sa propre idée.

Contourner les réticences via l'opinion

La pression des médias est une contrainte bien connue des hommes politiques. Le recours aux médias peut être envisagé non pas comme contrainte mais aussi comme levier pour convaincre et contourner les réticences. Personne ne doute du fait qu'une réforme se gagne, et se perd, aussi sur le plan médiatique.

Ainsi, une campagne d'information ou de sensibilisation de la population autour de certains thèmes permet d'amener une évolution de l'opinion sur laquelle il est alors possible de s'appuyer. Les campagnes de sensibilisation aux dangers de la cigarette ou aux risques de la conduite trop rapide ou en état d'ébriété ont ainsi cherché à faire évoluer l'opinion, en lui faisant prendre conscience du coût financier et humain, avant de pouvoir imposer des mesures restrictives telles que l'interdiction de fumer dans les lieux publics.

Réciproquement, les médias sont utilisés par les différents acteurs, par exemple les minorités militantes, pour faire pression sur le pouvoir politique. L'opinion dans son ensemble peut ne pas être consciente de certains problèmes tels que la situation des couples homosexuels ou les problèmes sanitaires engendrés par l'interdiction de l'avortement avant 1974. Une campagne d'explication peut alors amener une partie des gens à revoir leur position de principe à la lumière de la réalité des choses. Il s'agit de faire prendre conscience d'une évolution avant d'engager véritablement la réforme qui y répond.

---

[154] M. De Foucauld, ancien Commissaire au Plan que nous avons rencontré, a beaucoup insisté sur la mise en œuvre concrète du travail de concertation, qui doit inciter les participants à abandonner des positions stratégiques pour des positions communicationnelles, en d'autres termes abandonner le mode "je défends des intérêts" pour le mode "je partage l'information".

[155] Un des remèdes possibles contre cet écueil consisterait à imaginer une séparation formelle entre expertise et proposition. Une autre menace pourrait venir de la mise en cause de l'indépendance des travaux (au niveau du choix des sujets, de la constitution du groupe de travail, de la liberté de traitement...). L'usage qui est fait des différents rapports n'est bien sûr jamais neutre, par ailleurs ils ont des fortunes diverses : ils peuvent tout aussi bien servir d'alibi, que finir dans un tiroir.

Dans le cadre d'une réforme à prétention globale, le risque de remise en cause est d'autant plus important que le risque d'affrontement sur le sujet entre majorité et opposition est grand. C'est pourquoi l'évolution des termes du débat dans les années qui suivent est déterminante. Si la réforme a anticipé correctement cette évolution, elle est préservée d'une éventuelle remise en cause qui irait alors à contre-courant.

Pour conclure sur nos approches de la réforme, nous souhaiterions rappeler que le décideur ne peut s'appuyer uniquement sur les trois acteurs évoqués précédemment. Par ailleurs, on ne peut jamais totalement négliger les motivations d'ordre idéologique ou personnel dans les choix politiques, surtout lorsqu'il s'agit de réforme de société.

Conclusion

Arrivés au terme de notre étude, il nous semble clair qu'il n'existe pas de "mécanisme caché" qui régirait, sans que les acteurs en soient conscients, le déroulement des choses lors d'une réforme et nous ne nous attendions pas non plus à découvrir une piste de réforme qui permettrait à coup sûr de conduire les changements voulus. La diversité des situations et la complexité des enjeux imposent de rejeter toute vision trop simplificatrice en la matière.

A travers le large échantillon de réformes que nous avons étudiées, nous avons cependant pu remarquer en quoi l'alternance complique certaines phases de la réforme et, au contraire, en facilite d'autres et renforce globalement le fonctionnement démocratique. L'idée selon laquelle les marges de manœuvre des gouvernements en sont réduites ne nous paraît pas fondée d'autant que l'alternance permet par définition un retour au pouvoir presque assuré.

Les attentes en matière de réforme sont très fortes au sein de l'opinion et le courage politique devrait logiquement s'en trouver récompenser de sorte que l'immobilisme devienne une stratégie dangereuse pour les dirigeants ce qui est encore loin d'être le cas. Il faut cependant souligner que des réformes se font et que le temps est souvent une condition nécessaire à l'absence de remise en cause. La construction de l'Europe est à cet égard une réussite exemplaire pour laquelle la France a su jouer, avec l'Allemagne, un rôle moteur.

Pour finir, il ne faut pas tout attendre des dirigeants politiques et nous pensons que le rôle de préparation et de proposition de l'administration peut être encouragé sans remettre en cause son indépendance et ses missions.

"Pour faire de grandes choses, il ne faut pas être au-dessus des hommes, il faut être avec eux."

(Montesquieu)

Bibliographie

La bibliographie suivante ne comporte que les ouvrages de portée générale, les citations et références particulières sont mentionnées en note dans le texte.

[1] Adieu Colbert, Yann Gaillard, *Christian Bourgeois, 2000*

[2] Un ethnologue à l'Assemblée, Marc Abélès, *Odile Jacob, 2000*

[3] La cohabitation, *Pouvoirs (numéro 91), Seuil, 1999*

[4] La gauche imaginaire et le nouveau capitalisme, Gérard Desportes et Laurent Mauduit, *Grasset, 1999*

[5] La Cinquième ou la République des phratries, Georgette Elgey et Jean-Marie Colombani, *Fayard, 1999*

[6] Les institutions de la Vème République à l'épreuve de l'alternance : la présidence de François Mitterrand, Jacques Le Gall, *Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997*

[7] Le Bluff républicain, A quoi servent les élections ?, PhilippeCohen, *Arléa, 1997*

[8] Alternance et cohabitation sous la Vème République, Jean Massot, *Etudes de la Documentation Française, 1997*

[9] L'alternance au pouvoir, Jean-Louis Quermonne, *Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 1995 (2ème édition)*

[10] Sociologie Politique, Philippe Braud, *Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994 (2ème édition)*

[11] Marchands d'influence, Les lobbies en France, Jean Dominique Giulani, *Seuil, 1991*

[12] Pièces et règles du jeu politique (Constructing thePolitical Spectacle), Murray Edelman, *Seuil, 1991*

[13] Sociologie du politique, Patrick Lecomte et Bernard Denni, *Presses Universitaires de Grenoble, 1990*

[14] Evidence, Argument, Persuasion in the Policy Process, Giandomenico Majone, *Yale University Press, 1989*

[15] Rediscovering Institutions, The Organizational Basis Of Politics, James G. March and Johan P. Olsen, *The Free Press, 1989*

[16] Les professions face aux réformes, Jean Fourré, *Bordas, 1972*

Liste des personnes rencontrées

M. Jean-Michel CHARPIN (Commissaire au Plan)

M. Jean-Baptiste de FOUCAULD (Ancien Commissaire au Plan)

M. Jean AUROUX (Ancien Ministre du Travail, Président de la Fédération Nationale des Maires de Villes Moyennes)

M. François LEOTARD (Ancien Ministre de la Culture et de la Communication, Ancien Ministre de la Défense, Député du Var)

M. René TEULADE (Ancien Ministre des Affaires Sociales, membre du groupe des personnalités qualifiées au Conseil Economique et Social)

M. Jacques MISTRAL (Conseiller auprès du Ministre de l'Economie des Finances et de l'Industrie, membre du Cabinet de Michel Rocard entre 1988 et 1991)

M. Serge VALLEMONT (Ancien Directeur du Personnel du Ministère de l'Equipement)

M. Louis-Paul PELE (Cour des Comptes)

M. Jean-Marc LE PARCO (Conseiller technique au Cabinet de la Ministre de l'emploi et de la solidarité)

M. Gilles MARCHANDON (Délégué Général de la Fédération Nationale Interprofessionnelle des Mutuelles)

M. Pierre BOISSON (Conseil Général des Mines)

M. Pierre-Noël GIRAUD (Directeur du centre d'économie industrielle de l'Ecole des mines de Paris)

M. Dominique MAILLARD (Directeur Général de l'Energie et des Matières Premières)

M. André-Claude LACOSTE (Directeur de la Sûreté des Installations Nucléaires)

M. Jean SYROTA (Président de la Commission de Régulation de l'Electricité)

... ou qui nous ont répondu par écrit :

M. Alain JUPPE (Ancien Premier Ministre)

M. Jacques BARROT (Ancien Ministre des Affaires Sociales, Député de la Haute-Loire)

M. Nicolas SARKOZY (Ancien Ministre du Budget, Député des Hauts-de-Seine)

M. Gilles JOHANET (Directeur de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie)

Mme Marie-Antoinette LALLEMAND (Conseil d'Etat, Ancienne membre du Secrétariat Général du Gouvernement)

M Gérard GRÜNBERG (Centre d'études de la vie politique française)

Annexes

A1. Composition du CES et du Commissariat général du Plan

Composition du CES

Le Conseil économique et social comprend 231 conseillers répartis en 18 groupes de représentation. La durée de leur mandat est de 5 ans. Les modes de désignation de ces conseillers obéissent à des règles différentes. 163 d'entre eux sont désignés par les organisations socioprofessionnelles dont :

- 69 par les organisations syndicales représentatives des salariés du secteur public et du secteur privé ;
- 65 par les organisations professionnelles représentant les entreprises privées, industrielles, commerciales, artisanales et agricoles, et les professions libérales ;
- 19 par les organismes de la coopération et de la mutualité ;
- 10 par les associations familiales.

Les 68 autres conseillers sont nommés par le Gouvernement dont :

- 17 sur proposition des organismes consultatifs compétents pour les représentants des entreprises publiques, de la vie associative et des Français établis hors de France ;
- 9 après consultation des organisations professionnelles les plus représentatives des départements, territoires et collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer ;
- 2 au titre de l'épargne et du logement ;
- 40 parmi des personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel.

Aux 231 conseillers s'ajoutent 72 "membres de section" désignés par le Premier ministre pour deux ans et qui tiennent un rôle d'expert auprès de la section qui les accueille ; il est procédé aux nominations par moitié chaque année.

Composition du Commissariat général du Plan

Le Commissariat général du Plan est aujourd'hui composé de six services :

- Service Economique, Financier et International ;
- Service de l'Evaluation et de la Modernisation de l'Etat ;
- Service des Affaires Sociales ;
- Service Energie, Environnement, Agriculture, Tertiaire ;
- Service du Développement Technologique et Industriel ;
- Service des Etudes et de la Recherche.

A2. Les "110 propositions pour la France" de 1981

Programme commun de la gauche en 1981, date de la première véritable alternance.