



Le **baromètre**
des réformes
de **Nicolas SARKOZY**

Le verdict des chiffres à mi-mandat...



www.barometre-sarkozy.com

5^e édition – Novembre 2009



Fondé en 2003, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant. Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes et organise des conférences-débats et des séminaires sur ses thèmes d'études. L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de solutions innovantes et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Equipe de réalisation

Jean-Thomas LESUEUR, délégué général de l'Institut Thomas More
Émilie GOUGER, chef de projet
Sarah MAZOUZ, Benjamin de DREUZY, Bastien ALEX, chargés de mission

Contact

info@institut-thomas-more.org
Institut Thomas More – 49, boulevard de Courcelles – 75 008 Paris
Tel. +33 (0)1 49 49 03 30
Fax. +33 (0)1 49 49 03 33

Table des matières

Présentation	4
Les réformes en un clin d'œil	

Le récapitulatif des notes	6
Analyse	

Un rythme de réforme toujours intense	8
Une cohérence d'ensemble dans la mise en œuvre...	9
... mais des contradictions marquantes	10
Un manque de lisibilité	11
Les limites d'une méthode	13
La réforme en 22 thèmes	

Agriculture pêche et chasse – Budget, réforme de l'Etat et décentralisation	16
Culture et communication – Défense	17
Dialogue social – Education et enseignement supérieur	18
Emploi– Entreprises	19
Environnement, aménagement du territoire et transports – Europe	20
Famille – Fiscalité et pouvoir d'achat	21
Immigration et développement solidaire – Institutions	22
Justice et sécurité – Logement	23
Outre-mer – Politique étrangère	24
Recherche et innovation – Retraites	25
Santé – Société	26
Méthodologie	

Définitions : promesse, annonce, mesure	28
Le corpus	29
Le Tableau Récapitulatif Général	29
Le suivi des mesures	30
Les notes	31



Le verdict des chiffres à mi-mandat...

6 novembre 2009 : Nicolas Sarkozy est à l'Élysée depuis deux ans et demi...

L'heure du bilan d'étape a sonné. Entre omniprésence présidentielle et gestion de la crise, activisme international et rupture de style, Nicolas Sarkozy a imprimé une marque singulière à la première moitié de son mandat.

La stratégie du « bloc des réformes », postulant qu'il fallait « tout réformer en même temps parce que tout se tient », a été le credo de l'exécutif pendant les trente mois écoulés. Alors que 2012 se prépare, le bilan de mi-mandat sanctionne-t-il ce choix ? Ou bien la période qui nous sépare de l'échéance présidentielle va-t-elle être l'occasion d'une inflexion de la méthode ? Éclairages...

Le Baromètre des réformes de Nicolas Sarkozy est un outil semestriel de veille et de suivi en continu des réformes du Président. On y trouve notamment :

➤ Un **état des lieux des 1222 mesures recensées**

- ✓ 490 promesses de campagne + 732 nouvelles mesures classées en 22 thèmes
- ✓ Pour chaque thème, une note globale sur 20 établie à partir de 3 indicateurs : la mise en œuvre des réformes, l'efficacité de l'action et la cohérence de l'action
- ✓ Pour chaque thème, une analyse succincte de la politique de réforme conduite depuis deux ans et demi

➤ Un **bilan d'étape de la mise en œuvre du programme de campagne** de 2007

- ✓ Un bilan en chiffre
- ✓ Après deux ans et demi, le président tient-il les promesses du candidat ?
- ✓ Les abandons, les oublis, les ratés du programme

➤ Une **analyse générale de la politique de réforme conduite depuis deux ans et demi**

- ✓ Une note générale sur 20 établie à partir des 22 notes thématiques, qui donne une vue d'ensemble de la performance réalisée
- ✓ des éléments d'analyse sur : le rythme de réforme, la cohérence dans la mise en œuvre, les contradictions spectaculaires, le manque de lisibilité et les limites de la méthode d'action...

Les réformes en un clin d'œil

Le récapitulatif des notes

Retrouvez le détail des mesures, les justifications et les notes sur www.barometre-sarkozy.com

Le tableau ci-dessous propose en un clin d'œil le récapitulatif des notes et la moyenne obtenue pour chaque thème.

Baromètre des réformes de Nicolas Sarkozy - 5e édition				
Récapitulatif des notes				
	Mise en œuvre	Efficacité	Cohérence	Note globale (arrondie)
Agriculture, Pêche et Chasse	4,37	3,75	18,12	8,5
Budget, réforme de l'Etat et décentralisation	5,71	5,14	13,14	8
Culture et communication	6,15	4,92	14,46	8,5
Défense	5,58	5,12	16,28	9
Dialogue social	11,81	7,27	7,27	9
Education et enseignement supérieur	7,88	4,85	14,95	9
Emploi	12,46	9,5	15,09	12,5
Entreprise	12,22	13,43	17,78	14
Environnement, aménagement du territoire et transports	4,47	4,23	18,12	9
Europe	8,24	4,7	12,55	8,5
Famille	8,42	7,37	15,79	10,5
Fiscalité et Pouvoir d'achat	13,81	10,95	14,76	13
Immigration et développement solidaire	11,61	10,97	15,48	12,5
Institutions	12	10	15,5	12,5
Justice et Sécurité	6,38	5,74	17,02	9,5
Logement	12,19	10,24	17,07	13
Outre-mer	7,55	7,55	17,77	11
Politique étrangère	7,27	4,24	16,97	9,5
Recherche et innovation	10,32	7,74	16,77	11,5
Retraites	9	5,45	14,55	9,5
Santé	7,89	6,2	16,06	10
Société	3,89	2,22	13,89	6,5
Total	189	151	339	225
Moyenne (arrondie)	8,59	6,86	15,4	10

Analyse – le verdict des chiffres à mi-mandat...

Un rythme de réforme qui ne faiblit pas

Une cohérence de l'action encore forte... mais qui baisse légèrement

Un manque de lisibilité grandissant

Les limites d'une méthode

Les dangers de la tentation du « toujours plus »

Retrouvez le détail des mesures, les justifications et les notes sur www.barometre-sarkozy.com



En en appelant à l'exemple historique de ses prédécesseurs à l'Elysée, **Nicolas Sarkozy a récemment semblé porter une appréciation globalement positive sur son bilan de mi-mandat**¹. Voici le nôtre...

C'est le bilan de deux années et demi, trente mois, 914 jours d'activisme tous azimuts et d'omniprésidence ! Notre dernier Baromètre, en mai dernier, mesurait déjà un peu plus de 75% du programme présidentiel sur les rails en novembre 2008 ! Mais malgré une intensité et un rythme extrêmement soutenus, **l'objectif n'est pas atteint**. Doit-on parler d'un échec ? D'un demi-échec serait plus juste.

A partir de septembre 2008, la crise a tout bouleversé et a obligé Nicolas Sarkozy et son gouvernement à chercher à parer à ses conséquences sociales et économiques. Il n'est plus temps de seulement compter les points sur ce qui a été fait et ce qui ne l'a pas été dans le programme du candidat : le contexte a changé, les attentes des Français aussi. C'est la raison pour laquelle aux 490 promesses de 2007, nous avons ajouté le suivi de 732 nouvelles mesures annoncées depuis deux ans et demi... C'est une **vision globale de l'action entreprise par Nicolas Sarkozy** que donne notre Baromètre. Quel bilan faut-il en tirer ?

Le mécontentement des Français, qui peut-être s'exprimera dans les urnes à l'occasion des prochaines élections régionales, vient-il d'un désaveu franc de la politique conduite ou d'une déception devant les résultats obtenus ? Et cette politique, est-elle en ligne ou en rupture avec celle qui avait fait confortablement élire Nicolas Sarkozy en 2007 ? Que penser de la méthode proprement dite qui rencontre de plus en plus de contestation ?

Notre verdict : 10 sur 20. Éléments d'analyse, tirés de notre Baromètre...

1. Un rythme de réforme qui ne faiblit pas

Depuis deux ans et demi, **Nicolas Sarkozy a érigé la vitesse comme méthode et déploie un activisme qui ne faiblit pas**. Il intervient sur tous les sujets, se saisit de tous les dossiers, l'agenda parlementaire est encombré et les services de l'État peinent à suivre... Élu sur un discours très volontariste, le président de la République n'en démord pas, convaincu qu'à terme les Français sauront reconnaître le travail accompli. Baromètre après Baromètre, les chiffres indiquent la même intensité ; le 5^e n'y déroge pas :

¹ *Le Figaro*, 16 octobre 2009.

Il y a cependant, pour une part, un effet mécanique dans ce chiffre impressionnant. En effet, à l'inverse d'une promesse faite avant l'élection et dont la mise en œuvre peut s'étaler sur les 5 ans du mandat du président de la République, **les nouvelles mesures annoncées depuis mai 2007, et en particulier celles prises en réponse à la crise économique, font généralement l'objet d'une mise en œuvre immédiate ou quasi-immédiate**. Ce caractère d'urgence se traduit en partie dans les chiffres de certains champs d'action particulièrement d'actualité en ce moment :

- ➔ **On retrouve les thèmes « Entreprise », « Fiscalité et pouvoir d'achat » et « Logement » parmi les 5 meilleurs scores de notre indicateur d'« Efficacité de la réforme »** (qui mesure la proportion des mesures « réalisées » par rapport au nombre total des mesures abordées), avec les thèmes « Immigration et développement solidaire » et « Institutions ».
-

Une autre donnée – que chacun, partisan ou opposant au président de la République, appréciera à son gré... – montre que **l'intensité ne faiblit pas** :

- ➔ Alors que 42,77% des mesures sont déjà mise en œuvre (« réalisées » et « altérées »), **44,74% des mesures sont en attente de mise en œuvre** (« en cours » et « annoncées »).
-

Des chiffres qui prouvent que, **arrivé à mi-mandat, la volonté de maintenir un rythme intense demeure entière chez Nicolas Sarkozy**, et que le rythme lui-même est un élément central de sa stratégie d'occupation de l'espace politique et médiatique. Selon l'argument que la crise justifie le maintien du cap sur les réformes, Nicolas Sarkozy et le gouvernement ne manquent pas une occasion de rappeler leur énergie et leur volontarisme mis au service des Français dans une période difficile. On pourra aussi considérer que **ces chiffres illustrent, au moins partiellement, un manque de priorités claires** données à l'action dans une période tendue.

2. Une cohérence de l'action encore forte... mais qui baisse légèrement

On commente beaucoup depuis quelques mois la chute de popularité dans les sondages et le risque de déphasage avec l'opinion qui menace Nicolas Sarkozy. L'analyse paraît légitime et justifiée par de récentes polémiques qui laissaient deviner un éloignement du président de 2009 avec le « parler vrai » et l'image de proximité du candidat de 2007. Pour autant, la vie démocratique a ses règles et Nicolas Sarkozy a été élu sur un programme précis pour une durée de cinq ans. Il convient donc aussi de s'interroger sur sa fidélité au contrat qu'il a passé avec les Français : **la politique conduite depuis deux ans et demi est-elle conforme aux idées et aux discours qui avaient séduit une majorité d'électeurs en 2007 ?** Et depuis qu'il a été élu, Nicolas Sarkozy suit-il une ligne cohérente ? A ces deux questions, notre Baromètre répond globalement « oui » :

- ➔ **Sur 1113 mesures abordées, 883 (soit 79,33%) sont cohérentes avec la promesse ou l'annonce qui l'avait précédée.** La note de 15,4/20 est accordée par notre indicateur de « Cohérence de l'action » (qui mesure la proportion des mesures « altérées », « en retard », « reportées » et « abandonnées » par rapport au nombre total des mesures abordées).
-

Pour autant, si la grande majorité des solutions retenues reste dans la droite ligne du discours initial de 2007, on observe une **légère baisse dans la cohérence de l'action conduite** par rapport à notre Baromètre de mai dernier :

- ➔ **Notre note de cohérence de l'action passe de 16,5 à 15,4/20 et marque une baisse significative de 5,11%** (901 mesures cohérentes sur 1077 par rapport à 883 sur 1113).
-

Comment expliquer ce chiffre ? Mécaniquement tout d'abord : le nombre de mesures « altérées », « en retard », « reportées » et « abandonnées » recensées par notre Baromètre passe de 176 en mai dernier à 230 cette fois-ci. Politiquement ensuite : avec tous les fronts ouverts à la fois et dans le contexte de crise économique qui radicalise forcément les oppositions, **il a fallu parfois lâcher du lest, même légèrement, ce qui impacte forcément la conformité du résultat avec l'ambition initiale.** Si on n'a pas vu de recul majeur, on a tout de même constaté quelques accommodements sur la réforme du statut des enseignants-chercheurs ou sur la gouvernance des hôpitaux. D'autres dossiers se sont comme assouplis ou ont pris un grand retard : la grande ambition numérique de 2007 s'est envolée et l'Union pour la Méditerranée reste dans les cartons !

Ces légers à-peu-près, en faible nombre encore, mais mêlés à quelques incidents et confusions dans la conduite quotidienne des affaires (aussi bien au gouvernement qu'au Parlement), contribuent au sentiment qui n'a cessé de croître et identifié par notre Baromètre dès sa deuxième livraison en mai 2008 : celui de l'illisibilité grandissante de l'action présidentielle.

3. Un manque de lisibilité grandissant

Depuis le début de son mandat, Nicolas Sarkozy répète son credo : « toutes les réformes se tiennent » et doivent être conduites en même temps. Mais l'ouverture de tous les fronts à la fois, érigé au rang de méthode de gouvernement dès mai 2007 et plusieurs fois réaffirmée depuis le début de la crise, crée inévitablement une impression de confusion et d'illisibilité. Une impression ? Pas seulement.

Dans les faits, et **même en admettant le bien-fondé de la stratégie du « bloc des réformes », la masse des mesures mises en œuvre empêche d'établir une hiérarchie claire des priorités** du gouvernement :

➔ **Sur les 22 thèmes de classification de notre Baromètre, 21 ont plus de 60% de mesures engagées** (« réalisées », « altérées » et « en cours »). Seul le thème « Dialogue social » est juste en dessous, avec 59,09%...

La moyenne des mesures engagées s'établit à 78,35% et 11 thèmes sur 22 sont au-dessus de 80%.

On l'a dit plus haut, ces chiffres peuvent être analysés positivement, comme les signes d'un engagement fort du président et de son équipe au service d'une stratégie claire. Mais alors un puissant effort de pédagogie semble nécessaire pour en convaincre des Français désormais majoritairement dubitatifs...

On peut aussi affirmer que l'un des facteurs d'explication de ce manque de lisibilité est la **stratégie du coup d'éclat** chère à Nicolas Sarkozy. Le président aime surprendre et aller là où on ne l'attend pas. Il multiplie les annonces inattendues et spectaculaires, généralement dans des moments où il se trouve en situation difficile, en vue de montrer aux Français qu'il agit et que la rupture est toujours d'actualité... mais au risque de court-circuiter des processus en cours. Deux exemples récents :

➔ Le 7 janvier 2009, lors de la rentrée solennelle de la Cours de Cassation, Nicolas Sarkozy annonce à la surprise de nombre d'observateurs **sa volonté de voir supprimée la fonction de juge d'instruction**, alors même que la Commission Léger, chargée par le Garde des Sceaux de réfléchir à la réforme du droit pénale, n'avait pas achevé son travail. La Commission rend le 9 mars suivant un pré-rapport qui valide évidemment cette orientation...

➔ Réforme de la TP

Un autre facteur d'explication du manque global de lisibilité est à chercher dans le **nombre croissant des retards observés dans la mise en œuvre des réformes** et des mesures annoncées :

➔ **Sur 1113 mesures abordées, 96 (soit 8,62%) sont « en retard »** dans notre Baromètre. En mai dernier, le chiffre était de 5,9%.

Le chiffre, en nette augmentation par rapport à mai dernier, paraîtra encore raisonnable. Il n'est cependant pas insignifiant et concerne des mesures souvent importantes. Ainsi comptait-on parmi les retards au 15 octobre 2009 (date à laquelle les comptes de notre Baromètre ont été arrêtés), le **lourd dossier de la pénibilité** (alors qu'à l'occasion du sommet social de l'Élysée du 18 février 2009, Nicolas Sarkozy avait demandé aux partenaires sociaux de négocier sur le thème), la **réforme des collectivités territoriales** (qu'on attendait pour l'été et qui n'a été présentée que fin octobre) ou, moins spectaculaire mais pas mince dans un contexte de crise économique, la question du **dialogue social dans les TPE**.

L'effet de masse, conjugué à ces retards souvent marquants, produit donc **une illisibilité et une instabilité** qui peuvent également être la conséquence d'une méthode de gouvernement qui, peut-être à mi-mandat, commence à laisser voir sa limite.

4. Les limites d'une méthode

Nicolas Sarkozy le répète : la crise et l'impopularité ne lui feront changer ni de cap, ni de méthode. Son implication sur tous les sujets, la rapidité et l'ouverture de tous les fronts à la fois sont sa marque de fabrique et il n'entend pas en changer. Lui, l'homme pressé, parie sur le temps qui, pense-t-il, rendra justice à son travail de réforme en profondeur. **Réforme en profondeur ? Voire...** Car le nombre de réformes inabouties commence à être important :

- ➔ **Le total des mesures ratées s'élève à 20,66%**, avec 8,18 de mesures « altérées », 8,62% des mesures « en retard », 0,27% des mesures « reportées » et 3,59% des mesures « abandonnées ». En mai 2009, ce chiffre était de 16,35%.
-

Avec le recul de deux années et demi d'exercice du pouvoir, **certaines caractéristiques de sa méthode expliquent pourtant cette baisse de performance**. Démonstration en cinq temps.

Il apparaît tout d'abord dans certains cas que **l'ouverture simultanée des dossiers empêche que le travail de fond, préalable à la mise en œuvre des réformes envisagées, soit pleinement réalisé**, comme si la surface donnée à l'action réformatrice contrariait sa profondeur. L'exemple le plus frappant est sans doute l'inquiétante question des finances publiques :

Sur le **front du budget et de la réforme de l'Etat**, s'il va sans dire que ni Nicolas Sarkozy ni le gouvernement ne pouvaient prévoir la crise et ses conséquences sur les comptes publics, force est de constater que trop peu fut entrepris avant qu'elle ne survienne. Alors que le candidat avait promis que sa présidence serait celle de la remise en ordre des finances publiques et que son programme prévoyait des objectifs précis, seule la timide RGPP fut mise en place, avec une ambition d'économies de 7 milliards. Si de bonnes dispositions furent prises (non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, fusion ANPE/Assedic, fusion des services d'impôts et de comptabilité), on ne s'est tout simplement pas attaqué avec assez de détermination à la seule mesure qui permettrait de faire sérieusement baisser la dette et les déficits : la baisse de la dépense publique. On semble même être entré dans la spirale infernale inverse avec le plan de relance de 28 milliards d'euros, le grand emprunt national, le projet pharaonique du Grand Paris, le rendez-vous des retraites de 2010, etc. Et les annonces sectorielles se succèdent : aussi légitimes que soient les revendications des agriculteurs, l'enveloppe de 1,65 milliard d'euros promis fin octobre est-elle réaliste ? Décidément en matière de finances publiques, la rupture n'a pas eu lieu...

Ce travers peut aussi aboutir à un **manque de logique dans la conduite des réformes entre elles** : les mesures les plus spectaculaires, ou celles qui eurent le plus de poids dans la campagne présidentielle de 2007, priment sur celles de plus longue haleine et plus structurelles. Le dossier des prisons, est parlant à cet égard :

- ➔ Alors que les promesses le plus attendues du programme, sur la récidive (juillet 2007) et sur la rétention de sûreté (février 2008), ont vite été mises en œuvre, la **réforme des prisons**, dont l'impérieuse nécessité est connue de tous, ne fut présentée en Conseil des ministres qu'en juillet 2008 et n'arriva au Parlement que début 2009 (avec une procédure d'urgence qui a fait grincer jusque dans les rangs de la majorité...). N'est-il pas étonnant qu'une loi pénitentiaire ait été adoptée un an et demi après la mise en place d'un arsenal dont tous les experts disent qu'il aura pour effet mécanique d'augmenter le nombre de détenus ?
-

Amateur de vitesse (d'exécution) et de coups (d'éclat), Nicolas Sarkozy semble par ailleurs **peu à l'aise avec la gestion du temps long**, principale qualité pourtant nécessaire à un président de la République selon son prédécesseur François Mitterrand... La gestion de l'énorme chantier de la mise en œuvre de la révolution verte, tant vantée par le président, le laisse particulièrement voir :

- ➔ En effet, alors que le lancement du **Grenelle de l'environnement** fut favorablement accueilli et que le travail accompli fit globalement consensus lors de la présentation des conclusions en octobre 2007, les difficultés et les lourdeurs ne tardèrent pas à se faire sentir... Deux ans après, la loi Grenelle 2 n'a toujours pas été adoptée par l'Assemblée nationale. Alors que le sommet de Copenhague débute dans un mois et que Nicolas Sarkozy souhaitait que la France y fasse figure de nation « exemplaire », la dynamique est en quelque sorte dissoute... Comme si, après le temps des annonces, le président et son équipe peinaient à faire vivre les dossiers sur le temps long qu'ils exigent parfois.
-

Cette gestion délicate du temps et la stratégie du coup d'éclat amènent parfois le président et ses ministres à **manquer de continuité sur les dossiers** et à devoir y revenir plusieurs fois, donnant ainsi l'impression d'une certaine confusion, de l'imprécision des responsabilités et de la perte de vue des objectifs. La question de la diversité en offre l'exemple :

- ➔ Après la présentation en février 2008 du « Plan Espoir Banlieue », qui déjà avait déçu, le **dossier de l'intégration des jeunes et de la promotion de la diversité**, dont Fadela Amara a la charge, avait sombré dans l'oubli et le désintérêt. En décembre 2008, Nicolas Sarkozy annonce la nomination de Yazid Sabeg au poste de commissaire à la Diversité et à l'Égalité des chances. En mai 2009, ce dernier remet son rapport sur les « statistiques de la diversité ». Puis plus rien ou presque... jusqu'à ce mois de novembre où une expérimentation du CV anonyme est relancée dans cinquante entreprises volontaires. C'est une ligne bien sinueuse, et aux multiples acteurs, qui est suivie...
-

Si on a vu que la politique conduite était largement cohérente dans sa globalité, force est enfin de constater que parfois **les mesures mises en œuvre sont en deçà des ambitions initiales, au point qu'elles ne puissent prétendre à incarner la rupture promise**. C'est, sur divers sujets, comme si la mesure perdait en qualité au fil de son processus d'adoption :

- ➔ Promesse forte du candidat de 2007, attendue par toute une frange de son électorat, la **suppression de la carte scolaire** laisse la place, dans la circulaire d'avril 2008, uniquement à un assouplissement.

- ➔ La **loi sur le service minimum**, votée dès l'été 2007, a déçu plus d'un de ses partisans après les grèves de février 2009. L'explication ? La loi ne présentant pas de garantie de résultat et autorise le dépôt de plusieurs préavis pour un même motif...

- ➔ Présenté dès la campagne comme un grand projet de civilisation, l'idée de l'Union Méditerranéenne, certes mise en œuvre mais rebaptisée au passage **Union pour la Méditerranée**, se réduit à à peine plus que la relance du processus de Barcelone. Un an et demi après le sommet en grande pompe à Paris, qui s'en souvient encore ?

- ➔ Déjà présente dans le programme présidentiel de 2007, la question de la **rémunération des dirigeants d'entreprises** est revenue en force avec la crise financière et les scandales à répétition des bonus et des stock options. Un an après les résultats sont maigres et, si cela peut s'expliquer pour les dispositions relevant de décisions internationales, cela peut constituer un authentique risque politique pour Nicolas Sarkozy.

Cette méthode, qui préfère la mobilité et la masse des actions entreprises à la concentration sur quelques priorités affichées, est peut-être en train d'atteindre ses limites. **Son rythme et sa cohérence, qui sont à mettre à son crédit, mais aussi son manque de lisibilité, ses ratés et ses insuffisances ne sont pas étrangers à ce que cette méthode a d'anxiogène** aux yeux de beaucoup de Français, en particulier dans un contexte de crise. Impression renforcée par la « logique du toujours plus » qui semble animer désormais Nicolas Sarkozy.

La réforme en 22 thèmes

Agriculture pêche et chasse – Budget, réforme de l'Etat et décentralisation – Culture et communication – Défense – Dialogue social – Education et enseignement supérieur – Emploi
Entreprises – Environnement, aménagement du territoire et transports – Europe – Famille
Fiscalité et pouvoir d'achat – Immigration et développement solidaire – Institutions – Justice
et sécurité – Logement – Outre-mer – Politique étrangère – Recherche et innovation – Retraites
Santé – Société

Retrouvez le détail des mesures, les justifications et les notes sur www.barometre-sarkozy.com

Agriculture, pêche et chasse

Un bilan terne pour l'agriculture



Tout juste la moyenne pour l'Agriculture. Un dossier qui, à part la loi sur les OGM de 2008 et les mesures prises dans le cadre du plan de relance, n'a manifestement pas été une priorité de ces deux dernières années : seuls 25% des mesures sont mises en œuvre.

Détail de la note globale **10/20**

Mise en oeuvre des réformes	5/20
Efficacité de l'action	5/20
Cohérence de l'action	20/20

Budget, réforme de l'Etat et décentralisation

L'impossible équation budgétaire



Une mauvaise note prévisible... Les trop timides efforts en matière de remise en ordre des finances publiques et de réforme de l'Etat lancés avant la crise ont été balayés par l'urgence et les 28 milliards consacrés à la relance. Côté décentralisation, des annonces spectaculaires, encore peu de résultats concrets...

Détail de la note globale **8,5/20**

Mise en oeuvre des réformes	5/20
Efficacité de l'action	4,58/20
Cohérence de l'action	15,41/20

Culture et communication

Bonnet d'âne pour la culture



La plus mauvaise note... Il y a encore peu de chantiers ouverts, avec seulement 22% des mesures mises en œuvre. Et sur ceux qui le sont ou en passe de l'être, de la réforme de la télévision publique à la loi Hadopi, on constate bien des ratages et bien du tangage !

Détail de la note globale	7,5/20
Mise en oeuvre des réformes	4,41/20
Efficacité de l'action	3,05/20
Cohérence de l'action	14,91/20

Défense

Le long chantier de la rénovation de la Défense



Une note un peu sévère qui s'explique, malgré la bonne application de la RGPP et les résultats modestes mais concrets obtenus pendant la présidence française de l'UE, par le chiffre de la mise en œuvre effective des réformes : à peine plus de 25% des mesures le sont. En attendant la loi de Programmation...

Détail de la note globale	9/20
Mise en oeuvre des réformes	5,1/20
Efficacité de l'action	5,1/20
Cohérence de l'action	17,21/20

Dialogue social

Un dialogue social poussif



La stratégie adoptée (forte pression sur les syndicats et ouverture simultanée de multiples fronts) aboutit à des résultats moyens. Dans un contexte de crise économique, les sujets ne manquent pourtant pas ! Au lendemain d'un 1er mai unitaire, les conditions du dialogue sont difficiles...

Détail de la note globale	11/20
Mise en oeuvre des réformes	11,81/20
Efficacité de l'action	7,27/20
Cohérence de l'action	13,63/20

Education et enseignement supérieur

Pas de mention pour l'école et l'université



Résultats décevants pour des réformes majeures. Les ratés sur la réforme des lycées et la grogne qui dure depuis des mois dans l'université expliquent pour l'essentiel cette mauvaise note : moins de 30% des mesures sont réalisées.

Détail de la note globale	9/20
Mise en oeuvre des réformes	8,63/20
Efficacité de l'action	5,68/20
Cohérence de l'action	13,26/20

Emploi

Emploi : faute de mieux



Une mention assez bien qui surprendra dans le contexte actuel ! Pas de résultats pour le moment et un chômage en forte hausse, mais de la rapidité et de la cohérence : 58% des mesures sont mises en œuvre, essentiellement pour amortir les conséquences du chômage. Le gouvernement attend que l'orage passe...

Détail de la note globale **12,5/20**

Mise en œuvre des réformes	11,57/20
Efficacité de l'action	9,12/20
Cohérence de l'action	16,14/20

Entreprises

Une action positive en faveur des entreprises



Face à la crise, le gouvernement a compris que les entreprises sont les seuls créateurs de croissance et d'emplois : près de 60% des mesures sont déjà mises en œuvre. En contrepartie, la demande (légitime) de transparence et de moralisation des pratiques s'accroît mais lentement.

Détail de la note globale **13,5/20**

Mise en œuvre des réformes	11,59/20
Efficacité de l'action	10,92/20
Cohérence de l'action	18,32/20

Environnement, aménagement du territoire et transports

La révolution écologique en retard



Une note décevante qui s'explique simplement : seuls 25% des mesures sont mises en œuvre. Le Grenelle de l'Environnement est enlisé et on n'a pas assez profité du Plan de relance pour le relancer franchement – à part les investissements anticipés dans les transports.

Détail de la note globale	9,5/20
Mise en oeuvre des réformes	5/20
Efficacité de l'action	4,75/20
Cohérence de l'action	18,25/20

Europe

Europe : après la PFUE, retour à la case départ ?



Une note moyenne qui surprendra après le succès de la Présidence française de l'UE, mais qui s'explique par le fait que bons nombre d'objectifs de 2007 (à commencer par le Traité simplifié) ne sont pas atteints : moins de 50% des mesures sont mises en œuvre. Et face à la crise, peu d'avancées concrètes.

Détail de la note globale	10/20
Mise en oeuvre des réformes	9,79/20
Efficacité de l'action	6,12/20
Cohérence de l'action	13,47/20

Famille

De timides efforts pour les familles



Plus de 44% des mesures ont été mises en œuvre : un score meilleur qu'attendu. Le gouvernement se concentre sur la garde d'enfants et les familles doivent donner de la voix pour se faire entendre, comme cela a été le cas pour la réforme de la carte « Famille nombreuse ».

Détail de la note globale **11,5/20**

Mise en oeuvre des réformes	8,88/20
Efficacité de l'action	7,78/20
Cohérence de l'action	17,78/20

Fiscalité et pouvoir d'achat

Du provisoire pour le pouvoir d'achat



Une bonne note due à un volontarisme et une rapidité traduits par les chiffres : plus de 70% des mesures sont mises en œuvre. A défaut de nouvelles mesures phares, le gouvernement colmate les brèches et tente au mieux de stabiliser le pouvoir d'achat. Pour combien de temps ?

Détail de la note globale **14/20**

Mise en oeuvre des réformes	14,22/20
Efficacité de l'action	11,56/20
Cohérence de l'action	16/20

Immigration et développement solidaire

Une politique migratoire sur les rails



Une bonne note logique pour l'un des thèmes qui a fait le succès de Nicolas Sarkozy pendant la campagne de 2007. Plus de 65% des mesures sont déjà mises en œuvre : une politique qui semble sur les rails. Le passage de témoin entre Brice Hortefeux et Eric Besson marquera-t-il une inflexion ?

Détail de la note globale **14,5/20**

Mise en oeuvre des réformes	13,1/20
Efficacité de l'action	12,41/20
Cohérence de l'action	17,33/20

Institutions

La réforme des institutions mise en œuvre



Chose promise, chose due. Sur les pouvoirs du président de la République et le rôle du Parlement, l'essentiel des promesses de campagne du candidat Sarkozy sur la réforme constitutionnelle a été voté et va entrer en application.

Détail de la note globale **14/20**

Mise en oeuvre des réformes	14,5/20
Efficacité de l'action	12,5/20
Cohérence de l'action	15/20

Justice et sécurité

Pas de miracle sur le front de la justice et de la sécurité



Deux thèmes très présents dans la campagne du candidat Sarkozy en 2007. Bilan 2 ans après : une note à peine moyenne, qui s'explique par moins de 30% de mesures mises en œuvre. Pas mal de choses faites en justice mais, côté sécurité, le front ouvert sur la lutte contre les bandes ne suffit pas à dynamiser une action sans beaucoup de relief...

Détail de la note globale	9,5/20
Mise en oeuvre des réformes	5,96/20
Efficacité de l'action	5,32/20
Cohérence de l'action	17,87/20

Logement

Le logement profite de la relance



Facilités pour l'accès à l'emprunt, accélération des programmes de construction et de rénovation... Le logement profite pleinement du programme de relance : 44,5% des mesures sont mises en œuvre. Cet effort sera-t-il suffisant pour atteindre les objectifs ambitieux du gouvernement ?

Détail de la note globale	13,5/20
Mise en oeuvre des réformes	12,82/20
Efficacité de l'action	10,77/20
Cohérence de l'action	16,92/20

Outre-mer

L'Outre-mer, oubliée de la réforme ?



Les réformes structurelles étaient prêtes dès le printemps 2008... et puis plus rien. La crise de cet hiver a rappelé au gouvernement les engagements pris à l'égard des ultramarins. A peine plus de 16% des mesures ont été mises en œuvre à ce jour. Les ultramarins ont-ils été pendant 2 ans les oubliés du mouvement de réforme ?

Détail de la note globale **9/20**

Mise en oeuvre des réformes	4,25/20
Efficacité de l'action	4,25/20
Cohérence de l'action	20/20

Politique étrangère

International : du relief mais peu de contenu



L'action souvent flamboyante de Nicolas Sarkozy à l'international laisse rarement indifférent, qu'il s'agisse du G20, de l'Afghanistan ou du Moyen-Orient. Pourtant peu de choses concrètes : un peu plus de 25% des mesures mises en œuvre.

Détail de la note globale **9,5/20**

Mise en oeuvre des réformes	5,33/20
Efficacité de l'action	4/20
Cohérence de l'action	18,66/20

Recherche et innovation

Session de rattrapage pour la recherche



Juste en dessous de la moyenne pour la recherche... Moins de 35% des mesures sont mises en œuvre. La réforme des organismes publics de recherche a fait grogner et le projet de réforme du statut des enseignants-chercheurs a mis le feu aux poudres dans l'université. La recherche au rattrapage !

Détail de la note globale	9,5/20
Mise en oeuvre des réformes	6,9/20
Efficacité de l'action	5,52/20
Cohérence de l'action	16,55/20

Retraites

Retraites : le plus gros reste à faire



Une note très moyenne sur les retraites. Pour symbolique qu'elle soit, la réforme des régimes spéciaux ne signifie pas le sauvetage des systèmes de retraites. 30% des réformes ont été pleinement mises en œuvre : insuffisant pour un système à bout de souffle...

Détail de la note globale	9,5/20
Mise en oeuvre des réformes	8/20
Efficacité de l'action	6/20
Cohérence de l'action	14/20

Santé

Refroidissement pour la santé



Un tout petit 9 pour la santé, avec à peine 25% de mesures mises en œuvre – l'un des plus faibles score. La réforme de l'hôpital a mis les professionnels dans la rue et oblige le gouvernement à la prudence. Et les comptes de la Sécurité sociale continuent de filer...

Détail de la note globale	9/20
Mise en oeuvre des réformes	4,92/20
Efficacité de l'action	4,34/20
Cohérence de l'action	18,26/20

Société

Le « Plan Espoir Banlieues » à la traîne



Une piètre note pour un thème dominé par le « Plan Espoir Banlieues » et la question du handicap. Des dossiers qui n'avancent pas : moins de 20% des mesures sont mises en œuvre. Les dispositions pour l'égalité des chances peinent à se concrétiser et qu'est devenu le discours volontariste sur le « Plan Marshall pour les banlieues » ?

Détail de la note globale	8/20
Mise en oeuvre des réformes	3,87/20
Efficacité de l'action	2,59/20
Cohérence de l'action	17,5/20

Méthodologie

Définitions : promesse, annonce, mesure

Le corpus

Le Tableau Récapitulatif Général

Le suivi des mesures

Les notes

Retrouvez le détail des mesures, les justifications et les notes sur www.barometre-sarkozy.com

Le « Baromètre des réformes de Nicolas Sarkozy » a pour but de permettre le **suivi exact de l'ensemble des mesures annoncées par le Président de la République et le gouvernement**. L'établissement de la liste de ces mesures est fait à partir d'un **corpus strict et indiscutable**. Le traitement des mesures est réalisé grâce au pilotage d'un **Tableau Récapitulatif Général**, tenu à jour en continu, à l'intérieur duquel les mesures sont classées en **22 thèmes**.

Chaque mesure fait l'objet d'un suivi continu et d'une classification en 7 statuts : « **Réalisée** », « **Altérée** », « **En cours** », « **Annoncée** », « **En retard** », « **Reportée** » et « **Abandonnée** ». C'est sur l'ensemble des données récoltées et traitées dans le Tableau Récapitulatif Général qu'est fondé le Baromètre.

Définitions : promesse, annonce, mesure

➤ Les éléments considérés comme « promesse » dans notre Tableau Récapitulatif Général répondent à la définition suivante :

> Toute déclaration formalisant un engagement pris par Nicolas Sarkozy en tant que candidat à l'élection présidentielle et induisant une action politique vérifiable et mesurable dans le futur.

A l'inverse de la simple « déclaration de principe », l'énoncé de cette promesse suppose en effet qu'elle ait été suffisamment précise pour impliquer une action vérifiable et mesurable. Toute déclaration vague ou n'impliquant pas une action identifiable (par exemple, « je veux une France forte ») a été exclue de notre champ. Notons que certaines promesses ont dû faire l'objet d'un travail de réécriture : soit que 2 promesses figuraient dans une même phrase et que nous avons décidé de les rendre autonomes ; soit que, le plus souvent, nous ayons fusionné 2 ou plusieurs formulations distinctes d'une même proposition.

➤ Les éléments considérés comme « annonce » dans notre Tableau Récapitulatif Général répondent à la définition suivante :

> Toute disposition mise en place ou annoncée par le Président de la République ou le gouvernement qui n'avait pas été préalablement identifiée comme une promesse à partir du 6 mai 2007. Elle induit une action politique vérifiable et mesurable dans le futur. Une annonce peut être communiquée par le biais d'un projet ou éventuellement d'une proposition de loi déposée au Parlement ou présentée en Conseil des Ministres, d'un discours, d'une conférence de presse ou d'autres modalités tel qu'un dossier de presse. Elle indique un engagement clair et approuvé par le Président, le Premier Ministre ou le Ministre compétent.

Notons que certaines annonces ont dû faire l'objet d'un travail de réécriture : soit que 2 annonces figuraient dans une même phrase et que nous avons décidé de les rendre autonomes ; soit que, le plus souvent, nous ayons fusionné 2 ou plusieurs formulations distinctes d'une même proposition.

➤ Les éléments considérés comme « mesure » dans notre Tableau Récapitulatif Général répondent à la définition suivante :

> Sont appelées « mesures » l'ensemble des « promesses » et des « annonces ».

Le corpus

Les documents à partir desquels a été établie la liste des mesures, sont exclusivement des sources primaires, c'est-à-dire reprenant directement :

> Les propos tenus par Nicolas Sarkozy en tant que candidat à l'élection présidentielle, et par lui seul, entre le 14 janvier 2007 (date de son investiture par l'UMP) et le 6 mai 2007 (date de son élection)

Pour éviter toute déformation ou simplification, ses interventions faites en sa qualité de ministre de l'Intérieur (jusqu'au 26 mars 2007) et évoquant son bilan ou son action menée avant l'élection présidentielle, ont été exclues du corpus ; de même pour les interventions de ses lieutenants et soutiens dans le courant de la campagne présidentielle. Les documents qui composent notre corpus sont de 4 natures, hiérarchisées comme suit :

- Les documents constituant le programme présidentiel de Nicolas Sarkozy : *Mon projet : Ensemble, tout devient possible* et *l'Abécédaire des propositions*.
- L'ouvrage *Ensemble* (Paris, XO Editions, 2007) publié le 2 avril 2007.
- L'ensemble des discours du candidat.
- L'ensemble des tribunes, interviews et interventions médias du candidat, mis en ligne sur les sites Internet de l'UMP et du candidat et donc considérés comme contenant des prises de positions et des propositions validées par le candidat et son équipe.

> Les propos tenus par Nicolas Sarkozy en tant que Président de la République, le Premier Ministre ou un Ministre en fonction

> Les projets de lois déposés au Parlement, les communiqués ou dossiers de presse émanant de la présidence de la République, du Premier Ministre ou des différents Ministères

Le Tableau Récapitulatif Général

Le traitement global des données est réalisé grâce au Tableau Récapitulatif Général, qui liste l'ensemble des mesures et assure le suivi. Le Tableau liste les mesures par thèmes, indique la source (« promesse » ou « annonce »), classe les mesures en 7 statuts distincts (« Réalisée », « Altérée », « En cours », « Annoncée », « En retard », « Reportée » et « Abandonnée ») et propose des éléments synthétiques de suivi.

Les thèmes – De « Agriculture » à « Société », le Tableau Récapitulatif Général classe les promesses en 22 thèmes (de A à V) couvrant l'ensemble des champs de l'action politique sur lesquels le candidat s'est engagé :

A - Agriculture pêche et chasse
B - Budget, réforme de l'Etat et décentralisation
C - Culture et communication
D - Défense
E - Dialogue social
F - Education et enseignement supérieur
G - Emploi
H - Entreprises

I - Environnement, aménagement du territoire et transports
J - Europe
K - Famille
L - Fiscalité et pouvoir d'achat
M - Immigration et développement solidaire
N - Institutions
O - Justice et sécurité
P - Logement

Q - Outre-mer
R - Politique étrangère
S - Recherche et innovation
T - Retraites
U - Santé
V - Société

Les objectifs – Chaque thème du Tableau Récapitulatif Général est divisé en objectifs. Les objectifs ont été formulés par l'Institut Thomas More et sont de sa seule responsabilité. Ils sont notés à titre indicatif afin de permettre une meilleure lecture du Tableau Récapitulatif Général.

Le suivi des mesures

Suivi des mesures – Le suivi assuré de chaque mesure permet à chaque instant de connaître son état d'avancement. Il est effectué à partir d'un travail de veille continu. Afin de faciliter la synthèse et l'exploitation des données, nous avons défini 7 statuts de promesse possible :

- ✓ **Réalisée** – Une mesure est considérée comme « réalisée » lorsque sa réalisation peut être effectivement constatée : loi votée par le Parlement, décret, circulaire, arrêté, ou toute décision légalement prise. Concernant la politique européenne et internationale, la mesure sera considérée comme « réalisée » à l'issue du processus décisionnel engageant d'autres partenaires que la France mais initié par elle.
- ✓ **Altérée** - Une mesure est considérée comme « altérée » lorsqu'elle a subi une ou des transformations au cours de son adoption qui modifie une partie de son énoncé, ses modalités d'application ou son objectif de départ. A ce titre, les mesures « altérées » appelleront systématiquement des commentaires et précisions.
- ✓ **En cours** – Une mesure est considérée comme « en cours » dès que l'on peut constater des éléments tangibles couvrant l'énoncé de la mesure dans le processus de décision : projet de loi présenté en Conseil des ministres, calendrier d'application inférieur à 6 mois, etc. Les mesures touchant à la politique européenne et internationale ne pouvant faire l'objet de ces critères, il faudra tenir compte de l'effectivité des discours et actions diplomatiques ou du lancement constaté d'initiatives issues de ces mesures.
- ✓ **Annoncée** – Une mesure est considérée comme « annoncée » lorsqu'un processus de réflexion a été lancé (élaboration d'un plan de réforme, installation d'une commission, remise d'un rapport, etc.) ou lorsque le processus de décision a été lancé mais qu'il concerne une partie mineure de la mesure.
- ✓ **Délaissée** – Une mesure est considérée comme « en retard » lorsqu'un processus de réflexion a été engagé mais qu'il n'a induit aucune prise de décision dans les 6 mois qui ont suivi, lorsqu'un projet de loi reste plus d'un an au parlement sans être discuté ou que la mesure ne suit pas le cours attendu du processus décisionnel (si elle est par exemple en cours de renégociation avec les syndicats). A ce titre, les mesures « en retard » appelleront systématiquement des commentaires et précisions.
- ✓ **Reportée** – Une mesure est considérée comme « reportée » lorsqu'elle fait l'objet d'une annonce du report de sa réalisation. Les raisons motivant ce report pourront faire l'objet de commentaires et précisions.
- ✓ **Abandonnée** – Une mesure est considérée comme « abandonnée » lorsqu'elle fait l'objet d'une annonce claire de l'abandon de sa réalisation, qu'une autre mesure adoptée entre en contradiction avec celle-ci ou qu'elle n'a pas été incluse dans une réforme alors que son énoncé indique clairement qu'elle participe de ce mouvement de réforme. Les raisons motivant cet abandon pourront faire l'objet de commentaires et précisions.

Pour précision, deux autres termes peuvent être utilisés dans les éléments d'analyse :

- 1) **Abordée** – Une mesure est « abordée » lorsqu'un statut lui est attribué.
- 2) **Non abordée** – Une mesure est « non abordée » lorsqu'aucun statut ne lui est attribué. Il s'agit des promesses de campagne.

> Ces statuts sont figés à la date arrêtée pour la publication du Baromètre (les chiffres de la 4ème édition du Baromètre des réformes de Nicolas Sarkozy sont arrêtés au 15 Avril 2009). Ils représentent une photographie de l'état d'avancement des promesses à ce jour précis mais ils ne portent en aucun cas un jugement définitif sur l'état d'avancement d'une promesse de campagne.

Les notes

Pour chaque thème, le Baromètre établit les 3 indicateurs chiffrés, ainsi calculés :

- ✓ **La mise en œuvre des réformes** – Mesure la proportion de mesures adoptées (« réalisées » et « altérées ») par rapport au nombre total des mesures abordées par thème.
 - ✓ $[(\text{mesures « réalisées »} + \text{mesures « altérées »}) \times 100] / \text{nombre de mesures abordées} = \text{pourcentage indiqué}$
 - ✓ « Pourcentage indiqué »/5 = note sur 20
- ✓ **L'efficacité de l'action** – Mesure la proportion des mesures « réalisées » par rapport au nombre total des mesures abordées par thème. Elle détermine dans quelle mesure, parmi toutes les actions que le gouvernement a entreprises, le résultat obtenu correspond effectivement à ce que le gouvernement voulait mettre en place.
 - ✓ $[\text{mesures « réalisées »} \times 100] / \text{nombre de mesures abordées} = \text{pourcentage indiquée}$
 - ✓ « Pourcentage indiqué »/5 = note sur 20
- ➔ **La cohérence de l'action** – Mesure la proportion des échecs (mesures « altérées », « reportées », « abandonnées » et « en retard ») par rapport au nombre total des mesures abordées par thème.
 - ✓ $[(\text{mesures « en retard »} + \text{mesures « reportées »} + \text{mesures « abandonnées »} + \text{mesures « altérées »}) \times 100] / \text{nombre de mesures abordées} = \text{« pourcentage des incohérences »}$
 - ✓ $100 - \text{« pourcentage des incohérences »} = \text{pourcentage indiqué}$
 - ✓ « Pourcentage indiqué »/5 = note sur 20

La note globale est calculée à partir de la moyenne des trois notes obtenues. Elle est arrondie au demi point le plus proche selon les règles d'arrondies en vigueur.