

Les 1000 jours de Nicolas Sarkozy

Premier bilan avant 2012



6 mai 2007, 31 janvier 2010 : voilà 1000 jours que Nicolas Sarkozy est président de la République. Alors que les élections régionales approchent et que la présidentielle de 2012 se prépare, c'est l'heure du premier bilan. Basée sur l'ensemble des données disponibles grâce au *Baromètre des réformes de Nicolas Sarkozy* publié par l'Institut Thomas More depuis 2007, cette note propose une approche plus globale qui, au-delà des bilans chiffrés, montre en quoi et dans quels domaines l'action du chef de l'Etat et de son gouvernement aura été efficace ou pas et trace, sur la base de son analyse, quelques perspectives pour la seconde partie du mandat.

Confortablement élu président de la République le 6 mai 2007, Nicolas Sarkozy a vécu un mi-mandat difficile et ne réunit en ce début d'année, à l'occasion de ses 1000 jours à l'Élysée, qu'environ un tiers d'opinion favorable dans les sondages. 2010 apparaît pourtant à plus d'un titre une année charnière dans son quinquennat.

Tout d'abord parce que Nicolas Sarkozy a lui-même fait de cette année une étape importante de son mandat. Refusant de ralentir le rythme de ses réformes, et sûr que les Français lui en sauront grés au final, il a annoncé qu'il s'attaquerait « sans faiblesses ni tabous » aux dossiers des retraites et des déficits. Si le mot a disparu de son vocabulaire, il entend rester le président de la « rupture ». Ensuite parce que la crise fait toujours et douloureusement sentir ses effets et que les électeurs demandent des résultats concrets, sur le front du chômage en particulier, à un président qui leur avait promis que « tout était possible » et dont l'omniprésence sur tous les dossiers crée inévitablement une vive attente. Enfin parce les résultats des élections régionales de mars prochain, scrutins locaux qu'il a lui-même « nationalisés » en lançant la campagne de l'UMP en novembre 2009 et en s'investissant personnellement dans la bataille, seront inévitablement interprétés comme un test de confiance dans la perspective de 2012. En ce sens, le scrutin de mars marquera bel et bien le basculement vers la préparation des élections présidentielles.

Pour toutes ces raisons, il est donc possible – et légitime – de dresser un bilan, un bilan d'étape naturellement, de l'action de Nicolas Sarkozy à la tête de l'Etat depuis un peu plus de deux et demi. Respectant son credo de campagne, le candidat de la « rupture » s'est vite transformé en hyper-président, changeant profondément le mode d'exercice du pouvoir, imposant un nouveau style, s'engageant sur tous les terrains, ouvrant tous les

Table des matières

8 indicateurs pour évaluer les réformes

État d'avancement de l'ensemble des mesures	4
Qualité de l'exécution des réformes	4
Rythme de progression de l'ensemble des mesures mises en œuvre	5
Efficacité de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures	5
Top 3 et Bottom 3 de la mise en œuvre des réformes	6
Les ratés de la mise en œuvre	6
État d'avancement des 60 principales promesses de campagne	7
Les promesses « non-abordées » du programme de campagne	7

Premier bilan des réformes en 7 champs d'action

Finances publiques et réforme de l'État	10
Compétitivité et économie de la connaissance	12
Développement durable et territoires	14
Protection sociale et solidarité collective	16
Travail, emploi et pouvoir d'achat	18
Intégration sociale et vivre ensemble	20
La France dans le monde	22

Conclusion

Tableau SWOT	25
Analyse	26

Méthodologie

Définitions : promesse, annonce, mesure	29
Le corpus	29
Organisation des données	29
Le suivi des mesures	30
L'état des lieux des réformes	30
Les indicateurs	31

fronts à la fois et se plaçant constamment en première ligne. Le contexte actuel, bien différent de celui de 2007, n'a rien changé à la théorie du « bloc des réformes » qui guide son action depuis le début et selon laquelle toutes les réformes se tiennent et doivent être conduites en même temps pour produire leurs résultats – au risque de donner une impression brouillonne et de ne toucher souvent qu'à la surface des problèmes... Au plus fort de la crise et encore en ce début d'année, Nicolas Sarkozy l'a dit et répété, il ne ralentira pas et ne « cédera pas à l'immobilisme ». Loin de se concentrer uniquement sur les conséquences économiques et sociales de la crise, de nouveaux chantiers ont été lancés en 2009 sur le logement, l'Outre-Mer ou le lycée et le programme de 2010 s'annonce également chargé.

L'Institut Thomas More se propose donc de faire, un instant, un arrêt sur image sur les 1254 engagements (1147 mesures abordées et 107 mesures non abordées) recensés par son *Baromètre des réformes de Nicolas Sarkozy* depuis mai 2007¹ et de répondre à quelques questions utiles pour comprendre les deux années qui nous séparent encore de 2012 : Nicolas Sarkozy tient-il ses engagements ? Fait-il ce qu'il a dit ? Et ce qui est fait est-il à la hauteur de ce qui avait été promis ou annoncé ? Les réformes sont-elles menées à leur terme ? La qualité des réformes a-t-elle pâti de la crise ? Sont-elles à la hauteur des ambitions affichées par le gouvernement ? A la vue de ce qui a été fait depuis 2007, quel pourra être le visage de la seconde moitié du quinquennat ? Dans un contexte bouleversé par la crise économique, la « rupture » est-elle encore de mise ?

¹ Voir la dernière livraison du Baromètre (novembre 2009) sur <http://www.barometre-sarkozy.com>. Il convient de noter que nous avons arrêté, pour la présente note, nos chiffres au 31 décembre 2009 et que nous avons élaboré une méthodologie spéciale et distincte de celle de notre Baromètre semestriel, que l'on trouvera page 28.

8 indicateurs pour évaluer les réformes

État d'avancement de l'ensemble des mesures

Qualité de l'exécution des réformes

Rythme de progression de l'ensemble des mesures mises en œuvre

Efficacité de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures

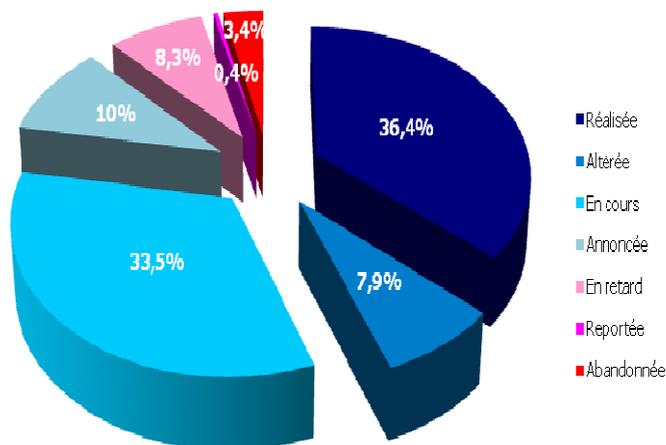
Top 3 et Bottom 3 de la mise en œuvre des réformes

Les ratés de la mise en œuvre des réformes

État d'avancement des 60 principales promesses de campagne de 2007

Les promesses « non-abordées » du programme de campagne de 2007

Etat d'avancement de l'ensemble des mesures



Ce premier diagramme mesure l'état d'avancement de l'ensemble des 1147 mesures (c'est-à-dire des promesses de campagne de 2007 et des annonces faites depuis*) recensées au 31 décembre 2009.

Après un peu plus de deux ans et demi de mandat, le bilan chiffré reste positif. Avec **44,3% de mesures déjà mises en œuvre** (c'est-à-dire « réalisées » + « altérées*»), l'activisme présidentiel du début de mandat ne se dément pas. **Nicolas Sarkozy a érigé la vitesse comme méthode et déploie un activisme qui ne faiblit pas.** 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.

* Voir Méthodologie, p. 28.

Qualité de l'exécution des réformes

44,3% des mesures sont mises en œuvre
(« réalisées » + « altérées »)

51,8% des mesures restent à mettre en œuvre
(« en cours » + « annoncées » + « en retard »)

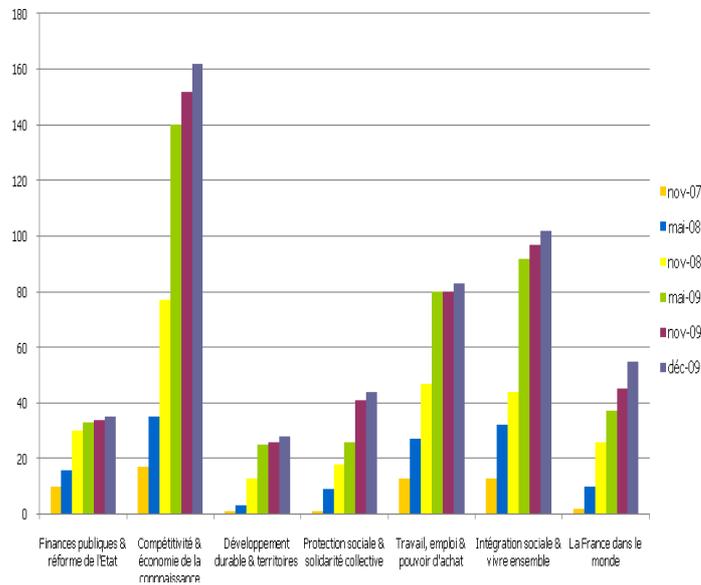
3,8% des mesures ne sont plus à l'ordre du jour
(« reportée » + « abandonnée »)

Le total des pourcentages n'est pas égal à 100 en raison des règles d'arrondis en vigueur

Pour preuve que le rythme reste intense après plus de deux ans et demi, **51,8% des mesures restent à mettre en œuvre.** 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 5 ans, 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.

Il ne fait cependant pas de doute qu'**il reste du pain sur la planche pour le président de la République** et son gouvernement ! Une assurance que 2010 au moins sera une nouvelle année intense de réforme...

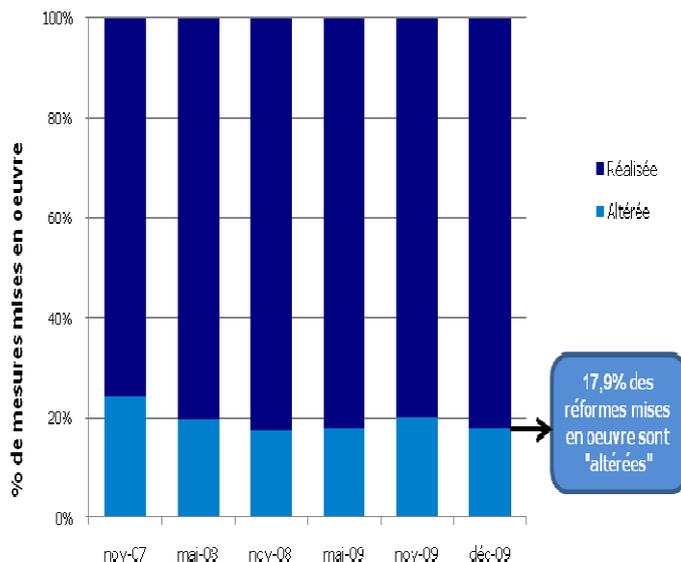
Rythme de progression de l'ensemble des mesures mises en œuvre



Classées en 7 grands thèmes d'action dont on verra le détail dans la section suivante, on observe que **le rythme des réformes a été globalement constant** et n'a pas ralenti, comme on aurait pu s'y attendre, avec la crise économique à partir de l'automne 2008. Aucun domaine d'action ne semble avoir été délaissé.

Ce constat peut être analysé de deux façons. Comme le **signe de l'engagement fort et sur tous les fronts du président** et de son équipe – mais alors un effort de pédagogie semble nécessaire pour en convaincre des Français désormais majoritairement dubitatifs... Mais il peut aussi être interprété comme **la difficulté à établir des priorités d'action claires**, ce qui ne serait pas étranger à l'impression, qui se renforce avec le temps, de confusion et d'illisibilité de la stratégie d'ensemble.

Efficacité de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures



Corollaire attendu de la stratégie dite du « bloc des réformes » qui allie ouverture de tous les fronts à la fois et rapidité de mise en œuvre, **la proportion des mesures « altérées »* dans l'ensemble des mesures mises en œuvre est proche de 20%.**

Certaines caractéristiques de la méthode employée peuvent expliquer ce chiffre. Dans certains cas, **l'ouverture simultanée de nombreux dossiers** empêche que le travail de fond préalable soit réalisé. On observe aussi parfois un **manque de logique ou de continuité dans la conduite des réformes entre elles**, ce qui oblige à revenir plusieurs fois sur les dossiers. Amateur de vitesse (d'exécution) et de coups (d'éclat), Nicolas Sarkozy semble enfin **peu à l'aise avec la gestion du temps long**, pourtant souvent nécessaire compte tenu de la complexité des dossiers.

* Voir Méthodologie, p. 28.

Top 3 et Bottom 3 de la mise en œuvre des réformes

	Mise en œuvre	Efficacité de la mise en œuvre	Ce qu'il reste à faire	Réformes délaissées
Top 3	Travail, emploi et pouvoir d'achat (66,4%)	Développement durable et territoire (92,9%)	Travail, emploi et pouvoir d'achat (27,2%)	Compétitivité et économie de la connaissance (10,4%)
	Compétitivité et économie de la connaissance (49,7%)	Intégration sociale et vivre ensemble (89,9%)	Finances publiques et réforme de l'Etat (40,5%)	La France dans le monde (10,4%)
	Finances publiques et réforme de l'Etat (47,3%)	Finances publiques et réforme de l'Etat (83,3%)	Compétitivité et économie de la connaissance (47,9%)	Protection sociale et solidarité collective (11,7%)
Bottom 3	Développement durable et territoires (23%)	La France dans le monde (72,7%)	Développement durable et territoire (75,4%)	Travail, emploi et pouvoir d'achat (16,8%)
	Intégration sociale et vivre ensemble (38,5%)	Travail, emploi et pouvoir d'achat (75,9%)	Intégration sociale et vivre ensemble (58,8%)	Finances publiques et réformes de l'Etat (14,9%)
	Protection sociale et solidarité collective (42,7%)	Protection sociale et solidarité collective (77,3%)	Protection sociale et solidarité collective (55,3%)	Développement durable et territoires (13,1%)

Trouver les finances publiques et la réformes de l'Etat ou bien l'emploi et le pouvoir d'achat bien placés dans le Top 3 du classement des réformes a de quoi surprendre ! Mais si le gouvernement a adopté beaucoup des mesures, et en cohérence avec ce qui était annoncé, cela ne signifie pas pour autant qu'elles sont efficaces mais, sans préjuger des résultats, qu'il est très actif sur ces sujets.

A l'inverse, compte tenu de la récurrence dans le Bottom 3 de notre thème « Protection sociale et solidarité collective », **la réforme des retraites et le problème du déficit de la Sécurité sociale devront être au centre de toutes les attentions en 2010** – comme l'a bien identifié Nicolas Sarkozy.

Les ratés de la mise en œuvre des réformes

17,4% des mesures représentent des ratés
(« altérées » + « en retard » + « reportées » + « abandonnées »)

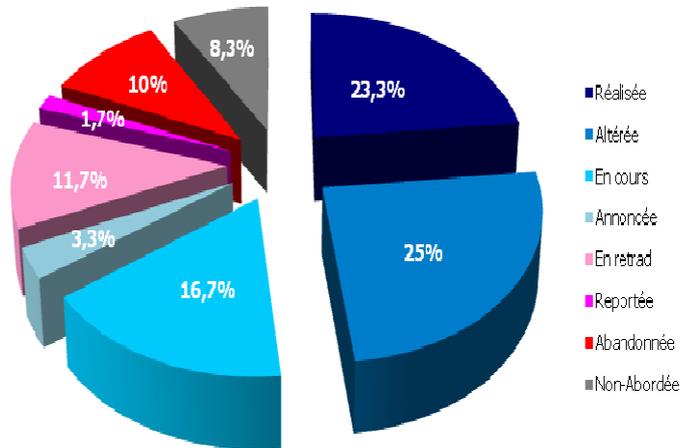
Top 10 des ratés

Abandonnée	Faire voter, à l'été 2007, une loi qui interdira la pratique des parachutes dorés
	Baisser de 4 points les prélèvements obligatoires sur 10 ans, c'est-à-dire rendre 68 milliards d'euros aux Français
	S'opposer à l'entrée de la Turquie en Europe
Altérée	Aboutir lors du G20 de Pittsburgh à des résultats concrets concernant la régulation des marchés, des paradis fiscaux et des rémunérations des opérateurs de marché
	Mettre en place le Service minimum
En retard	Elaborer un projet de loi à l'été 2007 qui donnera aux universités volontaires une autonomie réelle d'ici la fin de l'année 2007
	Mettre en place lors du sommet de Copenhague un mécanisme efficace pour financer les pays les plus pauvres ayant besoin de transfert de technologie en matière de développement durable
Reportée	Faire voter une taxe carbone
	Redécoupage des circonscriptions électorales

On l'a noté plus haut, le corollaire de la stratégie d'occupation du terrain de Nicolas Sarkozy est un nombre important de mesures « altérées » parmi toutes les mesures mises en œuvre. Mais si l'on y ajoute les retards, les reports et les abandons purs et simples, on voit que **les ratés de la méthode représentent plus de 17%** de l'ensemble des mesures mises en œuvre.

De promesses symboliques « abandonnées » à des annonces trop ambitieuses pour être votées sans amendements en passant par des réformes mal préparées et mal abouties, **la liste désormais importante des ratés démontre qu'activisme et réforme en profondeur ne sont pas forcément synonymes...** C'est la réalité de la « rupture » et le bilan en gestation pour 2012 qui sont en jeu.

État d'avancement des 60 principales promesses de campagne de 2007



Même si 2007 paraît loin, il est intéressant de **rester attentif à l'application du programme qui a fait élire Nicolas Sarkozy.**

Notre *Baromètre des réformes de Nicolas Sarkozy* suit tout particulièrement les 60 principales promesses du candidat*.

Avec **48,3% de promesses mises en œuvre**, Les textes phares du gouvernement (immigration, justice, autonomie des universités, TEPA...) ont été mis en œuvre rapidement. Mais on est frappé par la proportion de **25% promesses « altérées »**. C'est comme si les promesses perdaient en qualité au fil de leur processus d'adoption alors même qu'elles devraient incarner le changement.

* Voir méthodologie, p.30

Les promesses « non-abordées » du programme de campagne de 2007

14,5% des promesses de campagne n'ont pas encore été « abordées »

Top 10 des « non abordées »

Refuser l'obtention d'un titre de séjour pendant 5 ans à ceux qui ont été reconduits à la frontière

Moduler les impôts sur les bénéficiaires des sociétés en fonction du nombre d'emploi supprimés ou conservés

Verser une allocation familiale dès le premier enfant

Faire rembourser les aides publiques de l'entreprise qui délocalisera

Allouer des droits sociaux (calcul de cette charge dans le calcul de la CSG et de l'impôt) et des droits à la retraite à ceux qui se consacrent à l'éducation de leurs enfants ou qui s'occupent d'une personne handicapée

Réexaminer le régime complet de responsabilité des dirigeants d'entreprises et identifier les changements nécessaires grâce à une commission composée de juristes, d'économistes, de représentants des salariés et de chef d'entreprises

Proposer un G20 du climat

Aller vers un alignement des tarifs des généralistes sur celui des spécialistes

Constituer des groupes moteurs pour les Etats européens qui souhaitent prendre leur responsabilité

Après un coup d'œil sur les 60 principales promesses du candidat, il est intéressant de finir par une évaluation plus globale du programme de campagne. Notre *Baromètre des réformes de Nicolas Sarkozy* avait recensé au départ 490 promesses ; **sur l'ensemble, seulement 14,5% restent à mettre en œuvre**. Un faible chiffre qui montre que le gouvernement s'est appliqué à rapidement mettre en œuvre le programme qui avait assuré l'élection de Nicolas Sarkozy.

Parmi ces promesses de campagne encore « non abordées », on ne trouve aucune promesse majeure, même si certaines sont très représentatives des valeurs qui traversaient le programme de 2007.

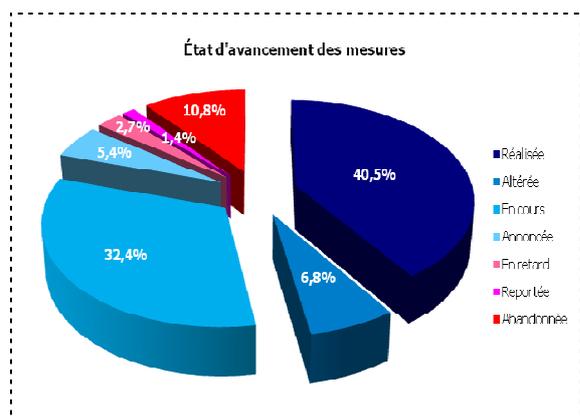
Premier bilan des réformes en 7 champs d'action

Finances publiques et réforme de l'État
Compétitivité et économie de la connaissance
Développement durable et territoires
Protection sociale et solidarité collective
Travail, emploi et pouvoir d'achat
Intégration sociale et vivre ensemble
La France dans le monde

Finances publiques et réforme de l'État

Réduction des déficits, maîtrise des dépenses publiques, décentralisation, réforme des institutions et des services de l'État : le programme du candidat Sarkozy se voulait ambitieux et le symbole de sa volonté réformatrice. Depuis, la crise est passée par là... A-t-elle chamboulé sur son passage ou bien n'a-t-elle fait que révéler, derrière les discours, l'insuffisance des efforts entrepris avant elle ?

Le tableau de bord de la réforme

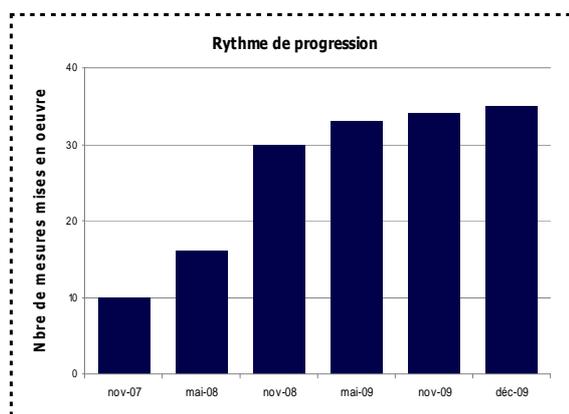
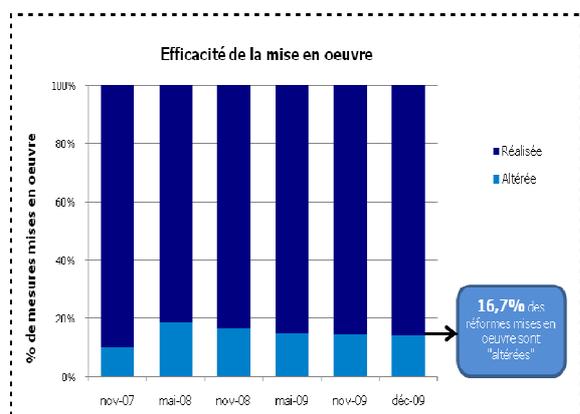


47,3% des mesures sont mises en œuvre
(« réalisées » + « altérées »)

40,5% des mesures restent à mettre en œuvre
(« en cours » + « annoncées » + « en retard »)

12,2% des mesures ne sont à l'ordre plus jour
(« reportée » + « abandonnée »)

14,9% des mesures ont été délaissées
(« en retard » + « reportées » + « abandonnées »)



Analyse

Avec le grand emprunt national, la France est au bout des efforts budgétaires qu'elle peut se permettre... Sans marge de manœuvre supplémentaire à cause de la crise mais aussi de l'insuffisance des efforts avant elle, la question de l'endettement de l'État sera au cœur des préoccupations de cette année 2010 mais pèsera également lourd au moment du bilan du quinquennat en 2012. **Nicolas Sarkozy convaincra-t-il ?**

- Convoquée en janvier, la « conférence nationale sur le déficit » doit permettre de « fonder un diagnostic partagé » avant de prendre des décisions au printemps. Et il y a urgence avec un déficit estimé à 116 milliards d'euros et une dette à 84% du PIB en 2010 ! **Même avec 47,3% de mesures déjà mises en œuvre, les promesses de maîtrise des finances publiques ne seront pas tenues**, en particulier celle qui visait à « ramener la dette en dessous de 60% du PIB d'ici 2012 ». Alors que la maîtrise budgétaire était au cœur des engagements de campagne, il s'agit maintenant de limiter les dégâts...

L'état des lieux des réformes

L'état des lieux liste les réformes majeures et leur état d'avancement (vert, orange et rouge) et les réformes importantes à venir.

Réforme de l'Etat

	Etat d'avancement
Révision de la fiscalité locale	
Création du statut de métropole	
Evaluation des Ministres à partir d'objectif prédéfinis	
Doter le pays d'un grand organisme d'audit public et d'évaluation des politiques publiques	
Mobilité des fonctionnaires dans la fonction publique	
Modernisation du dialogue social dans la fonction publique	
Réforme des collectivités locales	
RGPP	

Budget

	Etat d'avancement
Conférence nationale pour débattre du déficit	À venir
Créer une « règle d'or sur le déficit dans la Constitution	À venir
Financement intégral du projet présidentiel par des économies sur les dépenses existantes	
Grand emprunt	
Lutte contre la fraude et l'évasion fiscale	
Non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux	
Ramener la dette à 60% du PIB et réduire le déficit	

Institutions

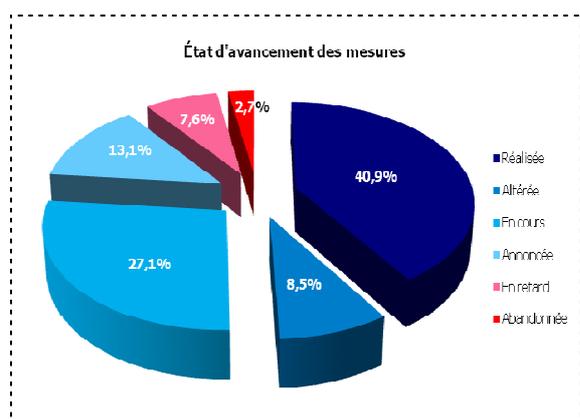
	Etat d'avancement
Autoriser le Président à se présenter devant le Parlement	
Compensation de la Taxe Professionnelle pour les collectivités	
Créer un statut de l'opposition	
Création d'un grand ministère du développement durable	
Création d'un ministère de l'immigration et de l'identité nationale	
Limitation à deux du nombre de mandats présidentiels	
Ouverture du gouvernement à des personnalités qui ne font pas parties de la majorité	
Partage de l'ordre du jour du Parlement	
Redécoupage des circonscriptions électorales	
Organisation de conférence de presse régulière pour rendre compte de son action en tant que Président de la République	

- ➔ Si beaucoup des mesures mises en œuvre, comme la fusion de certains services de l'Etat ou le remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite, sont à peu près respectées et globalement de saine gestion et s'il est évident que la crise a largement contribué à creuser les déficits, il n'en reste pas moins qu'avec un objectif d'économies de seulement 7 milliards d'euros en cinq ans, **le manque d'ambition de la RGPP était patent dès son annonce en 2007.**
- ➔ Du côté de la réforme des institutions et de la décentralisation, avec la réforme constitutionnelle de 2008 (votée à une voix près) et le débat en cours sur la réforme des collectivités territoriales, **le président a du mal à convaincre, y compris dans sa majorité.** En cause – en plus d'un certain conservatisme chez les élus locaux... –, le manque de lisibilité de ses options.

Compétitivité et économie de la connaissance

Dès 2007, Nicolas Sarkozy avait identifié dans ses discours la recherche, l'innovation, l'enseignement supérieur et la compétitivité des entreprises comme les moteurs de la croissance de demain. La crise et ses conséquences sur l'économie n'ont fait que justifier la nécessité de mettre en œuvre cette ambition. Après deux ans et demi de réformes et d'investissements, l'ambition affichée est-elle devenue réalité ?

Le tableau de bord de la réforme



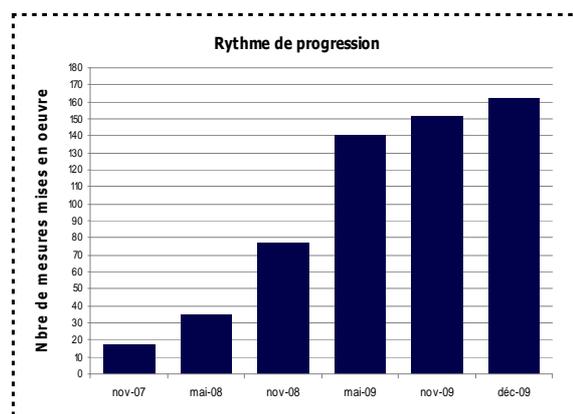
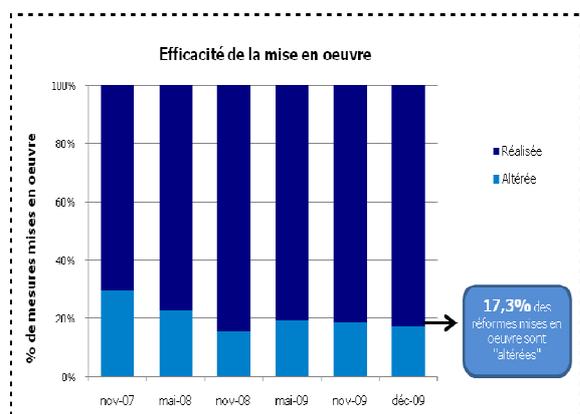
49,4% des mesures sont mises en œuvre
(« réalisées » + « altérées »)

47,8% des mesures restent à mettre en œuvre
(« en cours » + « annoncées » + « en retard »)

2,7% des mesures ne sont plus à l'ordre du jour
(« reportée » + « abandonnée »)

Le total des pourcentages n'est pas égal à 100 en raison des règles d'arrondis en vigueur

10,3% des mesures ont été délaissées
(« en retard » + « reportées » + « abandonnées »)



Analyse

Le Plan de relance de 2008 et le grand emprunt présenté fin 2009 font la part belle à la recherche, à l'innovation, à l'enseignement supérieur et aux entreprises. Mais la politique mise en œuvre depuis 2 ans et demi est-elle pour autant à la hauteur de cet activisme ?

- Avec **49,4% de réformes mises en œuvre et presque autant encore à venir**, le gouvernement semble s'être clairement engagé dans cette voie. Mais le rythme de progression montre que les actes avaient tardé : **ce n'est qu'à partir de novembre 2008, c'est-à-dire après le début de la crise, que le décollage a réellement eu lieu**. Comme si la crise avait eu un effet salutaire sur l'engagement public dans ces domaines...

L'état des lieux des réformes

L'état des lieux liste les réformes majeures et leur état d'avancement (vert, orange et rouge) et les réformes importantes à venir.

Recherche

	Etat d'avancement
Généralisation du financement par projet	
Encourager la recherche privée	
Réforme du statut des enseignants-chercheurs	
Réforme du crédit d'impôt recherche	
Simplification et décloisonnement de la recherche	
Stratégie nationale de la recherche et de l'innovation	

Entreprises

	Etat d'avancement
Baisse de la TVA dans la restauration	
Donner aux PME un accès privilégié à la commande publique	
Etats généraux de l'industrie	
Ouverture des magasins le dimanche	
Partage de la valeur ajoutée	
Réduction des délais de paiement du secteur public aux PME/PMI	
Réforme des ports	
Simplification des normes applicables aux PME	
Soutien à l'industrie automobile	
Statut d'auto-entrepreneur	
Suppression de la Taxe Professionnelle	
Suppression des parachutes dorés	
Taxation des bonus	

Education et Enseignement supérieur

	Etat d'avancement
Autonomie des universités	
Création de campus de réputation internationale	
Création d'un service public de l'orientation	À venir
Lutte contre le décrochage et l'absentéisme	
Mastérisation	
Plan réussite en Licence	
Porter à 30% le nombre d'étudiants boursiers accueillis dans les grandes écoles	À venir
Réforme du lycée	À venir
Revalorisation de la condition enseignante	
Sélection à l'entrée du Master	
Suppression de la carte scolaire	

Société de l'information

	Etat d'avancement
Doter la France d'une gouvernance internet	
Garantir l'accès au haut et très haut débit sur tout le territoire	
HADOPI	
Numérisation des œuvres culturelles	À venir
Soutien à la création, production et diffusion de contenu en ligne	

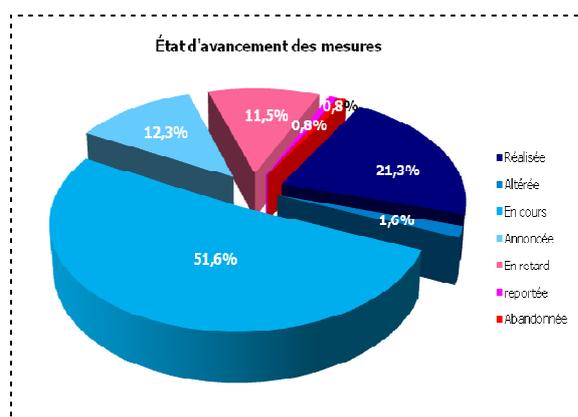
⇒ Face à la crise, comme l'avait montré notre *Baromètre* de novembre 2009, **le soutien du gouvernement s'est tourné vers les entreprises, surtout les PME** et les mesures visant à soutenir et pérenniser le financement des entreprises, à favoriser leur création et leur transmission, à créer un environnement fiscal moins défavorable ont globalement bien été mises en œuvre.

⇒ **Concernant la recherche et l'innovation, les chantiers n'ont pas manqué et sont maintenant pour la plupart sur les rails** : un nouveau statut des enseignants-chercheurs, un plan de relance et un grand emprunt qui profitent à la recherche, une stratégie de recherche et d'innovation en cours de finalisation et une refonte presque tranquille du système français de recherche.

Développement durable et territoires

Avec le Grenelle de l'environnement, une dynamique semblait avoir été lancée en matière de développement durable et d'aménagement du territoire. Mais entre essoufflement de la méthode, conséquences de la crise, plans d'urgence agricoles à répétition et échec à Copenhague, l'image paraît brouillée. Après deux ans et demi, Nicolas Sarkozy a-t-il concrètement enclenché la « révolution verte » promise en 2007 ?

Le tableau de bord de la réforme



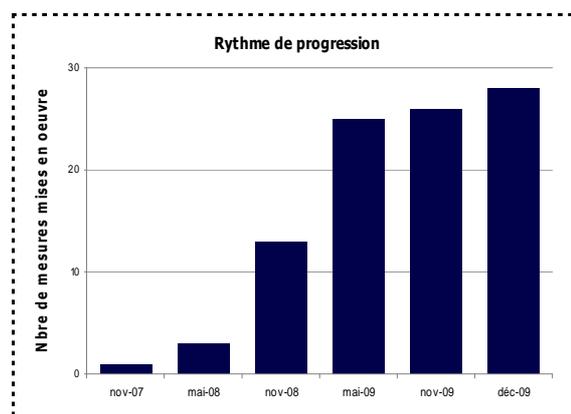
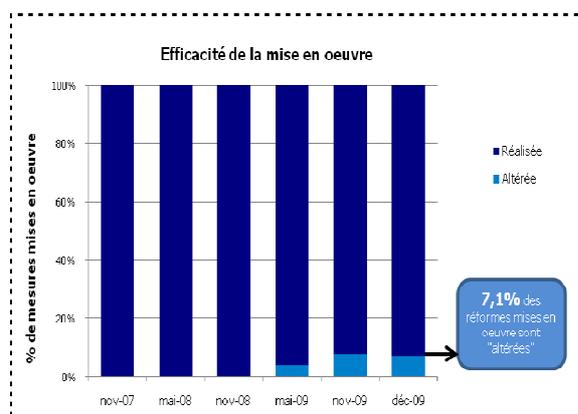
22,9% des mesures sont mises en œuvre
(« réalisées » + « altérées »)

75,4% des mesures restent à mettre en œuvre
(« en cours » + « annoncées » + « en retard »)

1,6% des mesures ne sont plus à l'ordre du jour
(« reportée » + « abandonnée »)

Le total des pourcentages n'est pas égal à 100 en raison des règles d'arrondis en vigueur

13,1% des mesures ont été délaissées
(« en retard » + « reportées » + « abandonnées »)



Analyse

Après l'échec de Copenhague, le report de la taxe carbone et l'annonce d'un plan de soutien à l'agriculture dans l'urgence, le gouvernement accumule les difficultés. Dans la perspective des élections régionales et face à la menace d'Europe Ecologie, Nicolas Sarkozy ne peut guère s'appuyer sur un bilan très convaincant.

- ➔ **Avec seulement 22,9% des mesures mises en œuvre, l'effort à fournir est encore considérable** si le gouvernement veut tenir ses engagements à l'horizon 2012. A ce mauvais chiffre, il faut ajouter les **11,5% de mesures en retard – la proportion la plus haute de notre étude**. Certes, il s'agit d'un processus qui demande plusieurs années pour se mettre en place mais le manque d'anticipation du gouvernement sur certains sujets, comme la taxe carbone ou l'agriculture, impose de proposer sans cesse de nouvelles mesures.

L'état des lieux des réformes

L'état des lieux liste les réformes majeures et leur état d'avancement (vert, orange et rouge) et les réformes importantes à venir.

Environnement

	Etat d'avancement
Créer une organisation mondiale de l'environnement	
Crédit d'impôt sur le revenu « développement durable »	
Développer les aires marines protégées	À venir
Eco-prêt à taux zéro	
Etat exemplaire en matière d'environnement	
Financement les pays les plus pauvres ayant besoin de transferts de technologie en matière de développement durable	
Fiscalité verte	
Orientation de la recherche vers l'adaptation au changement climatique	
Grenelle de la mer	
Nucléaire de 4 ^{ème} génération	À venir
Isolation des bâtiments anciens et nouvelles normes pour ceux à construire	
Investir dans les énergies renouvelables	
Préservation de la biodiversité	
Prime à la casse	
Taxe carbone	
Trame bleue et verte	
TVA à taux réduit sur les produits propres	

Agriculture et pêche

	Etat d'avancement
Aller vers une agriculture diversifiée, productive et durable	
Développer l'agriculture biologique	
Loi sur les OGM	
Loi de modernisation de l'agriculture	À venir
Plan pour une pêche durable et responsable	
Plan d'urgence de soutien à l'agriculture	

Aménagement du territoire

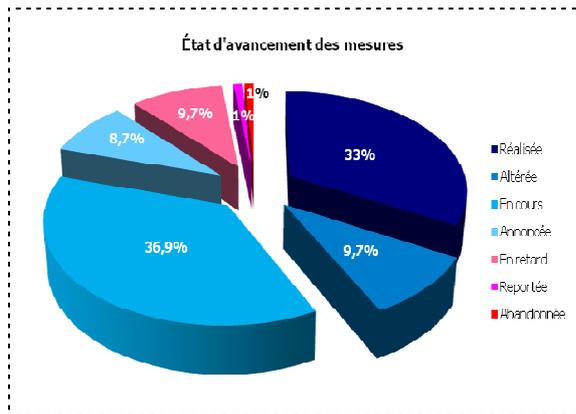
	Etat d'avancement
Accélérer la construction des grands projets de lignes ferroviaires	
Développer le transport fluvial	
Grand Paris	
Intermodalité des transports ferroviaires, fluviaux, portuaires et routiers	
Plan d'investissement global dans les réseaux en prévision des véhicules décarbonnés	

- Le principe de la taxe carbone avait été accepté lors du Grenelle de l'environnement en 2007, elle vient pourtant d'être annulée reportant de 6 mois sa mise en œuvre. **Alors que l'ampleur du Grenelle implique nécessairement la gestion du temps long, il apparaît que le travail de fond n'a pas été pleinement réalisé.** On a en effet du mal à comprendre comment en deux ans le gouvernement n'a pas réussi à préparer correctement ce que Nicolas Sarkozy appelle pourtant la « première étape d'une révolution fiscale ».
- Avec **seulement 7,1% des mesures mises en œuvre qui sont « altérées »**, le gouvernement réussi globalement à maintenir la cohérence de son action mais au prix de reculs symboliques. Outre la taxe carbone, **le sommet de Copenhague a été l'occasion d'un vrai raté de la méthode Sarkozy** : en promettant plus qu'il ne peut tenir, le chef de l'Etat risque de décevoir. Ce qui se paye toujours, à un moment ou à un autre, dans les urnes.

Protection sociale et solidarité collective

Les rendez-vous les plus importants concernant la réforme du système de protection sociale, que ce soit les retraites ou la sécurité sociale, sont attendus pour l'année 2010. Le gouvernement n'est cependant pas resté inactif depuis 2 ans et demi : annonce de la création d'un risque dépendance, réflexion sur la politique familiale, réforme de l'hôpital... Quelles leçons en tirer pour les chantiers à venir ?

Le tableau de bord de la réforme



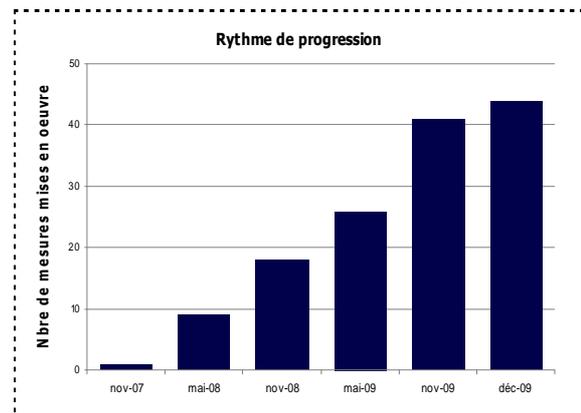
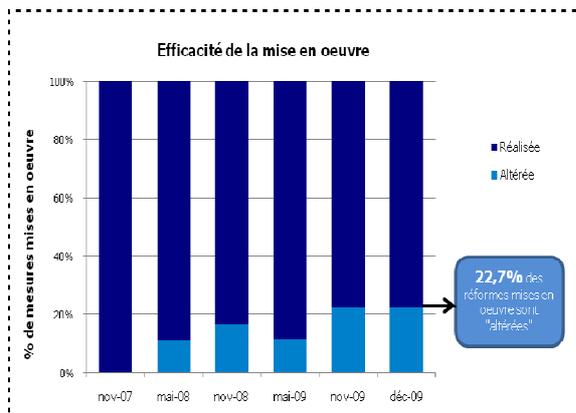
42,7% des mesures sont mises en œuvre
(« réalisées » + « altérées »)

55,3% des mesures restent à mettre en œuvre
(« en cours » + « annoncées » + « en retard »)

2% des mesures ne sont plus à l'ordre du jour
(« reportée » + « abandonnée »)

Le total des pourcentages n'est pas égal à 100 en raison des règles d'arrondis en vigueur

11,7% des mesures ont été délaissées
(« en retard » + « reportées » + « abandonnées »)



Analyse

Alors que ce ne devait être qu'un point d'étape, Nicolas Sarkozy a fait du rendez-vous 2010 sur les retraites un « rendez-vous capital ». De même, le déficit de la sécurité sociale sera sur le devant de la scène avec la Conférence sur le déficit annoncé pour janvier. Ces négociations seront un véritable test pour le chef de l'Etat s'il veut demeurer le président de la « rupture ».

- Aux vues des réformes déjà engagées, il est permis de s'interroger : **plus de 20% des mesures mises en œuvre sont « altérées » : ce qui fait déjà pas mal de compromis alors que le virage à venir sera bien plus difficile à négocier.** Le président l'a bien compris et les discussions sur les retraites n'auront lieu qu'au second semestre après les régionales et le congrès de la CFDT en juin. Après avoir fait passer la réforme symbolique des régimes spéciaux, le plus dur est à venir.

L'état des lieux des réformes

L'état des lieux liste les réformes majeures et leur état d'avancement (vert, orange et rouge) et les réformes importantes à venir.

Famille		Retraites	
	Etat d'avancement		Etat d'avancement
Droit opposable à la garde d'enfant	À venir	Augmentation du minium vieillesse de 25%	
Développement des modes de garde d'enfant		Négociations sur les retraites complémentaires	À venir
Réforme de l'adoption		Pénibilité au travail et aménagement de fin de carrière	À venir
Réforme des congés parentaux		Pérennisation du système de retraite	À venir
Statut des beaux-parents		Possibilité de cumuler salaire et retraite pour les retraités	
Suppression des droits de succession entre époux		Réforme des régimes spéciaux	
		Suppression du système de préretraite	

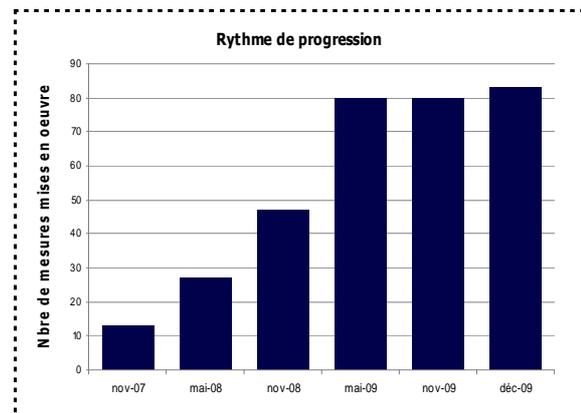
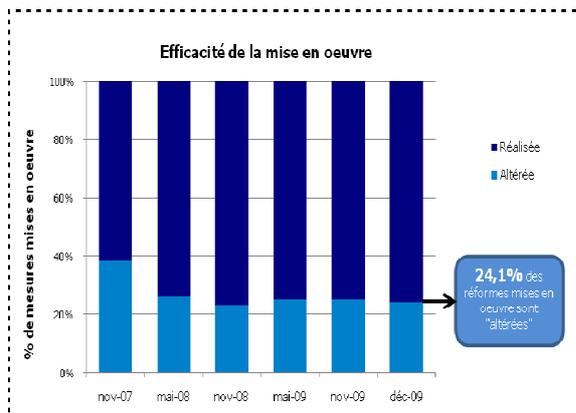
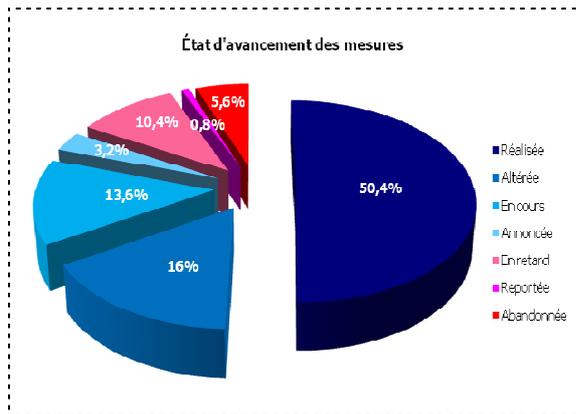
Santé	
	Etat d'avancement
Ai de à l'acquisition d'une complémentaire santé pour les jeunes	À venir
Carte hospitalière	
Création d'une première année d'étude médicale	
Cinquième branche de la protection sociale liée à la dépendance	À venir
Fiscalisation des indemnités journalières des accidentés du travail	
Franchise médicale	
Plan Alzheimer	
Plan Cancer II	À venir
Première année de médecine commune	
Politique de fin de vie et développement des soins palliatifs	
Réforme de l'hôpital	
Retour à l'équilibre du régime général de la sécu pour 2011	

- En dehors de ces discussions, nombreux sont les chantiers encore ouverts : 55,3% des mesures restent à mettre en œuvre. **Mais l'exécutif peut-il tout faire en même temps ?** Si la création d'un cinquième risque dépendance peut paraître pertinente et nécessaire, est-il concevable de l'envisager l'année où l'on entend s'attaquer aux 30,6 milliard d'euros de déficit du régime général ?
- D'autant que derrière ces chantiers de taille, **certains domaines peinent à capter l'attention du gouvernement**. La politique familiale par exemple, et plus particulièrement la refonte des allocations, attendent toujours leur réforme promise en février 2009.

Travail, emploi et pouvoir d'achat

Le pouvoir d'achat a été au cœur des préoccupations de la campagne présidentielle de 2007. La réponse de Nicolas Sarkozy était le « travailler plus pour gagner plus ». Deux ans et demi plus tard, le gouvernement répète toujours ce leitmotiv : l'augmentation du pouvoir d'achat passera par le retour à l'emploi. Est-ce que cela sera suffisant pour retrouver la confiance des Français ?

Le tableau de bord de la réforme



Analyse

Principales préoccupations des Français, les choses ne semblent pas beaucoup évoluer sur le terrain du marché du travail et du pouvoir d'achat. Alors que les prévisions pour l'emploi sont en berne pour 2010, les réformes marquent-elles un coup d'arrêt ?

- **66,4% des mesures sont déjà mises en œuvre, beau score... mais le rythme des réformes montre aussi que rien n'a bougé depuis plus de 9 mois.** L'heure ne semble plus être à l'initiative. Depuis l'adoption de la loi TEPA il y a plus de 2 ans et celle en faveur des revenus du travail, aucune mesure d'importance n'est venue compléter ce dispositif qui n'a portant pas déclencher, même avant la crise, le « choc de confiance » tant attendu.
- Peut-être parce que les réformes n'étaient pas à la hauteur des annonces : **24,1% des mesures mises en œuvre sont « altérées ».**

L'état des lieux des réformes

L'Etat des lieux liste les réformes majeures et leur état d'avancement (grâce à des codes couleur : vert, orange, rouge) et les réformes importantes à venir.

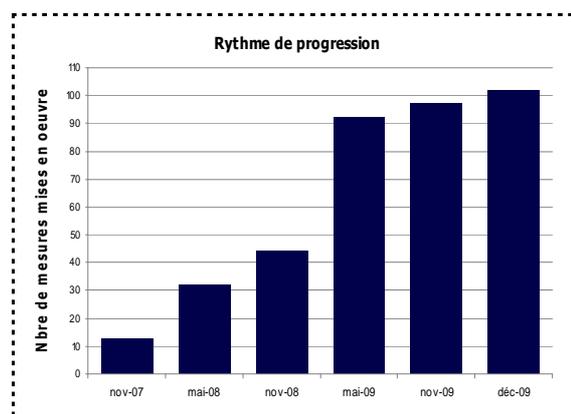
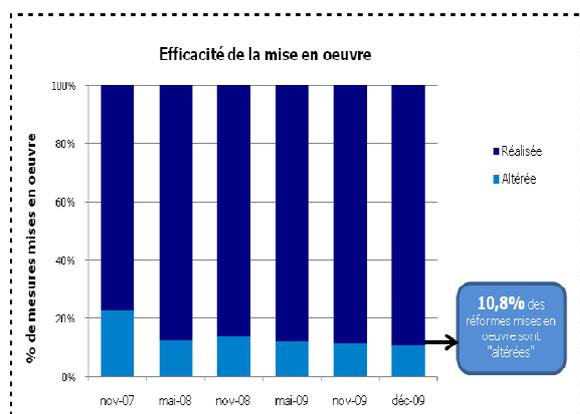
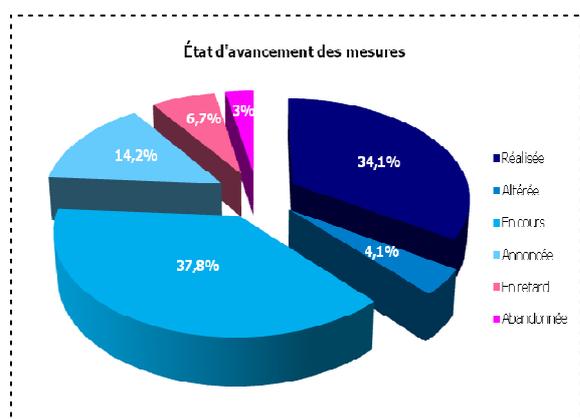
Emploi		Pouvoir d'achat	
	Etat d'avancement		Etat d'avancement
Accompagnement du chômage partiel durant la crise		Alléger les droits de successions et de mutation	
Contrat de travail unique		Baisse de taux de TVA dans la restauration	
Contrat unique d'insertion		Baisser de 4 points les prélèvements obligatoires sur 10 ans	
Définir l'offre raisonnable d'emploi		Bouclier fiscal	
Fonds d'expérimentation pour la jeunesse		Développer l'intéressement et la participation	
Fusion ANPE/Unedic		Défiscalisation du travail des étudiants	
Généralisation du Contrat de Transition Professionnel		Exonération des heures supplémentaires de charges sociales	
Plan en faveur de l'emploi des jeunes		Généralisation de la distribution du livret A	
Réduction du nombre de bénéficiaires de la prime pour l'emploi mais en augmenter le montant		Plafonner les niches fiscales	
Réforme de la formation professionnelle		Suppression des droits de donation et de succession	
Relever l'âge de dispense de recherche d'emploi		Tarif sociale de téléphonie mobile	
Rupture de contrat de travail par consentement mutuel		TVA sociale	
RSA			
Sécurité sociale professionnelle		Marché du travail	
Soutien au développement des emplois verts	À venir		Etat d'avancement
Soutien au développement des métiers de service à la personne		Assouplir la réglementation sur les 35h	
		Dialogue social dans les TPE	
		Egalité salariale homme/femme effective en 2010	
		Service minimum	
		Modernisation des institutions représentatives du personnel	
		Représentativité des syndicats	
		Représentativité des syndicats dans la fonction publique	

- Même chose pour le dialogue social. Depuis les lois sur la représentativité syndicale et le marché du travail en début de mandat, les retards s'accumulent. **La méthode adoptée au départ (forte pression sur les syndicats et ouverture simultanée de plusieurs fronts) semble grippée.** Et le calendrier pour 2010 est surchargé. Pourtant le gouvernement aurait bien besoin d'un amortisseur au moment où le chômage est prévu en hausse jusqu'à la mi-2010 au moins.
- Nicolas Sarkozy l'a dit, la crise sera derrière nous quand le chômage baissera. Affirmation qui devrait l'obliger à renouveler son effort de modernisation du marché du travail. En effet, on est encore loin d'une véritable « sécurité sociale professionnelle » présente dans le programme et réapparue pendant la crise. Après la loi de modernisation du marché du travail, le gouvernement devra remobiliser les partenaires sociaux sur ce sujet **si Nicolas Sarkozy veut pouvoir compter sur une bonne appréciation de sa gestion de crise** qui ne manquera pas d'être le premier des critères au moment des bilans.

Intégration sociale et vivre ensemble

Avec le débat sur l'identité nationale, la consultation des Martiniquais et des Guyanais sur le changement de statut de leur territoire, le gouvernement poursuit son mouvement de réforme sociétale entamé dès le début du mandat avec les lois sur la justice, le Plan espoir banlieues, la loi sur l'immigration et le regroupement familial. Mais cet activisme a-t-il été suivi d'effet ?

Le tableau de bord de la réforme



Analyse

Les sujets sociétaux ont fait le succès de Nicolas Sarkozy en 2007. On ne s'étonnera donc pas que l'approche des échéances électorales voie apparaître un thème comme l'identité nationale... Mais au-delà des préoccupations électorales, où en est-on sur plusieurs sujets majeurs ?

- Seuls **10,8% des mesures mises en œuvre sont « altérées »**, preuve que le gouvernement a globalement su garder sa ligne et imposer ses textes. Mais **avec 38,2% de mesures mises en œuvre, les résultats sont moins bons qu'on aurait pu s'y attendre** sur des thèmes comme l'immigration, la sécurité ou la justice, largement identifiés au sarkozysme.
- C'est que **l'action du gouvernement semble cruellement manquer de vue d'ensemble**. La réforme de la justice par exemple consiste depuis 2007 en une accumulation de textes, souvent guidés par l'actualité et l'émotion publique et dont la logique d'ensemble échappe à beaucoup.

L'état des lieux des réformes

L'état des lieux liste les réformes majeures et leur état d'avancement (vert, orange et rouge) et les réformes importantes à venir.

Justice et sécurité

	Etat d'avancement
Lutte contre la délinquance sexuelle et castration chimique	
Création d'une grande profession du droit	
Contrôleur général indépendant des prisons	
Hôpital prison	
Loi pénitentiaire	
Lutte contre la récidive	
Lutte contre le phénomène de Bande	
Lutte contre les violences à l'école	
Modernisation des forces de police	
Peines planchers	
Réforme de l'ordonnance de 1945	À venir
Réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature	
Rétention de sûreté pour les criminels sexuels	
Unité Territoriales de Quartiers	
Violence contre les femmes	À venir

Immigration

	Etat d'avancement
Livret d'épargne pour le développement	
Démantèlement de la « jungle » de Calais	
Politique migratoire commune avec les pays méditerranéens	
Regroupement familial	
Tests ADN	

Logement

	Etat d'avancement
Construire 700 000 logements en 10 ans	
Déduction de l'impôt sur le revenu les intérêts de l'emprunt immobilier	
Loi de mobilisation pour le logement	
Réforme du logement d'urgence	
Rénovation urbaine	

Outre-mer

	Etat d'avancement
Aide au développement d'une économie endogène	À venir
Développement de la concurrence pour faire baisser les prix	À venir
Etats généraux de l'outre-mer	
Loi pour le Développement économique des outre-mers	
Promouvoir d'identité culturelle des outre-mers	À venir
Référendum sur le changement de statut de la Martinique et de la Guyane et départementalisation de Mayotte	
Réforme des congés bonifiés	
Soutien au logement social	

société

	Etat d'avancement
Débat sur l'identité nationale	
Droit opposable à la scolarisation des enfants handicapés	À venir
Plan Espoir Banlieues	
Revalorisation de 25% de l'Allocation Adulte Handicapé	
Service civique obligatoire	
Statistique sur la diversité	

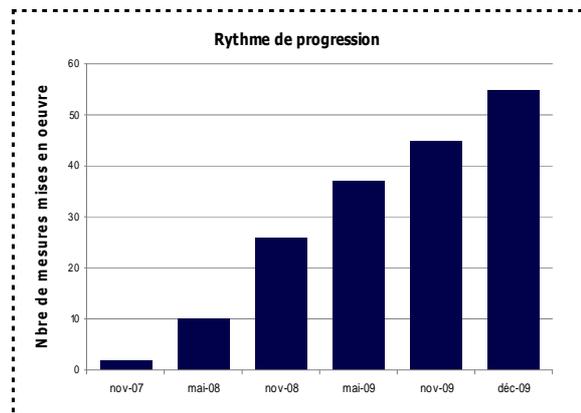
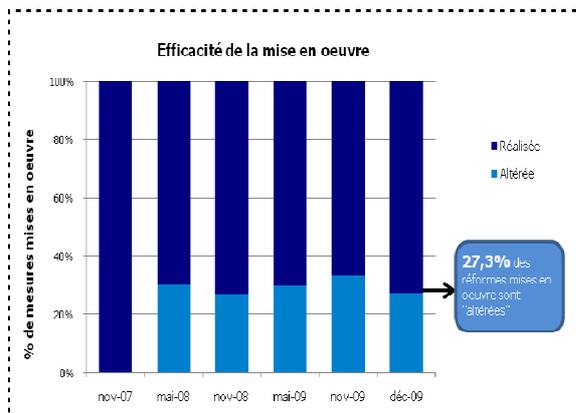
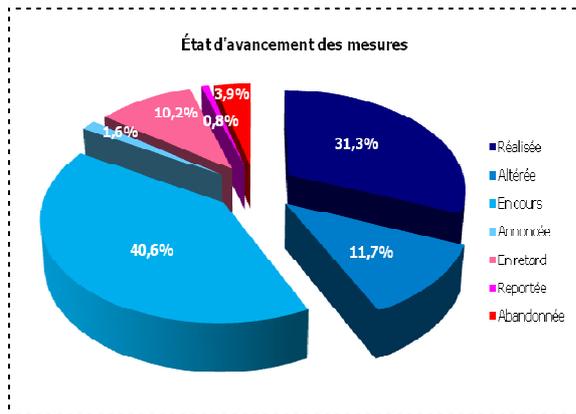
➔ Le gouvernement ne cesse par ailleurs d'annoncer de nouvelles mesures dans ces domaines sociétaux. Adaptation des réformes à un nouveau contexte ? Pas vraiment. **Il semblerait plutôt que la gestion de l'urgence et la réaction à l'évènement deviennent la règle.** D'où un nombre encore important de réformes restant à mettre en œuvre (58,7%) alors même que les textes phares du gouvernement ont déjà été votés. On le voit par exemple sur le dossier de l'Outre-mer : projet de loi déclaré d'urgence précipitamment au plus fort de la crise et annonce d'Etats généraux pour répondre au défaut d'anticipation du programme présidentiel.

➔ A quoi s'ajoute enfin **une méthode qui ne rechigne pas aux coups d'éclat.** Souvenons-nous, en matière de justice, de l'annonce surprise de la suppression du juge d'instruction. Le débat sur l'identité nationale, qui a dérangé jusque dans la majorité, a apporté son lot de polémiques sans pour autant convaincre de son utilité.

La France dans le monde

Présidence de l'Union européenne, sommets du G20 et de Copenhague, *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* : les interventions de Nicolas Sarkozy dans le domaine des affaires étrangères et de la défense ne laissent pas insensible. Très engagé, il n'hésite pas à proposer, menacer, promettre... alors que, par nature, les résultats ne dépendent que partiellement de lui. Est-ce la bonne méthode ?

Le tableau de bord de la réforme



Analyse

L'action souvent flamboyante de Nicolas Sarkozy à l'international laisse rarement indifférent. Pourtant, sans mésestimer de réels succès, beaucoup de chantiers – où il n'est pas seul décideur – restent à concrétiser.

- Si **43% des réformes proposées à l'internationale ont été mises en œuvre, Nicolas Sarkozy le doit beaucoup à la présidence française de l'UE** du deuxième semestre 2008. Actions de coordination face à la crise financière, Géorgie, Paquet-énergie climat ou encore Pacte européen sur l'immigration, Nicolas Sarkozy s'est incontestablement bien sorti de ses 6 mois à la tête de l'Europe.
- Et avec un **rythme de progression constant et régulier**, le volontarisme du chef de l'Etat à l'international semble avoir été récompensé. Pourtant, avec **52,4% de mesures restant à mettre en œuvre**, nombreux sont encore les chantiers en cours.

L'état des lieux des réformes

L'état des lieux liste les réformes majeures et leur état d'avancement (vert, orange et rouge) et les réformes importantes à venir.

Défense

	Etat d'avancement
Carte militaire	●
Consacrer 2% au budget de la défense	●
Conseil de sécurité nationale	●
Fusion des services de renseignements	●
Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale	●
Modernisation de la doctrine nucléaire	●
Second porte-avion	●

Politique étrangère

	Etat d'avancement
Coopération nucléaire avec les partenaires du sud	●
Défendre le droit d'Israël à vivre en sécurité et le droit des Palestiniens à disposer d'un État	●
Désapprouver une intervention armée contre l'Iran	●
Lutte contre les paradis fiscaux	●
Mesure statistique de la performance économique des pays	À venir
Imposer la forme du G20 à l'échelle internationale	●
Refus du boycott des JO de Pékin	●
Régulation de l'ensemble des marchés, acteurs et produits financiers	●
Réorganisation du réseau d'ambassades française	●
Révision des modalités de rémunération des opérateurs de marché et du versement des bonus	●
Union pour la Méditerranée	●

Europe

	Etat d'avancement
Abandon de la politique de surévaluation de l'euro	●
Accélérer la construction d'un espace européen de la recherche	●
Définir des frontières à l'Europe pour lui donner une existence politique	●
Faire adopter le traité simplifié	●
Former un gouvernement économique pour l'Europe	●
Pacte européen sur l'immigration	●
Paquet énergie-climat	●
Rétablir la préférence communautaire	●
S'opposer à l'adhésion de la Turquie	●

- On l'a vu lors des sommets du G20 ou à Copenhague, le président veut des résultats concrets. S'il s'est félicité des résultats « historiques » à la clôture de chacun de ces sommets, pas moins de **27,3% des mesures mises en œuvre sont altérées, souvent en deçà des ambitions affichées**. Force est de constater que sur les questions financières comme environnementales, les résultats sont pour l'instant décevants. Nicolas Sarkozy trouvera en 2011 et la présidence française du G20 l'occasion de retrouver un leadership utile.
- **En matière de défense, le gouvernement gère mieux le temps long que dans d'autres domaines**. La restructuration est en cours et se poursuit sans accroc après les premières réticences liées à la réforme de la carte militaire. Mais les résultats mettront du temps à être visible.

Conclusion

Tableau SWOT
Analyse

Tableau SWOT

Il nous a semblé intéressant de réunir l'ensemble des remarques faites plus haut dans notre étude dans un tableau SWOT qui rassemble, autour d'un objectif majeur, l'ensemble des éléments positifs ou négatifs d'une méthode d'action.

Ce tableau est éclairé par l'analyse qu'on lira à la page suivante.



Analyse

Après plus de deux ans et demi de réformes tous azimuts, la volonté réformatrice de Nicolas Sarkozy n'est sans doute plus à prouver. Malgré la crise économique, la masse des réformes annoncées n'a guère diminuée et il n'y a *a priori* aucune raison pour que le rythme ralentisse dans la seconde moitié du quinquennat. Même si les résultats des régionales s'avèrent décevants, l'UMP et Nicolas Sarkozy n'ayant fixé aucun objectif chiffré, un échec n'entraînera probablement pas de remise en cause profondes ou de réorientations de la politique du chef de l'État.

Le « mouvement perpétuel » qu'il a lui-même imprimé à son action constitue-t-il une menace pour lui ? Les réformes seront-elles pour autant menées à bien d'ici 2012 et seront-elles porteuses de la « rupture » ?

➤ Vers la mise en œuvre de l'ensemble des réformes d'ici la fin du mandat ?

Nicolas Sarkozy aura à faire face à des défis d'envergure en 2010, comme la question de l'endettement public ou celle des retraites, qui demanderont une grande mobilisation du gouvernement. De plus, malgré un rythme de réforme soutenu et constant, les retards accumulés à cause d'un processus législatif saturé, les approximations qui imposent à certains textes de loi un deuxième passage devant le Parlement ou encore le manque d'anticipation de certaine crise, tout cela ralentit un programme de travail déjà surchargé.

Pourtant, il ne reste que 51,8% de réformes à mettre en œuvre d'ici 2012. Et force est de constater que la majeure partie de son programme présidentiel est sur les rails et que le président tient globalement les engagements du candidat – même si c'est parfois au prix de reculs et de concessions qui limitent l'ampleur et la qualité des réformes.

➤ Une méthode qui arrive à ses limites

Les 12,1% de réformes oubliées et les 17,9% de mesures mises en œuvre « altérées » viennent remettre en cause les satisfécits régulièrement exprimés par Nicolas Sarkozy, comme sur la scène internationale à l'issue du G20 de Pittsburgh ou plus récemment sur la scène nationale lors de ses vœux aux forces économiques.

Certes, les lignes ont bougé. Nicolas Sarkozy a profondément rénové la fonction présidentielle et le mode d'exercice du pouvoir. Mais pour ce qui est de la qualité des réformes, le chef de l'État et le gouvernement doivent encore faire leurs preuves. On l'a vu plusieurs fois, la méthode Sarkozy dite du « bloc des réformes », faite de rapidité d'exécution et de l'ouverture de tous les fronts à la fois, montre ses limites. Que ce soit la baisse de la dépense publique sur laquelle il faudra revenir en 2010, le service minimum transformé en service garanti ou l'Union pour la Méditerranée qui fait bien pâle figure, les résultats apparaissent bien en deçà des ambitions initiales.

A mesure que les compromis s'accumulent, la rupture, elle, s'éloigne.

➤ De la « rupture » à la logique du « toujours plus »

Nicolas Sarkozy le répète : il n'est pas question pour lui de renoncer aux réformes. Les réformes s'additionnent aux réformes sans pour autant former nécessairement un tout cohérent aux yeux des Français. A coup de milliards, d'États généraux ou de multiples Grenelle, Nicolas Sarkozy semble courir après sa rupture. Après la stratégie des coups d'éclats qui bousculent les lignes, la gestion de l'urgence et la réaction à l'événement deviennent une règle de conduite qu'il serait dangereux d'instituer en règle. Généralement présentées comme des réformes globales et fondatrices, elles cachent de plus en plus mal un défaut d'anticipation. La rupture serait-elle passée à côté de certains sujets ? La gestion et l'ampleur des crises de l'Outre-mer l'an passé et de l'agriculture cette année tendent à le confirmer.

Et force est de constater que cette prise à défaut se retrouve parfois sur des dossiers sur lesquels on croyait Nicolas Sarkozy bien armé. Ainsi, certaines réformes se transforment peu à peu en une accumulation de textes de loi, fruits d'une surenchère dont on voit mal comment elle pourrait former un tout cohérent. Les brèches sont colmatées, les manquements des textes précédents réparés... jusqu'à ce que de nouvelles lacunes soient mises à jour. Qu'on pense à la pluie de texte sur la justice depuis 2007...

Si le rythme et la cohérence de la mise en œuvre des réformes n'ont pas faibli malgré les obstacles, la ligne suivie par le gouvernement paraît de plus en plus marquée par la gestion de l'urgence. A mi-mandat, la logique de la rupture semble basculer vers celle du « toujours plus ». Mais, à quelques semaines du scrutin régional qui marquera le basculement vers les échéances de 2012, le gouvernement a-t-il seulement les moyens de maintenir ce cap jusqu'en 2012 ?

➤ Perspectives pour 2012

L'hyperprésidence a été la marque de la première partie du mandat avec la mise en œuvre rapide des promesses phares de la campagne. La réponse à la crise économique ? Encore et « toujours plus » de réformes, que ce soit dans les domaines économiques comme on pouvait s'y attendre mais aussi sur des sujets de société comme l'éducation, la justice ou encore l'égalité des chances. L'après-crise sera aussi marquée par de grandes restructurations : retraites et dépenses publiques. Nicolas Sarkozy se refuse à définir des priorités, comme s'il devenait prisonnier de l'image de réformateur tout azimut qu'il s'est construite.

Ralentir le rythme des réformes ou accepter de les hiérarchiser – ce qui serait reconnaître que certaines priment sur d'autres – serait une remise en cause de la recette de la première partie du mandat. On voit mal comment il pourrait changer son discours du tout au tout pour une éventuelle candidature en 2012... Pourrait-il prétendre qu'il lui faut 5 ans supplémentaires pour finir d'appliquer le programme présidentiel de 2007 qui aurait été amputé par la crise ? Pas vraiment : le gros du programme est déjà appliqué et bon nombre des réponses apportées à la crise relevaient largement du programme présidentiel (Contrat de Transition Professionnel, soutien au logement, à l'industrie, aux PME, etc.). Il paraît donc difficile pour le président de tenir ce même discours du « bloc des réformes » en 2012... sauf à considérer que les réformes de ce quinquennat n'auront pas été efficaces.

Comme ses prédécesseurs, François Mitterrand et Jacques Chirac, il pourra donc être tenté de façon très classique de se présenter en rassembleur pour un second mandat, en tenant d'élargir sa base électorale sur sa droite comme en 2007 mais aussi en direction du centre et des électeurs de sensibilité écologiste... Les élections régionales de mars seront en cela un indicateur déterminant pour Nicolas Sarkozy. Mais il lui faudra alors convaincre que le candidat clivant de 2007 à laisser place à un président à la recherche du plus large consensus possible et au dessus de la mêlée... Un nouveau défi.

Méthodologie

Définitions : promesse, annonce, mesure

Le corpus

Organisation des données

Le suivi des mesures

L'état des lieux des réformes

Les indicateurs

Les chiffres et graphiques de cette note ont été calculés à partir des données du « Baromètre des réformes de Nicolas Sarkozy » mises à jour au 31 décembre 2009.

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.**

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.

1 – 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 ».

2 – 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

3 – Organisation des données

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	L - Fiscalité et pouvoir d'achat
B - Budget, réforme de l'Etat et décentralisation	M - Immigration et développement solidaire
C - Culture et communication	N - Institutions
D - Défense	O - Justice et sécurité
E - Dialogue social	P - Logement
F - Education et enseignement supérieur	Q - Outre-mer
G - Emploi	R - Politique étrangère
H - Entreprises	S - Recherche et innovation
I - Environnement, aménagement du territoire et transports	T - Retraites
J - Europe	U - Santé
K - Famille	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.

Les Champs d'action – Dans le cadre de la note « Les 1000 jours de Nicolas Sarkozy », les thèmes qui délimitent le Tableau Récapitulatif Général ont été regroupés en 7 champs d'action :

1 - Finances publiques et réforme de l'Etat (thèmes B et N)	5 – Travail, emploi et pouvoir d'achat (thèmes E, L et G)
2 – Compétitivité et économie de la connaissance (thèmes C, F, H et S)	6 – Intégration sociale et vivre ensemble (thèmes M, O, P, Q et V)
3 – Développement durable et territoires (thèmes A et I)	7 – La France dans le monde (thèmes D, J et R)
4 – Protection sociale et solidarité collective (thèmes K, T et U)	

Les 60 principales promesses de campagne – Pour chaque promesse, il a été relevé le nombre de fois qu'elle apparaissait dans les discours de campagne de Nicolas Sarkozy. Le nombre d'occurrence permet ainsi de hiérarchiser les promesses. Les 60 principales promesses de campagne représente les 60 promesses de campagne qui ont le plus d'occurrence.

4 – Le suivi des mesures

Suivi des mesures – Le suivi assuré de chaque mesure permet 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 de la note « Les 1000 jours de Nicolas Sarkozy » (les chiffres sont arrêtés au 31 décembre 2009). Ils représentent une photographie de l'état d'avancement des mesures à ce jour précis mais ils ne portent en aucun cas un jugement définitif sur l'état d'avancement des mesures.

5 – L'état des lieux des réformes

L'état des lieux liste les réformes majeures et leur état d'avancement (grâce à des codes couleur : vert, orange, rouge) et les réformes importantes à venir. Ne comportant que 3 indicateurs contre 7 statuts pour la Tableau Récapitulatif Général, l'état des lieux des réformes ne correspond pas exactement aux statuts accordés dans le Tableau Récapitulatif Général. Il est organisé en plusieurs thèmes représentant un domaine plus précis au sein du champ d'action traité.

6 – Les indicateurs

Pour chaque champ d'action, 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.

$$[(\text{mesures « réalisées »} + \text{mesures « altérée »}) \times 100] / \text{nombre de mesures abordées} = \text{pourcentage indiqué}$$
- **L'efficacité de la mise en œuvre** – Mesure la proportion des mesures « altérées » par rapport au nombre total des mesures mises en œuvre par champ d'action. Elle détermine dans quelle mesure, parmi toutes les mesures effectivement prises par le gouvernement, le résultat obtenu correspond effectivement à ce que le gouvernement voulait mettre en place.

$$[\text{mesures « altérées »} \times 100] / \text{nombre de mesures mises en œuvre} = \text{pourcentage indiquée}$$
- **Les mesures qui restent à mettre en œuvre** – Mesure la proportion de mesure en attente de transcription législative (mesures « en cours », « annoncées », « en retard ») par rapport au nombre total des mesures abordées par champ d'action.

$$[(\text{mesures « en cours »} + \text{mesures « annoncées »} + \text{mesures « en retard »}) \times 100] / \text{nombre de mesures abordées} = \text{pourcentage indiqué}$$
- **Les mesures qui ne sont plus à l'ordre du jour** – Mesure la proportion de mesures « reportées » ou « abandonnées » par rapport à l'ensemble des mesures abordées par champ d'action.

$$[(\text{mesures « reportées »} + \text{mesures « abandonnées »}) \times 100] / \text{nombre de mesures abordées} = \text{pourcentage indiqué}$$
- **Les mesures délaissées** – Mesure la proportion de mesure qui marque le pas dans leur mise en œuvre (mesure « en retard », « reportée » et « abandonnées ») par rapport au nombre total de mesures abordées par champ d'action.

$$[(\text{mesures « en retard »} + \text{mesures « reportées »} + \text{mesures « abandonnées »}) \times 100] / \text{nombre de mesures abordées} = \text{pourcentage indiqué}$$

Equipe de réalisation Jean-Thomas LESUEUR, délégué général de l'Institut Thomas More
 Émilie GOUGER, chef de projet
 Bastien ALEX, chargé de mission
 Etienne CARRON, assistant de recherche

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