COMMENT REFORMER L'ETAT ?

Dîner-débat avec

Bernard SPITZ

Ancien directeur de la stratégie de Vivendi Universal

STRATEGIES FRANCAISES

Club de réflexion

2004

NOTRE INVITE

BERNARD SPITZ

PARCOURS

Bernard Spitz, né le 13 janvier 1959 à Boulogne-Billancourt (Seine), est un haut fonctionnaire puis dirigeant d'entreprise français.
Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'ESSEC, élève à l'ENA de 1984 à 1986 (Promotion Denis Diderot), il poursuit ensuite une carrière à multiples facettes.
A sa sortie de l'ENA en 1986, il est affecté au Conseil d'État en tant qu'auditeur. Il a notamment été conseiller au cabinet du Premier ministre Michel Rocard de 1988 à 1991, maître des requêtes au Conseil d'État (depuis 1989), directeur à la direction générale de Canal+ (1992-1996) et directeur de la stratégie de Vivendi Universal (entre 2000 et 2004).
Il a fondé en 2004 le cabinet de conseil stratégique BSConseil.
Il fut également auteur de tribunes au quotidien Le Monde, chroniqueur à L'Express et producteur-animateur sur France Culture.
Il est membre du Siècle, des Gracques, de la fondation « En temps réel », du conseil d'orientation de l'Institut Aspen France, du club Énergies nouvelles ainsi que des conseils de plusieurs thinks-tanks français et internationaux : Astrid (Italie), The Lisbon Council (Belgique), Terra Nova (France). Il est membre du conseil d'administration de l'École alsacienne (Paris).

Source : Wikipédia

STRATEGIES FRANCAISES

Club de réflexion

LE CLUB STRATEGIES FRANCAISES

LE CLUB *stratégies françaises*

Le club de réflexion STRATEGIES FRANCAISES, fondé en 1997, cherche à rapprocher la République des citoyens, c'est-à-dire faciliter l'appropriation des sujets de société par les citoyens à l'occasion de rencontres et débats avec les acteurs et les penseurs de notre temps.

L'ambition d'un tel projet s'appuie notamment sur :

- Le choix de recevoir, de dialoguer, de confronter ses idées avec toutes les tendances de la vie politique française voire internationale, sans esprit partisan,
- La passion pour le destin de la France, dans le monde, dans l'Histoire, dans une perspective d'avenir,
- Le goût pour les rencontres inédites et l'échange de convictions.

Ces "stratégies françaises" sont celles des femmes et des hommes que nous rencontrons au fil des dîners-débats, des stratégies tournées vers le monde, vers la transformation de notre société et vers une meilleure vision de notre histoire et de notre avenir.

Le club stratégies françaises est dirigé et animé par Xavier Fos.

Xavier Fos
président de *stratégies françaises*

STRATEGIES FRANCAISES
Club de réflexion

DES DEBATS ET DES RENCONTRES AUTOUR DE 4 THEMES

COMPRENDRE ET METTRE EN PERSPECTIVE LES STRATEGIES FRANCAISES

Depuis 1997, le club de réflexion *stratégies françaises* cherche à comprendre les voies et possibles de la politique française et de ses influences culturelles.

- **Réformes :** comprendre les enjeux, analyser les stratégies, décrypter les possibles.
- **Mondialisation :** face à son mouvement, analyser les évolutions et les conséquences, pour anticiper.
- **Questions de société** : analyser les débats qui animent la société et la transforment.
- **Histoire** : analyser à travers l'Histoire les stratégies individuelles ou collectives, pour comprendre.

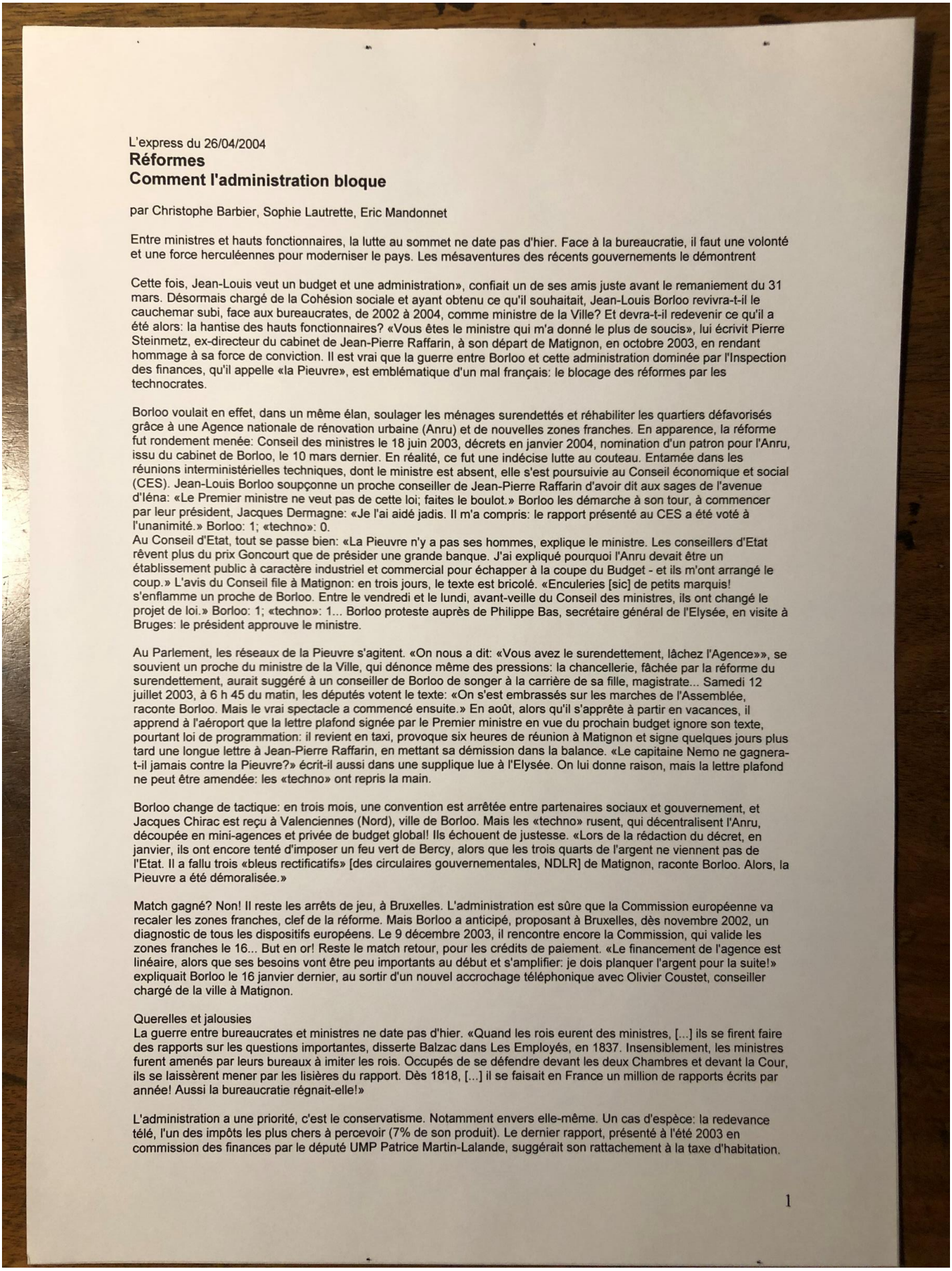
Quelques rencontres du club de réflexion :

- **Réformes** : Jacques Attali, Jean-Paul Huchon, Camille Pascal, Yves Guéna, Michel Crozier, Eric Woerth, Michel Charasse, Corinne Lepage, Edmond Alphandéry, Edith Cresson, Pierre Truche, Roseline Bachelot…
- **Mondialisation** : Général Barrera, Hubert Védrine, Marie-France Garaud, François Heisbourg, Pierre Messmer, Jean-Bernard Raimond, Thierry de Beaucé, Jean-Pierre Chevènement…
- **Questions de société** : Jean-Marie Bockel, Julia Kristeva, Jean-Michel Fauvergue, Danielle Mitterrand, Jacques Vergès, Edgar Morin, Jean-Louis Bruguière, Claude Bessy, Jean-Michel di Falco, Gilles Clément, Jacques Séguéla, …
- **Histoire** : Michel Winock, Daniel Cordier, Emmanuel de Waresquiel, Simone Bertière, Rémi Brague, Jacques-Alain de Sédouy, Jean-Noël Jeanneney…

LES THEMES DE LA RENCONTRE AVEC BERNARD SPITZ

STRATEGIES FRANCAISES

Club de réflexion



L'express du 26/04/2004

Réformes
Comment l'administration bloque

par Christophe Barbier, Sophie Lautrette, Eric Mandonnet

Entre ministres et hauts fonctionnaires, la lutte au sommet ne date pas d'hier. Face à la bureaucratie, il faut une volonté et une force herculéennes pour moderniser le pays. Les mésaventures des récents gouvernements le démontrent

Cette fois, Jean-Louis veut un budget et une administration», confiait un de ses amis juste avant le remaniement du 31 mars. Désormais chargé de la Cohésion sociale et ayant obtenu ce qu'il souhaitait, Jean-Louis Borloo revivra-t-il le cauchemar subi, face aux bureaucrates, de 2002 à 2004, comme ministre de la Ville? Et devra-t-il redevenir ce qu'il a été alors: la hantise des hauts fonctionnaires? «Vous êtes le ministre qui m'a donné le plus de soucis», lui écrivit Pierre Steinmetz, ex-directeur du cabinet de Jean-Pierre Raffarin, à son départ de Matignon, en octobre 2003, en rendant hommage à sa force de conviction. Il est vrai que la guerre entre Borloo et cette administration dominée par l'Inspection des finances, qu'il appelle «la Pieuvre», est emblématique d'un mal français: le blocage des réformes par les technocrates.

Borloo voulait en effet, dans un même élan, soulager les ménages surendettés et réhabiliter les quartiers défavorisés grâce à une Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et de nouvelles zones franches. En apparence, la réforme fut rondement menée: Conseil des ministres le 18 juin 2003, décrets en janvier 2004, nomination d'un patron pour l'Anru, issu du cabinet de Borloo, le 10 mars dernier. En réalité, ce fut une indécise lutte au couteau. Entamée dans les réunions interministérielles techniques, dont le ministre est absent, elle s'est poursuivie au Conseil économique et social (CES). Jean-Louis Borloo soupçonne un proche conseiller de Jean-Pierre Raffarin d'avoir dit aux sages de l'avenue d'Iéna: «Le Premier ministre ne veut pas de cette loi; faites le boulot.» Borloo les démarche à son tour, à commencer par leur président, Jacques Dermagne: «Je l'ai aidé jadis. Il m'a compris: le rapport présenté au CES a été voté à l'unanimité.» Borloo: 1; «techno»: 0.
Au Conseil d'Etat, tout se passe bien: «La Pieuvre n'y a pas ses hommes, explique le ministre. Les conseillers d'Etat rêvent plus du prix Goncourt que de présider une grande banque. J'ai expliqué pourquoi l'Anru devait être un établissement public à caractère industriel et commercial pour échapper à la coupe du Budget - et ils m'ont arrangé le coup.» L'avis du Conseil file à Matignon: en trois jours, le texte est bricolé. «Enculeries [sic] de petits marquis! s'enflamme un proche de Borloo. Entre le vendredi et le lundi, avant-veille du Conseil des ministres, ils ont changé le projet de loi.» Borloo: 1; «techno»: 1... Borloo proteste auprès de Philippe Bas, secrétaire général de l'Elysée, en visite à Bruges: le président approuve le ministre.

Au Parlement, les réseaux de la Pieuvre s'agitent. «On nous a dit: «Vous avez le surendettement, lâchez l'Agence»», se souvient un proche du ministre de la Ville, qui dénonce même des pressions: la chancellerie, fâchée par la réforme du surendettement, aurait suggéré à un conseiller de Borloo de songer à la carrière de sa fille, magistrate... Samedi 12 juillet 2003, à 6 h 45 du matin, les députés votent le texte: «On s'est embrassés sur les marches de l'Assemblée, raconte Borloo. Mais le vrai spectacle a commencé ensuite.» En août, alors qu'il s'apprête à partir en vacances, il apprend à l'aéroport que la lettre plafond signée par le Premier ministre en vue du prochain budget ignore son texte, pourtant loi de programmation: il revient en taxi, provoque six heures de réunion à Matignon et signe quelques jours plus tard une longue lettre à Jean-Pierre Raffarin, en mettant sa démission dans la balance. «Le capitaine Nemo ne gagnera-t-il jamais contre la Pieuvre?» écrit-il aussi dans une supplique lue à l'Elysée. On lui donne raison, mais la lettre plafond ne peut être amendée: les «techno» ont repris la main.

Borloo change de tactique: en trois mois, une convention est arrêtée entre partenaires sociaux et gouvernement, et Jacques Chirac est reçu à Valenciennes (Nord), ville de Borloo. Mais les «techno» rusent, qui décentralisent l'Anru, découpée en mini-agences et privée de budget global! Ils échouent de justesse. «Lors de la rédaction du décret, en janvier, ils ont encore tenté d'imposer un feu vert de Bercy, alors que les trois quarts de l'argent ne viennent pas de l'Etat. Il a fallu trois «bleus rectificatifs» [des circulaires gouvernementales, NDLR] de Matignon, raconte Borloo. Alors, la Pieuvre a été démoralisée.»

Match gagné? Non! Il reste les arrêts de jeu, à Bruxelles. L'administration est sûre que la Commission européenne va recaler les zones franches, clef de la réforme. Mais Borloo a anticipé, proposant à Bruxelles, dès novembre 2002, un diagnostic de tous les dispositifs européens. Le 9 décembre 2003, il rencontre encore la Commission, qui valide les zones franches le 16... But en or! Reste le match retour, pour les crédits de paiement. «Le financement de l'agence est linéaire, alors que ses besoins vont être peu importants au début et s'amplifier: je dois planquer l'argent pour la suite!» expliquait Borloo le 16 janvier dernier, au sortir d'un nouvel accrochage téléphonique avec Olivier Coustet, conseiller chargé de la ville à Matignon.

Querelles et jalousies
La guerre entre bureaucrates et ministres ne date pas d'hier. «Quand les rois eurent des ministres, [...] ils se firent faire des rapports sur les questions importantes, disserte Balzac dans Les Employés, en 1837. Insensiblement, les ministres furent amenés par leurs bureaux à imiter les rois. Occupés de se défendre devant les deux Chambres et devant la Cour, ils se laissèrent mener par les lisières du rapport. Dès 1818, [...] il se faisait en France un million de rapports écrits par année! Aussi la bureaucratie régnait-elle!»

L'administration a une priorité, c'est le conservatisme. Notamment envers elle-même. Un cas d'espèce: la redevance télé, l'un des impôts les plus chers à percevoir (7% de son produit). Le dernier rapport, présenté à l'été 2003 en commission des finances par le député UMP Patrice Martin-Lalande, suggérait son rattachement à la taxe d'habitation.

1

En 2000, Didier Migaud, député PS, avait imaginé remplacer les recettes qu'elle génère par les crédits des loteries. De bonnes idées, mais qui exigent de réformer l'administration chargée de la percevoir: 1 500 employés. La bureaucratie ne veut pas et a noué un pacte silencieux avec FO, qui a fait de ce service un bastion...

L'administration locale donne dans la dilution, la «centrale» dans le dilatoire

De même pour la retenue à la source de l'impôt sur le revenu. «Le sujet était peut-être d'une complexité inouïe... N'empêche que tous les autres pays européens avaient déjà réussi à la mettre en place!» note Bernard Spitz, qui a co-dirigé, avec Roger Fauroux, Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique (Robert Laffont). Michel Rocard analyse sa propre déconvenue: «Je n'ai pas pu surmonter le refus de la Direction générale des impôts, farouchement opposée à cette idée.» La bureaucratie plus forte que le chef du gouvernement! «Le Budget dit «non» de façon assez systématique pour mouiller le Premier ministre, avoue un haut fonctionnaire. Lequel, ne pouvant pas toujours le contredire, lui donne raison une fois sur deux.» Parfois, la Pieuvre a des sueurs froides: en 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit de responsabiliser les ministères gaspilleurs en... supprimant le contrôle préalable des dépenses par Bercy, l'un de ses principaux leviers de contrôle des politiques! Aussitôt la loi votée, une «direction de la réforme budgétaire» est créée pour piloter son application: enterrement express et de première classe.

Querelles et jalousies expliquent souvent les blocages administratifs. Entre 1998 et 2000, la lutte contre les discriminations raciales a pâti de la double tutelle des ministères des Affaires sociales et de l'Intérieur. Le premier s'y est investi, via les commissions départementales d'accès à la citoyenneté (Codac), le second, moins concerné, a alloué peu de moyens. «En Seine-Saint-Denis, le secrétariat des Codac était assuré par un stagiaire de l'ENA, dont la présence n'excédait jamais six mois... A Toulouse, on trouvait deux emplois-jeunes qui s'occupaient du sujet!» révèle un conseiller de François Fillon, ministre des Affaires sociales de 2002 à 2004.

Une institution féodale par excellence

Enarque, ancien membre du corps préfectoral, ancien ministre de la Fonction publique, Dominique Perben connaît le fonctionnement de l'Etat. Pourtant, quand il décide, comme garde des Sceaux, la nomination d'un cinquième juge antiterroriste, il est obligé, devant la lenteur des procédures, de convoquer dans son bureau le premier président du tribunal de grande instance, le procureur général et des directeurs d'administration centrale, pour que soient dépassées des difficultés insurmontables: trouver un ordinateur et installer une ligne téléphonique pour le juge... «Il a fallu que j'intervienne, car chacun se renvoyait la balle», se souvient le ministre. La chancellerie est souvent décriée: pour la loi d'habilitation facilitant le renouvellement des papiers d'identité des Français d'origine étrangère, Henri Plagnol, secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat de 2002 à 2004, s'y est frotté. «Elle répétait que cette loi était une marotte de ministre, se souvient-il, que tout avait été réglé par une circulaire. Il m'a fallu le soutien de Matignon et de l'Elysée pour vaincre les résistances de la direction des Sceaux!»

Plus grave fut l'échec de la réforme des impôts, en 2000, pour cause d'impossible entente entre la Direction générale des impôts (DGI) - chargée de l'assiette des impôts - et la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) - ayant pour mission de les recouvrer. En 1998, Dominique Strauss-Kahn, ministre des Finances, lance un groupe de travail sur l'organisation du recouvrement: la DGI veut devenir l'interlocuteur fiscal unique des entreprises et priver le Trésor public de l'encaissement des impôts professionnels, lequel défend la séparation originelle des métiers. Deux thèses contraires sont soumises au ministre! Le groupe est dissous et une autre mission, neutre, prend le relais. En janvier 2000, sur la base de ses conclusions, Christian Sautter annonce le regroupement des activités de calcul de l'assiette et de recouvrement: les 3 800 trésoreries relevant de la Comptabilité publique et les 850 centres gérés par la DGI seront remplacés par des hôtels des impôts des entreprises et des particuliers, et le quart des compétences de la DGCP sera transféré à sa rivale. Syndicats (surtout FO Finances, puissant dans la Comptabilité publique), élus qui ne veulent pas perdre leur trésorerie locale et trésoriers-payeurs généraux se mobilisent, avec succès. Bercy est une institution féodale par excellence: DGI versus DGCP, douanes contre Répression des fraudes, Trésor face aux Relations économiques extérieures.

A l'Education nationale, les directions de gestion sont noyautées par des énarques, tandis que les directions pédagogiques sont le fief des inspecteurs généraux: la rationalité des uns, surtout économique, se distingue de celle des autres, plus pédagogique. Les services déconcentrés de l'Etat deviennent, eux aussi, de plus en plus difficiles à maîtriser. «On ne compte pas moins, en moyenne, d'une vingtaine de directions ou de délégations dans chaque département et dans chaque région, évaluait en 1994 Jean Picq, conseiller maître à la Cour des comptes, dans un rapport au Premier ministre. Leurs effectifs varient de quelques personnes à plusieurs centaines.»

L'administration locale donne dans la dilution, la «centrale» dans le dilatoire, puisque les ministres passent et que les fonctionnaires restent. Roger Fauroux, ministre de l'Industrie du gouvernement Rocard, demanda à son état-major de réfléchir à une réduction des effectifs, justifiée par la décentralisation: tous acquiescèrent, plus aucun ne se manifesta! Henri Plagnol engagea la réforme des partenariats public-privé, mais ne la verra pas aboutir: elle s'est enlisée un an en interministériel. Et pour protéger les centres interministériels de renseignements administratifs (Cira), qu'il a dotés d'un numéro d'appel unique, le 39-39, la bureaucratie voulut bloquer jusqu'au bout la possibilité d'appeler d'un portable! «Imaginez une grève des services du Premier ministre», lui lança le secrétaire général du gouvernement, rappelant que les Cira dépendent de Matignon. «Personne ne s'en apercevrait, puisque personne ne sait que les Cira existent», répliqua Plagnol. Tokia Saïfi, secrétaire d'Etat au Développement durable, décida, elle, dès juin 2002, d'éditer une brochure pour expliquer aux enfants les enjeux de l'environnement: le fascicule sera publié... en juin 2003, avec l'aide du secteur privé pour pallier les lenteurs de l'Etat!

Restaurer l'autorité politique
Le comble advient quand la bureaucratie bloque par désaccord avec la politique menée, récusant la démocratie représentative. En 2000, une réforme prévoit de contrôler l'accès à l'aide médicale de l'Etat (AME) aux sans-papiers: durant trois ans, l'administration des Affaires sociales ne produit aucun texte d'application. «Il y avait des réticences morales à établir un contrôle sur ces personnes en situation irrégulière», confie un conseiller de François Fillon. Matignon se fâche et les textes sortent avant l'été 2003, sans le décret prévoyant que les bénéficiaires de l'AME doivent payer un ticket modérateur et un forfait hospitalier: la loi de finances rectificative pour 2002 le prévoyait, mais le Premier ministre a renoncé, car «l'administration n'avait pas vraiment poussé»...

De même, 100 centres éducatifs renforcés (CER) devaient être ouverts avant la fin 2001: ils furent 51 en... 2002, la plupart par des associations et non par le secteur public. La Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), direction du ministère de la Justice, n'en veut pas: «Elle ne souhaite pas introduire la menace de sanctions dans le travail éducatif», explique le député UMP Jean-Luc Warsmann, rapporteur de la loi de programmation de Perben. La Cour des comptes, en juillet 2003, signale que la PJJ craint de «voir la profession instrumentalisée au service de politiques répressives». Dominique Perben connaît de pareils obstacles avec les centres éducatifs fermés (CEF): pour la fin 2007, sur les 60 prévus, pas plus de 10 CEF publics sont attendus par les pessimistes...

Il en fut ainsi, également, pour les grands projets de ville arrêtés par le gouvernement Jospin. «Pourquoi 28 millions ont-ils été dépensés sur le 1,15 milliard prévu? interroge un proche de Borloo. Parce que les contrôleurs financiers départementaux considéraient que c'était de l'argent foutu par la fenêtre.» Durant la législature 1997-2002, l'ensemble des textes réglementaires est paru pour à peine 37% des 145 lois votées: l'opposition idéologique des fonctionnaires n'est pas étrangère à ce résultat. S'ils n'obéissent pas aux politiques, c'est parce qu'ils les considèrent plus faibles que leurs syndicats. Monique Vuaillat, ancienne secrétaire générale du Syndicat national des enseignants du second degré, l'avoue: «Les syndicats jouent aussi un rôle de formation continue auprès des ministres, qui changent en moyenne tous les deux ans.»

«Ce qui vient d'un ministère non coté par la technostructure est classé comme dangereux et démagogique»

Toujours lors de la réorganisation du calcul et du recouvrement des impôts, entre 1998 et 2000, FO Finances et le Syndicat national unifié des impôts refusent que l'on touche à leurs bastions électoraux respectifs, le Trésor public et les Impôts: il faut maintenir les «circonscriptions» en place. Tête-à-tête avec le ministre, comité technique paritaire, consultation à travers la France - la Mission 2003, 650 rencontres impliquant plus de 30 000 agents - ne calment pas les esprits. Le 26 janvier 2000, Jacky Lesueur, alors secrétaire général de FO Finances, que tout Paris nomme «vice-ministre des Finances», boycotte une réunion d'information des cadres supérieurs. Deux mois plus tard, le ministre démissionne... Peu après, Thierry Bert, chef de l'Inspection générale des finances et coordonnateur de la Mission 2003, interroge: «Appartient-il aux syndicats ou au gouvernement de définir l'organisation optimale du service public?» La question reste sans réponse.

Sauf celle donnée par les personnels non enseignants, qui ont eu raison de leur décentralisation, au printemps 2003. Selon un haut fonctionnaire de l'Education nationale, de gauche, la mobilisation syndicale n'aurait été justifiée que par «la crainte de perdre des syndiqués», la Fédération syndicale unitaire, dominante dans l'Education nationale, voyant partir ses adhérents sur la terre vierge de la fonction publique territoriale. Certains savent «gérer» les syndicats: Jack Lang rabaissa ainsi le nombre d'heures des professeurs d'arts plastiques et de musique de 20 à 18, supprimant une charge censée compenser les temps de correction de copies de leurs collègues. Le Syndicat national des enseignements de second degré (Snes) en faisait un cheval de bataille... Le sociologue Michel Crozier voit deux moments historiques à cet ancrage du syndicalisme dans la fonction publique: quand Georges Clemenceau, après avoir résisté à la grève des fonctionnaires, démissionne, en 1909, de la présidence du Conseil; à la Libération, où «la consolidation d'une structure bureaucratique» scelle l'alliance entre syndicats et administration.

Il faut donc restaurer l'autorité politique. «Les bureaux devaient rédiger les décrets en une journée!» regrette, en évoquant l'époque du général de Gaulle, un responsable du contrôle de l'application des lois au Sénat. «La barre est tellement tenue par le capitaine que, si les remorqueurs voulaient le faire dévier de sa route, ils seraient transformés en skis nautiques», évoquait l'un des conseillers du «capitaine», Nicolas Sarkozy, quand celui-ci pilotait la Place Beauvau. Plus modeste, le socialiste Christian Paul rappelle la pression mise sur ses équipes du secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer: «On disposait d'un rétroplanning précis des décrets à sortir et trois personnes de mon cabinet s'y consacraient à temps plein.» Au début de 2004, l'exonération de la taxe professionnelle (TP), durant dix-huit mois, sur les nouveaux investissements, est un exemple majeur: quand le politique veut, il peut. «Cette décision a été prise sans que Bercy soit associé ni même informé, raconte un proche de Raffarin. Les techno considéraient que l'on ne pouvait rien faire de plus sur ce sujet. Bercy voulait diminuer l'impôt sur les sociétés, le politique a imposé la baisse de la TP.»

«Tu le gères comment, ton ministre?»
Le combat est quotidien. «Ce qui vient d'un ministère non coté par la technostructure est classé comme dangereux et démagogique, résume un ministre. Il faut maltraiter les fonctionnaires qui bloquent, les déstabiliser psychologiquement.» «Une épreuve de vérité devant le Premier ministre est nécessaire, complète Borloo. Cela ne sert à rien de le voir seul, car ses conseillers passent ensuite et disent: «Pour aller dans le sens du ministre, nous pouvons faire mieux, monsieur le Premier ministre.» Et c'est foutu. Leur phrase préférée, entre eux, c'est: «Tu le gères comment, ton ministre?»»

Qu'il bloque ou relaie les réformes, le truchement des cabinets ministériels affaiblit l'autorité du politique. Les directeurs d'administration se sentent court-circuités, voire humiliés: «Des gens de dix ans de moins qu'eux leur donnent des ordres!» souligne un ancien membre de cabinet des Affaires sociales. Jean Picq préconisait dans son rapport de limiter

3

les cabinets «à l'anglaise»: quatre personnes cantonnées au conseil politique. Puisque les entourages pléthoriques demeurent la règle, bien les composer est essentiel. «Nous avons perdu le combat des ressources humaines», déplore Borloo, qui constate que la haute fonction publique n'héberge que des moins de 30 ans ou des plus de 50. «On ne peut lutter en offrant de l'argent ou une accélération de carrière, poursuit le ministre de la Cohésion sociale. Il faut donc mettre en avant l'enjeu moral: donner quelques années de sa vie à une aventure, la réforme, comme on les donnerait pour une ONG en Afrique.»

Briser les corporatismes, dompter les syndicats, restaurer l'audace des politiques, affaiblis par des remaniements à répétition: cela ne suffirait peut-être même pas à sauver les réformes. Sans doute faut-il aussi... rééduquer le peuple, dont les réticences face au mouvement servent de caution aux technocrates tentés par l'immobilisme.

Post-scriptum
L'Inspection des finances est au centre de l'accusation portée contre les fonctionnaires de bloquer les réformes: «Elle place ses types dans tous les cabinets, raconte un ministre. En décembre 2001, elle avait préparé des équipes en cas de victoire de Chirac et d'autres en cas d'élection de Jospin.» «Ils sont là en stage, entre un poste chez Lazard et un chez Lagardère, poursuit un autre. L'Inspection, c'est un canard sans tête, malfaisant dans sa méthode, même s'il ne l'est pas dans le regard initial porté sur une réforme.» L'Inspection des finances a été décryptée par Ghislaine Ottenheimer dans Les Intouchables (Albin Michel).

Modernisation à l'italienne
par Sophie Lautrette

Franco Bassanini, ministre de la Fonction publique dans la coalition de gauche de l'Olivier (1996-2001), raconte l'expérience italienne de la réforme de l'Etat

Qu'avez-vous fait pour moderniser l'Etat?
Nos priorités étaient la décentralisation, la réorganisation du sommet de l'Etat, la «contractualisation» du statut de la fonction publique et la simplification bureaucratique. Depuis la réforme, les régions rédigent seules des lois dans des domaines tels que le tourisme et l'agriculture. Au-dessus, l'Etat central a vu son nombre de ministères chuter de 22 à 14. L'emploi public est, à quelques exceptions près, passé sous le régime de droit privé: les conflits entre l'administration et ses fonctionnaires sont ainsi arbitrés par des juges ordinaires et non plus administratifs. Des contrats de travail individuels ont également été introduits, en même temps qu'une rétribution à la performance. Enfin, le travail de paperasse a été réduit grâce à un procédé simple, l' «autocertification» par le citoyen: l'administration produit quatre fois moins de certificats qu'en 1996!
Des réformes transposables en France?
Au début des années 1990, notre Etat était délabré. En France, l'Etat fonctionne encore bien, vous n'avez pas atteint le point critique où tout le monde tombe d'accord pour engager des réformes. De plus, les principales organisations syndicales nous soutenaient. Enfin, ultime condition de succès, et non des moindres, j'ai eu l'appui sans faille des chefs de gouvernement successifs.

L'Express du 26/04/2004
Claude Guéant
«L'administration aime être commandée»

Le préfet Claude Guéant, qui dirigeait le cabinet de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur, le fait désormais à Bercy. Contrairement à la plupart de ses prédécesseurs à ce poste, il n'est pas issu de l'Inspection générale des finances

En quoi est-ce un atout de ne pas connaître Bercy pour diriger le cabinet du ministre de l'Economie?
J'espère que ce n'est pas un handicap! Ce ministère maîtrise des techniques dont je ne suis pas familier. En revanche, venir de l'extérieur n'est pas une gêne pour mettre de la cohérence et aussi mieux exprimer aux techniciens les attentes du monde administratif et celles de la société. J'ai sans doute l'avantage de ne pas être le prisonnier d'une technique ou d'une école de pensée.

Faut-il revoir l'organisation ou le fonctionnement de l'Inspection des finances?
Il est à la mode de dénigrer ce corps, mais les critiques me paraissent injustes. Ce n'est pas parce qu'une entreprise, avec à sa tête un inspecteur des finances, connaît des difficultés qu'il faut mettre cela au débit de l'Inspection des finances dans son ensemble. Ce qui est néanmoins vrai, c'est que le mélange des cultures est important pour les administrations, alors que tout corps a tendance à donner raison à sa forme de pensée. A Bercy, comme ailleurs, il ne faut pas être prisonnier d'une technique.

Comment abordez-vous une administration des Finances réputée hostile à toute réforme?
Il y a eu des expériences malheureuses, mais, depuis un an, Bercy bouge. Et le ministre a l'intention que cela continue! Les cadres supérieurs du ministère sont dans cette orientation; il faut mener avec les personnels la concertation nécessaire pour y parvenir. Prenons l'administration fiscale: Nicolas Sarkozy souhaite qu'elle se positionne plus comme conseiller que comme contrôleur. Avec une ligne politique forte et un calendrier, nous pouvons y arriver. Ce qui a manqué - c'est là une réflexion du fonctionnaire déjà ancien que je suis! - c'est la volonté et des objectifs clairs.

4

La TVA sur la restauration, la réforme de la taxe professionnelle imposée par le président de la République à Bercy: sont-ce là de bons exemples de la reprise en main de l'administration par le politique?
C'est l'expression du primat du politique. Le politique et l'administratif vivent de façon intime. Le politique doit appuyer ses décisions sur de bonnes expertises, mais il est important qu'il commande. L'administration ne commande que lorsque le politique ne le fait pas. Il ne faut pas s'y tromper: l'administration aime être commandée.

L'Express du 07/08/2003

Enquête
Les marionnettes de la République

par Gilles Gaetner

Depuis 1981, chaque nouvelle majorité met en place ses fidèles dans la haute fonction publique. A ce jeu de chaises musicales inauguré par François Mitterrand, Jacques Chirac est devenu champion. La dernière valse des préfets le prouve

Ce devait être un Conseil des ministres tranquille, avec un rapide bilan de session parlementaire et un dernier tour de table avant les vacances. Résultat: la matinée du 31 juillet a vu se tenir à l'Elysée l'une des plus belles valses de préfets engagées depuis la réélection de Jacques Chirac, en mai 2002. Pas moins de dix d'entre eux ont, en effet, appris un revirement de carrière, et quelques départements sensibles, comme la Corse-du-Sud ou la Haute-Garonne, sont concernés. Dans la même séance, le directeur général du CNRS a été nommé et le départ de celui des impôts, entériné: François Villeroy de Galhau, proche de Dominique Strauss-Kahn, va prendre la présidence de Cetelem, filiale de crédit à la consommation de BNP Paribas. Il pourrait être remplacé à la DGI par deux «produits maison»: Bruno Parent ou Marie-Christine Lepetit. Sont désignés aussi ce 31 juillet un inspecteur général des affaires sociales, le président du Bureau de recherches géologiques et minières, les membres du comité de l'énergie atomique, le directeur de la prévention des pollutions et des risques, et celui de la caisse nationale d'allocations familiales!

Pas de doute: au cœur de l'été, la droite, et en premier lieu Jacques Chirac, intensifie la nomination de fidèles aux postes de commandes de l'administration. Il n'en faut pas plus pour que l'opposition dénonce la résurgence de l'«Etat partial», ou de l'«Etat UMP»... Comme en 1981, lorsque la droite s'en prenait à l'«Etat PS», accusé de «coloniser» la haute fonction publique.
Ainsi donc, c'en serait fini de la neutralité de notre administration, de plus en plus soumise au bon vouloir du pouvoir politique. Qu'il semble loin le temps où tout nouveau gouvernement - c'était le cas sous la IIIe, sous la IVe et même au début de la Ve République - ne se livrait qu'à un seul changement de directeur d'administration centrale - celui du Trésor! Le constat est donc là: depuis plus de vingt ans - mai 1981 constitue une date clef - notre pays glisse insensiblement vers le spoil system, ce fameux système des dépouilles hérité des Etats-Unis. Autrement dit, à chaque alternance politique correspond une alternance administrative, plus ou moins importante selon les Premiers ministres en fonction.

1981: le grand chambardement. Lorsque la gauche arrive au pouvoir, elle a bien conscience que peu de ses militants occupent des postes de choix dans l'administration. Et pour cause: depuis 1958, elle n'a plus participé au moindre gouvernement. Du reste, au cours de la campagne présidentielle, le candidat Mitterrand ne s'est pas privé de dénoncer avec force «la progression de l'Etat Giscard dans les rouages du pays par le noyautage de l'administration». Alors, quand François Mitterrand entre à l'Elysée, le changement est à la hauteur de la frustration vécue par le PS pendant vingt-trois ans.

L'un des leviers essentiels de l'action gouvernementale, ce sont les préfets, représentants de l'Etat. Aussi, tout naturellement, ils vont illustrer cette volonté de changement. Et avec quelle rapidité! Selon une étude publiée par le Centre d'études de la vie politique française (Cevipof) [1] signée Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS, 55 départements et 10 régions de la métropole hériteront d'un nouveau préfet pour les seuls mois de juin, juillet et août 1981. C'est peu de dire que le corps préfectoral subit alors une grande mutation. On voit apparaître des novices, sans expérience, mais qui ne cachent pas leurs opinions socialistes. Passe encore qu'Yvette Chassagne, magistrate à la Cour des comptes, soit nommée préfète de Loir-et-Cher... Mais que dire de la promotion de Gérard Cureau, inspecteur des postes de formation, tête de liste du PS aux élections municipales de 1977 à Nancy, au poste de préfet du Territoire de Belfort? En février 1983, François Mitterrand récidive en intronisant un autre militant socialiste comme préfet de Haute-Saône. Il s'agit de Guy Merrheim, vice-président du conseil général du Nord. Merrheim est actuellement secrétaire général adjoint de l'Institut d'études politiques de Lille.

Une autre administration, par essence feutrée, connaît, elle aussi, quelques soubresauts inhabituels: le Quai d'Orsay, où les ambassades sont confiées à des hommes peu au fait des méandres de la diplomatie, mais qui ont la particularité d'être des proches de François Mitterrand. Exemplaire est, à cet égard, la nomination de Georges Vinson, ancien député FGDS du Rhône, envoyé représenter la France aux Seychelles. Un ami de longue date du président, Claude de Kemoularia, jadis chef de cabinet de Paul Reynaud, puis banquier, est, lui, promu ambassadeur à La Haye, puis à l'ONU. Un ancien journaliste, homme de grande culture, ex-secrétaire national adjoint du PSU, Gilles Martinet, se voit confier la prestigieuse ambassade de Rome. En moins d'un an, les deux tiers des chancelleries changeront de titulaire. Dans les entreprises publiques, la valse des patrons se révèle tout aussi impressionnante. Avec une nouveauté: des communistes reçoivent la présidence de certaines d'entre elles. L'économiste Claude Quin prend les rênes de la RATP,

tandis qu'un ancien député de Seine-Saint-Denis, Georges Valbon, se voit attribuer Charbonnages de France. Chamboulée encore, l'Education nationale: 19 nouveaux recteurs, sur 27 nommés par la droite, arrivent.

Avec l'alternance de mars 1986, qui marque la naissance d'un phénomène institutionnel jusqu'alors inconnu, la cohabitation, la nouvelle majorité nomme des fidèles. En un an, tous les directeurs du ministère de l'Intérieur et la quasi-totalité de ceux de l'Education nationale sont changés. La cohabitation freine évidemment les ardeurs du Premier ministre Jacques Chirac, qui a besoin du contreseing du président de la République pour les nominations. S'ensuivent bien souvent des négociations entre les deux têtes de l'exécutif, ce qui maintient un équilibre entre les camps, le président s'employant à obtenir quelques reclassements pour ses fidèles. Ainsi, Jacques Fournier, qui perd son poste de secrétaire général du gouvernement, obtient la présidence de la SNCF.

Dans l'ensemble, en 1986, les mouvements dans la haute fonction publique connaissent un ralentissement certain. En un an - 1986-1987 - 70 préfets (60%) seulement seront déplacés, contre 103 (90%) pour la période correspondante en 1981-1982. En réalité, le seul bouleversement notable, sous la première cohabitation, est le remplacement des 85 présidents d'entreprises du secteur public industriel et commercial. Rien de surprenant: la privatisation, qui s'est déroulée sous la houlette du ministre de l'Economie et des Finances, Edouard Balladur, est passée par là...

Cet «équilibre de la terreur» cesse en mai 1988. François Mitterrand, réélu, choisit un homme de son camp, Michel Rocard, comme Premier ministre. Pourtant, ce dernier montre d'emblée sa volonté de rompre avec le copinage. Dès le 25 mai 1988, il envoie une lettre à ses ministres et secrétaires d'Etat, les exhortant à désigner les titulaires des emplois publics «sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents». Cette référence à l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est évidemment fort éloignée du fameux «des têtes doivent tomber» de Paul Quilès, prononcé au congrès du PS, à Valence, en octobre 1981. Le Premier ministre respectera ses engagements, les rocardiens ne noyautant pas l'appareil d'Etat. Reste que, selon Jean-François Kesler, ex-directeur des études de l'ENA et animateur d'un séminaire à l'Ecole pratique des hautes études, près de la moitié des directeurs d'administration centrale nommés entre 1986 et 1988 seront remplacés sous le gouvernement Rocard.

1993 voit surgir une seconde cohabitation. Edouard Balladur occupe la fonction de Premier ministre. On pourrait croire l'ancien ministre de l'Economie, issu du Conseil d'Etat, rétif aux bouleversements. Erreur. Car, comme le dit justement Jean-François Kesler, «tout est dans l'art et la manière». Or Balladur, qui bénéficie des faveurs d'une opinion publique irritée par les nominations de «militants» en 1981, place peu à peu ses proches aux postes clefs de l'administration. C'est, par exemple, Jean-Claude Trichet, directeur du Trésor - laissé en fonction sous Pierre Bérégovoy - qui se voit offrir le prestigieux poste de gouverneur de la Banque de France. C'est encore Christian Noyer, un temps directeur de cabinet d'Edmond Alphandéry aux Finances, qui succède à Trichet comme directeur du Trésor.
Les grandes entreprises vont, elles aussi, être marquées du sceau balladurien. L'inspecteur général des finances Philippe Jaffré parvient à écarter tous les candidats RPR pour prendre la tête d'Elf Aquitaine. Jacques Friedman, un ami de longue date de Chirac, décroche, quant à lui, la présidence de l'UAP, en remplacement de Jean Peyrelevade. Ce dernier, ancien directeur adjoint du cabinet de Pierre Mauroy, n'est pas trop mal traité, puisqu'il part présider le Crédit lyonnais, en pleine déroute financière cependant, avec mission de sauver la banque. Bien traité également, le préfet Christian Blanc, très lié à Michel Rocard, aujourd'hui député (UDF) des Yvelines, se voit offrir alors la présidence d'Air France.

Mis à part ces quelques «recasages» de sympathisants socialistes, mais qui ont foi dans le credo libéral, le grand chambardement fait florès sous Edouard Balladur. Au ministère de l'Intérieur, par exemple, Charles Pasqua nomme bien sûr de nouveaux directeurs, mais promeut surtout quelques amis sûrs. Ainsi, Jean-Charles Marchiani est nommé préfet en mission de service public - il deviendra préfet du Var en 1995 - tandis que Bernard Tomasini, qui commença sa carrière comme directeur général de la joaillerie Fred, avant d'être par la suite chef de cabinet de Pasqua au groupe RPR du Sénat, s'en va dans l'Orne comme préfet. Quelques chiffres illustrent l'ampleur des mouvements effectués sous Edouard Balladur: en 1993, 54 directions d'administration centrale changent de titulaire, 14 régions et 34 départements héritent d'un nouveau préfet. Au total, 149 nominations de hauts fonctionnaires ou de dirigeants d'entreprises interviennent en conseil des ministres entre avril et septembre 1993.

En 1995, l'élection de Jacques Chirac à l'Elysée marque le reflux. En effet, Alain Juppé, en raison de l'adéquation entre majorité présidentielle et majorité parlementaire, s'en tient dans l'ensemble au statu quo... Une exception: encore et toujours la préfectorale. En deux mois, plus de 30 préfets sont déplacés ou tout simplement mis hors cadre. C'est notamment le sort réservé au préfet du Val-d'Oise, Jean-Jacques Pascal, qui rebondira en 1997, sous Lionel Jospin, en devenant patron de la DST, avant d'être à nouveau écarté en 2002. Pascal n'a jamais caché son penchant pour le parti socialiste.

Si, avec l'arrivée de Jospin à Matignon, en 1997, peu de bouleversements ont lieu (une vingtaine de préfets seront changés en quelques mois), il n'en va pas de même à partir de mai 2002, lorsque Chirac est réélu. Le ministère de l'Economie et des Finances est l'administration la plus touchée. En moins d'un an, la quasi-totalité des directeurs plie bagage. Celui du Trésor, Jean-Pierre Jouyet, ex-collaborateur de Lionel Jospin, est toujours là, mais on le dit partant à la fin de l'année. Il serait remplacé par Xavier Musca, actuel directeur du cabinet de Francis Mer. Pour le reste, Bercy et ses satellites voient arriver des chiraquo-juppéistes. Tel est le cas de Francis Mayer, qui, à la fin de décembre 2002, reçoit le poste convoité de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, en remplacement de Daniel Lebègue, ancien conseiller social de Pierre Mauroy. La promotion de Mayer, ardemment appuyée par Jacques Chirac, fait hurler l'opposition, notamment Laurent Fabius, qui dénonce la partialité de l'Etat... Pourtant, Mayer, énarque, agrégé d'allemand, affiche un cursus plus qu'honorable pour accéder à la tête de la Caisse des dépôts: il occupait le poste de vice-président de la Banque européenne d'investissement après avoir été directeur adjoint du Trésor, en 1994.

En réalité, si injustice il y a eu, c'est bien à l'égard de Daniel Lebègue, dont personne n'a remis en question le bilan au sein de la prestigieuse institution financière. Or, rien ne lui a été proposé. Du coup, Daniel Lebègue a pris la présidence d'une organisation non gouvernementale spécialisée dans la lutte contre la corruption, Transparency International France. Injuste encore apparaît le départ de Pascal Colombani, jusqu'alors administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Ce normalien, dénué de toute attache partisane, n'a jamais vu sa gestion contestée... Alors, faut-il voir dans sa mise sur la touche la sanction de sa proximité avec l'ancien ministre de l'Education Claude Allègre?

Deux arrivées à Bercy laissent entrevoir la patte de l'Elysée, encore que certains, au sein de la majorité, y voient des erreurs de casting. Ils s'interrogent sur l'opportunité de nommer directeur du Budget Pierre-Mathieu Duhamel, mis en examen dans l'affaire des emplois fictifs du RPR. Certes, la présomption d'innocence doit lui profiter... On fait aussi remarquer que Jérôme Grand d'Esnon, promu directeur des Affaires juridiques au ministère des Finances, ne vient pas de la haute fonction publique. Il est surtout connu pour avoir occupé le poste de directeur des affaires juridiques de la mairie de Paris, avant d'être, en 1995, secrétaire général de l'association de financement de la campagne présidentielle du candidat Chirac. Depuis mai 2002, Jérôme Grand d'Esnon occupait les fonctions de conseiller à l'Elysée. Un atout incontestable pour le déroulement d'une carrière.

Bertrand Landrieu en sait quelque chose: après un passage de sept ans à l'Elysée comme directeur du cabinet, il a été promu préfet de la région Ile-de-France. Une nomination incontestable: Landrieu, qui a occupé divers postes territoriaux (Savoie, région Limousin), constitue l'archétype du haut fonctionnaire. A l'inverse, la promotion de Bernard Niquet comme préfet des Yvelines, fin 2002, a suscité quelques critiques. Certes, Niquet est issu du corps des administrateurs de la commune de Paris, mais il a surtout officié comme directeur du cabinet de l'épouse du président de la République, après avoir effectué la majeure partie de sa carrière à l'hôtel de ville de la capitale.

L'Education nationale a, elle, connu le manège des recteurs: 14 académies sur 30, entre mai et décembre 2002, ont changé de titulaire. C'est une constante: en 1982, le ministre de l'Education, Alain Savary, en avait déplacé 19 sur 27 et, entre 1988 et 1993, à nouveau sous la gauche, tous furent mutés.

Dans la préfectorale, Nicolas Sarkozy a veillé, avant la tournée du 31 juillet, à conserver un équilibre entre préfets réputés proches de la majorité et préfets ayant servi sous la gauche. Ainsi, Elisabeth Allaire, ancienne collaboratrice de Simone Veil et de Philippe Douste-Blazy, est nommée préfète du Morbihan. De même, Joël Fily, ex-directeur du cabinet d'Eric Raoult au ministère de la Ville, s'est vu offrir une belle promotion: sous-préfet de Béthune jusqu'en mars 2003, il a décroché sa casquette de préfet de la Creuse. Christian Frémont, bien qu'ayant été «dir cab» de deux ministres de l'Intérieur socialistes, n'a pas été pénalisé: il s'est vu offrir l'une des plus belles préfectures de région de la République: celle de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

En un peu plus de vingt ans, le spoil system s'est donc installé dans la République. Seulement voilà: il n'offre pas de garanties comparables à celles qui sont en vigueur outre-Atlantique, où les nominations des hauts fonctionnaires doivent être soumises à l'approbation du Sénat. Et où, effectives pendant quatre ans - durée du mandat présidentiel - elles ne peuvent, en principe, être remises en question. A l'inverse, en France, la carrière d'un grand commis de l'Etat peut être abrégée chaque mercredi, le jour du conseil des ministres. A ces inconvénients s'en ajoutent d'autres: cette coutume menace l'impartialité de l'Etat, instaure une primauté du pouvoir politique sur le pouvoir administratif et donne l'impression que «mérite et vertu» ne constituent plus, comme le fait remarquer le président de l'Association des anciens élèves de l'ENA, Arnaud Teyssier, les uniques critères pour postuler aux emplois publics. Comme si nos hauts fonctionnaires - dont le monde entier loue la qualité - se transformaient insensiblement en marionnettes que l'on change au gré des impératifs - des caprices? - du pouvoir exécutif.

(1) Les Préfets de la République, 1870-1997, janvier 2000

7

22 avril 2004

Le ministre des Finances demande à ses collègues de faire des économies

Sarkozy s'attaque au budget de la Défense

Les mesures d'économies demandées par Nicolas Sarkozy provoquent un début de tension entre Bercy et le ministère de la Défense, dont le budget, depuis 2002, et selon la volonté de Jacques Chirac, est « sanctuarisé ». Dans le cadre du gel de crédits de 4 milliards d'euros et de la réserve supplémentaire de 3 milliards souhaitée avant-hier par Bercy, il est demandé au ministère de la Défense de constituer une « *réserve de précaution* » d'un milliard d'euros de crédits militaires. Ce faisant, Nicolas Sarkozy va à l'encontre du programme défendu par Jacques Chirac lors de la campagne présidentielle, et mis en application depuis deux ans par Michèle Alliot-Marie.

La loi de programmation militaire 2003-2008, votée en novembre 2002, était à ce jour scrupuleusement respectée, ce qui n'avait jamais été le cas sous les précédents gouvernements, la Défense servant fréquemment de « variable d'ajustement » du budget de l'Etat.

Selon le ministère de la Défense, Bercy souhaite que la « *réserve de précaution* » puisse, le cas échéant, « *financer les aléas* ». Dans l'entourage de Michèle Alliot-Marie, on fait valoir que les opérations extérieures (dites « Opex ») « *ne constituent pas des aléas* ». Le ministre de la Défense serait donc d'accord pour constituer une « *réserve de précaution* », mais il est entendu dans son esprit que le budget de l'Etat doit financer les « Opex ». Lors d'une récente audition au Sénat, Michèle Alliot-Marie avait annoncé que les « Opex » devraient se traduire en 2004 par un surcoût de 531 milliards d'euros pour les seuls crédits de fonctionnement et de rémunérations. En 2003, des parlementaires de l'UMP avaient prôné le financement par le budget de la Défense des opérations extérieures. La réplique de Michèle Alliot-Marie avait été cinglante : « *La défense n'est pas un luxe qu'on s'offrirait les années fastes et qu'on supprimerait les moins bonnes...* »

Page 7

)s sur les crédits militaires

Gel, réserve : mode d'emploi

La ligne de partage entre le gel de crédits, qui constitue la réserve de précaution, et la mise sous contrôle de certains crédits report est ténue. « *Au bout du compte, que l'on parle de contrôle ou de réserve, il y a toujours 7 milliards de bloqués* », ironise un autre. La réserve de précaution est alimentée par les 4 milliards d'euros de crédits gelés sur la loi de finances 2004. Quant aux 3 milliards d'euros de reports de crédits non dépensés en 2003, ils sont mis sous contrôle et ne peuvent être dépensés sans autorisation de Bercy.

Dans les deux cas, il s'agit de faire en sorte que pas un euro de plus que les 283,7 milliards d'euros votés pour 2004 ne soit dépensé, même si le gouvernement doit faire face à des engagements annoncés depuis le vote parlementaire (buralistes, restaurateurs, chercheurs) ou à des urgences imprévues comme les incendies de l'été dernier.

Or, explique un expert, si on se contentait de faire une réserve de précaution en gelant des crédits 2004, 4 milliards en l'occurrence, les ministères pourraient être tentés de dépenser en compensation les crédits report non consommés en 2003. D'où la nécessité d'un contrôle spécifique sur une partie d'entre eux, 3 milliards en l'occurrence, qui sont rendus « *indisponibles* », au même titre que la réserve de précaution.

Cette réserve de précaution ne sera pas abondée par des dépenses « *préparant l'avenir* ». Bercy a indiqué que les crédits destinés à la recherche, à la lutte contre le cancer, au renforcement de la sécurité routière, aux actions en faveur du handicap et à l'aide publique au développement seraient maintenus.

En fin d'année, la réserve de précaution de 4 milliards comme les 3 milliards mis sous contrôle sont fongibles. Ces crédits pourront être « dégelés » et utilisés, ou annulés. Ainsi, en 2003, Bercy avait gelé 4 milliards de crédits à titre de réserve de précaution et avait mis sous contrôle 7 milliards de crédits report. Sur cette enveloppe de 11 milliards, 5,2 milliards ont été effectivement annulés. **B. T.**

Le Monde

E MÉTROPOLITAINE — MERCREDI 21 AVRIL 2004 FONDATEUR : HUBERT BEUVE-MÉRY – DIRECTEUR : JEAN-MARIE COLOMBANI

Le gouvernement Raffarin hésite entre rigueur et attentes sociales

LE MINISTRE des finances, Nicolas Sarkozy, devait adresser mardi 20 avril, des lettres à tous ses collègues pour leur indiquer leur quote-part au plan de gel de 7 milliards d'euros sur le budget 2004. Les ministres sont invités à mettre en réserve 30 % des dépenses disponibles. La recherche, la sécurité routière, les handicapés, l'aide au développement sont épargnés.

Affichant un souci de rigueur, le gouvernement veut, toutefois, montrer qu'il ne dévie pas du cap social que lui a fixé Jacques Chirac. *Le Monde* fait le point sur tous les grands dossiers soumis à cette double exigence : le dossier des intermittents, que le ministre de la culture, Renaud Donnedieu de Vabres, veut rouvrir ; celui de la protection sociale, auquel sont confrontés Philippe Douste-Blazy et Jean-Louis Borloo. Ce dernier fait face, par ailleurs, à un chômage réévalué de 9,6 % à 9,8 % fin février.

- Budget : Sarkozy gèle 7 milliards d'euros, soit 30 % des dépenses disponibles
- Culture : Donnedieu rouvre le dossier des intermittents
- Assurance-maladie et Unedic : le Medef hausse le ton
- Emploi : l'Insee révise le taux de chômage à 9,8 %

Lire pages 8 à 10

Assurance-maladie : toutes les clés

Philippe Douste-Blazy, le nouveau ministre de la Santé, doit prochainement se décider sur la réforme de l'assurance-maladie. Le régime général a accumulé un trou de 10 milliards d'euros depuis 1999. Et les autorités estiment que le déficit annuel, de 5,5 milliards d'euros en 2002, pourrait atteindre une vingtaine de milliards en 2010. Passage en revue des principaux points de la réforme en cours.

Quelles sont les sommes en jeu ?

Environ 102 milliards d'euros de recettes pour le régime général obligatoire (il existe des régimes de base séparés pour les travailleurs indépendants, etc.). C'est l'équivalent de 45 % du budget annuel de l'Etat. Et pourtant, c'est moins de la moitié du budget total de la Sécurité sociale, dont l'assurance-maladie ne représente qu'une branche.

L'assurance-maladie obligatoire, comme l'ensemble de la Sécu, est financée en majorité par les cotisations sur les salaires, payées par les salariés et les employeurs (51 %). L'autre grande part provient de la CSG (34 %), un impôt prélevé sur les revenus d'activité et du patrimoine, ainsi que sur certaines allocations.

Pourquoi les dépenses augmentent-elles ?

Le vieillissement de la population et les techniques de soins de plus en plus coûteuses y ont contribué. La croissance des dépenses de santé est en outre caractéristique des pays développés. Les dépenses de médicaments ont été multipliées par quatre depuis 1981, pour atteindre 13,4 % des dépenses (5,4 % en 1981). La part des hôpitaux est restée à peu près stable (41 %), comme celles des honoraires des médecins libéraux (12 %). Les frais de transports et les indemnités journalières ont augmenté, mais leur part est inférieure à 5 %. **Le taux de remboursement,** en revanche, a diminué. D'où une hausse du montant des soins non remboursés par le régime obligatoire : 440 € par personne en 2002.

Comment les recettes ont-elles évolué ?

Elles ont également augmenté de 139 % depuis 1978, mais moins que les dépenses (142 %). Alimentées par les revenus, les rentrées sont soumises à la conjoncture économique.

Des transferts vers les assurances complémentaires ont été effectués pour compenser ce décalage. La note a donc augmenté pour les assurés, qui paient, en plus des cotisations, la CSG, les mutuelles et parfois de leur poche, quand ils sont malades.

L'organisation des soins est-elle efficace ?

Non. Il existe un consensus sur l'incohérence et les résultats inégaux de l'organisation des soins en France. Les dépenses sont plus élevées que dans d'autres pays pour des résultats moins bons. Et il existe de grandes disparités géographiques.

Le système pourrait être plus performant et moins coûteux. Par exemple, grâce au développement de la prévention, notamment dans le traitement du cholestérol. La coordination entre hôpital et médecins libéraux et laboratoires doit être améliorée : 85 % des arrivées aux urgences ne débouchent pas sur une hospitalisation. Autre piste importante : le rôle d'orientation du médecin généraliste par rapport aux spécialistes.

Qui gère le système ?

Le patronat et les syndicats. Toutefois, ils dénoncent l'ingérence de l'Etat, qui a ponctionné la Sécurité sociale pour financer des allégements de cotisations aux entreprises.

Le gouvernement pourrait proposer un système plus démocratique, et qui donne la parole aux malades. Par exemple avec une haute autorité indépendante, chargée de conseiller et d'évaluer. Reste à savoir si l'Etat acceptera de déléguer réellement la négociation de l'organisation des soins et du prix des médicaments.

Peut-on augmenter les recettes ?

Le patronat s'y oppose. Les syndicats privilégient la CSG, si nécessaire, car elle prélève aussi le capital.

Les mutuelles estiment qu'une couverture même améliorée ne coûterait pas plus cher si les soins étaient mieux organisés.

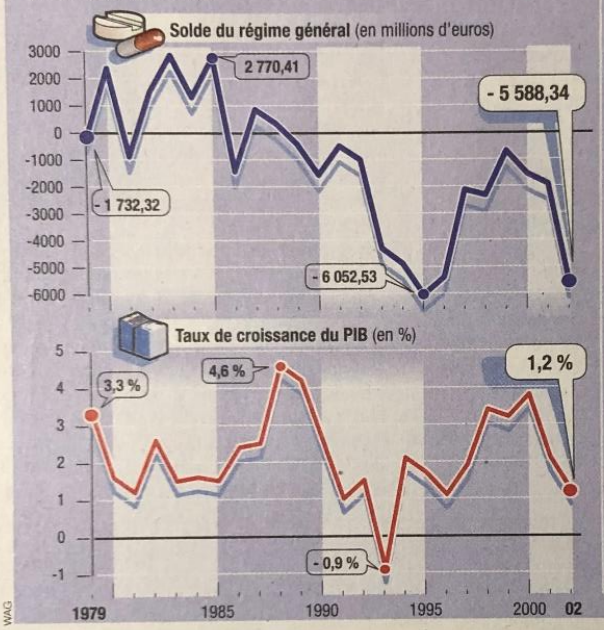
Peut-on diminuer les remboursements ?

75 % des dépenses sont prises en charge par l'assurance-maladie obligatoire, 12,3 % par les complémentaires et 11 % restent à la charge directe des malades. Une proportion que seul le patronat souhaite augmenter.

Les inégalités s'aggraveraient. Pour 50 % des malades, la somme non remboursée par le régime obligatoire dépasse déjà 470 € par an. Ainsi, ceux qui n'ont pas accès à une bonne complémentaire renoncent souvent, par exemple, à voir un médecin libéral ou à acheter des médicaments, dont le taux de remboursement moyen est de 60 %.

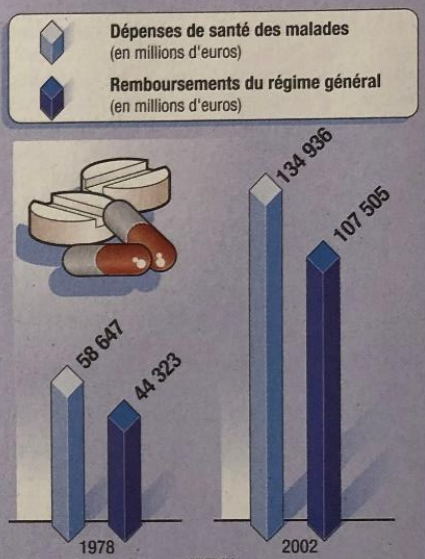
Un déficit lié à la croissance

Jusqu'à la fin des années 80, une croissance économique soutenue permet un excédent du régime général. Dans les années 90, la conjonction de la croissance des dépenses de santé et d' une activité économique plus faible, creuse la dette.



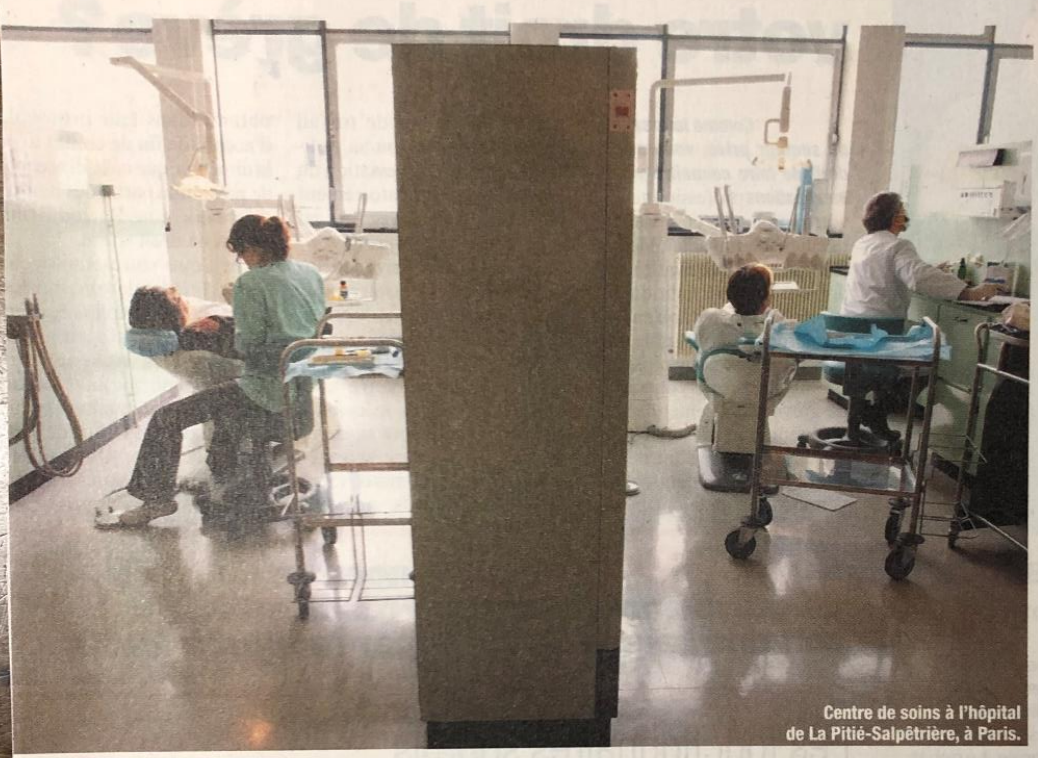
La part des dépenses non remboursées a augmenté

La consommation de soins a augmenté plus vite que les remboursements. Une part plus importante des dépenses de santé revient aux malades et aux complémentaires.



Source : Eco-santé France (CREDES).

pour comprendre la future réforme



Centre de soins à l'hôpital de La Pitié-Salpêtrière, à Paris.

Un dossier très politique

Devant les enjeux de la réforme, le gouvernement hésite. « Le rapport de force est très difficile », indique une source bien informée. « On ne sait pas du tout ce que ça va donner. Ce ne sont pas ceux que l'on croit qui veulent la réforme de l'assurance-maladie », ajoute-t-il, en s'interrogeant sur la volonté réelle de l'Elysée.

En effet, les intérêts divergent entre professionnels de santé, assureurs, mutuelles, employeurs, salariés, industrie pharmaceutique, malades... Ils attendent de savoir quelle ampleur le gouvernement compte donner à la réforme, et quels seront ses choix face à la hausse des dépenses, et à la dette.

« Le déficit de la Sécu est un problème d'organisation avant d'être financier »

Jean-Pierre Davant est le président de la Mutualité française. Les mutuelles représentent 60 % des assurances complémentaires. Celles-ci remboursent 12 % des dépenses.

Quelles sont les difficultés rencontrées aujourd'hui ?

Les problèmes actuels relèvent d'une mauvaise organisation. La question financière ne vient que dans un second temps. Dans les pays scandinaves, les dépenses sont moins importantes et on est mieux soigné. De plus, les gens déboursent moins directement de leur poche. Bien qu'on n'en parle jamais, la France est un des pays européens qui rembourse le moins bien les malades !

WITT - SIPA

Que faut-il améliorer ?

La France souffre d'un manque d'évaluation des pratiques médicales. Il y a quelque chose qui nous choque en permanence à propos des médicaments : environ 16 % des prescriptions concernent des médicaments peu efficaces. C'est trois fois plus qu'en Espagne et trente fois plus qu'au Canada ! Autre exemple, on prescrit des médicaments aux personnes dont le taux de cholestérol est élevé, sans essayer d'autres moyens, comme les régimes spéciaux. Il faut mieux réguler avant de remettre de l'argent dans le système.

Comment y arriver ?

En instaurant une haute autorité chargée de déterminer ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas. Les mutuelles souhaitent participer à la gestion. Elles ne veulent plus être des payeurs aveugles et désire négocier avec les professionnels de la santé et les laboratoires à la même table que les caisses d'assurance-maladie.

EN ALLEMAGNE

Courage politique et consensus pour un traitement de choc

Pour les uns, il s'agit d'un modèle, pour les autres, d'un repoussoir absolu. La réforme du système de santé allemand ne laisse personne indifférent. Baptisée « Agenda 2010 », elle a fait l'objet d'un consensus de l'ensemble de la classe politique, malgré des modalités radicales.

Face à un déficit d'environ 3 milliards d'euros pour 2003 (contre 10,6 milliards en France pour la même période), le gouvernement Schröder est parvenu à imposer une série de réformes, en trois volets. Le premier est la responsabilisation des malades avec un ticket modérateur de 10 € par trimestre et de 10 € par jour d'hospitalisation. Pour les médicaments, la participation du malade a été fixée à 10 % du prix, mais plafonnée à 10 €. Second élément : la responsabilisation du médecin qui est comptable des soins qu'il prescrit (recours à un spécialiste, examens). A eux seuls, ces deux facteurs ont permis de réduire de 22 % le nombre de consultations. Troisième composante : la pression sur l'industrie pharmaceutique, avec baisse autoritaire des prix, création d'une instance de suivi de la qualité des médicaments. Au total, ces mesures devraient permettre une économie de 23 milliards d'ici à 2007.

Pages réalisées par Angeline Benoît

FRANCE

Patrick Devedjian, ministre de l'industrie, au « Grand jury RTL- "Le Monde"-LCI »

« Il faut mettre un terme à cette hémorragie des finances publiques »

Quand on est ministre de l'industrie, en charge de dossiers à long terme, n'est-il pas inconfortable d'appartenir à un gouvernement d'intérim, entre des élections régionales perdues et des européennes difficiles ?

Ce gouvernement n'est pas si affaibli qu'on le dit. Il ne fait pas de doute qu'on a perdu les élections régionales. Mais on a remanié de façon importante et ce remaniement signifie, comme l'a expliqué le président de la République, qu'on tient compte de ce que le corps électoral a dit. Quant aux européennes, nous espérons faire mieux qu'aux régionales.

Le président de l'UDF, François Bayrou, continue pourtant à s'inquiéter du climat politique...

L'UMP se réorganise et c'est bien. Elle va être davantage décentralisée et je pense que le débat va s'en trouver amélioré. En permettant, par exemple, à l'UMP d'exprimer davantage la sensibilité centriste que, jusque-là, nous avons eu le grand tort d'étouffer, les choses vont changer.

On se demande pourtant par qui est véritablement dirigé le gouvernement quand on observe les cafouillages récents sur les arbitrages budgétaires...

On est dans la procédure normale d'un gouvernement. Tout le monde sait que l'Etat français dépense 20 % de plus qu'il ne reçoit. Il faut donc mettre un terme à cette hémorragie des finances publiques. Ce qu'a fait Nicolas Sarkozy est raisonnable : il a demandé à tous les ministères de faire un effort. Le ministère des finances est dans son rôle. En défendant son pré carré, chaque ministère est ensuite dans son rôle.

Donc les économies demandées au ministre de la défense ne sont pas définitivement arbitrées ?

Non, ce n'est pas encore arbitré, naturellement.

Les amis de Nicolas Sarkozy ont-ils intérêt à briguer la présidence du groupe UMP de l'Assemblée nationale ?

S'agissant du groupe parlementaire, il faut rechercher un consensus. On a intérêt à avoir une grande cohérence plutôt que céder au désir de vouloir se compter.

Nicolas Sarkozy lui-même a-t-il intérêt à se présenter à l'élection pour la présidence de l'UMP en novembre ?

Si c'est nécessaire. Aujourd'hui, la question n'est pas posée. Mais je suis convaincu que son dynamisme et sa force de conviction en feraient un bon président de l'UMP.

Contrairement à d'autres, vous vous êtes exprimé très prudemment sur l'avenir du groupe pharmaceutique Aventis. N'êtes-vous pas convaincu que « l'intérêt national » plaide en faveur du rachat par l'autre groupe français Sanofi ?

AFP

« On a remanié de façon importante, et ce remaniement signifie qu'on tient compte de ce que le corps électoral a dit »

En tant que ministre de l'industrie, je suis astreint à deux principes juridiques. Par rapport à l'Union européenne, je dois respecter la concurrence et, par rapport aux autorités de Bourse, je dois prendre garde de ne favoriser en rien tel ou tel actionnaire, ou telle ou telle spéculation.

Donc vous n'avez pas de préférence pour telle ou telle solution ?

Quand on regarde un match de football, on peut avoir de la sympathie pour une des équipes. Mais on n'est pas l'arbitre, tout simplement.

L'avenir d'EDF et de GDF est celui d'entreprises publiques. Dans ce cas, vous êtes arbitre. Quel est votre objectif ?

Il faut qu'EDF ait le même statut de société commerciale que les autres sociétés européennes. Non pas pour privatiser des actions d'EDF, mais pour construire des relations économiques réciproques avec d'autres sociétés électriques européennes.

En dehors de cet objectif, aucun sujet n'est tabou ?

Il n'y a aucun a priori dans la discussion en cours avec les partenaires sociaux.

Le statut sera changé avant l'été ?

C'est notre intention.

Propos recueillis par Gérard Courtois, Ruth Elkrief et Pierre-Luc Séguillon

MARDI 27 AVRIL 2004 FONDATEUR : HUBERT BEUVE-MÉRY – DIRECTEUR : JEAN-MARIE COLOMBANI

Assurance-maladie : comment réformer un « système fou »

INTERROGÉ dimanche 25 avril sur Europe 1, Philippe Douste-Blazy, ministre de la santé et de la protection sociale, a confirmé qu'il présenterait à la mi-juin au conseil des ministres son projet de loi réformant l'assurance-maladie. Le système *« est devenu fou »*, a-t-il déclaré, précisant que le *« trou »*, en 2004, serait de l'ordre de 14 milliards d'euros. Estimant que *« l'Etat doit rester à sa place »*, le ministre propose aux partenaires sociaux de fixer le périmètre des soins remboursables. C'est à eux et aux acteurs de la santé de gérer l'assurance-maladie, dit-il.

Interrogés par *Le Monde*, les responsables des principales centrales syndicales se montrent plutôt réceptifs aux propositions de M. Douste-Blazy. Dans un entretien au *Monde*, Jean-Marie Le Guen (PS) estime que M. Douste-Blazy *« se met totalement à la merci du Medef »* et prévient que son parti *« combattra toute politique de déremboursement »*.

- Selon Douste-Blazy, le « trou » serait de 14 milliards d'euros
- « Le système est devenu fou », estime le ministre de la santé
- Il en appelle aux partenaires sociaux
- Le Guen : « Le PS combattra toute politique de déremboursement »
- Les syndicats prudents et réceptifs

Lire pages 8 et 9

Le Monde, 27 avril 2004.

On recherche d'urgence une réforme de l'école

LE GOUVERNEMENT veut-il encore réformer l'école ? Le débat national sur l'avenir du système éducatif a survécu au changement de gouvernement. Mais la volonté politique de réviser la loi d'orientation de 1989, rédigée par Lionel Jospin, et de donner un nouveau cap à la scolarité obligatoire apparaît moins claire.

Certains experts et politiques auraient souhaité profiter du départ de Luc Ferry pour abandonner le débat sur l'école. Les premiers parce qu'ils sont jaloux de leurs prérogatives et supportent mal de voir Monsieur Tout-le-Monde s'emparer de cette question, les seconds parce qu'ils estiment le terrain miné et les enseignants rétifs à la réforme. Le président de la République, qui avait voulu ce débat, n'en a pas dit un mot dans son entretien télévisé du 1er avril. C'est Jean-Pierre Raffarin qui l'a remis sur les rails, le 5 avril, dans son discours de politique générale. *« Notre ambition est de venir à bout de l'échec scolaire en donnant à chaque enfant, en donnant à 100 % d'une classe d'âge les outils nécessaires pour trouver sa place dans notre société »*, a-t-il déclaré.

M. Raffarin n'a donné aucune précision sur le calendrier. Le chantier de la recherche, qui va de pair avec celui de l'enseignement supérieur, ne chasse pas, pour l'heure, celui de l'école. Mais rien ne dit qu'il survive à un futur gouvernement, si l'actuel ne durait que cent jours. *« Nous disposons d'une base de travail très complète pour élaborer la loi d'orientation qui, je vous le confirme, est inscrite au calendrier de travail du gouvernement »*, a déclaré François Fillon, alors que Claude Thélot, qui préside la commission chargée du débat sur l'avenir de l'école, lui remettait, le 6 avril, un rapport sur ce que disent les Français de leur école, intitulé « Le miroir du débat ».

S'il est probable que la question de l'école passera après celle de la recherche, abandonner ce chantier en chemin serait une erreur. Nombreux sont ceux qui craignent, après les grèves du printemps, qu'une querelle idéologique n'embrase à nouveau le système scolaire. M. Fillon l'a bien compris et n'entend pas mettre ses pas dans ceux de son prédécesseur. Le discours anti-soixante-huitard du philosophe, qui imputait les ratés du système éducatif à une *« idéologie spontanéiste »* et à une *« valorisation de l'expression de soi »* héritées de 1968, a pris à rebrousse-poil les enseignants.

Dans ce contexte, la volonté de revenir sur la loi d'orientation de M. Jospin de 1989 et sur la place symbolique de l'élève au centre du système a été vécue comme une agression, voire une revanche, alors qu'une partie des enseignants étaient sensibles à la question de la restauration de leur autorité

D'ABORD LA RÉUSSITE.

Pourtant, il y a une urgence à réformer l'école. L'état des lieux établi pour le Haut Conseil de l'évaluation de l'école le rappelle, s'il en était besoin. A l'entrée en sixième, 15 % des élèves ne savent pas lire correctement, 150 000 jeunes sortent du système éducatif sans diplôme. Les résultats au baccalauréat stagnent. Il n'y a pas de continuité entre l'école primaire, le collège et le lycée. Le collège, qui souffre d'un décalage entre les exigences de l'école primaire et du lycée, concentre l'échec scolaire et la violence.

L'école ne parvient plus à corriger les inégalités, concentrant les difficultés et les professeurs inexpérimentés dans des établissements ghettos, orientant les moins bons élèves non en fonction de leurs souhaits, mais des places disponibles dans des filières dont certaines ne mènent nulle part.

Avec la remise du rapport Thélot à M. Ferry, les Français ont dit ce qu'ils attendaient de l'école. Un million de personnes se sont exprimées – dans 26 000 réunions entre novembre 2003 et janvier 2004 –, pour près de la moitié d'entre eux des enseignants. Pour éviter que leurs voix ne couvrent trop celles des parents, des enquêtes complémentaires ont été faites.

La réussite de tous les élèves apparaît la première préoccupation des participants. Fallait-il interroger plus d'un million de personnes pour arriver à un constat d'une telle évidence, s'interrogent certains experts. Probablement, puisque l'école, le système scolaire lui-même, a perdu de vue cette évidence. Que fait-on maintenant pour parvenir à la réussite de tous ? Quelles lignes directrices devra tracer le nouveau projet de loi ? *« Article un, la réussite des élèves est au centre du système éducatif, article deux, le ministre de l'éducation nationale est chargé de l'exécution de la présente loi »*, ironise un haut fonctionnaire.

La question des moyens à mettre en œuvre pour parvenir à la réussite de tous les élèves est une des faiblesses du « Miroir du débat ». *« Le débat s'est davantage prononcé sur les exigences pour le système scolaire que sur les modalités à mettre en œuvre »*, reconnaît M. Thélot. Le pays hésite entre deux directions : traiter tous les élèves d'une manière égale, ou, au contraire, différencier la pédagogie selon les élèves.

Sur ce point, la commission devra remettre en septembre ses propres recommandations qui, espérons-le, seront plus explicites. Néanmoins, une nécessité semble émerger des débats, celle de construire *« un socle commun de connaissances, de compétences »*, voire de règles de comportement que les élèves maîtrisent au terme de la scolarité obligatoire.

Les programmes sont jugés trop lourds, trop complexes. Beaucoup souhaitent un recentrage vers les enseignements fondamentaux. Il appartiendra, au final, au gouvernement et aux parlementaires de dire ce qu'ils entendent mettre dans cette *« culture commune »*. Des syndicats, comme le SGEN-CFDT et le SE-UNSA, ont entrepris de s'atteler à cette entreprise difficile.

Depuis la création du collège unique, en 1975, la question est posée régulièrement, et régulièrement enterrée, souligne Claude Lelièvre dans un livre récent (*L'Ecole obligatoire : pour quoi faire ?* Editions Retz). Aucun gouvernement n'a eu le courage de mener ce débat à son terme. Pourtant, les parlementaires, de droite comme de gauche, ne sont pas loin de s'accorder sur cette nécessité. *« Il faut établir un socle commun de connaissances »*, assure Yves Durand, secrétaire national à l'éducation du PS. *« Pour conduire tous les jeunes à une formation réussie, nous devons d'abord assigner à l'école la mission de transmettre un socle de fondamentaux à 100 % des élèves »*, répond Pierre-André Périssol, député UMP de l'Allier.

Cette apparente convergence cache un clivage important : conserver ou non le collège unique. Si ce principe était abandonné, le *« socle commun »* deviendrait une culture minimale, n'excluant pas le retour à une orientation précoce. Dans un point de vue publié dans *Le Monde* du 27 mars, M. Fillon indiquait que *« la rénovation du collège unique »* constituait une des *« évolutions structurelles indispensables »*.

Ce serait faire peu de cas de la nécessité de repérer et de prendre en charge les élèves en difficulté dès l'école primaire pour que la réussite scolaire soit partagée par le plus grand nombre.

Martine Laronche

Le Monde, 1er avril 2004.

M. Borloo prend la tête d'un grand ministère de la « cohésion sociale »

CHARGÉ de l'essentiel. A 52 ans, Jean-Louis Borloo s'apprête à prendre la tête d'un ministère de la *« cohésion sociale »* qu'il estime correspondre à la mission la plus importante du nouveau gouvernement : faire rentrer dans la communauté nationale des millions de Français qui se sentent *« exclus, paumés et sans avenir »*.

Très en cour à l'Elysée, cet ancien avocat d'affaires, entré en politique par le football – le redressement réussi du club de Valenciennes lui ouvrit les portes de la mairie, en 1989 – est un converti de la chose publique. Quinze ans après, il en a toujours la candeur et, dans une certaine mesure, le fanatisme. Il suffisait de l'écouter raconter l'adoption par les députés de son projet de loi sur la rénovation urbaine et le surendettement, en juillet 2003, pour comprendre que le personnage est désormais habité par sa mission : à l'aube, sur les marches du Palais-Bourbon, entouré d'une poignée de députés, après dix-sept heures de débats, il dit s'être soudain senti investi de quelque chose de plus fort qu'une attribution ministérielle – *« C'est là que se joue la République »*, assurait-il. Rien de moins.

Les conseillers ministériels de Bercy ou de Matignon évoquent avec horreur les *« 150 coups de téléphone par nuit »* passés par le ministre, qui relate volontiers avoir, depuis, défendu bec et ongles l'adoption de sa loi, la création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine et la *« sanctuarisation »* des crédits nécessaires pour entreprendre la réhabilitation de 750 quartiers. Se décrivant volontiers en moderne David, M. Borloo aime raconter ses batailles contre le Goliath d'une *« technostructure »* honnie, qui s'opposerait avec systématisme à la volonté des élus. *« Au regard de mon poids technique et politique,* s'amuse-t-il, *j'aurais dû être balayé. »* En 2002, il publiait un autoportrait, *Un homme en colère* (Ramsay), dans lequel il partait en guerre contre *« la France jacobine »* et le modèle hexagonal, *« dernier dinosaure de l'Histoire »*. Deux ans plus tard, il tire un bilan flatteur de son action au gouvernement : *« Ce que j'ai fait,* dit-il, *est un exploit personnel »*.

TAILLÉ SUR MESURE

C'est une autre performance qu'il lui est désormais demandé d'accomplir : incarner, à lui seul, le tournant social du nouveau gouvernement. Le ministre s'y est longuement préparé. Convaincu que l'affaiblissement des politiques est aussi lié aux carences de leurs entourages, M. Borloo souhaite s'entourer de praticiens chevronnés pour faire pièce aux conservatismes de tout poil. Le rêve qu'il caresse est de mobiliser des *« grognards »* de la République, comme d'anciens haut-fonctionnaires qui auraient travaillé dans le secteur privé et qui seraient prêts à renouer avec le service public pour consacrer la fin de leur carrière à la République.

AFP

« Ce que j'ai fait est un exploit personnel »

JEAN-LOUIS BORLOO

A l'inverse, pour le ministre, cette mission s'apparente à un véritable début de carrière. En lui confiant la ville, l'intégration et le logement, le président de la République s'en remet totalement à lui pour réduire cette *« fracture sociale »* dont ni le septennat ni la première partie du quinquennat n'ont eu raison. M. Borloo considère que la postérité de M. Chirac dépend au moins en partie de la réalisation de cette promesse faite aux Français en 1995. Depuis plusieurs mois, il est ainsi parvenu à convaincre le président et ses proches de lui confier cette mission. Au point qu'au lendemain de la débâcle électorale du 28 mars, son nom a fait partie de la liste des « premiers ministrables ». *« J'ai la vision politique de ce qu'il faut faire, mais pas les capacités »*, confiait alors modestement le ministre.

Avec un ministère taillé sur mesure, M. Borloo n'a pas droit à l'erreur. Ancien fondateur de Génération Ecologie, ancien membre de l'UDF, ancien porte-parole du parti de François Bayrou, qu'il a soutenu au premier tour de l'élection présidentielle, il reste un personnage atypique et imprévisible dans le sérail politique. Il a déjà fait la preuve que son activisme et son volontarisme avaient un effet sur le plan local, avec la redynamisation économique du Valenciennois, marquée par l'implantation d'une usine Toyota. Il lui reste à prouver qu'il est en mesure de mener une action à l'échelle nationale. *« C'est un bulldozer qui trace la route mais qui laisse derrière lui un champ de ruines ; après, il faut faire le boulot »* tranche, sévère, un conseiller ministériel qui l'a pratiqué pendant les deux dernières années. M. Borloo est, pour sa part, convaincu que c'est là le rôle des politiques.

Christophe Jakubyszyn

Un mini-Matignon

Pour son nouveau grand ministère de la cohésion sociale – l'une des priorités du gouvernement Raffarin III – Jean-Louis Borloo devrait acquérir le rang de « super-ministre » avec une mini-équipe gouvernementale d'au moins trois ministres délégués ou secrétaires d'Etat. Mercredi 31 mars au matin, quelques heures avant la désignation officielle de la nouvelle équipe, il était prévu qu'Eric Raoult, député (Seine-Saint-Denis) et ancien ministre d'Alain Juppé, soit chargé de la politique de la ville ; que Tokia Saïfi, actuelle secrétaire d'Etat au développement durable, hérite du portefeuille de l'intégration ; et que Marc-Philippe Daubresse, député (Nord), obtienne le logement. Membre du Club de la boussole, un cercle de députés UMP chargés de veiller au respect par le gouvernement des engagements présidentiels, M. Daubresse est l'auteur d'un rapport récent sur le logement au nom de ce club.

Par ailleurs, mercredi matin, il était envisagé de confier à M. Borloo un quatrième portefeuille, celui du travail.

M. de Villepin laisse le Quai d'Orsay orphelin d'un homme d'action

En s'opposant à une vision idéologique du monde, ce fidèle de Jacques Chirac a guidé les affaires étrangères vers une philosophie de l'action. Durant son mandat, la France est devenue chantre du multilatéralisme, d'une gestion concertée des crises et des menaces qui affectent la planète

AU QUAI D'ORSAY, il a suscité des engouements et des dépits comme peu d'autres avant lui. Le siège de la diplomatie française n'avait plus éprouvé, depuis longtemps, autant de motifs consensuels de fierté. La « maison », pourtant, n'a jamais eu non plus autant de raisons de désespérer. Ses moyens ont été réduits comme peau de chagrin, au point d'anéantir une partie du travail mené sur le terrain, notamment dans des pays en voie de développement.

M. de Villepin s'en est préoccupé trop tard pour pouvoir stopper les restrictions budgétaires imposées par Bercy. Il restera le ministre sous lequel le Quai d'Orsay, pour la première fois de son histoire, se mit en grève. Son départ est, sur ce plan, un motif redoublé d'inquiétude : quoi qu'on en eût, on comptait sur lui, sur un ministre fort, pour redresser enfin la barre.

Pour ce qui est de la conduite de la politique étrangère de la France, ce départ est vécu comme un *« séisme »* par plus d'un et laisse le ministère orphelin.

Dominique de Villepin aura été un de ces hommes politiques français que les affaires étrangères libèrent de l'étroit terrain des jeux politiciens, et auxquels elles confèrent une autre stature. Lui, que rattrape aujourd'hui la politique politicienne, est arrivé à ce ministère sans préjugé de cette nature : il s'est entouré d'une équipe de haut vol, dont certains éléments avaient servi sous d'autres couleurs ; dans la distribution des belles ambassades, la gauche n'eut pas à se plaindre de revanchisme. Son seul sectarisme avéré aura été ensuite celui qui exclut l'inertie. On rapporte certaines de ses remarques mortifiantes dans les réunions, du genre : *« Vous ne pourriez pas élever un peu le débat ? »*.

REUTERS/PETER MORGAN

Le chef de la diplomatie française est réellement apparu aux yeux du monde, le vendredi 14 février 2003, devant le Conseil de sécurité de l'ONU, en s'opposant aux Etats-Unis sur l'intervention en Irak.

POMPIERS

Dans une maison rompue aux dissertations en trois parties sur la fatale insolvabilité des conflits, son activisme a puissamment secoué le cocotier, terrifié les uns mais enthousiasmé beaucoup d'autres.

Un conflit, en substance, c'est fait pour être résolu ; M. de Villepin estimait en tout cas que la diplomatie française est là pour ça. Cela suppose d'avoir des idées claires, une stratégie et de la détermination ; puis de « mouiller sa chemise », oserait-on dire, si l'image ne semblait un peu déplacée dans son cas. La France avec lui a joué les pompiers bien des fois, notamment en Côte d'Ivoire pour éviter à ce pays de plonger dans le gouffre, ou bien, plus récemment, à propos d'Haïti, en poussant véritablement le secrétaire d'Etat américain, Colin Powell, dans le dos pour qu'il se décide à agir.

Quel que soit le sujet de conversation avec Dominique de Villepin, cela commence et cela finit toujours de la même manière : action ! il n'y a pas de temps à perdre. Les circonstances ont fait que cette philosophie de l'action dut en premier lieu se concentrer à lutter contre la vision trop idéologique du monde en cours à Washington. Il est arrivé au Quai d'Orsay sans l'ombre d'un a priori antiaméricain, mais au moment où la pensée néoconservatrice prenait d'assaut la Maison Blanche. Comment le leadership américain pouvait-il se fourvoyer à ce point ?

Aux yeux du monde, M. de Villepin fait sa véritable apparition en février 2003 en exposant, lors d'une séance publique mémorable du Conseil de sécurité de l'ONU, pourquoi la France récuse la légitimité d'une intervention armée en Irak. Il fait savoir à un Colin Powell verdissant sous l'outrage que ses *« preuves »* ne valent pas un kopeck et que la France, d'autre part, n'a aucune leçon de morale à recevoir de Washington. Une certaine exaltation saisit l'assemblée suspendue aux paroles du Français. La France retrouve ce jour-là un rôle qu'elle ne faisait plus que mimer tristement depuis des années.

MILLLIERS DE KILOMÈTRES

Paris ne récusait pas seulement la légitimité d'une guerre en Irak, mais sa pertinence. Il y aurait fallu, disait M. de Villepin quelques mois plus tôt, une très longue *« pédagogie »*, qui n'aurait de chance de rallier l'ensemble de la communauté internationale que si l'on s'attaquait d'abord au conflit israélo-palestinien. Sinon, on ouvrait une boîte de Pandore aux conséquences incalculables. La suite ne lui a pas jusqu'ici donné tort.

Forts de cette analyse, de la large adhésion qu'elle recueille dans le monde, et de la proximité qui les lie, Jacques Chirac et Dominique de Villepin vont se faire les chantres du multilatéralisme, d'une gestion concertée des crises, des menaces et des injustices qui affectent la planète.

A cette politique, M. de Villepin a ajouté une diplomatie du contact qui ne se mesure pas seulement en milliers de kilomètres parcourus. *« Il a noué beaucoup de liens personnels ; de partout on l'appelle pour lui demander son avis*, disait récemment un de ses proches ; *on sent que de vrais partenariats s'installent alors que tout s'effilochait. »* L'Europe n'a pas été pour lui le terrain le plus urgent et certains en ont déduit trop vite qu'elle ne l'intéressait pas. *« Mais l'Europe est pour lui une évidence !*, rétorque-t-on ; *il sait bien qu'on ne peut pas influencer les Etats-Unis dans un dialogue bilatéral. »*

Peut-être l'après-Villepin se traduira-t-il par un certain recentrage sur les questions européennes. Mais c'est le monde qui est en chantier, *« il n'y a pas de temps à perdre »*.

Claire Tréan

STRATEGIES FRANCAISES

La révolution numérique. Bernard Spitz - fondᵉ St Simon (1)

- La révolution de la Télévision numérique.

Caractérisée par 5 facteurs fondamentaux :

- appétit des consommateurs pour + qd choix de produits audiovisuels.
- les opérateurs étendent leurs services et le champ de leurs activités.
- l'importance prise par la dimension financière (fusions - acquisitions), depuis 1996.
- une juridicisation constante de l'espace économique du secteur de l'audiovisuel et des télécommunications. (↑ réglementation)
- l'avènement de l'Europe (Livre vert de la Commission européenne : "la convergence").

I. L'ère de la convergence : la course mondiale à l'intégration.

- La révolution numérique.

L'originalité réside dans la combinaison de sa généralisation et des progrès de la compression numérique. On passe de supports de diffusion distincts (TV, radio, PC ...) à un tout regroupé.

- L'avènement de la convergence.

La convergence des données porte en elle l'intégration des activités. Les protagonistes recherchent des alliances pour définir les standards (Microsoft et Disney ?). En Europe, Livre vert, en décembre 1997.

STRATEGIES FRANCAISES

- Une lutte d'influence mondiale.

Notre cadre réglementaire reposait sur la différence entre les divers supports.

II - La nouvelle donne économique : investissements réels, rentabilité virtuelle.

- Le nouveau « carré magique » de l'économie de l'audiovisuel.

(4) → - Le mode de diffusion, la structure capitalistique des acteurs, le type de contenu et les formes de financement.

1.1 Le cadre traditionnel → diffusion hertzienne, et radios "périphériques", puis Canal +, La 5, La 6. puis Arte et La Cinquième.

Recettes publicitaires en Lausse.

1.2 Mutations en cours.

- Diffusion numérique. (stellite, cable..)
- Poids respectif des opérateurs.

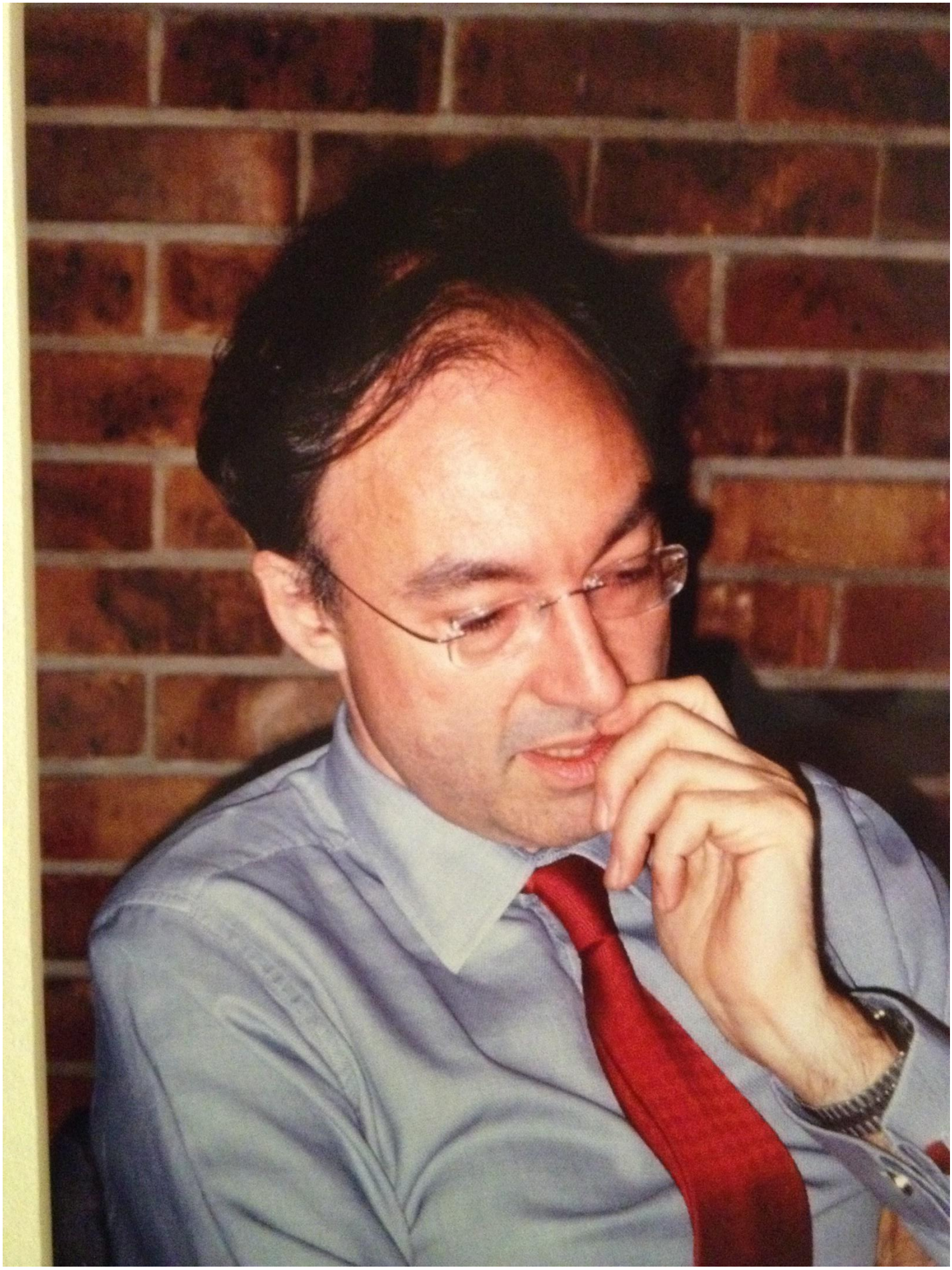
- De nouveaux produits.

- Inflation coût programmes (JO, pay per view)
- Nouveaux marchés professionnels (CD rom, DVD..)
- Le retour de l'écrit.

III Vers une régulation moderne : quelques priorités pour l'intervention publique.

- Arbitrage de la Commission européenne
- Réforme de la régulation en France (ART, CSA..)
- Rénovation de l'audiovisuel public.

STRATEGIES FRANCAISES

Club de réflexion

PORTFOLIO