SciencesPo.

Gouvernances

Politiques publiques

3, Les politiques publiques sous Sarkozy

sous la direction de

Jacques de Maillard

Yves Surel

SciencesPo. Les Presses

Extrait de la publication

Politiques publiques

SciencesPo.
Les Presses

Extrait de la publication

Domaine Gouvernances

Dirigé par Patrick Le Galès et Pierre François

Gouverner (par) les finances publiques
Philippe Bezes, Alexandre Siné (dir.)
Collection Académique
2011 / ISBN 978-2-7246-1193-9

Dictionnaire des politiques territoriales
Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole (dir.)
Collection Références
2011 / ISBN 978-2-7246-1214-1

Métropoles XXL en pays émergents
Dominique Lorrain (dir.)
Collection Académique
2011 / ISBN 978-2-7246-1205-9

Le Retour des villes européennes
Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance
2e édition augmentée d'une préface inédite
Patrick Le Galès
Collection Académique
2011 / ISBN 978-2-7246-1198-4

La Réforme des armées en France
Sociologie de la décision
Bastien Irondelle
Collection Académique
2011 / ISBN 978-2-7246-1199-1

Vie et mort des institutions marchandes
Pierre François (dir.)
Collection Académique
2011 / ISBN 978-2-7246-1187-8

Politiques publiques
2, Changer la société
Oliver Borraz et Virginie Guiraudon
Collection Académique
2010 / ISBN 978-2-7246-1148-9

Extrait de la publication

SCIENCES PO
Gouvernances

Politiques publiques

3, Les politiques publiques sous Sarkozy

Sous la direction de Jacques de Maillard et Yves Surel

Ouvrage publié avec le concours du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (Cersa, UMR 7106) et du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip, UMR 8183).

SciencesPo.
Les Presses

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)
Politiques publiques. 3, Les politiques publiques sous Sarkozy / Jacques de Maillard, Yves Surel (sous la direction de). – Paris : Presses de Sciences Po, 2012.
ISBN 978-2-7246-1238-7

RAMEAU :
– Politique publique : France : 1990-....
– France : Politique et gouvernement : 2007-....
– Décision politique : France
– Gouvernance : France

DEWEY :
– 320.6 : Élaboration des politiques
– 320.944. : Situation et conditions politiques – France

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).
Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2012. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

Extrait de la publication
ISBN - version PDF : 9782724683684

SOMMAIRE

ONT CONTRIBUÉ À CET OUVRAGE 13

Introduction / **DE LA RUPTURE À LA PRÉSIDENCE ORDINAIRE**
Jacques de Maillard et Yves Surel 15
L'adoption d'une posture volontariste 18
Les types de réforme 24
Les orientations politiques des réformes 34
Conclusion : une rupture... dans le discours et le style 42

Chapitre 1 / **LES POLITIQUES DE COMMUNICATION DU PRÉSIDENT SARKOZY**
Érik Neveu 47
Ressources communicationnelles 50
La stratégie de la saturation 57
Le performatif est-il toujours performant ? 61

Chapitre 2 / **GOUVERNER PAR LES SONDAGES ?**
NICOLAS SARKOZY ET L'OPINION PUBLIQUE
Céline Belot 71
Les enquêtes de l'Élysée 73
L'opinion publique dans la rhétorique présidentielle 78
Le rôle de l'opinion sur la décision 81

Chapitre 3 / **PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE ET RÉFORME CONSTITUTIONNELLE**
L'IMPOSSIBLE « RATIONALISATION » DU PRÉSIDENTIALISME FRANÇAIS
Armel Le Divellec 91
Problématique d'une analyse de la présidence de la Cinquième République 92
Une tentative inaboutie de rationalisation formelle du système présidentialiste 93
Une expérience inédite de rationalisation informelle du système présidentialiste 100

L'irrésistible poids des contraintes de la logique parlementaire 105
Conclusion : une rupture institutionnelle aléatoire 109

Chapitre 4 / **NICOLAS SARKOZY LÉGISLATEUR**
LA LOI DU PLUS FORT ?
Olivier Rozenberg 111
Un hyperlégislateur ? 113
Un législateur liberticide ? 116
Un censeur des droits du Parlement ? 121
Un hyperprésident vis-à-vis de la majorité ? 125
Conclusion : la résistance de la loi 129

Chapitre 5 / **LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE NICOLAS SARKOZY**
RUPTURE DE FOND OU DE STYLE ?
Sophie Meunier 133
Un domaine réservé… par la présidence 134
Une politique étrangère réflexive… mais pas réfléchie 140
Une confusion des intérêts 146
Conclusion : l'ère des incertitudes 149

Chapitre 6 / **NICOLAS SARKOZY L'EUROPÉEN**
Renaud Dehousse 153
L'ambivalence en héritage 154
Un enjeu secondaire 157
Un multiplicateur de puissance 159
Des contraintes à éviter 160
Une Europe intergouvernementale 163
Conclusion : les paradoxes de la politique européenne 165

Chapitre 7 / **DISCOURS DE RUPTURE ET POLITIQUE D'IMPUISSANCE**
LA POLITIQUE AFRICAINE DE NICOLAS SARKOZY
Daniel Bourmaud 167
La rupture pour feuille de route 169
La rupture à l'épreuve 172
La rupture enterrée 176
La rupture contre la puissance 180
Conclusion : une politique orpheline 184

Extrait de la publication

Chapitre 8 / **LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SOUS SARKOZY**
ENTRE (MISE EN SCÈNE DU) VOLONTARISME ET INCRÉMENTALISME
Patrick Le Lidec 189
La poursuite du développement de l'intercommunalité 193
Le conseiller territorial : entre révision constitutionnelle implicite et réforme électorale 197
La suppression de la taxe professionnelle : entre attractivité fiscale et recentralisation 203
Conclusion : la réforme des collectivités, un révélateur des priorités et du style présidentiels ? 206

Chapitre 9 / **LES POLITIQUES DE RÉFORME DE L'ÉTAT SOUS SARKOZY**
RHÉTORIQUE DE RUPTURE, RÉFORMES DE STRUCTURES ET DÉSORGANISATIONS
Philippe Bezes 211
La construction d'un leadership de rupture face à l'administration : rhétorique présidentielle et dispositif institutionnel de réforme (la RGPP) 213
La réorganisation de l'administration territoriale de l'État : d'une stratégie discrète à une réforme d'envergure 218
La fonction publique au cœur de dynamiques contradictoires 224
Conclusion : des annonces de rupture aux désajustements 232

Chapitre 10 / **LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE**
UNE APPROCHE TECHNICIENNE, UNE EFFICACITÉ DOUTEUSE
Sebastian Roché 237
Police et performance : l'impossible remise en cause du dogme ? 238
Réorganisation locale des organigrammes et des services : police d'agglomération et police de quartier 242
Le rapprochement des forces nationales 247
Le renseignement policier 250
Conclusion : un bilan qui soulève des craintes 254

Extrait de la publication

Chapitre 11 / **NICOLAS SARKOZY ET LA JUSTICE PÉNALE**
LES ARTIFICES D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE
Christian Mouhanna 259
Une présidence fondée sur la méfiance à l'égard de la justice ? 261
La politique judiciaire de Nicolas Sarkozy :
révolution ou révélateur ? 269
Conclusion : un décalage persistant entre textes et pratiques 275

Chapitre 12 / **LA POLITIQUE D'IMMIGRATION SOUS SARKOZY**
LE RETOUR À L'IDENTITÉ NATIONALE
João Carvalho et Andrew Geddes 279
Quelques éléments de contexte 280
Nicolas Sarkozy comme ministre de l'Intérieur et candidat
à l'élection présidentielle 282
Nicolas Sarkozy comme président 284
Conclusion : des contraintes qui limitent la rupture 296

Chapitre 13 / **LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES SOUS SARKOZY**
UN PATRIOTISME ÉCONOMIQUE NÉOLIBÉRAL ?
Ben Clift 299
La politique économique de Nicolas Sarkozy
et le « patriotisme économique » 302
Les politiques macroéconomiques et les finances publiques
sous la présidence de Nicolas Sarkozy 304
Les réformes du marché de l'emploi et les politiques de lutte
contre le chômage 309
Nicolas Sarkozy et les politiques industrielles 312
Conclusion : l'impossible réforme ? 315

Chapitre 14 / **NICOLAS SARKOZY ET LA CRISE FINANCIÈRE**
CHERCHEZ LA RUPTURE !
Nicolas Jabko et Elsa Massoc 321
L'action de Nicolas Sarkozy au niveau national 323
L'action de Nicolas Sarkozy aux niveaux européen
et international 333
Conclusion : chercher la rupture ? 339

Extrait de la publication

Chapitre 15 / **LA SÉCURITÉ SOCIALE, ENTRE « RUPTURES » AFFICHÉES ET TRANSFORMATIONS SILENCIEUSES**
Patrick Hassenteufel 341
Les ruptures affichées 343
Des ruptures limitées 351
Les ruptures silencieuses 356
Conclusion : des contraintes budgétaires accrues 359

Chapitre 16 / **LA POLITIQUE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR RÉFORMES PAR AMPLIFICATION ET RUPTURE DANS LA MÉTHODE**
Pauline Ravinet 361
Les grandes lignes de la politique d'enseignement supérieur du quinquennat Sarkozy 363
Une politique d'enseignement supérieur dans la continuité des politiques passées ? 368
La nette inflexion d'une trajectoire et la « méthode Sarkozy » 371
Conclusion : 2007-2012, une séquence de (re)politisation de l'enseignement supérieur ? 377

Chapitre 17 / **L'ÉCOLOGIE EST-ELLE UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT ? L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE SOUS SARKOZY**
Charlotte Halpern 381
Mobiliser une base sociale élargie 384
Réorganiser l'existant pour moderniser l'État 388
Les limites d'une ambition : facteurs conjoncturels, résistances et logiques contradictoires 394
Conclusion : une dimension symbolique forte, mais contrainte 400

Extrait de la publication

Ont contribué à cet ouvrage

Céline Belot est chargée de recherche CNRS à Pacte (Politiques publiques, actions politiques, territoires) à Sciences Po Grenoble.

Philippe Bezes est chargé de recherche CNRS au Cersa (Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques, CNRS-Paris 2).

Daniel Bourmaud est professeur de science politique à l'Université Montesquieu-Bordeaux 4 et directeur du CMRP (Centre Montesquieu de recherches politiques).

João Carvalho est docteur en science politique et chercheur associé à l'Université de Sheffield.

Ben Clift est *associate professor* de science politique à l'Université de Warwick.

Renaud Dehousse est professeur de science politique et de droit public à Sciences Po Paris et directeur du CEE (Centre d'études européennes).

Andrew Geddes est professeur de science politique à l'Université de Sheffield.

Charlotte Halpern est chargée de recherche FNSP à Pacte (Politiques publiques, actions politiques, territoires) à Sciences Po Grenoble.

Patrick Hassenteufel est professeur de science politique à l'Université Versailles-Saint-Quentin et chercheur au Cesdip (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales).

Nicolas Jabko est professeur de science politique à Johns Hopkins University et à Sciences Po Paris.

Armel Le Divellec, est professeur de droit public à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2) et chercheur à l'Institut Michel Villey.

Patrick Le Lidec est chargé de recherche CNRS au CEE (Centre d'études européennes) à Sciences Po Paris.

Jacques de Maillard est professeur de science politique à l'Université Versailles-Saint-Quentin, chercheur au Cesdip (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales) et membre de l'Institut universitaire de France.

Elsa Massoc est doctorante à l'Université de Berkeley.

Sophie Meunier est chercheure au Woodrow Wilson School of Public and International Affairs et codirectrice du European Union Program, Université de Princeton.

Christian Mouhanna est chargé de recherche CNRS au Cesdip (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales).

Érik Neveu est professeur de science politique à Sciences Po Rennes et chercheur au Crape (Centre de recherches sur l'action politique en Europe).

Extrait de la publication

Pauline Ravinet est maître de conférences en science politique à l'Université Lille 2 et chercheure au Ceraps (Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales).

Sebastian Roché est directeur de recherche CNRS à Pacte (Politiques publiques, actions politiques, territoires) à Sciences Po Grenoble.

Olivier Rozenberg est chargé de recherche FNSP au CEE (Centre d'études européennes) à Sciences Po Paris.

Yves Surel est professeur de science politique à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2) et chercheur au Cersa (Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques).

Extrait de la publication

Introduction / DE LA RUPTURE À LA PRÉSIDENCE ORDINAIRE[1]

Jacques de Maillard et Yves Surel

Au cours des cinq dernières années, les essais, chroniques et portraits consacrés à Nicolas Sarkozy se sont multipliés, au point que la présidence – ou plutôt le président – est devenue l'une des focales du débat politique et médiatique. Une personnalisation souvent extrême des discours, pamphlets ou analyses est apparue de façon évidente : les jeux de mots sur son nom se sont ainsi multipliés tant pour qualifier son style d'action (« sarko-show », « sarkostar », « sarkotsar ») que ceux qui le scrutent (« sarkroniqueur », « sarkologue », etc.). Le mélange entre la vie privée et la vie publique, les intrigues de l'Élysée, le contrôle sur le « camp » politique du président, la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif ou l'autoritarisme présidentiel ont également alimenté les analyses politico-médiatiques.

En décalant ici le point de vue pour s'intéresser principalement aux politiques conduites sous sa présidence et questionner cette individualisation de la vie politique, nous souhaitons opérer un double déplacement. Déplacement d'objet tout d'abord : dans la mesure où nous analysons la présidence Sarkozy à partir des politiques conduites, nous sommes moins attentifs ici aux coups politiques, à la mise en scène de sa vie privée ou à ses amitiés qu'à ce qui a été produit par le gouvernement au cours de ces cinq dernières années. Il s'agit dès lors de comprendre les produits de l'action gouvernementale (les

1. Cet ouvrage a bénéficié du soutien du Cersa, du Cesdip et de Sciences Po, notamment pour l'organisation d'un séminaire qui s'est tenu les 30 juin et 1er juillet 2011. Nous remercions également Laurie Boussaguet pour sa lecture d'une version précédente de cette introduction, ainsi que Bessie Leconte pour sa lecture (plus que) minutieuse du manuscrit.

décisions, les réformes annoncées, les choix fiscaux et budgétaires, le discours politique, etc.) et, de façon plus spécifique, la part relative et/ou le rôle joué par cet acteur politique singulier dans les différents processus de décision isolés. Déplacement de temporalité ensuite, dans la mesure où nous proposons de ressaisir ces politiques dans le moyen terme (cinq ans) et dans le temps plus long des présidences précédentes. L'examen de l'évolution des politiques publiques impose de comprendre la pression exercée par les évolutions structurelles (changements démographiques, économiques et sociaux), la pesanteur de certaines dynamiques institutionnelles ou encore l'influence des héritages politiques sur les choix formulés par un président en exercice. La multiplication des annonces présidentielles ainsi que la nature du débat médiatique ont souvent pour effet de raccourcir la temporalité politique, rendant nécessaire par contraste une analyse attentive à la moyenne ou longue durée[2].

Cette remise en perspective est particulièrement importante dans le cas de Nicolas Sarkozy, tant son arrivée au pouvoir en 2007 a été présentée comme une « présidence de rupture ». La rhétorique politique du candidat, puis du président, a en effet constamment exprimé une forme de volontarisme autour de la capacité d'action retrouvée du politique ou du « réveil de la France », tant sur le plan interne qu'international. Divers chantiers de réforme ont été ouverts : retraites, services publics, sécurité, défense, politique européenne, universités, etc. D'où cette question préalable : cette rupture politique annoncée a-t-elle pour autant débouché sur de réels changements de l'action publique ? Doit-on y voir la poursuite d'ajustements de long terme (Culpepper, Hall et Palier, 2006) ou le reflet d'une véritable rupture ouverte par l'élection de 2007 ? Peut-on valider l'idée – parfois défendue par les acteurs comme par les analystes – d'un écart entre discours « héroïque » et réformes modestes, entre promesses de changement et renoncements ou revirements multiples ?

Pour permettre une vision distanciée des pratiques politiques et institutionnelles et du poids exact de la présidence de la République

2. *Voir également les textes rassemblés sur la première partie du quinquennat par* Mediapart *(2010),* Esprit *(2010),* Modern and Contemporary France *(2009).*

Extrait de la publication

en France, cet ouvrage tente d'intégrer et de dépasser des outils d'analyse parfois artificiellement séparés. On a ainsi coutume en science politique de faire une coupure entre deux dimensions importantes du politique : les *politics* et les *policies* (Hassenteufel et Smith, 2002). Le premier terme désigne le plus souvent les dynamiques de fonctionnement du régime politique, les processus électoraux, ainsi que les acteurs individuels et collectifs (en premier lieu, les partis) qui les animent, tandis que le second recouvre l'action de l'État, les procédures de décision et les effets de l'action publique. L'étude de la présidence repose ordinairement sur des travaux portant sur le premier ensemble et s'appuie sur des analyses juridiques de constitutionnalistes et/ou sur des recherches issues de la sociologie politique (Lacroix et Lagroye, 1992 ; Mariot, 2007) qui essaient par exemple de saisir les logiques de rôle attachées à l'institution présidentielle. Symétriquement, l'analyse des politiques publiques insiste souvent sur des politiques sectorielles et tente de comprendre les logiques de réforme ; les dynamiques politiques n'y constituent pas toujours un prisme obligé. Le présent ouvrage vise à intégrer ces deux éléments en essayant de voir à quel point la variable politique – en l'occurrence, un mandat présidentiel – peut expliquer des changements d'orientation de l'action publique. Il invite en retour à envisager comment les politiques conduites peuvent peser sur l'action politique et le capital électoral des présidents en exercice et rejoint par là même les études anglo-saxonnes qui cherchent à comprendre les phénomènes de leadership présidentiel par l'analyse des comportements, des discours et des pratiques politico-institutionnelles des titulaires de l'exécutif (Skowronek, 2001).

Les contributions de cet ouvrage présentant des bilans raisonnés de plusieurs aspects séparés de l'action politique et de l'action publique depuis 2007, l'introduction va tenter de proposer plusieurs thématiques et dimensions transversales. Trois points permettent d'opérer un glissement progressif de l'acteur politique à l'examen de son action : la pratique du pouvoir revendiquée par Nicolas Sarkozy repose sur une posture volontariste associée à l'idée que son mandat doit être synonyme de ruptures profondes dans une multiplicité de domaines ; l'examen de son action concrète permet alors de proposer une

Extrait de la publication

première série d'hypothèses sur l'effectivité des promesses énoncées et sur les conséquences réelles des initiatives prises depuis 2007, puis sur la cohérence d'ensemble de la « modernisation » revendiquée.

L'adoption d'une posture volontariste

L'élection présidentielle de 2007, sa présence antérieure à la tête de plusieurs ministères, ainsi que la campagne électorale elle-même ont été très largement conçues par Nicolas Sarkozy comme l'émergence d'un nouveau type d'acteur politique, dont il serait la parfaite incarnation, plus volontariste, en phase avec les préoccupations quotidiennes de la population.

L'affirmation d'un style politique

Dans l'un des premiers discours marquants de sa présidence, pour l'ouverture du Grenelle de l'environnement le 21 mai 2007, Nicolas Sarkozy introduit son propos de la façon suivante : « Aujourd'hui, je tiens l'engagement pris : je ferai tout ce que j'ai dit avant l'élection[3] », signifiant par là qu'il entendait se différencier de ses prédécesseurs, et notamment de Jacques Chirac. En 2009, lors de la cérémonie des vœux aux parlementaires et aux députés européens, l'actuel président évoquait son action et les jugements qu'elle suscitait de cette façon : « Aujourd'hui, j'assume les responsabilités que m'ont confiées les Français. Je n'ai pas sollicité cette charge auprès d'eux pour leur dire, ensuite, que je ne suis pas comptable des décisions prises en leur nom. On dit "l'omniprésident" ; je préfère que l'on dise cela plutôt que "le roi fainéant" (on en a connu...) ». Sa marque de fabrique serait donc de « faire » plus que de simplement « dire », voire de ne rien dire, ni faire.

De façon plus précise, le discours porté par Nicolas Sarkozy repose sur un certain nombre d'antiennes (Calvet et Véronis, 2008), au sein desquelles deux dimensions du volontarisme ressortent : la réhabilitation de l'action politique et la redynamisation de la France dans la mondialisation (« on veut vous faire croire que l'État ne peut plus intervenir parce que la mondialisation a anéanti le pouvoir des États.

3. Les discours du président sont accessibles sur le site de l'Élysée : www.elysee.fr.

Extrait de la publication

Je vous propose d'en finir avec ce fatalisme, avec ce renoncement, avec cette résignation[4]. »). La forme adoptée par le discours présidentiel renforce encore cette expression de volontarisme, que ce soit par le recours aux formules hyperboliques (« la guerre à la délinquance »), l'utilisation de la première personne du singulier (« moi je ») ou l'usage récurrent des verbes modaux (falloir, pouvoir, vouloir)[5].

Cette mise en forme d'un nouveau style présidentiel, dans lequel le volontarisme se met au service des préoccupations quotidiennes, s'incarne au-delà de la rhétorique, comme en témoignent les visites et annonces présidentielles. Du point de vue de la communication, comme le montre Érik Neveu plus loin, c'est une stratégie de « saturation » qui est mise en œuvre, marquée par un activisme politico-médiatique permanent, où des annonces politiques répétées succèdent aux visites et aux évènements eux-mêmes suscités par la présidence. Au service de cette stratégie, une équipe stable de communicants et de spécialistes de l'opinion publique a été constituée, soutenue par des moyens en considérable augmentation par rapport aux présidences précédentes (qu'il s'agisse du budget des sondages de l'Élysée ou de la multiplication par quatre du budget du Service d'information du gouvernement [SIG]). Cette omniprésence des conseillers en communication ne manque pas de rappeler la démarche de *spin doctoring* à laquelle ont eu recours les exécutifs anglo-saxons (voir le chapitre de Céline Belot) : le pouvoir politique utilise différentes techniques (marketing politique, sondages, contacts individualisés avec les médias) pour favoriser une présentation médiatique des faits politiques favorables aux gouvernants.

La présidentialisation de l'exercice du pouvoir

Cette posture n'est cependant pas uniquement symbolique, car elle a des implications sur les dynamiques institutionnelles de décision. Nicolas Sarkozy a de ce point de vue amplifié les processus de présidentialisation déjà à l'œuvre sous la Cinquième République de trois

4. Extrait du programme présidentiel.
5. On peut également souligner l'hypocorrection de la langue présidentielle – relayée par les médias, voire par le site de l'Élysée –, qui introduit une rupture forte avec l'ensemble de ses prédécesseurs.

Extrait de la publication

façons différentes. D'abord, si l'emprise présidentielle sur le gouvernement n'est pas nouvelle, il en exacerbe la forme (en qualifiant son Premier ministre de « collaborateur[6] ») comme le fond (en dédoublant, par exemple, l'action de son Premier ministre par la création pendant un temps d'un « G7 » rassemblant des ministres à l'Élysée en son absence). En outre, si les collaborateurs élyséens ont toujours joué un rôle important (de Pierre Juillet et Marie-France Garaud sous la présidence de Georges Pompidou à Jacques Attali sous celle de François Mitterrand), on ne trouve pas trace dans l'histoire politique d'un tel interventionnisme des « hommes du président », que ce soit en matière de justice (Patrick Ouart), de régulation financière (François Pérol), de protection sociale (Raymond Soubie) ou encore de politique étrangère (Claude Guéant, Jean-David Levitte, voire Henri Guaino), interventionnisme qui se traduit par une visibilité médiatique sans précédent. Enfin, troisième amplification de la logique de présidentialisation, certains domaines de politiques publiques ont été « annexés » par la présidence. Ce n'est certes pas une nouveauté pour la politique étrangère, qui relève traditionnellement du « domaine réservé », mais Nicolas Sarkozy a encore accentué cette monopolisation en laissant ses conseillers conduire une diplomatie parallèle et en réduisant considérablement la marge de manœuvre du ministre des Affaires étrangères (voir le chapitre de Sophie Meunier), tout au moins jusqu'à une période récente. Certaines politiques internes, ce qui est plus nouveau, n'y échappent pas, à l'instar de la crise financière gérée en direct par François Pérol et les grandes banques françaises (voir le chapitre de Nicolas Jabko et Elsa Massoc) ou de réformes directement initiées par la présidence (voir les cas de l'administration, de la protection sociale ou de l'environnement, analysés respectivement par Philippe Bezes, Patrick Hassenteufel et Charlotte Halpern).

Cette omniprésence déborde même des pratiques politiques et institutionnelles, emportant avec elle une transformation des règles formelles encadrant l'exercice du pouvoir politique. Nicolas Sarkozy a très

6. Ce déplacement des relations entre Premier ministre et président a donné lieu à quelques savoureuses formules, de Jean-Louis Borloo en 2009 (« Sarkozy, c'est le seul qui a été obligé de passer par l'Élysée pour devenir Premier ministre ») à François Goulard en 2010 (« François Fillon a tellement de qualités qu'il mériterait d'être Premier ministre »).

tôt entrepris une stratégie de refonte des cadres institutionnels d'élaboration des politiques publiques. Sans entrer dans le détail (voir les chapitres d'Armel Le Divellec et d'Olivier Rozenberg), il est nécessaire de rappeler ici à quel point la réforme constitutionnelle de 2008 a été conçue par Nicolas Sarkozy et ses collaborateurs comme un moyen de renforcer davantage encore l'emprise du président sur les dynamiques institutionnelles[7]. L'une des mesures symboliques reste sans doute la possibilité désormais offerte au président, en vertu de l'article 18 de la Constitution, de convoquer le Congrès pour une déclaration, sur le modèle américain, même si elle fut peu mise en pratique par la suite. Mais les changements se lisent également dans la transformation des règles de nomination de certains postes jugés sensibles (*cf.* la réforme des modalités de désignation du président de France Télévisions), dans la mise en place de dispositifs formalisant la prééminence présidentielle (la création d'un Conseil de défense et de sécurité nationale en janvier 2010) ou encore dans la réorganisation des services de l'État (avec la création d'un Conseil national du renseignement et la nomination d'un coordinateur national rendant compte directement au président ; voir le chapitre de Sebastian Roché). La posture volontariste, diversement formalisée, a ainsi pour effet de concentrer les ressources décisionnelles au profit de la présidence de la République au détriment d'autres acteurs ou canaux plus traditionnels (ministères, ambassades, autorités administratives indépendantes, etc.).

Un leadership d'opposition

Les travaux de Skowronek (2001) sur la présidence américaine permettent d'interpréter cette posture à la fois volontariste et présidentialiste en montrant que les formes d'autorité repérables chez les présidents se résument à deux options principales, qu'il nomme « opposition » et « affiliation ». Or, selon lui, celles-ci déterminent « deux projets génériques d'action politique [qui] correspondent à ces deux identités : le projet de leadership du leader d'opposition consiste

7. Olivier Rozenberg comme Armel Le Divellec relèvent cependant que cette réforme constitutionnelle ne peut être lue simplement comme une accentuation du présidentialisme, dans la mesure où elle comporte un renforcement des capacités d'action autonome du Parlement.

Extrait de la publication

à défier l'agenda reçu en héritage, voire à le remplacer complètement ; le projet de leadership du leader affilié est de poursuivre, et peut-être de compléter, le travail entamé à partir de cet agenda » (Skowronek, 2001, p. 35). Habituellement, un président de « rupture » succède à l'autre camp politique (c'est le cas par exemple de Reagan ou Roosevelt) ; mais dans le cas de Nicolas Sarkozy, le projet de « leadership d'opposition » sert à se distinguer d'un « héritage » trop présent en apparence, puisqu'il succède à un président issu du même parti que lui et dont il a été le ministre pendant de longues années.

La posture volontariste est ainsi constituée en « marqueur identitaire » du candidat d'abord, du président ensuite. Elle doit servir tout à la fois à disqualifier l'opposition politique classique – jugée elle-même conservatrice et inactive – et à justifier « l'offre politique » proposée par le candidat de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) et par le nouveau président. Dès lors, on ne sera pas étonné que Nicolas Sarkozy ne cesse de saisir des thèmes (autour de l'environnement, des droits de l'homme, du travail ou encore des politiques sociales) et des acteurs (hommes politiques ou acteurs de la société civile) traditionnellement identifiés à l'autre bord politique. Il se réapproprie les thèmes de ses adversaires, ayant recours – comme Bill Clinton ou Tony Blair avant lui – à la stratégie de la triangulation, c'est-à-dire à la reformulation des thèmes politiques portés par ses adversaires afin d'occuper l'espace politique (Grunberg et Haegel, 2007 ; Szarka, 2009). Son identité présidentielle, l'image qu'il donne de lui-même, sont tout entières contenues dans cet impératif de rupture. Les discours, l'image comme la posture adoptés par le président sont également des éléments essentiels de l'activation réussie de l'entourage immédiat et de l'appareil politico-administratif. Le « pari » d'une posture volontariste est alors bien de tenter d'encourager certains comportements et de diffuser certaines pratiques dans le processus de décision.

De manière connexe, en s'appuyant toujours sur les catégories de Skowronek, il est possible de voir dans ce profil revendiqué une volonté de se présenter comme un président caractéristique de la « politique de la reconstruction ». L'analyse des trajectoires de l'action publique sous les différents présidents montre en effet que la postérité historique tient aussi aux attentes qui servent ou pèsent sur les décisions et les réformes

Extrait de la publication