

« La France est-elle capable de se réformer ? Contraintes, stratégies, discours et blocages »

20e colloque annuel de l'Institut franco-allemand

Ludwigsburg, du 1 au 3 juillet 2004

Les partis au pouvoir en France ont essuyé cette année de lourds revers lors des élections régionales et européennes. Ceci peut être interprété comme un signe de volatilité des électeurs, de la nécessaire réorientation de la classe politique et des difficultés de réformer l'Etat. Ce signal a constitué dans le même temps le contexte du 20^e colloque annuel de l'Institut franco-allemand (dfi) qui s'est tenu du 1 au 3 juillet dernier. Sous le titre « La France est-elle capable de se réformer ? », il s'agissait d'analyser les processus de réforme en France dans une perspective comparative. Plusieurs questions furent au centre des réflexions :

1. Quelles réformes ont été mises en oeuvre pour garantir l'avenir de la société? Quels exemples peut-on citer ?
2. Où ont eu lieu les changements destinés à s'adapter aux contraintes suscitées par l'europanisation et la globalisation ?
3. Dans quelle mesure les pays sont-ils capables de trouver leurs propres démarches de réforme, à partir de leur culture et de leurs traditions ?
4. Comment les sociétés vivent-elles la contrainte du changement? L'acceptent-elles sans réagir ou opposent-elles résistance et refus ?
5. Comment l'Etat conçoit-il son rôle ? Quels autres acteurs entrent en scène ? Jusqu'où vont les capacités de pilotage des réformes ?

La contribution de Pierre Bréchon (Institut d'Etudes Politiques, Grenoble) portait sur l'opinion des Français vis-à-vis des réformes et sur les résultats de plusieurs études de valeurs. Sur cette base empirique, il a été en mesure de prouver que les deux tiers de la population approuvent les réformes de manière générale. Il ne saurait être question de rejet généralisé. Pierre Bréchon considère que la raison pour laquelle il s'avère pourtant difficile de mettre en pratique des réformes concrètes réside dans une forte individualisation de la population et dans le fait que le pilotage des réformes par les acteurs politiques se révèle souvent insuffisant. Par 'pilotage', on entend la formulation d'approches pertinentes, la pratique du dialogue social entre les acteurs et une recherche patiente du compromis. Ces différentes aptitudes

étant, de l'avis de Pierre Bréchon, peu développées en France, aucun gouvernement n'y a été reconduit pour un deuxième mandat depuis 20 ans.

Alistair Mark Cole (Université de Cardiff) a évoqué la mutation de l'Etat et de la société, les blocages et les défis qui se posent à la classe politique. Les contraintes exogènes et endogènes ont suscité des changements profonds, selon l'analyse de Cole, qui modifient les possibilités de pilotage (politique). Les contraintes exogènes sont la globalisation des marchés, les enjeux de l'intégration européenne et la monnaie unique européenne. Cole relie les contraintes internes au concept de décentralisation, aux nouvelles formes de participation des acteurs de la société civile, à l'hétérogénéité ethnique des sociétés modernes. Selon Cole, l'intégration européenne et la décentralisation font que l'Etat ne peut plus tout faire seul, mais doit opérer au sein d'un réseau d'acteurs internationaux, économiques et privés qui s'assemblent en fonction des circonstances. L'opposition à ces nouvelles constellations se forme au sein d'institutions, de groupes d'intérêt ou dans le domaine des idées que les sociétés ont d'elles-mêmes. Dans la réalité, cela signifie que certains changements intervenus depuis longtemps n'ont pas été perçus comme tels. Cole plaide pour une 'gouvernance en convergence' et pour un nouvel équilibre entre le marché, la société et l'Etat, seule chance d'apprivoiser les contraintes de la globalisation.

La gauche française en retard d'une modernisation

Zaki Laïdi (Ceri/Sciences-Po, Paris) s'est intéressé à la modernisation – depuis longtemps en souffrance – de la gauche en France à l'époque de la globalisation. Etant donné le défi qui consiste à trouver des compromis à l'échelon européen, la gauche est appelée à redéfinir son avenir, son identité et les orientations de son programme et, à cet égard, prendre en compte le fait que l'idéologie de gauche longtemps dominante (la justice sociale) a été relayée à l'échelle mondiale par une idéologie néolibérale. Selon Zaki Laïdi, ce n'est que lorsque la gauche reconnaîtra ouvertement qu'elle agit dans le cadre de l'économie de marché et d'une société libérale, qu'elle sera en mesure de traduire en actions politiques les transformations du capitalisme sous l'effet de la globalisation et les divergences d'intérêt qui en résultent et de piloter les processus dans un cadre européen. Tant qu'il n'en sera pas ainsi, les électeurs de gauche ne considéreront pas l'Europe comme un architecte pouvant orienter le changement ressenti comme négatif, mais comme un accélérateur de celui-ci.

Ce fut au tour de jeunes chercheurs de prendre la parole dans deux groupes de travail, à l'occasion de la présentation

de 8 cas de réforme. Michael Eilfort (Stiftung Marktwirtschaft, Berlin) a tenté d'illustrer comment l'Allemagne et la France ont conclu une alliance, on ne peut plus profane, entre pourfendeurs de la réforme. Christoph Egle (Université de Francfort) a présenté un projet de la DFG qui a permis d'étudier trois années durant en Allemagne, France, Suède, Danemark, Grande-Bretagne et Pays-Bas, les réponses des sociaux-démocrates à la globalisation. Le résultat de l'étude montre que l'Allemagne et la France essentiellement demeurent attachées à des rôles traditionnels. La Grande-Bretagne et les Pays-Bas peuvent être considérés comme des social-démocraties libérales, la Suède et le Danemark comme modernes.

Réformes en cours, réformes bloquées, réformes réussies

L'exposé de Romy Messerschmidt (Université technique de Dresde) a porté sur le projet de réforme du mandat présidentiel français (quinquennat), conclu en l'espace de quelques mois en 2001. Christoph Hönnige (Université de Potsdam) a démontré empiriquement dans quelle mesure le Conseil Constitutionnel et le *Bundesverfassungsgericht* (Cour constitutionnelle) sont utilisés par l'opposition comme un instrument de blocage. Barbara Thomass (Université de Bochum) s'est intéressée à la réforme du service public à partir de l'exemple de France Télévision. Dans ce contexte, la réforme doit être synonyme d'adaptation aux structures de marché, sans pour autant abandonner la dimension de l'intérêt général. Florence Gauzy-Krieger (Deutsche Hochschule für Verwaltung, Speyer), a présenté la transformation de l'armée française en armée de métier. Selon ses conclusions, la professionnalisation, n'ayant nullement porté préjudice à la forte identification des citoyens avec leur armée, s'est doublée d'un renouvellement du personnel, d'un rajeunissement, d'une féminisation et d'une spécialisation rendant possible une réalisation plus rationnelle des missions de l'armée. Anne Salles (Université de Picardie – Jules Verne) a analysé le projet de réforme du gouvernement Raffarin, selon lequel chaque enfant né à partir du 1^{er} janvier 2004 bénéficie d'une large palette d'aides. Mais elle s'est également efforcée de montrer dans quelle mesure cette réforme se révélera être un recul pour les femmes exerçant un métier.

La contribution de Wolfgang Neumann (dfi, Ludwigsburg) a porté sur les réformes de l'Etat social en Allemagne et en France. Le ne pouvant plus s'étendre à l'avenir à la quasi-totalité des domaines politiques et sociaux, les Etats sont appelés à développer de nouvelles démarches pour renforcer la cohésion sociale.

L'ensemble des cas évoqués a révélé de manière étonnante que, dans chacun des pays présentés (la France et l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark), des réformes et des mutations profondes ont été conduites dans certains domaines, chaque pays ayant cherché son propre chemin pour les mener à bien, sur la base de schémas d'action et de traditions de réforme propres à la culture de chacun.

Vivien Ann Schmidt (Boston University, USA) a clôturé ce 20^e colloque par une contribution sur les capacités de la France à réformer, dans une perspective comparative. Elle a présenté ses recherches sur les stratégies possibles de réformes en Europe et en Amérique et s'est interrogée sur les aptitudes de chaque Etat à mettre en œuvre des réformes. L'analyse comparative lui a permis d'identifier les conditions dans lesquelles des projets de réformes jugés essentiels ont des chances d'être mis en pratiques avec succès. La dimension institutionnelle (répartition des pouvoirs) joue ici un rôle tout aussi important que la forme discursive de la politique et les traditions nationales du dialogue politiques.

Pas de changement sans évolution du discours politique

Les analyses de Vivien Schmidt ont montré que la Grande-Bretagne et les Pays-Bas possèdent une grande capacité à s'affranchir de leurs projets de réforme. En France et en Allemagne, ces capacités sont moins marquées. On peut constater à ce titre que la France a, depuis 1997, fait preuve d'assez peu d'originalité dans le discours sur la politique de réforme. Sans un accompagnement discursif et conceptuel idoine, les réformes ne sauraient être mises en œuvre. Et Vivien Schmidt de citer pour preuve Margaret Thatcher, Tony Blair et Ronald Reagan, qui ont mené en des temps difficiles des réformes qui auraient été impossibles dans d'autres pays. Son propos s'est conclu sur le constat « qu'en l'absence de discours, il n'y a pas de changement, même si les autres aptitudes de l'Etat à réformer devaient suffire ».

Le thème de ce 20^e colloque collait à l'actualité : c'est ce qu'a montré le forum économique « Wirtschaftstag 2004 » qui se tenait en parallèle à Berlin. Le premier ministre Jean-Pierre Raffarin y a reçu de la part du Wirtschaftsrat Deutschlands, en la personne de son président, Monsieur Lauk, la médaille d'or « Ludwig Erhard ». Dans son allocution, Raffarin a évoqué la nécessité des réformes en Europe, leur cadre et le fait que tous les pays européens aient « aujourd'hui pris le chemin de la réforme ».

Restait, pour conclure cette rencontre, le constat retenu par le Frank Baasner, directeur de l'Institut Franco-Allemand : les nations industrielles modernes sont pleinement en mesure

de mener à bien les réformes sans pour autant être sitôt sanctionnées par les électeurs. Quiconque souhaite engranger quelque succès sur ce terrain semé d'embûches, doit néanmoins accepter les règles du jeu dictées par les marchés globalisés et l'intégration européenne. Il importe de développer des idées, de communiquer avec les administrés, et d'avoir la volonté de conduire durablement le processus de réforme. Selon Frank Baasner, il est possible de distinguer plusieurs types de réformes : les réformes les plus visibles sur le plan politique sont surtout les changements touchant aux acquis, dont l'importance pratique est directement perceptible par chaque citoyen. Dans ces cas précis, la réussite de la réforme en question dépend de la crédibilité d'une approche réformatrice plus globale. Il existe par ailleurs des domaines pour lesquels les réformes ont été mises en oeuvre rapidement en France et sans opposition notoire. C'est le cas par exemple de la transformation en armée de métier de l'armée d'appelés. On pourrait nommer réformes « cachées » le troisième groupe de réformes dont l'impact n'est perceptible qu'à moyenne échéance. On peut ranger dans ce groupe les transformations de l'administration ou les modifications du droit budgétaire. En raison de leur caractère technique, ces réformes ne sont tout d'abord pas perçues comme telles par le citoyen, bien qu'elles influent profondément les orientations et le processus de prise de décision dans l'action administrative.

Le colloque 2005 sera consacré à la stratégie de Lisbonne et à la manière de faire évoluer les universités et organismes de recherche de telle sorte que l'Europe puisse occuper une place privilégiée dans la compétition mondiale.

Frank BAASNER
(Trad. Marie-Hélène PAUTRAT)