HAL
open science

Quelle est la cible ? Les conditions de réalisation des promesses électorales distributives à la lumière de la hausse du minimum vieillesse de 2008

Isabelle Guinaudeau, Olivier Costa

▶ **To cite this version:**

Isabelle Guinaudeau, Olivier Costa. Quelle est la cible ? Les conditions de réalisation des promesses électorales distributives à la lumière de la hausse du minimum vieillesse de 2008. Revue Française de Science Politique, 2018, 68 (2), pp.291-317. 10.3917/rfsp.682.0291 . halshs-01820442

HAL Id: halshs-01820442

https://shs.hal.science/halshs-01820442v1

Submitted on 11 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelle est la cible ? Les conditions de réalisation des promesses électorales distributives à la lumière de la hausse du minimum vieillesse de 2008

Isabelle Guinaudeau et Olivier Costa (Centre Émile Durkheim)

Revue française de science politique, vol. 68/2, 2018, p. 291-317.

MANUSCRIT ENVOYE A LA REVUE

Les démocraties représentatives reposent sur le principe d'une connexion forte entre engagements électoraux et politiques gouvernementales – conformément au modèle du *mandat représentatif* ou à celui de la *promissory representation*.[1] Les promesses électorales, ou *pledges* dans la littérature anglophone, donnent aux électeurs un cadre leur permettant de mieux anticiper les politiques à venir et de demander des comptes aux sortants, mais aussi aux gouvernements de recevoir un « mandat » contribuant à légitimer leur action.[2] La perception de l'application des promesses électorales est certes très négative dans beaucoup de pays[3], mais l'évaluation empirique du *Comparative Political Pledge Group* (CPPG) révèle que cette réalisation est en réalité loin d'être négligeable, avec un taux de promesses respectées moyen de 50%[4]. Cette observation pose la question des facteurs expliquant quels engagements sont tenus : est-il possible d'identifier les conditions favorisant ou au contraire freinant la mise en œuvre des programmes électoraux ?

La littérature analysant les *pledges* s'est jusqu'à présent essentiellement focalisée sur les déterminants institutionnels, en suivant l'hypothèse selon laquelle un nombre de points de veto plus limité ou contrôlé par les partis aux affaires facilite l'application des promesses électorales. Cette intuition est confirmée empiriquement, notamment par un lien plus fort entre programmes électoraux et action publique dans les cas de gouvernements mono-partisans qu'en cas de coalition.[5] Ces facteurs institutionnels ne sauraient pourtant à eux seuls expliquer pourquoi certaines promesses électorales sont mieux réalisées que d'autres. Certaines études ont noté que les engagements ne comportant pas de dépense budgétaire ou concernant le maintien du statu quo ont de meilleures chances d'être tenus[6], de même que les promesses « phares », qui font la une des médias et sont fortement associées à un candidat ou un parti.[7] Néanmoins, on sait peu

[1] Jane Mansbridge « Rethinking Representation ». *American Political Science Review*. 2003, vol. 97, n°4, pp. 515-528.
[2] Hans-Dieter Klingemann, Richard I. Hofferbert et Ian Budge, *Parties, policies and democracy.* Boulder, CO : Westview Press, 1994.
[3] En France, voir par exemple le baromètre de la confiance politique du Cevipof qui révèle que les « promesses électorales non tenues » figurent toujours en bonne place parmi les raisons citées par les enquêtés pour avoir perdu confiance en l'exécutif.
[4] Robert Thomson, Terry Royed E. Naurin, Joaquin Artés, Rory Costello, Laurenz Enser Jedenastik, Mark Ferguson, Petia Kostadinova, Catherine Moury, François Pétry et Katrin Praprotnik, « The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing ». *American Journal of Political Science*, 2017, vol. 61, n°3, p. 527-542.
[5] Pour une étude comparée récente, voir : Thomson et al., 2017, *op. cit*.
[6] R. Thomson, « The programme to policy linkage : the fulfillment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986-1998 ». *European Journal of Political Research*, 2001, vol. 40, p. 171-197.
[7] Bouillaud Christophe, Guinaudeau Isabelle, Persico Simon, « Parole tenue ? Une étude de la trajectoire des promesses électorales du président N. Sarkozy (2007-2012) ». *Gouvernement et action publique*, à paraître en 2017.

de choses des caractéristiques individuelles des enjeux susceptibles de moduler la mise en œuvre des programmes électoraux.

Nous nous inscrivons ici dans la démarche générale de ce numéro spécial qui entend identifier des conditions alternatives ou additionnelles de réalisation des engagements électoraux. Notre démarche est doublement originale par rapport aux approches mobilisées dans la littérature consacrée aux *pledges*. **D'un point de vue théorique**, l'innovation consiste à importer des cadres conceptuels issus de la sociologie de l'action publique et de la sociologie électorale pour enrichir la compréhension des *motivations* à tenir parole. En particulier, nous empruntons à ces disciplines une approche des contraintes budgétaires tenant compte de leurs modalités de construction[8] et le concept de « public » (ou « population cible »), utile pour cerner les formes d'incitations électorales qui interviennent dans la décision de donner la priorité à une mesure plutôt qu'à une autre.[9] On note que la littérature sur les *pledges* tend à être très autoréférentielle, en raison de la forte spécialisation de ses auteurs.[10] Notre ambition est de la confronter à d'autres littératures, de manière à lier davantage les apports des travaux consacrés d'une part aux politiques publiques (*policies*) et d'autre part à la vie politique (*politics*). Les premiers tendent, en effet, à mettre en doute l'impact des élections sur l'action publique et à souligner la résistance des politiques publiques aux alternances politiques, tandis que les seconds insistent sur la réactivité des régimes démocratiques contemporains et suggèrent une influence significative des élections sur l'action publique.

La confrontation de ces différentes littératures comporte des implications d'ordre méthodologique – les tableaux contrastés brossés par les spécialistes de l'action publique et de la compétition électorale quant à l'influence des élections sur l'action publique étant associés à des protocoles scientifiques souvent très différents. La deuxième innovation de cet article concerne précisément sa **stratégie empirique** : partant du constat que les analyses macro-statistiques de larges corpus de promesses ont tendance à se focaliser toujours sur les mêmes facteurs, nous proposons de procéder à l'étude approfondie d'un cas unique, mais stratégique, de promesse électorale : la hausse de 25% du minimum vieillesse inscrite par Nicolas Sarkozy dans son projet présidentiel et effectivement appliquée[11], au rythme de 5% par an à partir de l'année 2008. Ce cas de réalisation peut être caractérisé comme « déviant »[12], puisque la promesse ne présentait aucune des caractéristiques identifiées dans la littérature comme

---

[8] Aaron W. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary* Process, Boston, Little, Brown, 1964 ; Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*. Paris : Economica, 2006 ; Benjamin Lemoine, « Entre fatalisme et héroïsme. La décision politique face au « problème » de la dette publique (2003-2007) ». Politix, n°82, p. 119-145 ; Philippe Bézès, Alexandre Siné (dirs.) *Gouverner par les finances publiques*. Paris, Presses de Sciences Po 2011.

[9] Theodore Lowi, « Four Systems of Policy, Politics and Choice », Public Administration Review, vol. 32, no 4, 1972, p. 298-310 ; James Q. Wilson, *Bureaucracy : What Government Agencies Do and Why They Do It*. New Tork : Basic Books, 1989. La notion de considérations importantes liées aux publics affectés (en positif et en négatif) par les politiques publiques, bien que développée sous plusieurs formes en sociologie de l'action publique (dans la tradition des travaux de T. Lowi et J.Q. Wilson cités ci-dessus) et dans les analyses des clientélismes, n'a pas été intégrée dans la réflexion relative à la réalisation des *pledges*.

[10] Cet agenda de recherche, malgré son développement rapide, se heurte encore à des limites méthodologiques dans la détermination des facteurs expliquant la réalisation d'une promesse donnée : il s'avère souvent difficile, voire impossible, de coder et d'intégrer dans des analyses causales large-N des facteurs relatifs à la construction des contraintes budgétaires ou aux effets de feedback des promesses sur leurs publics et la manière dont ces derniers sont anticipés par les élus. L'analyse des *pledges*, objet inscrit à la frontière entre plusieurs spécialités, souffre également du cloisonnement entre sous-disciplines et gagnerait à être confrontée à d'autres littératures – sociologie des organisations, des acteurs ou des partis, analyse des politiques publiques. L'introduction de ce numéro revient de façon plus détaillée sur les apports et les limites de cette littérature.

[11] À l'exception du minimum vieillesse touché par des couples.

[12] Jason Seawright, John Gerring,"Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative Options". *Political Research Quartely*, 61 (2), 2008, p. 294-308.

favorables au respect des engagements électoraux. Elle comportait une dimension budgétaire non-négligeable, dans un contexte de réformes sociales visant à réduire les dépenses publiques[13]. Elle n'appartenait pas aux thématiques-phares de la campagne de N. Sarkozy et n'a été particulièrement médiatisée ni en amont, ni en aval de la campagne de 2007. Sa réalisation peut donc être considérée comme un événement inattendu, dont il convient de comprendre les motifs pour dépasser le cadre théorique existant. Nous n'entendons pas nous inscrire en faux contre la littérature quantitativiste ; une étude de cas unique n'a, en effet, pas vocation à invalider des approches quantitatives qui reposent sur de très larges échantillons, voire sur la totalité des cas. En nous focalisant à dessein sur un cas « déviant », au sens de non-expliqué par les modèles théoriques existants, qui peinent à expliquer pourquoi et comment certaines promesses budgétaires sont tenues, nous cherchons plutôt à mettre en évidence des facteurs qui n'auraient pas encore été intégrés dans l'analyse des conditions de réalisation des promesses électorales. Cette étude de cas qualitative vise donc à compléter les hypothèses issues des recherches quantitatives, pour offrir une compréhension plus fine des conditions et des mécanismes de mise en œuvre des programmes. Cette approche est susceptible d'enrichir les études statistiques futures en mettant en évidence des facteurs qui pourraient faire l'objet d'un codage en vue d'un test systématique de leur influence sur le sort des engagements électoraux.

Plusieurs sources ont été triangulées afin de reconstituer le plus précisément possible les séquences qui ont conduit à la décision et de cataloguer les acteurs et considérations intervenus à chaque étape. L'article exploite un corpus documentaire important couvrant la période entre janvier 2007 et mai 2012, composé d'une centaine d'articles de presse nationale et régionale, des discours de campagne de N. Sarkozy et de la littérature grise comprenant l'ensemble des rapports de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), du Conseil d'orientation des retraites (COR) et des syndicats et associations mobilisés sur le sujet, ainsi que plusieurs documents de travail fournis par des responsables syndicaux et par des membres de l'équipe chargée de préparer le projet présidentiel. Ces sources ont été systématiquement dépouillées afin de restituer les séquences et les conditions de formulation et de mise en application de la promesse étudiée. Elles ont été corroborées et complétées par des entretiens semi-directifs réalisés en face-à-face entre octobre 2016 et janvier 2017 avec des membres de l'équipe de campagne, du cabinet du président de la République et du Premier ministre François Fillon, ainsi que des acteurs de cette politique jugés les plus pertinents.[14] La relative ancienneté des événements et le fait que beaucoup de nos interlocuteurs ne sont plus actifs en politique ont sans doute contribué à leur liberté de ton ; tous ont évoqué très franchement les conditions de réalisation de cette promesse, les conflits qu'elle a pu susciter et les stratégies qui s'y attachaient. Ils demeurent certes des acteurs rompus à la prise de parole, capables de contrôler la nature, la précision et la véracité des informations qu'ils souhaitent communiquer, mais le recoupement des entretiens nous a permis d'établir le degré d'authenticité des éléments recueillis[15].

---

[13] Bruno Palier, « De la demande à l'offre, les réformes de protection sociale en France », dans Anne-Marie Guillemard (dir.), *Où va la protection sociale ?*, Paris, Presses universitaires de France, 2008, p. 119-138.

[14] Ces acteurs ont été identifiés à partir de la couverture médiatique de la promesse et de la mesure, puis de manière itérative, en suivant les suggestions de nos enquêtés. Notre grille d'entretien, disponible sur demande, comprenait un ensemble de questions formulées de manière très ouverte sur la mise à l'agenda de la mesure pendant et après la campagne électorale, avec un certain nombre de relances relatives aux dimensions qui nous intéressaient particulièrement, comme celle du financement.

[15] Didier Demazière. « À qui peut-on se fier ? Les sociologues et la parole des interviewés. » *Langage et société,* 2007, vol. 3, p ; 85-100.

Ce protocole scientifique original a attiré notre attention sur plusieurs facteurs qui méritent d'être intégrés dans les modèles conditionnels de l'engagement (ou du désengagement) électoral, en particulier concernant les mesures à forte dimension budgétaire. Par cette étude de cas, nous montrons d'abord, après être revenus sur la caractérisation de la hausse du minimum vieillesse comme cas déviant de promesse tenue, que les contraintes budgétaires ne sont pas exogènes, mais font l'objet d'un processus continu de (re-)définition : le président élu peut convertir les ressources tirées de son « mandat démocratique » en marges de manœuvre budgétaires, mais cette latitude diminue au fil du mandat. Face à cette limitation des ressources, l'exécutif doit se résoudre à des arbitrages difficiles, ce qui pose la question des facteurs susceptibles de l'inciter à tenir ou non une promesse. Nous avançons que cette incitation dépend des caractéristiques des clientèles initialement ciblées par les promesses, et notamment de leurs liens électoraux avec le parti aux affaires. Nous mettons en évidence la modulation déterminante du poids de ces clientèles par le contexte politique défini par les dynamiques de compétition politique et par le cycle électoral. Enfin, l'article identifie plusieurs indices du caractère stratégique de la décision étudiée, en examinant sa chronologie et la manière dont le pouvoir s'est efforcé d'en maximiser le retentissement et d'en escamoter le coût.

1. Le coût de la réforme du minimum vieillesse : obstacles et marges de manœuvre

La problématique de la pauvreté des retraités

La revalorisation des petites pensions est l'un des objectifs de la loi du 21 août 2003 sur les retraites (dite « loi Fillon »). Parmi elles, le minimum vieillesse, premier minimum social institué en France (en 1956)[16], était touché par 586 000 personnes en 2007[17]. Versée sous forme d'allocation différentielle, elle garantit à toute personne de plus de 65 ans, résidant sur le territoire français, un niveau de vie proche du seuil de pauvreté. Elle est imputée sur le FSV, créé en 1993 et abondé par la contribution sociale généralisée (CSG) et diverses taxes, pour financer les prestations relevant de la solidarité nationale. Le minimum vieillesse est financé par l'État mais il s'inscrit dans le cadre d'une Sécurité sociale fondée, quant à elle, sur une logique de contribution[18].

La question générale de la pauvreté et du pouvoir d'achat des Français les plus modestes a suscité beaucoup d'attention au cours de la campagne 2007 et au début du mandat présidentiel de N. Sarkozy[19]. Cette saillance est palpable à la fois dans les enquêtes d'opinion, dans les débats publics et à travers la mobilisation de collectifs comme *Alerte* et la fondation *Abbé Pierre*[20]. C'est en se référant à ces préoccupations que N. Sarkozy a justifié l'adoption dès août 2007 des mesures fiscales de la loi TEPA (loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat), dont celles qui devaient permettre de « travailler plus pour gagner plus ».

---

[16] Hélène Chaput, Katia Julienne, Michèle Lelièvre, « L'aide à la vieillesse pauvre : la construction du minimum vieillesse », *Revue française des affaires sociales*, 1 (1), 2007, p. 57-83 ; Catherine Bac, « Le minimum vieillesse au régime général en 2005 », *Recherches et précisions*, 91 (1-minima sociaux. Diversités des logiques d'action et des publics), 2008, p. 115-121. Depuis 2006, les différentes allocations qui le constituaient ont été regroupées au sein d'une prestation unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

[17] Source : Insee.

[18] Ainsi, les minima sociaux sont, en France, les seules formes de protection sociale organisant une redistribution verticale des riches vers les pauvres : Bruno Palier, « Des assurances de moins en moins sociales », dans Serge Paugam (dir.), *Repenser la solidarité : l'apport des sciences sociales*, 2e éd. [2007], Paris, Presses universitaires de France, 2011, p. 855-871.

[19] Jacques de Maillard, Yves Surel (dir.), *Politiques publiques, vol. 3 : Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2012.

[20] Voir le rapport 2009 et le numéro d'avril 2009 du journal de cette fondation.

Dans ce contexte, la situation matérielle des retraités les plus pauvres a fait l'objet d'une certaine médiatisation et de plusieurs rapports soulignant le décrochage de l'ASPA par rapport au revenu médian et au seuil de pauvreté[21]. Ces rapports ont été systématiquement compilés et intégrés dans la réflexion programmatique menée autour de la première convention thématique organisée par E. Mignon pour préparer le programme, consacrée à la « question sociale ».[22] Comme nous le verrons, syndicats et associations de retraités ont également contribué à mettre la question à l'agenda, en interpellant les candidats à l'élection présidentielle.[23]

Rapidement, l'idée d'une revalorisation fait consensus parmi les principaux candidats[24]. Ségolène Royal, candidate du PS, propose la première d'augmenter toutes les retraites inférieures au Salaire minimum de croissance (Smic), dont le minimum vieillesse ; elle avance 5 % dès 2007, après avoir envisagé de porter les petites retraites au niveau du Smic au terme de la législature. François Bayrou, candidat UDF, surenchérit et propose de revaloriser le minimum vieillesse à 90 % du Smic en cinq ans. Dans le fascicule *Mon projet. Ensemble, tout devient possible*, diffusé à 8 millions d'exemplaires fin mars 2007, N. Sarkozy promet de relever le minimum vieillesse de 25 %. En somme, la promesse semble être devenue un « passage obligé » pour tous les candidats, configuration qui n'a pas été théorisée par la littérature sur les promesses électorales. Outre les motivations intrinsèques, électorales et liées aux stratégies de prise du pouvoir[25], cet exemple suggère que la mise à l'agenda d'un enjeu peut constituer une forme forte d'incitation à promettre[26]. Se pose dès lors la question de savoir si le consensus parmi les candidats contribue à rendre plus probable le respect de la promesse.

La hausse de l'ASPA comme cas déviant de promesse tenue

Moins d'un an après son élection, le 6 février 2008, le président confirme cette hausse de 25 % au cours de son mandat, dont 5 % dès 2008[27]. Cette mesure ne doit toutefois s'appliquer qu'aux personnes seules, et non aux couples. Elle sera effectivement adoptée dans le cadre du budget 2009 de la Sécurité sociale[28] et un décret du 29 avril 2009 précise les étapes de la revalorisation. Ce calendrier est respecté et, au terme du quinquennat, la prestation aura bien progressé de

---

[21] Nathalie Augris, Catherine Bac, « Évolution de la pauvreté des personnes âgées et minimum vieillesse », *Retraite et société*, 56 (4-Famille et vieillissement en Europe), 2008, p. 13-40 ; Emmanuelle Crenner, « Le niveau de vie des retraités. Conséquences des réformes des retraites et influence des modes d'indexation », *Retraite et société*, 56 (4-Famille et vieillissement en Europe), 2008, p. 41-69 ; Nathalie Augris, « Les allocataires du minimum vieillesse », *Études et résultats*, 631, avril 2008, p. 1-8 ; Alexandre Deloffre, « Ressources et pauvreté des ménages de retraités », dans *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, Paris, la Documentation française, 2006 p. 41-54. Voir également l'étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques citée dans *Les Échos*, 21 janvier 2008.

[22] Entretien avec E. Mignon, directrice des études à l'UMP, puis directrice de cabinet de N. Sarkozy à la présidence de la République de mai 2007 à juillet 2008, Paris, 14 novembre 2016. Voir également : Joseph Confavreux, Jade Lindgaard, « L'hémisphère droit. Comment la droite est devenue intelligente », *Mouvements*, 52 (4-La *new* droite. Une révolution conservatrice à la française ?, 2007, p. 13-34.

[23] Entretien téléphonique avec Sylvain Denis, 20 octobre 2016.

[24] *La Tribune*, 19 avril 2007.

[25] Wolfgang Müller, Kaare Strøm (dirs.) *Policy, Office or Votes ? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge : Cambridge University Press, 1999. Voir l'introduction de ce numéro pour une présentation détaillée des types de motivations des acteurs partisans susceptibles d'orienter leurs promesses électorales.

[26] Au niveau agrégé et dans le cas danois, ce phénomène a été récemment conceptualisé à l'aide de la notion d'*issue engagement* : Christoffer Green-Pedersen, Peter B. Mortensen, « Avoidance and Engagement : Issue Competition in Multiparty Systems ». *Political Studies*, vol. 63, n°4, 2015, p. 747-764. Voir B. Lemoin, 2008, *op. cit*. pour un autre exemple de « passage obligé », celui de l'enjeu de la réduction de la dette lors de la campagne présidentielle 2007.

[27] *Centre Presse*, *L'Est Républicain* et *Les Échos* du 7 février 2008.

[28] *Le Parisien*, 30 septembre 2008.

25 %, passant de 621 à 777 € par mois, un niveau malgré tout toujours inférieur au seuil de pauvreté.[29]

Analysée au prisme de la littérature consacrée au *pledges*, la hausse de l'ASPA peut sembler inattendue étant donné son coût, estimé à 1,2 milliards d'euros au minimum pendant la campagne – les options défendues par Ségolène Royal et François Bayrou étant quant à elles chiffrées à 2 et 3,3 milliards (voire 4 milliards selon l'Institut de l'entreprise)[30]. Les estimations de la hausse promise par N. Sarkozy furent revues à la hausse par la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des Affaires sociales) après l'élection, avec un coût annuel estimé de 360 millions d'euros[31]. Or, le mandat de N. Sarkozy fut dès le départ marqué par les conclusions du « rapport Pébereau » de 2005[32] qui alertait les responsables politiques français sur l'évolution de la dette publique. Il recommandait notamment de poursuivre la réforme des retraites entreprise en 2008, avec deux priorités : l'équilibre, à l'horizon 2020, de l'ensemble des régimes, y compris des régimes spéciaux, et la clarification des conditions de financement du Fonds de réserve pour les retraites. Dans l'entourage de l'exécutif, nombre de conseillers considéraient, dès 2007, que l'objectif de rééquilibrage budgétaire à l'horizon 2012 – un autre engagement inscrit au projet de N. Sarkozy – devait constituer un élément de cadrage politique fondamental[33]. Pour sa part, F. Bayrou, qui avait réalisé un score inattendu (18,6 %) au premier tour de l'élection présidentielle en dénonçant le coût du programme de l'UMP, persistait dans ses critiques et ses appels à la rigueur budgétaire. L'adoption de mesures distributives n'allait donc pas de soi début 2008. N. Sarkozy affirma d'ailleurs le 8 janvier que les caisses de l'État étaient « vides », confirmant les propos de son Premier ministre quelques mois plus tôt[34].

Au niveau agrégé, on sait que les gouvernements ont tendance à mieux tenir les engagements n'impliquant pas d'effort budgétaire important[35]. On sait également qu'une forte visibilité médiatique incite les élus à respecter leurs promesses électorales[36]. Pourquoi, alors, N. Sarkozy a-t-il tenu promesse sur cette question peu médiatisée et mise en avant au cours de la campagne ? Avant d'examiner les facteurs explicatifs de cette réalisation, il faut revenir sur les ressources qui lui ont permis de la financer.

---

[29] *Les Échos* (16 mars 2010) confirme que le minimum vieillesse augmente de 4,7 % au 1er avril pour atteindre 708,96 €. *Le Parisien* (30 mars 2011) et *La Tribune* (14 avril 2011) constatent que l'ASPA augmente de 4,7 % au 1er avril. La loi de finances pour 2012, enfin, procède à une hausse de 4,7 % pour porter le minimum vieillesse à 777,16 € (*Le Parisien* du 23 septembre 2011).

[30] Le coût des différentes propositions est passé en revue dans *Les Échos*, 4 avril 2007, *Le Parisien* du 6 avril 2007 et *Le Monde* du 20 avril 2007.

[31] François Jeger, Carine Burricand, Julien Pouget, Rapport *Minimum vieillesse et niveau de vie : enjeux et coûts d'une revalorisation*, DREES-BPVHD, n° 32, 22 octobre 2007. Cette estimation est partagée par le COR dans son rapport préparatif au rendez-vous de 2008 sur les retraites. Le coût effectif de la mesure sera inférieur, en raison de l'échelonnement de la hausse sur cinq ans et de sa restriction aux personnes vivant seules.

[32] Michel Pébereau (dir.), Rapport *Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, la Documentation française, 2006. Voir B. Lemoine, 2008, *op. cit*., pour une analyse des conditions de production et des conséquences politiques de ce rapport.

[33] Entretien avec Cécile Fontaine, conseillère en charge des questions de défense et des questions budgétaires à l'Elysée. Voir également : Benjamin Lemoine, « Chiffrer les programmes politiques lors de la campagne présidentielle 2007. Heurs et malheurs d'un instrument », *Revue française de science politique*, 58 (3), 2008, p. 403-431.

[34] Le 21 septembre 2007, F. Fillon avait déclaré lors d'un déplacement en Corse : « Si la France était une entreprise, un ménage, elle serait en cessation de paiement », *Le Nouvel Observateur*, 21 septembre 2007.

[35] Thomson et al. 2017, *op. cit*.

[36] Bouillaud et al. 2017, *op. cit*. ; Pepper Culpepper, « Quiet Politics and Business Power : Corporate Control in Europe and Japan », Cambridge : Cambridge University Press, 2011.

Mandat démocratique versus contraintes budgétaires

La hausse du minimum vieillesse était susceptible de buter sur des contraintes budgétaires puisqu'elle n'avait pas été intégrée à l'évaluation du coût du projet présidentiel[37] et que son financement n'avait pas été évoqué précisément. N. Sarkozy disait compter sur les recettes générées par la réforme des régimes spéciaux de retraite, bien que celle-ci ne soit amenée à produire des effets financiers qu'à long terme, comme le souligna S. Royal lors du débat télévisé de l'entre-deux-tours.[38] Une fois élu, N. Sarkozy resta vague sur les modalités de financement de la réforme de l'ASPA, mais mentionna le FSV, qui finançait déjà cette prestation.[39] En dépit de ce flou, elle n'a cristallisé de résistance ni de la part du ministère des Finances, ni de l'administration. Le recours de N. Sarkozy à la voie du décret a facilité les choses à cet égard, puisque la décision a pu être prise rapidement, sans donner d'explications, notamment sur le financement de la mesure, ni offrir de tribune à l'opposition.

Par ailleurs, le président pouvait faire référence, moins d'un an après son élection, à une promesse électorale explicite et chiffrée : 25 % d'augmentation sur cinq ans. Une telle précision laissait peu de place au débat, d'autant qu'il avait insisté sur sa volonté d'être précis dans son programme, pour pouvoir tenir ensuite parole[40]. Pour expliquer l'absence de problème d'arbitrage ministériel, les conseillers présidentiels rencontrés ont beaucoup invoqué la légitimité d'une promesse inscrite dans un programme exposé en détail aux électeurs, puis approuvé par ceux-ci, puis d'une décision portée ensuite par le président lui-même – et non par un ministre. Pour Éric Aubry, membre de l'équipe en charge du programme de l'UMP en 2007, puis conseiller social de François Fillon de 2007 à 2011:

> « Il faut que ce soit un engagement politique, présidentiel, ou législatif. On peut dire : "Il y a eu débat démocratique. C'est notre projet qui a été choisi. C'est pour faire cette réforme, on en a la légitimité, on la fait" ».[41]

Ces arguments ont d'autant plus de force que l'initiative est proche de l'élection.[42] Le capital politique du président était encore considérable, son autorité sur son entourage intacte, ses relations avec le Premier ministre bonnes, et le gouvernement peu sujet aux divisions. Ces ressources « démocratiques » ont joué à plein dans le rapport de force avec les acteurs du ministère des Finances et les administrations de sécurité sociale[43], et expliquent la capacité du président à éviter que le projet ne s'enlise dans des réunions interministérielles ou des commissions *ad hoc,* destinées notamment à définir le mode de financement de la mesure :

---

[37] *Le Monde* du 20 avril 2007.

[38] *Le Monde* du 4 mai 2007. Cette dernière entendait pour sa part abonder le Fonds de réserve des retraites par une taxe sur les revenus boursiers.

[39] *L'Est Républicain* et *La Tribune* du 7 février 2008.

[40] Ce motif est récurrent lors des entretiens. David Martinon, chef de cabinet de la campagne présidentielle de N. Sarkozy, puis porte-parole de l'Élysée de mai 2007 à mars 2008, raconte par exemple : « Il l'a dit et il l'a répété pendant toute sa campagne : "Je veux tout dire avant pour tout faire après". Et c'est pour ça que son programme était très détaillé, très détaillé », entretien, Paris, 24 octobre 2016.

[41] Entretien avec É. Aubry, Paris, 29 novembre 2016.

[42] Le début du mandat est présenté, dans la littérature, comme particulièrement favorable au financement des mesures promises pendant la campagne dans la mesure où l'exécutif peut jouer sur l'effet *lune de miel* (*honey moon effect*) et d'un poids politique (*political leverage*) particulièrement forts : Torun Dewan et David P. Myatt, « Dynamic Government Performance: Honeymoon and Crises of Confidence », *American Political Science Review*, vol. 106, n° 1, 2004, p. 123-145 ; Matthew N. Beckmann et Joseph Godfrey, « The policy opportunities in presidential honeymoons », *Political Research Quarterly*, vol. 60, n° 2, 2007, p. 250-262; Daniel E. Ponder, *Presidential Leverage. Presidents, Approvals, and the American State*, Stanford, Stanford University Press, 2017.

[43] Ce rapport de force fait l'objet d'une analyse détaillée dans l'ouvrage d'A. Siné, 2006, *op. cit.*

> « Par exemple, pour le minimum vieillesse, on a le ministère des Finances qui dit : “Ah mais non c’est pas possible ! Pas maintenant !”. On fait alors une réunion interministérielle qui actera l’engagement présidentiel. On va séquencer l’augmentation, mais c’est décidé. On fait un bleu, dans le jargon de Matignon, c’est-à-dire un relevé de décisions, et il y aura une première augmentation à telle date de tant de pourcent” »[44].

La légitimité tirée de l’élection confère au président des ressources importantes pour mettre en œuvre son mandat, mais les marges de manœuvre restent limitées. Ainsi, les promesses réalisées de façon édulcorée constituent un *leitmotiv* de nos entretiens :

> « Il y a eu très vite un problème de réalisme économique qui s’est aggravé avec la crise financière. Et effectivement, il y a beaucoup de mesures que nous n’avons pas mises en œuvre. Par exemple “le plan banlieue”, on ne l’a pas fait, parce qu’il n’y avait pas l’argent. L’augmentation des petites retraites, on l’a à peine faite parce qu’il n’y avait pas l’argent. […] C’est facile de réformer quand l'argent coule à flot. Mais quand vous n’avez pas d’argent… »[45].

Avec la survenue de la crise financière à l’automne 2008, les choses changent progressivement, et la logique décisionnelle se modifie[46]. La présidence n’a plus pour objectif prioritaire de tenir les promesses de campagne et fait même machine arrière sur certaines d’entre elles pour se focaliser sur les réponses à apporter aux problèmes urgents engendrés par la crise. Les rapports de force entre le président et la haute administration évoluent aussi. Durant sa campagne, N. Sarkozy s’enorgueillissait de ne pas être énarque et affirmait qu’il aurait la haute main sur l’administration et ne se laisserait pas dicter ses choix par des « technocrates ». Plus largement, il entendait que la logique politique prime sur la logique administrative, au nom de la démocratie et du mandat que lui avaient confié les citoyens. Mais la crise financière a remis en cause cette approche :

> « Nicolas Sarkozy a été victime d’un choc exogène que personne n’avait prévu et qui fait qu’ensuite il a perdu pied sur la méthode. […] Au cœur de la crise en 2008, vous avez besoin des énarques. Quand vous avez des nuits entières de négociations techniques avec des ministres, des banquiers, si vous n’avez pas autour de vous à droite, cinq énarques, à gauche, cinq énarques, qui depuis dix ans ont des fiches sur tous les aspects techniques du dossier, vous perdez pied. Et donc la crise a non seulement contrarié son projet politique, mais sa méthode. L’énarchie a totalement repris la main à ce moment-là, après la crise de 2008, y compris au plus haut niveau dans son cabinet »[47].

Ce changement de contexte a considérablement renforcé l’influence des hauts-fonctionnaires du ministère des Finances. Ceux-ci n’ont pas nécessairement acquis la possibilité de s’opposer aux réformes et ont dû composer avec celles qui étaient déjà votées, mais Bercy a usé de sa capacité à encadrer l’exécution du budget par voie de circulaires. Le ministère peut en effet mettre en place une réserve dite « de précaution », qui revient à rendre indisponibles une fraction des crédits prévus par la loi de finances pour un programme donné. À la fin de l’exercice budgétaire, Bercy indique ensuite, par voie réglementaire, si ces crédits sont « dégelés » ou tout simplement supprimés.

---

[44] Entretien avec É. Aubry, précité. Ces ressources importantes tirées du mandat démocratiques ont été confirmées par Jacques Lenain, directeur du FSV au moment de la décision de relever le minimum vieillesse, lors d’un entretien téléphonique réalisé le 13 janvier 2017.

[45] Entretien avec E. Mignon, *op. cit.*

[46] Liêm Hoang-Ngoc, « La Sarkonomics entre promesses électorales et crise économique. Bilan d’étape fin 2008 », *Modern and Contemporary France*, 17 (4-The Sarkozy Presidency), 2009, p. 423-434.

[47] Entretien avec B. Belloc, conseiller de N. Sarkozy pour l’enseignement supérieur, Bordeaux, 24 novembre 2016. Sur le poids des hauts-fonctionnaires dans le domaine des politiques sociales, voir : Pierre Mathiot, « Les acteurs administratifs dans la production des politiques publiques sociales. “Pouvoir” et marges de jeu d’une élite sectorielle », dans Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri (dir.), *Science politique de l’administration : une approche comparative*, Paris, Économica, 2006, p. 87-101.

Les relations entre la présidence et la haute-administration évoluent aussi au gré des rapports de force *stricto sensu*. Les élus et ministres passent et les hauts-fonctionnaires restent[48], mais cette pérennité est à double tranchant : la carrière d'un fonctionnaire peut être durablement affectée par un conflit ouvert avec des responsables politiques au pouvoir. Dans la période immédiatement postérieure à une élection, les technocrates ont donc tendance à adopter une stratégie attentiste. C'était tout particulièrement le cas face à N. Sarkozy, qui faisait preuve d'une grande détermination à imposer certains choix. La crise budgétaire de 2008, qui a été concomitante avec la chute de la popularité du président dans les sondages, a modifié la donne en hypothéquant lourdement ses chances d'obtenir un second mandat.

Comme la littérature consacrée à l'économie politique des budgets de l'État pouvait le donner à penser, les contraintes budgétaires ne sont pas données et le président peut bénéficier de marges de manœuvres en convertissant les ressources tirées de son « mandat démocratique ». Cette latitude s'érode avec le temps et en période de mauvaise conjoncture économique. Il reste à déterminer les facteurs expliquant que certains engagements sont financés en priorité.

2. Les « retraités » comme un public stratégique

Pour révéler, à partir de l'analyse de la hausse de l'ASPA, les conditions qui favorisent le respect des promesses à forte dimension budgétaire, nous mobilisons les travaux relatifs aux politiques distributives qui permettent de mettre en évidence un facteur majeur, absent jusqu'à présent de la littérature relative à la réalisation des programmes : les publics ciblés par les mesures promises.

Des politiques distributives et des promesses calibrées pour cibler des publics précis

Diverses recherches suggèrent que les promesses électorales pourraient être conceptualisées comme l'objet d'une forme d'échange entre les partis politiques et leurs candidats, d'une part, et certains groupes d'électeurs, de l'autre. Les études des politiques distributives démontrent que les élus soucieux d'être reconduits[49] ont tendance à cibler les dépenses en priorité sur certains groupes, de manière à bénéficier du phénomène (réel ou anticipé) du « vote du portemonnaie », à travers lequel les électeurs récompenseraient les élus qui promettent de faire ou ont fait quelque chose pour eux. La prise en compte de considérations électorales serait donc courante chez les élus du monde entier, notamment vis-à-vis des groupes sociaux qui forment le cœur de cible de leur électorat[50] ou au contraire semblent les plus volatiles[51]. Cette approche incite à concentrer les dépenses sur des groupes ciblés – James Q. Wilson parlant de *client politics*[52]. Suivant un raisonnement similaire, les membres du congrès américain s'efforcent

---

[48] William Genieys, Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2 (2-Approches croisées de l'État, du gouvernement et de l'action publique, 2), avril–juin 2012, p. 89-115 ; Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy, Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Sciences Po les Presses, 2015.

[49] Les motivations liées à réélection sont, avec l'aspiration à répondre efficacement aux problèmes publics jugés prioritaires, largement considérées comme prédominantes pour expliquer le comportement des représentants élus : Wolfgang C. Müller et Kaare Strøm, *Policy, Office or Votes ? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions.* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

[50] Gary W. Cox et Matthew D. McCubbins, « Electoral Politics as a Redistributive Game ». *The Journal of Politics,* 1986, vol. 48, n°2, p. 370-389.

[51] Avinash Dixit et John Londregan, « The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics ». *Journal of Politics*, 1996, vol. 58, n°4, p. 1132-1155.

[52] James Q. Wilson, 1989. *Op. cit*.

d'obtenir l'allocation d'un maximum de ressources budgétaires à leur circonscription.[53] Ce type de stratégies est observé aussi dans l'analyse des choix d'action publique de secteurs donnés. La littérature consacrée aux États-providence remet en cause le modèle « partisan » de dépenses, réputées plus importantes lorsque la gauche gouverne, et décèle des dynamiques plus complexes, fluides et volatiles selon lesquelles les partis politiques dépensent en ciblant les segments électoraux les plus stratégiques.[54] Une revue récente des travaux consacrés aux effets partisans sur les États-Providence constate :

> « La leçon cruciale que nous pouvons tirer de la littérature sur les liens entre partis et électorats et que – contrairement aux biais programmatiques dans la théorie partisane – les stratégies électorales des partis pourraient tout aussi bien être particularistes. Les partis adoptent parfois des politiques ciblées précisément pour attirer des groupes spécifiques d'électeurs. »[55]

Dans leur forme la plus radicale, ce type de transactions basées sur des considérations particularistes peut prendre la forme de relations clientélistes ou de patronage partisan.[56] Sans nécessairement aller jusque-là, les élus de nombreux pays démocratiques pratiquent des échanges politiques non-contingents et indirects : « Ils définissent des ensembles des politiques en sachant qu'elles sont *susceptibles* de profiter à des groupes particuliers d'électeurs (typiquement, leurs électeurs les plus versatiles) plutôt qu'à d'autres, et que ceci va augmenter la probabilité générale que les membres de ces groupes votent pour leur parti. »[57]

L'existence et l'importance d'un « vote du portemonnaie » sont fortement débattues depuis plusieurs décennies entre les chercheurs qui mesurent un effet fort[58] et ceux qui trouvent, au contraire, qu'il est modeste, voire non significatif[59]. Cela dit, les innombrables exemples d'allocations budgétaires tactiques documentés dans la littérature, dans des pays aussi variés

---

[53] John Ferejohn, *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947–1968*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1974 ; David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale University Press, 1974 ; Paul S. Martin "Voting's Rewards: Voter Turnout, Attentives Publics, and Congressional Allocation of Federal Money". *American Journal of Political Science*, 2003, vol. 47, n°1, p. 110-127. Le président américain ne semble pas échapper à ces logiques et privilégie l'allocation de fonds fédéraux aux circonscriptions les plus contestées et à celles qui sont acquises à des *congressmen* de leur parti : Douglas L. Kriner, Andrew Reeves, *The Particularistic President : Executive Branch Politics and Political Inequality*. New York : Cambridge University Press, 2015.

[54] David Rueda, « Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies : the Challenge to Social-Democratic Parties. *American Political Science Review,* 2005, vol. 99, n°1, p. 61-74 ; Julia Lynch, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children,* Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

[55] Silja Häusermann, Georg Picot et Dominik Geering, « Rethinking Party Politics and the Welfare State – Recent advances in the literature ». *British Journal of Political Science,* 2013, vol. 43, n°1, p. 221-240.

[56] Les échanges relevant du clientélisme se distinguent des autres formes de dépenses ciblées par le caractère contingent et direct de l'échange et la capacité des élus à anticiper et à contrôler que les clientèles bénéficiaires, souvent beaucoup plus circonscrites, les soutiennent et votent pour eux : Herbert Kitschelt et Steven I. Wilkinson (dirs.) *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition,* Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

[57] *Op. cit. supra,* p. 10.

[58] Jeffrey Lazarus et Shauna Reilly, « The Electoral Benefits of Distributive Spending ». *Political Research Quartely*, 2010, vol. 63, n°2, p. 343-355 ; D.L. Kriner et A. Reeves, « The Influence of Federal Spending on Presidential Elections ». *American Political Science Review*, 2012, vol. 106, n°2, p. 348-366 ; Christian Pop-Eleches et Grigore Pop-Eleches, « Targeted Government Spending and Political Preferences ». *Quartely Journal of Political Science*, 2012, vol. 7, p. 285-320.

[59] Gregory B. Markus, « The Impact of Personal and National Economic Conditions on the Presidential Vote: A Pooled Cross-Sectional Analysis ». *American Journal of Political Science*, 1988, vol. 32, n°1, p. 137-154 ; Michael S. Lewis-Beck, « Le vote du 'porte-monnaie' en question ». In : Daniel Boy, Nonna Mayer (dirs.) *L'électeur a ses raisons.* Paris : Presses de Sciences Po, p. 239-261 ; M.S. Lewis-Beck et Mary Stegmaier, « Economic Determinants of Electoral Outcomes ». *American Review of Political Science*, 2000, vol. 3, p. 183-219.

que les États-Unis, la Suède, le Brésil ou la Roumanie[60], suggèrent que le constat dressé par D. Mayhew en 1974 est toujours d'actualité : « Il est extraordinairement difficile de dire combien les prestations particularisées comptent lors des élections, mais il sera dur de trouver un membre du congrès qui pense pouvoir se permettre d'attendre que des informations précises soient disponibles à cet égard. »[61]

Les pratiques consistant de ciblage de certaines politiques distributives sont susceptibles de se répercuter à la fois sur la formulation des programmes électoraux et sur leur réalisation. Ainsi, les candidats ont toutes les raisons de ne pas seulement faire appel aux considérations rétrospectives des électeurs, mais également à leurs anticipations prospectives en leur promettant des avantages spécifiques.[62] Une étude suédoise suggère même que les électeurs tiennent plus compte des politiques qui leur sont promises que de celles qui ont été mises en œuvre par le gouvernement sortant.[63] Les mesures distributives constituent effectivement un ingrédient incontournable des programmes électoraux. Qu'il s'agisse de satisfaire les segments électoraux décisifs ou d'apporter une compensation pour des réformes difficiles, les propositions sociales visent à rendre le programme plus attractif :

> « Dans un programme électoral, on va dire ça comme ça, il y a toujours du salé – la réforme des régimes spéciaux – mais il y a aussi du sucré. Le sucré, en l'occurrence, c'est l'engagement à revaloriser le minimum vieillesse de 25 % […]. Et puis il y avait d'autres engagements, mais relativement mineurs, comme l'augmentation des pensions de réversion »[64].

Se pose dès lors la question des facteurs expliquant quels groupes sont les plus susceptibles d'être ciblés par des promesses électorales et jugés prioritaires lors des arbitrages gouvernementaux. Des hypothèses peuvent être formulées en nous appuyant de nouveau sur la littérature relative aux politiques distributives qui discute deux grands types de caractéristiques : les ressources de mobilisation et la manière dont le groupe est perçu dans la société.[65]

La première dimension a trait aux différentes ressources dont dispose un groupe pour faire valoir ses demandes auprès du gouvernement. Il s'agit bien évidemment de moyens matériels et organisationnels[66] : face à des représentants aux ressources cognitives et matérielles limitées, les groupes d'intérêt les plus puissants ont plus de chance de voir leurs demandes aboutir. Mais il s'agit aussi, plus largement, de la capacité et de la propension du groupe à se mobiliser, notamment en votant. P.S. Martin rappelle le constat de V.O. Key selon lequel « la vérité est que les hommes politiques et les représentants n'ont aucune obligation de se préoccuper beaucoup des classes et des groupes de citoyens qui ne votent pas » et émet l'hypothèse que les politiques distributives profitent en priorité aux publics « actifs, et donc attentifs », dans la mesure où ces derniers sont les plus susceptibles d'exprimer leur reconnaissance en votant.[67] Il corrobore cette hypothèse en montrant que les fonds fédéraux américains se concentrent sur les districts où la participation électorale est la plus forte, alors que les besoins se situeraient

---

[60] Outre la littérature relative aux *pork-barrell politics* citée plus haut : Matz Dahlberg, Eva Johansson, « On the vote purchasing behavior of incumbent governments. » *American Political Science Review*, 2002, vol. 96, n°1, p. 27−40 ; Pop-Eleches et Pop-Eleches 2012, *op. cit*.

[61] David Mayhew 1974, *op. cit.*, p. 57.

[62] Roger B. Myerson « Incentives to cultivate favored minorities under alternative electoral systems ». *American Political Science Review,* 1993, vol. 87, n°4, p. 856-869.

[63] Mikael Elinder, Henrik Jordahl, Panu Poutvaara. « Selfish and Prospective: Theory and Evidence of Pocketbook Voting » *IFN Working Paper* 2489, 2008.

[64] Entretien avec É. Aubry, précité.

[65] Pour l'argument général, voir : Anne Schneider et Helen Ingram, «Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy», *American Political Science Review,* 1993, vol. 87, n°2, p. 334-347.

[66] Par exemple : Kim Quaile Hill, Jan Leighley « The Policy Consequences of Class Bias in State Electorates ». *American Journal of Political Science*, 1992, vol. 36, n°2, p. 351-365.

[67] Martin 2003, *op. cit.*, p. 112.

souvent ailleurs.[68] La mobilisation plus faible des classes sociales les plus défavorisées limiterait donc les incitations à financer des programmes de lutte contre la pauvreté. Si la littérature converge pour constater des effets du niveau de participation des groupes sur les avantages qu'ils sont susceptibles d'obtenir, un débat oppose ceux qui estiment que les partis au gouvernement privilégient leur électorat dans l'attribution des politiques distributives[69], ou au contraire les segments électoraux les plus disputés[70].

Dans un article très remarqué, A. Schneider et H. Ingram avancent que la capacité des différents groupes sociaux à se faire entendre du gouvernement ne dépend pas seulement de leurs ressources, mais aussi de leur construction sociale au sens de « caractérisations ou images populaires des personnes ou groupes dont le comportement et le bien-être sont affectés par l'action publique. Ces caractérisations sont normatives et évaluatives, présentant les groupes en termes positifs ou négatifs à travers des langues symboliques, des métaphores et des histoires »[71]. Elles interviendraient dans les calculs de réélection lorsque les élus anticipent la réaction du groupe cible lui-même (et celle des autres) sur une mesure particulière lui bénéficiant ou lui nuisant. Les élus auraient tendance à cibler les politiques distributives sur les groupes à la fois puissants et perçus de manière positive dans la société, tandis que les groupes « dépendants », qui suscitent la sympathie mais se mobilisent peu, font plutôt l'objet de mesures symboliques permettant de prouver une préoccupation sans devoir allouer de ressources.[72]

Le caractère stratégique du public des « retraités »

Ces hypothèses éclairent les débuts du mandat présidentiel de N. Sarkozy. De nombreuses mesures distributives profitaient en effet à des segments électoraux qui pouvaient être considérés comme stratégiques : c'était le cas du bouclier fiscal et de l'exonération de droits de succession pour les ménages les plus fortunés, du remboursement des frais de scolarité pour les expatriés, des exonérations fiscales et de charges sociales pour les entrepreneurs ou encore de la diminution de la TVA pour le secteur de la restauration. Bien que s'adressant à une population moins favorisée, la hausse du minimum vieillesse répond à la même logique, et vise une population qui cumule de nombreuses caractéristiques des groupes susceptibles de bénéficier, selon la théorie, de politiques distributives : une mobilisation forte, l'occupation d'un segment électoral pivot et, s'agissant des retraités les plus pauvres, une perception sociale positive.

Les retraités constituent en outre un groupe social mobilisé au sens large. La mise à l'agenda du problème de la pauvreté des titulaires du minimum vieillesse a ainsi été portée par un ensemble d'associations et de syndicats de retraités. Afin de pallier la faible mobilisation des retraités, le manque de subventions publiques à leurs organes représentatifs, et la focalisation des syndicats sur les problèmes des actifs, plusieurs associations et branches « retraités » de syndicats ont fondé, en 2000, la Confédération française des retraités (CFR). À chaque élection présidentielle, des représentants de la CFR rencontrent des membres de l'équipe de chacun des candidats afin de soumettre des propositions. En 2007, deux d'entre eux – Jean Catherine, président délégué de la CFR, et Sylvain Denis, président de la Fédération nationale des associations de retraités (FNAR) – ont ainsi longuement rencontré F. Fillon qui s'est montré sensible à la demande d'une augmentation des petites retraites[73].

---

[68] *Op. cit. supra*, p. 111.
[69] Cox and McCubbins 1986, *op. cit*.
[70] Dixit and Londregan 1996, *op. cit*.
[71] Schneider et Ingram 1993, *op. cit.*, p. 334.
[72] *Op. cit. supra,* p. 338.
[73] Entretien téléphonique avec Sylvain Denis, 20 octobre 2016.

Une fois les élections passées, conformément à ce qui avait été convenu lors de ce rendez-vous, ces acteurs sont restés en contact avec plusieurs cabinets ministériels, en particulier ceux de F. Fillon, Xavier Bertrand (travail) et Roselyne Bachelot (santé), tout en s'efforçant d'attirer l'attention des médias sur les problèmes de pauvreté des retraités. Cette mobilisation est entrée en résonance avec les alertes lancées par le COR, dont le rapport remis au Premier ministre fin 2007 comporte un chapitre relatif au niveau de vie des retraités, et tout particulièrement des bénéficiaires du minimum vieillesse[74], et par la CNAV, dont la présidente appelle à un relèvement de l'ASPA, insistant pour que « N. Sarkozy ne se contente pas d'un effet d'annonce avant les élections municipales »[75].

Les pressions exercées sur l'équipe de campagne de N. Sarkozy ont été maintenues au cours du mandat. Dans un communiqué commun paru trois jours avant le premier tour des municipales, six unions confédérales de retraités ont appelé à une journée nationale d'action pour exiger « une augmentation immédiate » des retraites, avec une grande manifestation à Paris et 70 autres rassemblements. À cette occasion, une délégation de représentants syndicaux a été reçue à Matignon par un conseiller du Premier ministre[76]. Ce type de rendez-vous avait déjà eu lieu à plusieurs reprises, comme son conseiller social à propos des syndicats et des associations de retraités : « À intervalles réguliers, ils se manifestaient en disant : "Il y avait des engagements de pris, où ça en est ?" »[77]. Ces organisations n'ont pas seulement sollicité l'exécutif, mais également sensibilisé les parlementaires en mobilisant des ressources considérables. Des membres de la CFR, par exemple, se sont adressés dès la campagne pour les élections législatives de 2007 à l'ensemble des candidats. Après le scrutin, cette stratégie coûteuse a été redéfinie pour cibler les députés à la fois influents, familiers des dossiers touchant les retraités, ayant affiché leur intérêt au cours de la campagne, et susceptibles de se mobiliser[78].

Si les syndicats et associations de retraités sont loin d'appartenir aux groupes d'intérêt les plus puissants, la période qui nous intéresse a été marquée par un activisme intense de leur part, pris d'autant plus au sérieux que les retraités se distinguent par un niveau de participation électorale nettement supérieur à la moyenne[79]. Le concept de « pouvoir gris » remporte un succès croissant dans la littérature pour rendre compte de la surreprésentation des plus âgés dans l'électorat et des stratégies de ciblages des campagnes électorales et des politiques distributives qu'elle induit.[80] De surcroît, ils constituaient un cœur de cible de l'électorat de la droite en général[81], et de N. Sarkozy en particulier puisqu'au deuxième tour de l'élection présidentielle

---

[74] 5e rapport du COR : *Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008*, Paris, la Documentation française, 21 novembre 2007, notamment la « fiche 5 », p. 39 *sq*. : <http://www.cor-retraites.fr/article321.html>, consulté le 31 janvier 2017.

[75] *Les Échos*, 6 février 2008.

[76] *L'Est Républicain*, *L'Humanité* et *Les Échos* du 6 mars 2008 ; *Le Télégramme* du 7 mars.

[77] Entretien avec Éric Aubry, membre de l'équipe en charge du programme de l'UMP en 2007, puis conseiller social de François Fillon de 2007 à 2011.

[78] Entretien avec S. Denis, précité.

[79] Christelle Rieg, « 43 millions d'électeurs en France », *Insee première*, 1369, septembre 2011, p. 1-4.

[80] Peter Vanhuysse et Achim Goerres (dirs.), *Ageing Populations in Post-Industrial Democracies: Comparative Studies of Policies and Politics*. New York : Routledge ; Scott Davidson, « Grey Power, School Gate Mums and the Youth Vote: Age as a Key Factor in Voter Segmentation and Engagement in the 2005 UK General Election ». *Journal of Marketing Management*, 2005, vol. 21, n°9-10, p. 1179-1192 ; Achim Goerres, *The political participation of older people in Europe: the greying of our democracies*. Macmillan, Basingstoke, 2009 ; Jean-Philippe Viriot-Durandal, « Le « pouvoir gris » du lobbying au pouvoir sur soi ». *Gérontologie et Société,* 2012, vol. 35, n°143, p. 23-38 ; Craig Berry, « Young People and the Ageing Electorate: Breaking the Unwritten Rule of Representative Democracy ». *Parliamentary Affairs*, 2014, vol. 67, n°3, p. 708-725.

[81] L'alignement majoritaire des cohortes nées avant la deuxième guerre mondiale est un phénomène ancien, comme le montre Vincent Tiberj, « Une politique des cohortes ? », dans *Les citoyens qui viennent : comment le renouvellement générationnel transforme la politique en France*, Paris, Presses universitaires de France, 2017, p. 203-254.

de 2007, les électeurs de plus de 60 ans avaient ainsi voté pour lui à plus de 70% et représentaient près d'un tiers de son électorat[82].

Les retraités correspondent donc bien à ce que P.S. Martin désigne comme un « public actif et attentif ». Leur centralité dans les soutiens de N. Sarkozy a vite fragilisé le président. La détérioration de sa cote de popularité, après l'état de grâce de l'été 2007, a été en effet particulièrement rapide chez les seniors. *Le Monde* du 22 janvier 2008 commente :

> « L'alerte est encore plus nette parmi les personnes âgées, pourtant l'un des socles de son électorat. Le chef de l'État aurait perdu dix points en deux mois dans cette catégorie d'âge, selon le dernier sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche* du 20 janvier. Et même dix-huit points, selon les enquêtes de TNS-Sofres pour *Le Parisien*. Le président de la République veut donc partir à la reconquête de cette population, qui compte 13 millions de retraités »[83].

Les électeurs les plus âgés semblent déçus par l'exposition de la vie privée du président, par ses projets de modification des conditions d'exonération de la redevance audiovisuelle et d'adoption de franchises médicales, mais aussi par l'absence de mesures dédiées aux retraités, qui sont peu concernés par la politique de remboursement des intérêts d'emprunt et par les mesures permettant de « travailler plus pour gagner plus ».

Le minimum vieillesse profite aux retraités les plus modestes, dont la situation matérielle était largement jugée intolérable, voire « honteuse » selon F. Bayrou[84]. Si, comme le soulignent A. Schneider et H. Ingram, le groupe cible des « pauvres » considéré dans son ensemble peut faire l'objet de constructions sociales négatives les présentant, par exemple, comme « des personnes paresseuses profitant du travail des autres », les titulaires du minimum vieillesse échappent à ce cadrage défavorable parce qu'ils sont retraités.

En outre, il existait une sorte de jeu sur les publics effectivement concernés par la réforme, d'une part, et perçus comme tels, d'autre part. La revalorisation est présentée par le président et le gouvernement comme un geste en faveur des « petites retraites » ; elle constitue ainsi l'unique réponse aux questions parlementaires évoquant de près ou de loin les retraites modestes. Plus largement, elle est affichée comme une solution au déclin du pouvoir d'achat de l'ensemble des retraités. Elle ne concerne pourtant qu'une petite partie de cette population et exclut même, comme nous y reviendrons, les couples parmi les bénéficiaires du minimum vieillesse. Malgré les réactions des syndicats de retraités[85] et de plusieurs associations contre

---

[82] Philippe Guibert, Alain Mergier, « La minorité silencieuse : étude sur les retraités », *Essais de la Fondation Jean Jaurès*, 2012, 44 p. ; Sylvie Strudel, « L'électorat de Nicolas Sarkozy : "rupture tranquille" ou syncrétisme tourmenté ? », *Revue française de science politique*, 57 (3), 2007, p. 459-474.

[83] Voir aussi *Le Monde*, 2 mars 2008.

[84] *Le Figaro*, 21 mars 2007. Lors de la conférence de presse où il présente son programme, le 4 avril, le candidat du Modem insiste à propos de sa promesse de relever le minimum vieillesse : « C'est une des seules mesures réellement dépensières ou réellement chères de ce que nous avons décidé là. Nous l'avons fait exprès. Nous considérons qu'il n'est pas normal que, après une vie de travail, une femme ou un homme en soit réduit à vivre avec 635€ par mois. »

[85] *L'Humanité* du 6 février 2008 commente par exemple : « Non négligeable, l'effort annoncé doit être relativisé : ainsi augmenté, le minimum vieillesse resterait au-dessous du seuil pauvreté. Surtout, il laisse entier le problème du pouvoir d'achat des 13 millions de retraites, en recul constant depuis des années. Et là, le gouvernement n'est pas parti pour inverser la tendance : pour 2008, les pensions ont été royalement relevées de 1,1 %, soit moins que le rythme actuel de l'inflation (2,5 %). Quant aux basses pensions proprement dites, abusivement assimilées dans son discours au minimum vieillesse, Nicolas Sarkozy n'a, à ce jour, rien promis de précis. Or elles sont légion. » Jean-Marc Ayrault, président du groupe PS à l'Assemblée nationale, compare l'octroi de la prime à une « obole de 16 euros par mois et 50 centimes par jour », *La Charente Libre*, 7 février 2008. Le coup de pouce fut jugé d'autant plus insuffisant qu'il fut annoncé en même temps que d'autres mesures autrement plus coûteuses, telles que la revalorisation du salaire des fonctionnaires (estimée à 3 milliards d'euros par le ministre du Budget) et le plan pour les banlieues (chiffré à un milliard d'euros par la secrétaire d'État à la ville).

l'exclusion du dispositif des « 3,5 millions de petites pensions »[86], l'exécutif a entretenu à dessein la confusion : le coût de la réforme a été limité en l'axant sur un nombre restreint de personnes, mais ses retombées électorales ont été maximisées par une communication évoquant les « petites retraites » dans leur ensemble.[87] Ce jeu de cibles est essentiel à la compréhension d'une décision qui, dans l'absolu, présentait un ratio coût/bénéfices peu avantageux.

Pour finir, la revalorisation de l'ASPA recueillait un large assentiment dans la population. Ce consensus a été attesté par divers sondages publiés en 2008, qui ont sans doute pesé dans la décision de N. Sarkozy : selon un sondage TNS Sofres publié par *Le Parisien* le 5 février 2008, 74% des enquêtés jugeaient le niveau de vie des retraités insatisfaisant ; en décembre, un autre sondage réalisé par *OpinionWay* situait la hausse du minimum vieillesse au sommet des mesures les plus largement approuvées, avec 94% d'opinions favorables.[88]

La modulation du poids des cibles par le contexte de compétition politique

Les recherches sur les considérations électorales intervenant dans le ciblage des politiques distributives suggèrent que les segments électoraux les plus « contestés » sont visés en priorité. Ceci dépend, comme nous l'avons vu, du comportement électoral de ces groupes, en termes de mobilisation et de volatilité d'une élection à l'autre, mais aussi des positions adoptées par les autres partis (ou candidats) et du degré de compétition politique concernant les enjeux chers à ces groupes. Ainsi, les partis politiques seraient incités à se préoccuper des clientèles électorales auxquelles des formations concurrentes sont susceptibles de s'adresser.[89] Ceci expliquerait notamment pourquoi la proportion de dépenses ciblées est positivement corrélée à la volatilité électorale[90] et pourquoi les membres du Congrès américain sont d'autant plus actifs dans les *pork-barrell politics* que leur réélection s'avère serrée[91].

Dans le cas qui nous intéresse, le contexte de compétition politique est également susceptible d'avoir joué. L'anticipation à un second tour qui s'annonçait de longue date comme un face-à-face avec le ou la candidat(e) du PS conduisit N. Sarkozy à adopter une stratégie d'ouverture vis-à-vis de certaines thématiques, idées ou personnalités de la gauche[92]. Comme nous l'ont expliqué plusieurs membres de son équipe, l'enjeu était à la fois de nuancer son image libérale et autoritaire, et de ne pas se laisser enfermer dans le carcan de positions partisanes auxquelles il s'identifiait peu. Le candidat leur a ainsi demandé de travailler « sans tabou », « d'ouvrir les portes » et a défini avec Emmanuelle Mignon, directrice des études à l'UMP et responsable de l'élaboration de son programme, une méthode de travail appuyée sur des échanges avec des experts, dont beaucoup venaient de la gauche. Selon E. Mignon, un atout majeur de la campagne de N. Sarkozy était précisément cette capacité à « faire son marché » parmi les propositions de son équipe « assez pluraliste », qui comprenait des libéraux et des

---

[86] AFP Infos économiques, 28 février 2008.

[87] Le caractère disproportionné de la perception des effets de la réforme par rapport à son incidence réelle a été souligné par J. Lenain, dans l'entretien précité.

[88] *Le Figaro*, 6 décembre 2008. *Marianne* du 13 décembre 2008 ironisera sur ce sondage, présenté comme une opération de communication pro-Sarkozy, s'appuyant sur des questions portant sur les mesures les plus consensuelles, comme la hausse du minimum vieillesse, pour constater l'assentiment des Français face au plan de relance de N. Sarkozy dans son ensemble.

[89] D. Rueda, 2005, *op. cit.* ; G. Picot « Party systems and social policy: A historical comparison of Italy and Germany ». *West European Politics*, 2014, vol. 37, n°1, p. 138-158.

[90] Allan Drazen et Marcela Eslava, « Pork Barrell Cycles ». *NBER Working Paper* 12190, p. 2.

[91] Robert M. Stein et Kenneth Bickers, « Congressional Elections and the Pork Barrell ». *Journal of Politics*, 1994, vol. 56, n°2, p. 377-399.

[92] David Revault d'Allonnes, « Opération "Ouverture" », *Esprit*, 11 (Qu'est-ce que le sarkozysme ?), novembre 2007, p. 62-73.

gaullistes-sociaux, des conseillers plus intéressés par les questions régaliennes ou par les valeurs : « Chaque fois qu'une proposition lui permettait d'équilibrer son programme sur la gauche, il la gardait »[93].

Plusieurs autres observateurs vont jusqu'à parler de stratégies de « préemption » ou d'« appropriation » des enjeux de la gauche dans les analyses de la compétition électorale[94]. Il s'agissait en l'occurrence de contester la prééminence de la gauche sur des thématiques importantes comme le pouvoir d'achat ou la lutte contre la pauvreté[95]. De nombreux témoignages attestent de cette stratégie d'appropriation. Dans son récit de la campagne, Georges-Marc Benamou cite, par exemple, N. Sarkozy s'exprimant au cours d'une réunion :

> « "Et vous allez voir… Ce n'est pas fini… Je vais vous étonner… On va tout piquer à la gauche. Il ne va plus rien leur rester. […] C'est simple : il suffit de s'emparer des mots, de leurs mots, de les préempter en quelque sorte". Il attend son effet et reprend, l'œil allumé : "Vous les dépossédez, et du coup, ils vous appartiennent. Pouf, vous sautez dessus, et ils vous appartiennent" »[96].

Les rédacteurs du programme social de N. Sarkozy font ainsi un parallèle entre la hausse de l'ASPA et la promesse de créer le RSA :

> « C'était l'idée : il doit y avoir un plus pour ceux qui sont les plus démunis, laissés au bord du chemin. Avec un souci d'équilibre social du programme présidentiel. […] L'idée qu'il doit y avoir une politique de lutte contre les inégalités sociales : ce n'est pas un monopole de la gauche ! La lutte contre les inégalités sociales c'est un sentiment et une politique partagés à droite aussi […] Il y a quand même dans le champ social un certain nombre de points qui sont vraiment communs »[97].

> « Vous vous apercevez, d'ailleurs, que sous la Ve République, un président de gauche est à un moment donné obligé de faire avec l'économie, les entreprises – tout ça valait pour Mitterrand, pour Hollande – et un président de droite est obligé de faire avec la question sociale et pense que quand on traverse une crise, il faut garder les rustines et même en rajouter d'autres. »[98]

Une fois N. Sarkozy élu, cette aspiration à intégrer certaines sensibilités de gauche s'est traduite par « l'ouverture » du gouvernement à des personnalités issues de la gauche, mais aussi, de façon moins visible, dans le choix des conseillers à l'Élysée, qui sont recrutés bien au-delà du cercle des proches du président, parmi les « chiraquiens », les « gaullistes sociaux » et jusque dans l'équipe de S. Royal[99]. La formulation et la réalisation de l'engagement à revaloriser les petites retraites s'inscrivent dans cette logique, permettant à N. Sarkozy de concurrencer la gauche sur son propre terrain.

3. Les indices du caractère stratégique de la décision

Si le candidat, son équipe et les élus de la majorité ont pu être convaincus par le problème de fond et l'urgence qu'il y avait à agir, nous avons montré qu'ils avaient aussi indéniablement un

---

[93] Entretien avec Emmanuelle Mignon, précité.
[94] I. Guinaudeau, S. Persico, "What is Issue Competition? Conflict, Consensus and Issue Ownership in Party Competition", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 24 (3), 2014, p. 312-333.
[95] Joseph Confavreux, Jade Lindgaard, *op. cit.*
[96] G.-M. Benamou, *Comédie française : choses vues au cœur du pouvoir*, 1re éd., Paris, Fayard, 2014, p. 114.
[97] Entretien avec É. Aubry, précité.
[98] Entretien avec T. Saussez, conseiller de N. Sarkozy pour sa stratégie de communication, puis délégué interministériel à la communication et directeur du *Service d'information du gouvernement*, d'avril 2008 à octobre 2010.
[99] Ces conseillers ont travaillé dans des domaines aussi essentiels que le dialogue social et la politique économique.

intérêt stratégique à faire des propositions spécifiques à destination des retraités les plus pauvres. L'analyse des modalités et des séquences de la réalisation de cet engagement révèle plusieurs indices corroborant son caractère stratégique : la prise de décision précipitée, voire improvisée, à l'approche des élections municipales de 2008, et l'adoption d'un *policy design* permettant de maximiser la visibilité de la mesure.

La temporalité de la décision

Une riche tradition de recherche s'est développée autour de la question des cycles politiques et électoraux, à partir de l'hypothèse selon laquelle les gouvernementaux auraient tendance à séquencer leurs réformes fiscales et leurs dépenses en fonction des échéances électorales[100]. Dans la mesure où les citoyens semblent se prononcer sur la base des informations politiques les plus récentes[101], il serait rationnel pour l'exécutif de prendre les mesures impopulaires en début de mandat et d'adopter des mesures distributives ciblées à l'approche des échéances électorales.

C'est précisément ce que nous observons dans le cas qui nous intéresse, puisque l'annonce intervient un mois avant les élections municipales de 2008. Cette chronologie et la rapidité de la décision sont d'autant plus remarquables que la promesse n'avait plus guère été évoquée dans les discours politiques et médiatiques une fois N. Sarkozy élu. Au cours de l'été 2007, plusieurs députés de l'opposition[102] et de la majorité[103] avaient interrogé le gouvernement sur ses modalités d'application, mais ces questions ne firent pas l'objet d'une réponse avant les décisions du printemps 2008. Le 11 septembre 2007, le président avait toutefois réitéré son engagement à revaloriser les petites pensions[104].

Le graphique 1, issu de l'analyse fine de la presse et des archives de l'Assemblée nationale, montre que c'est seulement début 2008, lorsque les conseillers du président et du Premier ministre prennent la mesure de la dégradation rapide de leur cote de popularité et commencent à craindre un vote sanction aux municipales du mois de mars, que les déclarations relatives à une hausse de l'ASPA se multiplient. Le 13 janvier, Claude Guéant, secrétaire général de l'Élysée, désigne les « petites retraites » comme une « préoccupation très vive du président de la République » devant être traitée par le gouvernement « avant l'été »[105]. L'information est confirmée par X. Bertrand qui annonce « la mise en œuvre de promesses de campagne de Nicolas Sarkozy », dont l'augmentation de 25 % du minimum vieillesse « au cours de ce quinquennat »[106]. Le 22 janvier, *Le Monde* révèle que le gouvernement envisage d'accélérer cette revalorisation ; alors qu'il était prévu d'attendre la négociation de la réforme du régime

---

[100] William D. Nordhaus, « The Political Business Cycle ». *The Review of Economic Studies*, 1975, vol. 42, n°2, p. 169-190; André Blais, "Les election affectent-elles les politiques gouvernmentales? Le cas des dépenses publiques". *Revue française de science politique*, vol. 53, n°6, 2003, p. 929-940. Pour un aperçu de la littérature, voir Eric Dubois, « Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus ». *Public Choice*, 2016, voL. 166, n°1-2, p. 235-259..

[101] Larry M. Bartels, *Unequal Democracy : The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton, NJ : Princeton University Press ; Andrew Healy et Gabriel Lenz, « Substituting the End for the Whole: Why Voters Respond Primarily to the Election-Year Economy ». *American Journal of Political Science*, 2013, vol. 58, n°1, p. 31-47.

[102] Des questions écrites sont adressées par Sandrine Hurel (PS) le 24 juillet 2007, Huguette Bello (Gauche Démocrate et Républicaine) le 16 octobre 2007, Martine Lignières-Cassou (PS) le 18 octobre 2007 et Michèle Delaunay (PS) le 30 octobre 2007.

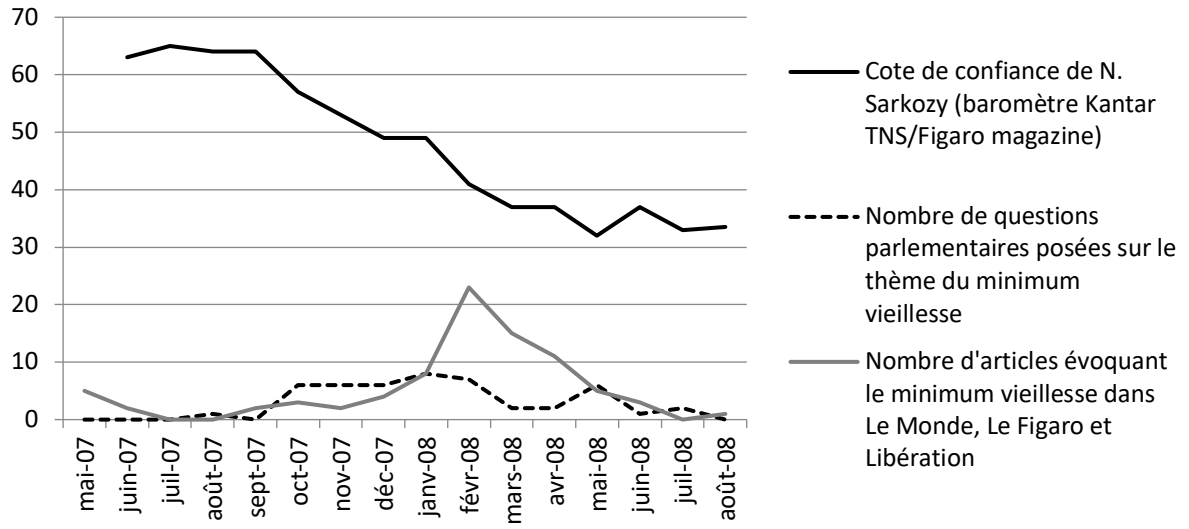
[103] *Cf.* les questions écrites posées par Yvan Lachaud le 24 juillet 2007, Jean-Marie Morisset le 31 juillet 2007, Bérangère Poletti du 14 août 2007 et Gabriel Biancheri le 16 octobre 2007.

[104] *Reuters*, 11 septembre 2007.

[105] *La Tribune* et *Le Midi Libre*, 14 janvier 2008.

[106] *Le Monde*, 18 janvier 2008.

général des retraites, le quotidien affirme que le président envisage d'agir « avant les municipales ».



Graphique 1 : Cote de confiance de N. Sarkozy et saillance du minimum vieillesse dans les médias et dans l'arène parlementaire. Sources : portail Europresse, Assemblée nationale, Sofres

À l'approche des élections municipales, les associations de retraités intensifient leurs pressions auprès des députés de la majorité, pour nombre d'entre eux candidats. Des cadres de l'UMP parmi les plus influents plaident pour une telle accélération et exercent des pressions par le biais de questions au gouvernement[107] et de prises de position publiques[108]. De manière plus informelle, ils interviennent auprès des ministres et de leurs cabinets :

> « Bien sûr il y a une pression des parlementaires, qui prend toutes les formes… Questions orales, questions écrites, interventions directes, questions lors des réunions de groupe, à l'Assemblée. C'était pareil pour la revalorisation de l'AAH, l'allocation adulte handicapé. Donc, à la fois les mouvements associatifs ou syndicaux se mobilisent et en parlent directement ou indirectement à leurs élus sur le terrain, et puis aux différents groupes politiques, à Paris… Donc bien sûr, vous avez une pression des parlementaires, de la majorité disant (tape sur la table) : "On me demande : où ça en est, cet engagement ? Qu'est-ce que vous faites ?" »[109].

Les conseillers du président sont toutefois divisés, estimant que la mesure ne permettra pas d'inverser la tendance pour les élections municipales, et qu'il convient de la garder en réserve en perspective de la négociation sur l'allongement de la durée de cotisation[110]. La balance finit par pencher en faveur d'une décision rapide : le 3 février, C. Guéant annonce que l'augmentation du minimum vieillesse est « l'affaire de peu de semaines »[111], mais subit des reproches de plusieurs ministres jugeant cette annonce prématurée[112]. Deux jours plus tard, lors

[107] Voir par exemple celles de Michel Lezeau (4 décembre 2007), Christian Vanneste (17 janvier 2008), Jean-Claude Flory (22 janvier 2008), Charles de Courson (23 janvier 2008), Jean-Pierre Dupont (6 février 2008), George Tron (22 février 2008).
[108] Le 5 février 2008, Philippe Marini, sénateur UMP de l'Oise, déclare lors d'un débat sur la chaîne *Public Sénat* : « Quand on promet 25 % sur cinq ans, on peut s'attendre à ce qu'une partie du chemin soit faite chaque année. Par conséquent, une revalorisation de 5 % du minimum-vieillesse cette année me parait un bon chiffre. Ce serait un minimum. Cela coûterait 360 millions d'euros. Je pense qu'on peut les trouver. », *Les Échos*, 6 février 2008.
[109] Entretien avec É. Aubry, précité.
[110] *Les Échos,* 1er et 7 février 2008.
[111] *Le Figaro économie*, 4 février 2008.
[112] *Le Monde*, 12 février 2008.

de la séance des questions à l'Assemblée, F. Fillon et X. Bertrand se portent garant de la réalisation du relèvement de 25 % du minimum vieillesse en cinq ans[113]. Le 6 février, lors d'une rencontre avec les syndicats pour discuter des réformes de la protection sociale, c'est finalement le président en personne qui confirme cette augmentation, avec 5 % dès 2008[114].

Le caractère improvisé de la réforme

Les entretiens réalisés avec les conseillers de N. Sarkozy et de F. Fillon corroborent l'impression que la mise en œuvre de certains engagements n'était pas déterminée et planifiée, mais décidée de manière plus tactique, en fonction de l'évolution du contexte politique. Si l'équipe présidentielle a très rapidement mis certaines priorités à l'agenda, les autres dossiers n'ont pas fait l'objet d'une démarche méthodique, adossée à un calendrier précis. L'action a été définie « à la petite semaine, en fonction des échéances » : interventions télévisées de N. Sarkozy, chocs externes (économiques, de politique étrangère) et élections. À la recherche des fameuses « annonces » que le président tenait à formuler lorsqu'il prenait la parole, les conseillers ont « pioché » dans le programme. Cette recherche ne suit pas de logique particulière et se fait souvent dans l'urgence, comme l'explique E. Mignon :

> « Ma terreur absolue c'était quand il y avait des émissions : soit "vœux à la presse", soit intervention télévisée. […] On nous informait au dernier moment, […] et il fallait préparer ce que l'on appelait les "annonces". Chacun allait chercher dans son panier ce qu'il pouvait faire comme "annonce" »[115].

Cette absence de séquençage des chantiers sur le quinquennat et la nécessité de travailler dans l'urgence à l'approche de rendez-vous médiatiques ou électoraux éclairent le caractère hésitant et précipité de la décision de revaloriser le minimum vieillesse. En générant des incitations à agir à court-terme, les élections intermédiaires ouvrent des fenêtres d'opportunité pour rappeler les élus à leurs responsabilités :

> « L'habileté n'était pas forcément contradictoire avec la conviction, on peut avoir envie de prendre une mesure et essayer de la prendre au bon moment sur le plan électoral. »[116]

> « Mais c'est d'ailleurs très démocratique. Vous avez pris des engagements. Il y a une élection intermédiaire. Par rapport au tableau que vous évoquiez tout à l'heure, évidemment tout le monde le regarde : "Où en est-on ? Qu'est-ce qu'on a, comment ça s'est mis en œuvre ?". C'est, oui, c'est une piqûre de rappel »[117].

Une visibilité renforcée par le « chèque »

Un autre indice du caractère stratégique de la hausse de l'ASPA réside dans ses modalités de réalisation. Lors de l'annonce, N. Sarkozy précise que les titulaires recevront 200 €, sous forme de chèque, dès le mois d'avril 2008, comme « à valoir » sur la hausse à venir. Ce dispositif, entériné par un décret du 9 mars 2008 prévoyant que la prime serait versée avant la fin du

---

[113] Deuxième séance du 5 février 2008, dont le compte-rendu est disponible sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2007-2008/20080116.asp>, consulté le 31 janvier 2017.
[114] *Centre Presse*, *L'Est Républicain* et *Les Échos* du 7 février 2008.
[115] *Op. cit. supra*.
[116] Entretien avec T. Saussez, précité.
[117] Entretien avec É. Aubry, précité.

mois[118], lui permet, par anticipation, de maximiser les retombées espérées de cette décision. Cette mesure est présentée par les médias comme un « cadeau électoral », destiné à raviver la popularité du président et de son parti à l'approche des élections municipales, et l'opposition ne manque pas de critiquer ce caractère électoraliste[119]. La mesure n'était pas inédite. En 2004 déjà, le gouvernement de J.-P. Raffarin avait alloué une prime de 70 € aux bénéficiaires de petites retraites[120] ; plus récemment, en 2014, une prime de 40 € a été versée par le gouvernement de Manuel Valls à tous les titulaires de pensions inférieures à 1 200 € mensuels[121]. De manière plus générale, les études des stratégies distributives révèlent que leur conception répond souvent plus à des impératifs de visibilité que d'efficacité.[122] Plutôt que d'investir dans des services publics générant des bénéfices diffus, comme le système éducatif, les gouvernements préfèrent mettre en place des programmes plus ciblés et plus palpables, comme la construction d'infrastructures ou la distribution de chèques permettant de soutenir la consommation.[123] Ils privilégient par exemple le financement de la gestion des conséquences des désastres naturels à celui des mesures de prévention, dans la mesure où ces dernières resteront souvent ignorées des électeurs.[124]

Les flottements qui entourent les modalités d'attribution du chèque de 200€ sont également révélateurs de son caractère improvisé. Lors de la consultation préalable des caisses de retraites qui doivent mettre en œuvre la mesure, Danièle Karniewicz, présidente de la CNAV, déplore le manque de précision du décret sur la nature du chèque et les modalités de son financement[125]. Le conseil de la CNAV rend un avis favorable, après confirmation qu'il s'agira d'une prime (et non d'une avance), qui n'aura pas vocation à être récupérée mais sera néanmoins prise en compte dans le calendrier des revalorisations, et que le coût de cette mesure, estimé à 120 millions d'euros, ne pèsera pas sur la trésorerie de la CNAV[126]. La prime sera effectivement versée à l'ensemble des titulaires du minimum vieillesse, y compris aux 105.000 bénéficiaires qui vivent en couple et seront exclus de la hausse inscrite au budget 2009 de la Sécurité sociale. Le chèque restera acquis à ces bénéficiaires, faute de solution réaliste pour le récupérer.[127]

---

[118] Décret n° 2008-241 du 7 mars 2008 portant attribution d'un versement exceptionnel aux personnes bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, de l'allocation supplémentaire vieillesse et de l'allocation viagère aux rapatriés âgés.

[119] *Les Échos* du 6 février 2008 relate les propos tenus, lors d'un débat télévisé avec Ph. Marini, par Jean-Marie Le Guen, député PS, qui accuse Sarkozy de faire de la « distribution électorale ». Le 7 février 2008, *L'Humanité* intitule un article « Sarkozy fait un chèque électoral aux "vieux" pauvres ».

[120] Décret n° 2004-1491 du 30 décembre 2004 portant attribution d'un versement exceptionnel aux personnes bénéficiaires de l'allocation supplémentaire de l'article L. 815-2 du Code de la sécurité sociale et de l'allocation viagère aux rapatriés âgés.

[121] Décret n° 2014-1711 du 30 décembre 2014 instituant un versement exceptionnel au bénéfice des titulaires de pensions de retraite inférieures à 1 200 € mensuels.

[122] Effectivement, plusieurs études ont montré que les intentions de vote pour les sortants sont moins influencées par les dépenses publiques réelles que par leur perception. Par exemple : Stein et Bickers 1994, *op. cit.*

[123] Anna de la O, *Crafting Policies To End Poverty in Latin America.* New York, Cambridge University Press, 2010 ; Pop-Eleches et Pop-Eleches 2012, *op. cit.*

[124] « Applied to the voting context, [the peak-and-end] heuristic suggests that the event associated with the highest utility level and the final event in the election cycle most strongly affect voters' evaluations. […] If retrospective judgement follows the "peak-and-end" rule, then voters should receive the highest utility from very intense, extremely targeted beneficial policies, and these should generate the most pronounced and durable electoral rewards if incumbents deliver them immediately prior to the election. » Michael M. Bechtel et Jens Hainmueller, « How Lasting is Voter Gratitude ? An Analysis of the Short-term and Long-term Electoral Returns to Beneficial Policy ». *American Journal of Political Science*, 2011, vol. 55, n°4, p. 851-857.

[125] *La Tribune*, 4 mars 2008.

[126] *Les Échos*, 6 mars 2008.

[127] *Le Parisien*, 27 avril 2009.

Une réforme en trompe-l'œil

Les processus de mobilisation politique reflètent les caractéristiques des groupes concernés par les avantages générés par la mesure, mais aussi de ceux qui en supportent le coût. James Q. Wilson estime par exemple qu'une mesure comportant des coûts concentrés et des avantages diffus serait plus susceptible de se heurter à la mobilisation d'intérêts antagonistes qu'une mesure générant des avantages concentrés mais dont le coût est diffus. De ce point de vue, les politiques sociales – qui profitent à des groupes précis mais sont financés par la collectivité – seraient amenées à se développer, puisque les bénéficiaires se mobilisent alors que les contribuables ne le font pas.[128] Walter Korpi et Joakim Palme affirment, au contraire, que les politiques sociales ciblées sur une catégorie spécifique de la population tendent à être moins bien acceptées socialement que des prestations plus universelles[129]. Des travaux ont montré qu'en France, comme dans d'autres pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Italie), l'acceptabilité sociale des prestations perçues par les retraités augmente avec l'âge[130]. Dans son rapport préparatif au « rendez-vous » de 2008 sur les retraites, le COR mettait ainsi en garde contre une brusque hausse de 25 % du minimum vieillesse et considérait que l'écart avec la retraite des salariés ayant effectué une carrière complète au Smic devait « rester significatif si l'on souhaite continuer de valoriser le travail »[131].

Si ces travaux parviennent à des conclusions contradictoires, ils nous incitent à tenir compte non seulement des cibles d'une réforme, mais aussi des réactions de ceux qui la financent. Dans le cas qui nous intéresse, la mesure ne s'est heurtée à aucune résistance politique ou administrative. Au-delà de la construction sociale « positive » du groupe des retraités les plus modestes et du consensus qui existait sur l'urgence d'améliorer leur situation matérielle, notre enquête montre que la réforme a pu être financée sans difficulté parce que son coût était moins élevé qu'il n'y paraissait et parce que l'exécutif a eu recours à un cadre légal et budgétaire très opaque.

Si la promesse a pu être perçue comme un geste significatif pour les petites retraites dans leur ensemble, l'ampleur de la hausse effective était, comme nous l'avons vu, bien plus restreinte. La décision de ne pas appliquer la mesure aux couples, concédée à Bercy dans le souci de limiter le « coût pour les finances publiques » et de « gagner un peu de temps »[132], fut fortement critiquée par les parlementaires. Elle fut défendue par X. Bertrand[133], qui accepta néanmoins de constituer un groupe de travail pour envisager la question. Mais, à terme, hormis le chèque de 200€ qui leur resta acquis, le minimum vieillesse des couples mariés ne bénéficia que des

---

[128] James Q. Wilson, Political Organizations, New York, Basic Books, 1973 ; James Q. Wilson, *American Government : Institutions and Policies*. Lexington, MA : Heath, 1986.

[129] Walter Korpi, Joakim Palme, "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, 63 (5), 1998, p. 661-687.

[130] Marius R. Busemeyer, Achim Goerres, Simon Weschle, "Attitudes towards Redistributive Spending in an Era of Demographic Ageing: The Rival Pressures from Age and Income in 14 OECD Countries", *Journal of European Social Policy*, 19 (3), 2009, p. 195-212 ; Tom W. Smith, Report *Public Support for Governmental Benefits for the Elderly Across Countries and Time*, OECD, Chicago, National Opinion Research Center/University of Chicago, 2000.

[131] Voir aussi *Les Échos* du 7 février 2008.

[132] Entretien avec É. Aubry, précité.

[133] « L'effort consenti concerne effectivement les personnes seules, considérées comme les plus fragiles. C'est envers elles que nous avions pris les engagements les plus forts pendant la campagne » (*L'Humanité*, 6 novembre 2008 ; voir également *Le Parisien*, 5 novembre 2008 et *Les Échos*, 6 novembre 2008). Certaines études suggéraient effectivement que les personnes en couple touchant le minimum vieillesse se situaient au-dessus du seuil de pauvreté, par exemple : Bernard Aubert, « Seuils de pauvreté et montants des minima sociaux. Remarques sur les usages et les discours », *Recherches et prévisions*, 50-51 (1), 1997, p. 77 et la note n° 7 p. 79 ; Hélène Chaput, Katia Julienne, Michèle Lelièvre, 2007, *op. cit.*, p. 74-77.

hausses réglementaires indexées sur l'inflation[134]. Plus largement, la question de la revalorisation des prestations généralement associées au minimum vieillesse (allocation supplémentaire invalidité, allocation aux adultes handicapés, rentes accident travail) fut totalement occultée[135].

Par ailleurs, la hausse du minimum vieillesse fut en apparence indolore. La réforme fut imputée au FSV, et non budgétée. La présidente de la CNAV et les syndicats ont immédiatement émis des doutes sur cette approche des choses[136]. D. Karniewicz nota que le FSV avait déjà une créance envers la CNAV et s'interrogea : « Le FSV va-t-il accroître cette créance ou bien verser une somme aux régimes de retraite, et si c'est le cas, dans quel délai ? »[137]. Un récent rapport d'information du Sénat[138] révèle que le FSV n'a jamais reçu les recettes supplémentaires destinées à compenser ces dépenses, qui ont simplement aggravé son déficit[139]. Le rapport dénonce spécifiquement les primes attribuées par voie de décret, sans qu'aucun financement ne soit prévu[140]. Il qualifie le FSV de fonds « fourre-tout », auquel ont été imputées au fil du temps diverses réformes, sans rapport direct avec son objet initial. Dans un autre rapport, les sénateurs rappellent que le FSV présente de graves risques juridiques et un déficit considérable, et que ses ressources sont très aléatoires, puisque modifiées à 18 reprises en 23 exercices budgétaires[141]. Le cadre légal spécifique du financement de la Sécurité sociale ménage donc des marges de manœuvre importantes, permettant d'évacuer la question du coût d'une mesure par ailleurs populaire :

> « La promesse de campagne du Président d'augmenter de 25% l'ASPA a été tenue, mais financée dans le cadre du budget de la sécurité sociale et non pas de celui de l'Etat. La répartition des tâches faisait que je n'avais pas la responsabilité directe du suivi de ces arbitrages relevant de la sécurité sociale. Pour ma part, je regrette l'existence de ces tuyauteries complexes mises en place depuis des décennies entre l'Etat et la sécurité sociale qui conduisent à séparer la prise de décision sur les dépenses de sécurité sociale et de l'Etat. »[142].

L'absence de financement du relèvement du minimum vieillesse n'est pas un cas isolé et constitue une tendance lourde de la gestion publique des dernières décennies. Du côté des ministères, les contraintes budgétaires sont bien réelles : de nombreux mécanismes de contrôle permettent à Bercy de veiller au respect des enveloppes prévues. En revanche, du côté de la dépense sociale, pareille rigueur n'est pas de mise[143].

---

[134] *Le Parisien*, 27 avril 2009.

[135] *Les Échos* du 7 février 2008.

[136] *Centre Presse*, 7 février 2008. François Chérèque, secrétaire général de la CFDT, déclare : « Tout le monde est d'accord pour une revalorisation du minimum vieillesse, mais les politiques décident des cadeaux et on demande aux partenaires sociaux de trouver les financements ! », *Les Échos*, 7 février 2008 ; *Le Monde* du 8 février 2008. Voir également l'entretien avec F. Chérèque publié par *Les Échos*, 3 avril 2008.

[137] *La Tribune*, 4 mars 2008.

[138] Rapport d'information sur l'avenir du Fonds de solidarité vieillesse, par Mme Catherine Génisson et M. Gérard Roche, sénateurs, n° 668, 8 juin 2016.

[139] Selon *Les Échos* (16 mars 2010), « le FSV devrait être déficitaire de 4,5 milliards d'euros en 2010, qui s'ajoutent au besoin de financement du régime général, supérieur à 10 milliards ».

[140] « Comme en 2014, votre commission s'oppose à un élargissement du périmètre du FSV qui ne prenne pas la forme d'une disposition spécifique en loi de financement. Déjà fortement déficitaire, le FSV a dû financer […] d'un alourdissement de son déficit la prime pour les retraités modestes sur l'exercice 2014 […]. Il ne semble pas opportun que de nouvelles charges puissent être décidées par décret ». Rapport n° 134 fait au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat sur le PLFSS pour 2016, tome VII, Jean-Marie Vanlerenberghe, novembre 2015.

[141] Rapport d'information sur l'avenir du FSV, 2016, *op. cit.*

[142] Entretien avec C. Fontaine, précité.

[143] « L'Etat est soumis depuis 2003 à une « norme de dépenses » qui a d'abord limité la progression d'ensemble de ses dépenses au niveau de l'inflation (« zéro volume »), puis depuis 2011, qui a interdit toute hausse des dépenses mis à part les intérêts de la dette et le coût des pensions des fonctionnaires (« zéro valeur hors dette et

Si la décision de revoir l'ASPA à la hausse n'a pas rencontré d'opposition, c'est donc non seulement parce qu'elle profitait aux retraités les plus pauvres, qui suscitaient largement la sympathie, mais aussi parce que son coût n'a pas été supporté par un groupe en particulier, ni même par le budget annuel de l'Etat. Une telle mesure n'a eu d'impact négatif que pour la collectivité, à long terme, *via* l'accentuation du déficit d'un fonds dont les conséquences sont difficiles à appréhender. C'est tout le contraire des politiques bénéficiant d'un impôt spécifique, comme c'était le cas du minimum vieillesse lors de sa création en 1956, qui a été financé par l'institution de la vignette automobile[144].

Conclusion

L'exemple du minimum vieillesse montre que les critères habituellement avancés pour expliquer la réalisation d'une promesse électorale – l'absence de dépense importante, le bénéficie pour le plus grand nombre, la médiatisation de l'enjeu et sa centralité dans le programme et l'idéologie du candidat et de son parti – ne suffisent pas à expliquer la totalité des situations. L'objectif de cet article était d'importer des cadres d'analyse et des approches d'autres littératures pour comprendre les conditions dans lesquelles cette promesse a été tenue, afin de mettre en évidence des facteurs supplémentaires modulant l'exercice de la responsabilité du président vis-à-vis des citoyens.

Nos observations confirment l'intérêt de repenser les contraintes budgétaires qui, loin de s'exercer de manière systématique, font l'objet d'un processus de (re-)définition fluctuant au gré des dossiers et au fil du mandat. Des marges de manœuvre peuvent ainsi être créées pour l'application du projet présidentiel, en particulier par la conversion de ressources de légitimation tirées de son « mandat démocratique » et par l'inscription de la décision dans un cadre légal souple. Néanmoins, cette capacité à financer les dépenses inscrites au projet présidentiel se réduit au fil du mandat et en période de mauvaise conjoncture économique.

Ainsi, la question des motivations à tenir parole se pose de façon plus forte encore concernant les engagements électoraux comportant une forte dimension budgétaire. Notre étude de cas incite à intégrer à l'analyse de ces motivations les caractéristiques des publics visés par ces engagements. Ce paramètre, central dans l'analyse des politiques publiques distributives, n'a pas été inclus dans l'analyse de la réalisation des programmes alors qu'il est particulièrement pertinent pour rendre compte de l'application des promesses impliquant une dépense. À partir de l'analyse de la hausse de l'ASPA, nous avançons que la mise en œuvre d'une telle promesse est d'autant plus probable que le groupe bénéficiaire est perçu positivement dans la société et dispose de ressources de mobilisation importantes : groupe d'intérêt et réseaux d'influence, mais aussi et surtout, mobilisation électorale. En l'occurrence, les syndicats et associations de retraités sont parvenus à faire valoir cette promesse en

---

pensions »). Cette norme imposée à l'Etat a toujours été très inférieure à l'évolution des dépenses qui était acceptée pour les dépenses de la sécurité sociale, qui représentent pourtant une part du total des dépenses publiques plus importante que celles de l'Etat. Pour la sécurité sociale, il n'existe pas une seule norme mais plusieurs normes d'importance inégale, la principale étant l'ONDAM [objectif national de dépenses d'assurance maladie], pour les dépenses de santé. Certes, celui-ci est plus raisonnable et mieux respecté que dans le passé depuis que des mesures ont été prises pour cela en 2010. Mais on accepte depuis très longtemps et encore aujourd'hui une hausse nettement plus importante des dépenses de sécurité sociale que de celles de l'Etat. Cela signifie que mathématiquement, la France dépense chaque année un peu plus pour le social et un peu moins pour les dépenses d'ordre plus régalien financées par l'Etat (police, justice, défense, éducation nationale...). » *Op. cit. supra*.

[144] Pierre Rosenvallon souligne que les impôts affectés sont à double-tranchant : lorsque la dépense correspondante est jugée très légitime, ils contribuent à améliorer l'acceptation sociale de la fiscalité ; mais si ce n'est pas le cas, le dispositif peut au contraire alimenter sa contestation et la fuite devant l'impôt : Pierre Rosenvallon, « Relégitimer l'impôt ! », *Regards croisés sur l'économie*, 1 (1-Quelle fiscalité pour quels objectifs ?), 2007, p. 16-26.

multipliant les démarches « par le haut », à travers des rendez-vous obtenus à l'Élysée et dans les cabinets ministériels, et « par le bas », en mobilisant les élus de la majorité et les leaders d'opinion. Étant donné le poids des retraités dans l'électorat de N. Sarkozy, ce groupe a suscité une attention privilégiée. Le relèvement du minimum vieillesse a permis au président de redorer son blason auprès des retraités sans rencontrer d'opposition sensible de la part des autres groupes sociaux.

Les décideurs ont veillé à maximiser la perception des bénéfices de la réforme à travers le recours au « chèque » de 200€ et une communication entretenant l'ambiguïté sur les personnes concernées, de manière à laisser entendre qu'un geste était fait en faveur des « petites retraites » dans leur ensemble. Il y a donc eu un véritable jeu sur les cibles mobilisant un cadrage qui a permis à N. Sarkozy à la fois d'adopter une réforme consensuelle, étant donnée la sympathie suscitée par les retraités les plus pauvres, tout en communicant sur une action en faveur des « petites retraites », voire de tous les retraités. Dans le même temps, son coût a été rendu difficilement appréhendable. Les marges d'appréciation dans l'interprétation de ce qui a été promis, se traduisant par des cas de réalisation *a minima*, constituent probablement une piste pour expliquer le décalage entre l'impact significatif des programmes sur l'action publique et leur perception dominante comme un ensemble de promesses qui n'engageraient que « ceux qui les écoutent ». Ces observations nous invitent à mieux intégrer, dans l'analyse du sort des *pledges*, la manière dont ces promesses sont construites, investies et redéfinies au fil de leur histoire. C'est précisément cette plasticité qui reste difficile à restituer dans les grandes bases de données qui doivent nécessairement durcir ce qui est promis afin de pouvoir évaluer la réalisation – et il s'agit là probablement, comme nous y avons déjà fait allusion, d'une raison majeure de l'absence d'intégration, dans la littérature consacrée aux *pledges,* de certains facteurs classiques en sociologie de l'action publique.

On a aussi pu constater que le poids des considérations stratégiques relatives aux publics cibles est d'autant plus important que la compétition politique est forte sur le dossier concerné. Ainsi, les engagements respectés ne se limitent pas aux thèmes-clés du président et de son parti, mais peuvent aussi concerner des dossiers de prédilection de leurs adversaires politiques, suivant une logique de compétition sur enjeux essentielle à la compréhension de la campagne et de l'action présidentielle de N. Sarkozy. Tenir une promesse consensuelle limite les risques de résistances tout en permettant de concurrencer les autres partis sur leur propre terrain.

Deux autres éléments de contexte modulent l'importance des clientèles ciblées par les promesses électorales. D'une part, les crises de popularité de l'exécutif peuvent l'inciter à financer des mesures distributives pour reconquérir les électeurs mécontents. D'autre part, les considérations stratégiques sont alimentées par l'approche d'élections intermédiaires importantes, puisque ces dernières sont conçues comme une mesure du degré de soutien à l'exécutif et à ses politiques. Bien souvent, la littérature sur les cycles électoraux ne prend en considération qu'une élection donnée, et analyse donc les incitations électorales pour un acteur ou une catégorie d'acteurs sur la durée du mandat concerné : elles seraient faibles au début, puis croissantes à mesure que l'échéance électorale approche, tout particulièrement si les responsables espèrent être réélus. On voit, dans le cas qui nous intéresse, que ce schéma un peu simpliste est bousculé par d'autres élections, qui agissent de manière contra-cyclique et incitent les élus à ne pas perdre de vue leurs engagements électoraux tout au long de leur mandat. Ces scrutins intermédiaires deviennent des tests électoraux lorsque l'exécutif connaît une crise de popularité et qu'ils sont investis comme des fenêtres d'opportunité par des groupes sociaux donnés. Ils peuvent alors contribuer à la réalisation de promesses électorales *a priori* peu susceptibles d'être tenues, notamment lorsqu'elles visent des clientèles stratégiques et que les partis d'opposition les reprennent à leur compte, pour en faire un passage obligé de la campagne. Des incitations électorales suffisamment fortes peuvent donc motiver le financement d'une mesure promise, y compris lorsque celle-ci est coûteuse. La hausse du

minimum vieillesse n'est pas un cas unique, et s'est inscrite dans un train de réformes par lesquelles le pouvoir cherchait à satisfaire des clientèles spécifiques, mobilisées et influentes, en prévision d'une échéance électorale délicate. Les candidats sont, en somme, incités à faire des promesses et disposent d'une certaine capacité à les tenir.

Curieusement, toutefois, le relèvement du minimum vieillesse est à peine évoqué dans la communication sur le bilan de N. Sarkozy et dans sa campagne pour l'élection présidentielle de 2012. D'une manière plus générale, cette campagne est axée sur des propositions nouvelles, plutôt que sur son bilan, en vertu du principe que l'on gagne une élection sur un programme. Rétrospectivement, certains proches de N. Sarkozy considèrent que cette absence de communication sur le bilan a été une erreur stratégique, revenant à suggérer que rien n'avait été fait.[145] Les retraités, et en particulier les plus âgés d'entre eux, n'en ont pas moins voté massivement pour lui en mai 2012, demeurant l'une des catégories socioprofessionnelles les plus favorables au président sortant[146].

D'un point de vue méthodologique, cette étude est enfin un encouragement à enrichir les analyses quantitatives par des analyses de cas. Une fois encore, rappelons que cette étude de cas ne vise pas à invalider les théories issues des approches quantitatives analysant la réalisation des promesses sur la base de larges échantillons, mais à compléter les explications qu'elles proposent. Nous ne considérons pas que la décision de relever le minimum vieillesse était improbable dans l'absolu, mais que la littérature sur la réalisation des *pledges* n'offre pas d'explication satisfaisante en l'occurrence. Elle ne rend pas compte du statut particulier des promesses qui font l'unanimité parmi les candidats à une élection, tient peu compte de la nature des destinataires des politiques, et tend à surestimer la capacité institutionnelle et la contrainte budgétaire, ou du moins à ignorer les ajustements dont cette dernière peut faire l'objet. En examinant de manière approfondie un cas 'déviant', qui ne peut être pleinement expliqué par les modèles existants, nous proposons de nouvelles hypothèses, qui méritent d'être testées systématiquement. Nos résultats nous ont incités à revenir au codage des promesses électorales françaises suivant une méthodologie similaire à celle du CPPG, dans l'objectif de compléter, lorsque c'est possible, les variables classiques avec des variables supplémentaires relatives aux groupes ciblés (en positif et en négatif) par les promesses, au *timing* de la réalisation éventuelle et aux cycles de popularité de l'exécutif.

Les méthodologies qualitatives permettent d'éviter de considérer les promesses comme des invariants, faites ou non, tenues ou pas, mais de consacrer plus d'attention à la manière dont elles sont construites et investies par les candidats. Elles permettent aussi de ne pas réduire le coût des promesses à une donnée fixe et d'observer les divers aménagements dont cette donnée peut faire l'objet, selon la manière dont on définit la population-cible d'une mesure et dont on la finance. En somme, il importe de proposer toute une généalogie d'une promesse, du moment où elle est inscrite à l'agenda d'un candidat au moment de sa réalisation, avec tout ce que ce processus comprend d'adaptations, d'effets de mise en scène, de renoncements et d'amendements. L'intégration de ces facteurs, qui occupent une place centrale dans la sociologie de l'action publique, s'avère délicate dans une étude systématique des promesses électorales, les bases de données utilisées étant composées d'items considérés comme invariants. Cette limite méthodologique justifie le recours combinés à différentes approches et méthodes, permettant d'expliquer un plus grand nombre de cas.

---

[145] T. Saussez constate par exemple, lors de l'entretien précité : « J'ai accompagné ce minimum vieillesse, mais il eut sans doute été utile de mieux travailler les cibles. Je pense que la communication gouvernementale vise trop large et qu'en matière de proximité, sur le terrain, le même travail n'est pas fait dans tous les départements et toutes les régions où on manque considérablement de moyens. »

[146] Luc Rouban, « 2012 ou la fracture générationnelle », *Les électorats sociologiques*, 18 (2012 ou la fracture générationnelle), mars 2013, p. 1-5.