

ANALYSE

L'expérimentation législative, un outil pour mieux légiférer ?

La dégradation de la qualité de la loi est un constat désormais banal. Depuis quelques années en effet, le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel, le Parlement et la doctrine universitaire s'emploient à dénoncer l'inflation, la complexité et l'instabilité des lois¹. Pour remédier à ces différents inconvénients, les initiatives se multiplient. Sur le plan interne, le Conseil constitutionnel a consacré en 1999 l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi comme objectif à valeur constitutionnelle² ; le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État ont rédigé en 2005 un *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*. Sur le plan communautaire, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu le 16 décembre 2003 un accord interinstitutionnel intitulé « Mieux légiférer » par lequel ils se sont engagés à veiller « à la qualité de la législation, à savoir sa clarté, sa simplicité et son efficacité ».

C'est dans ce contexte que prend place le recours à l'expérimentation législative. Pouvant être définie comme une méthode consistant à tester par des expériences répétées la validité d'une hypothèse, l'expérimentation est à l'origine une démarche scientifique. **Appliquée aux lois, elle a pour objet de permettre de corriger les éventuelles erreurs commises (« mieux légiférer ») sans pour autant adopter une nouvelle législation (« moins légiférer »)**. On comprend dès lors le succès qu'elle connaît actuellement, succès symbolisé par la réforme du 28 mars 2003 qui a inscrit à l'article 37-1 de la Constitution la possibilité pour la loi de « comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Cette consécration constitutionnelle ne doit cependant pas dispenser de s'interroger sur la notion même d'expérimentation législative. Par ailleurs, l'expérimentation n'étant pas une fin en soi, elle n'est efficace qu'à la condition de respecter un certain nombre de principes. Identifier ces derniers impose de porter le regard vers les expériences étrangères, et plus particulièrement vers l'Allemagne, où la notion d'expérimentation législative est comparable à la notion française.

Loi expérimentale, simulation législative et *sunset law*

Telle qu'elle ressort de la doctrine³ et de la jurisprudence constitutionnelle⁴, **l'expérimentation législative peut se définir comme la mise en œuvre, pour un objet et une durée limités, de dispositions dérogatoires au droit commun en vue de leur éventuelle généralisation après évaluation**. La notion d'expérimentation législative suppose ainsi la réunion de quatre éléments : la loi expérimentale doit porter sur un objet circonscrit ; elle doit être limitée dans le temps ; elle doit conduire à terme à la généralisation ou à l'abandon d'un dispositif ; elle doit préciser les modalités de l'évaluation dont elle fera l'objet.

Sur le fondement de cette définition, l'expérimentation législative doit en particulier être distinguée de deux pratiques qui lui sont proches : les simulations législatives et les *sunset laws*.

La simulation législative consiste à mesurer, généralement par le biais d'indicateurs chiffrés, les effets prévisibles d'une loi avant son adoption : il s'agit donc d'une opération que l'on peut qualifier de fictive. L'expérimentation législative s'en détache dès lors sur deux points : elle prend appui sur une loi déjà votée ; elle nécessite d'évaluer les effets réels d'une norme.

¹ Voir en ce sens Service des études juridiques du Sénat, *La qualité de la loi*, 1^{er} octobre 2007, p. 1-3.

² Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

³ Voir Chevallier J., « Les lois expérimentales. Le cas français » in Morand C.-A. (dir.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 119-151 ; Hoffmann-Riem W., *Fortsetzung der Ausbildungsreform durch Verlängerung der Experimentierklausur*, JuS 1979, 917, p. 56.

⁴ Doit être citée la décision de principe n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 relative à la loi sur les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ; les arrêts de la Cour constitutionnelle allemande en 1978 relatifs à la mise en service d'un réacteur nucléaire expérimental (arrêt Kalkar I) et relatifs au droit de la radiodiffusion en 1981 (BVerfGE 57, 295 (324)) et en 1987 (BVerfGE 74, 297 (339)).

La *sunset law*, très utilisée aux États-Unis, est une loi dont l'application est limitée dans le temps : ainsi contient-elle une clause qui détermine précisément la date à laquelle elle deviendra caduque. Parfois qualifiée d'« expérimentation globale » ou d'« expérimentation grandeur nature », la loi temporaire se rapproche par conséquent de la loi expérimentale en ce qu'elle est limitée dans le temps et suppose de dresser un bilan de son application en vue d'ajuster certaines de ses dispositions. Née de la volonté d'économiser l'argent public, elle a été utilisée aux États-Unis en particulier dans les domaines économique, social et administratif⁵. À titre d'exemple, c'est ainsi que le *Job Training Partnership Act* a été voté en 1982, afin d'offrir aux populations particulièrement défavorisées une aide à la recherche d'emploi. La France a eu également recours à ce type de norme pour tester les modalités d'application de certaines réformes sociales : loi du 17 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse ; loi du 4 août 1982 sur la liberté des travailleurs dans l'entreprise ; loi du 1^{er} décembre 1988 sur le revenu minimum d'insertion ; loi du 29 juillet 1994 sur la bioéthique. Proches des *sunset laws*, les lois expérimentales s'en distinguent néanmoins sur deux points. Le premier tient à l'intention du législateur : dans l'hypothèse d'une *sunset law*, le législateur est certain d'adopter la bonne loi mais pense qu'elle peut être améliorée grâce à une évaluation ; dans l'hypothèse d'une loi expérimentale, le législateur se trouve dans une situation d'incertitude à laquelle l'expérimentation doit remédier. Le second point concerne le périmètre d'application de la loi : alors qu'il est identique à celui d'une loi ordinaire dans le cas d'une *sunset law*, il est limité, géographiquement et/ou matériellement, dans le cas d'une loi expérimentale.

On ajoutera par ailleurs que les *sunset laws* n'ont pas toujours convaincu en tant que technique pour mieux légiférer. C'est ainsi par exemple qu'au Royaume-Uni⁶, les *sunset laws* ont été critiquées pour les raisons suivantes : le coût financier et humain trop élevé en raison de l'obligation d'évaluation ; l'incertitude juridique ; la propension du législateur à prolonger systématiquement la loi, quels que soient les résultats de l'évaluation⁷. En réalité, c'est surtout dans les cas d'urgence, avec nécessité de légiférer en situation de crise, que cette technique a véritablement fait ses preuves⁸.

Rompre avec la logique du tout ou rien en testant les effets d'une mesure sur un échantillon

Le modèle français d'État est généralement présenté comme fondé sur un certain nombre de principes essentiels formalisés depuis la Révolution française, parmi lesquels figurent l'unité et l'égalité. Tels qu'ils sont entendus à l'époque, ces principes, symboles du rejet du fédéralisme, supposent que les mêmes normes doivent s'appliquer sur l'ensemble du territoire national. Après avoir été longtemps synonymes de rationalité et d'efficacité, ces principes sont contestés depuis quelques années. La reconnaissance par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 d'un droit à l'expérimentation constitue sans doute l'une des illustrations les plus emblématiques de cette contestation. Comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel dans une décision récente, l'article 37-1 de la Constitution permet en effet au Parlement « d'autoriser des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi »⁹. Cette possibilité de déroger sous conditions au principe d'égalité s'avère particulièrement utile en ce qu'elle permet de rompre avec la logique du tout ou rien qui a longtemps caractérisé l'activité législative : comme le souligne Jacques Chevallier, « le législateur, reconnaissant les imperfections de son travail, (...) en admet le caractère provisoire et s'engage à le remettre en chantier au vu des insuffisances constatées »¹⁰. L'objectif poursuivi est ainsi d'adapter le texte et de le rendre meilleur.

Un autre intérêt de l'expérimentation législative est de mettre l'accent sur les effets de la loi : une mesure sera abandonnée ou généralisée après évaluation de ses effets sur un échantillon de personnes à qui elle est destinée. S'appuyant ainsi sur les effets mesurés, l'expérimentation législative n'a pas seulement pour but de réduire les éventuelles résistances à la réforme envisagée, mais elle vise également à assurer la qualité de la législation par anticipation. On comprend dès lors que le législateur se soit emparé de cette possibilité pour tester aussi bien des transferts de compétences aux collectivités locales que la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics, le dossier médical personnel, l'entretien professionnel pour apprécier la valeur des fonctionnaires, les contrats de transition professionnelle, le revenu de solidarité active ou l'identification des personnes par leurs empreintes génétiques préalablement à une demande de visa.

Si la diversité de ces expérimentations atteste assurément du succès de la technique, elle oblige néanmoins à s'interroger sur les modalités de sa mise en œuvre. Il est ainsi permis de s'interroger sur la manière dont est choisi l'échantillon sur lequel est testée la mesure dont la généralisation est envisagée. Sur ce point, il est intéressant de constater la liberté dont semble disposer le législateur français : il peut choisir de définir lui-même cet échantillon ou de mettre en place une procédure de sélection, par exemple sur la base du volontariat¹¹ ; il peut également décider de ne pas choisir en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de le faire¹². En dehors de cette question

⁵ Cottier B., « Les *sunset laws* : des lois expérimentales à la mode américaine ? » in Morand C.-A., *op. cit.*

⁶ Cabinet Office, *A Bill for Better Regulation. Summary of Consultation Responses*, 2005.

⁷ Pour plus de détail voir le rapport du groupe Mandelkern « Mieux légiférer », 2001, p. 18, *Gutachten : Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*, Bertelsmann Stiftung, octobre 2005.

⁸ Voir les nouvelles lois antiterroristes adoptées en 2005 avec une limitation temporelle de cinq ans.

⁹ Considérant n° 13 de la décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*.

¹⁰ « Les lois expérimentales. Le cas français », *article précité*, p. 137.

¹¹ L'article 19 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat prévoit ainsi que la mise en œuvre, à titre expérimental, du revenu de solidarité active est effectuée par les départements volontaires.

¹² L'article 13 de la loi du 20 novembre 2007 précitée prévoit qu'un décret en Conseil d'État définit : « 1°. Les conditions de mise en œuvre des mesures d'identification des personnes par leurs empreintes génétiques préalablement à une demande de visa ; 2°. La liste des pays dans lesquels ces mesures sont mises en œuvre à titre expérimental (...) ».

du choix de l'échantillon, il apparaît par ailleurs nécessaire d'insister sur le fait que **les critiques formulées à l'égard des *sunset laws* (coût financier et humain très élevé, incertitude juridique et propension du législateur à systématiquement prolonger la loi) trouvent à s'appliquer sans peine aux lois expérimentales.**

L'expérimentation en Allemagne : une pratique de longue date

L'étude des expériences étrangères fait apparaître que les notions d'expérimentation et en particulier d'expérimentation législative recouvrent des pratiques très différentes¹³. L'expérimentation législative telle que définie plus haut, et mise en œuvre en France, peut aussi être rencontrée en Allemagne.

Les deux variantes de l'expérimentation législative, c'est-à-dire la *loi expérimentale* et l'*expérimentation sur la base de la loi* peuvent être observées en Allemagne. À la différence de la France, ni la loi fondamentale ni les constitutions des Länder ne contiennent de dispositions relatives à l'expérimentation législative. C'est progressivement que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale a délimité assez strictement les modalités d'usage de l'expérimentation législative : elle doit notamment être limitée dans le temps et l'espace ; elle doit également conduire soit à une généralisation, soit à un abandon¹⁴.

On distingue principalement deux formes de normes expérimentales utilisées par le législateur allemand¹⁵ : les lois expérimentales (*Experimentiergesetze*) et les clauses expérimentales (*Experimentierklauseln*). Dans le premier cas, le législateur étant dans une situation d'incertitude par manque de connaissance, c'est la loi elle-même qui constitue l'expérimentation. **La clause expérimentale, quant à elle, est considérée comme une technique législative grâce à laquelle le législateur permet à l'exécutif de mettre entre parenthèses le droit commun (*geltendem Recht*)**¹⁶. Il s'agit de tester de nouveaux dispositifs dans le but d'engager une réforme. Sur la base des connaissances obtenues, les nouveaux modes de fonctionnement seront soit abandonnés soit généralisés par une loi ultérieure. Il convient de préciser que les destinataires¹⁷ des clauses expérimentales ne peuvent décider en toute liberté des règles qu'ils souhaitent suspendre, mais doivent en demander l'autorisation auprès du ministère de l'Intérieur fédéral, dans le cas d'une loi fédérale, et auprès du ministère de l'Intérieur du Land, dans le cas d'une loi d'un Land. En toute logique, les clauses dérogatoires ne peuvent concerner des règles de droit dont le législateur n'est pas l'auteur, comme la législation communautaire.

Historiquement, l'expérimentation législative a été pratiquée en Allemagne dès les années 1960 et en particulier sous la coalition sociale-libérale (SPD/FDP) dans l'objectif d'une modernisation de l'administration publique en améliorant l'organisation administrative, la coopération entre autorités administratives et l'attribution de certaines compétences¹⁸. Au-delà, elle a porté sur des réformes dans des domaines aussi variés que l'organisation du système éducatif (autonomie des universités), la réforme des études juridiques, le droit social (performances, mesures et développement de la sécurité sociale), la politique audiovisuelle (projet de télévision câblée), la politique des transports (introduction de limitations de vitesse à 100 et 130 km/h) et la délivrance de permis de construire.

Les clauses et lois expérimentales : des outils à efficacité variable

Dans les pays nordiques, où l'expérimentation est également utilisée de longue date, les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espérances. Ainsi par exemple, en Suède, en 1975, l'intensification des services aux demandeurs d'emploi, expérimentée durant trois ans dans une commune de moyenne importance, a conduit les pouvoirs publics à exprimer quelques réserves quant au protocole arrêté. La représentativité de l'échantillon choisi pour expérimenter cette réforme a en effet été contestée par plusieurs experts.

Le même constat a pu être fait en Norvège, à la suite d'un certain nombre d'expérimentations phares menées au début des années 1990 dans le cadre du marché du travail. Les pouvoirs publics ont notamment mis en place un vaste programme de stages de formation dont l'accès était, compte tenu de la demande, conditionné à un tirage au sort. Cette expérience, parmi d'autres, a surtout mis en relief l'importance du facteur humain dans la réussite d'une expérimentation : **l'entière coopération des personnels administratifs – réticents à mettre en œuvre ce programme – est ainsi apparue comme l'une des conditions premières de la réussite ou de l'échec d'une expérimentation**¹⁹.

En Allemagne, le bilan est tout aussi mitigé : le législateur a eu recours à l'expérimentation législative avec des résultats très différents : la réforme de la gestion publique et la réduction des charges administratives. **Au début des années 1990**, à travers l'expérimentation du Nouveau modèle de gestion publique (*Neues Steuerungsmodell*),

¹³ *Les collectivités locales et l'expérimentation : perspectives nationales et européennes*, Les travaux du Centre d'études et de prospective du ministère de l'Intérieur, La Documentation française, 2004.

¹⁴ Kirchhart J., *Experimentierklauseln und -gesetze*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, décembre 2004.

¹⁵ Selon l'article 30 de la Loi fondamentale, la compétence législative appartient aux Länder, sauf dans certaines matières où elle est expressément attribuée au Bund.

¹⁶ Maaß V., *Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen*, 2001, éd. Duncker & Humblot, p. 31.

¹⁷ Les destinataires et bénéficiaires des clauses expérimentales ont été dans la plupart des cas les organismes d'études supérieures, les communes (*Gemeinden*) et les départements (*Landkreise*) avec pour objectif d'accroître leur autonomie.

¹⁸ *Les collectivités locales et l'expérimentation : perspectives nationales et européennes*, op. cit.

¹⁹ Fougère D., « Expérimenter pour évaluer les politiques d'aide à l'emploi : les exemples anglo-saxons et nord-européens », *Revue française des Affaires sociales*, n° 1, janvier-mars 2000, p. 136.

tous les Länder, à l'exception de la Thuringe, ont introduit des clauses expérimentales dans le droit budgétaire²⁰. Elles permettaient aux collectivités locales de suspendre certaines règles applicables à la gestion budgétaire locale, jugées trop contraignantes et incompatibles avec la recherche d'efficacité économique. L'objectif énoncé était clair : les connaissances obtenues lors de la période expérimentale devaient, grâce à un rapport d'évaluation obligatoire, fournir des indications pour la réforme du droit budgétaire local. Le bilan a été dans l'ensemble positif, bien que le processus ait été fortement critiqué pour sa longueur et le manque de méthode, en particulier lors de la phase d'évaluation. Selon les Länder, le recours par les communes aux clauses expérimentales a été très variable. La plus grande participation et les meilleurs résultats ont été obtenus dans la Rhénanie du Nord-Westphalie avec la participation de plus de la moitié des communes (plus de 470 demandes de dérogation entre 1994 et 2001). Dès 1998, les premiers rapports d'évaluation internes ont fait état d'économies budgétaires concrètes. Un nouveau modèle de gestion a été constitué sur la base des différentes expériences, et testé entre 1999 et 2003 dans sept communes d'une région modèle (*Modellregion*). Le modèle de gestion ayant fait ses preuves à petite échelle a été généralisé en 2005 par une nouvelle loi budgétaire à toutes les communes de la Rhénanie du Nord-Westphalie. Étant donné le succès dans ce domaine de l'expérimentation législative, certains Länder ont lancé des expérimentations législatives pour réformer leur propre gestion budgétaire.

D'autres clauses expérimentales ont, plus récemment, été utilisées dans des domaines variés : dans le cadre de la passation des marchés publics, des enchères électroniques inversées (*Inverse Auktion*) ont été expérimentées entre 2002 et 2004²¹ au niveau fédéral ; la mise en concurrence pendant six ans de l'Agence nationale pour l'emploi avec des organismes tiers doit expérimenter des modèles alternatifs pour la réinsertion des chômeurs (clause expérimentale (6c SGB II) inscrite dans la loi Hartz IV adoptée en 2003).

Le second exemple où le recours par le législateur allemand à l'expérimentation législative a suscité un certain débat parmi les juristes, depuis le début des années 2000, est celui du « mieux légiférer » et de la simplification administrative. La dimension de la réduction des charges administratives a en effet rapidement semblé primer. Ainsi certains Länder, comme la Rhénanie du Nord-Westphalie, ont adopté des lois pour la réduction des charges administratives (*Bürokratieabbaugesetz*) en y introduisant des clauses expérimentales. À côté d'autres mesures expérimentales, mais de nature purement administrative, ces clauses permettent pour une période de trois ans de déroger au droit commun dans une région modèle à quelques domaines de choix. Il s'agit de tester notamment la mise en commun de l'Agence pour l'environnement et de l'Institut de la sécurité du travail ou encore la suspension de la procédure d'opposition dans le droit industriel et de la sécurité du travail. À la différence de la Rhénanie du Nord-Westphalie, quelques Länder, comme ceux de Mecklembourg-Poméranie²² et de Sarre, ont établi un cadre beaucoup plus large pour l'expérimentation, en recourant à des lois expérimentales. Le Land de Sarre a ainsi adopté en février 2003 une loi expérimentale (*Standardflexibilisierungsgesetz* – loi pour la flexibilisation des normes communales), qui donne, jusqu'en 2007, la possibilité aux collectivités locales et aux parties tiers, responsables de la mise en œuvre des lois, de désigner de façon autonome et en fonction des particularités locales les normes existantes qui ne sont pas indispensables et intensives en coût. Dans les deux cas, l'objectif est d'obtenir des connaissances qui permettront de généraliser les dispositifs ayant fait leurs preuves dans le Land entier dans une loi ultérieure. Certaines de ces mesures seront mêmes intégrées dans les lois fédérales pour la simplification administrative.

Il ressort de ces analyses que **l'expérimentation législative n'est pas la panacée** : elle fait l'objet de critiques récurrentes quant à son champ d'application, sa durée, les objectifs qu'elle poursuit et la sensibilisation des acteurs mobilisés. Aussi n'est-elle qu'un remède parmi d'autres contre l'inflation, la complexité et l'instabilité des lois. **Son efficacité apparaît donc tributaire du respect d'un certain nombre de principes essentiels : bien choisir l'échantillon test ; mener l'expérimentation à son terme ; évaluer de manière scientifique les effets de la disposition dont la généralisation est envisagée.** L'engouement actuel pour l'expérimentation législative doit dès lors s'accompagner d'un suivi méthodologique rigoureux. Sur le modèle de ce qu'ont fait le Conseil d'État et le Secrétariat général du Gouvernement en 2005, un guide rassemblant l'ensemble des règles et méthodes à observer dans le cadre d'une expérimentation législative pourrait voir le jour. Une telle initiative ne pourrait que contribuer à faire de l'expérimentation législative un outil pertinent de la réforme de l'État et de la rationalisation de son action.

> Lisa Heldwein et Olivier Renaudie, *Département Institutions et Société*

²⁰ Schwarting G., « Von der Experimentierklausel zur Standardöffnung – ein neuer Weg der Vorbereitung von Rechtsvorschriften ? », présentation faite à l'ENA le 16 février 2003, Strasbourg.

²¹ *Rapport d'évaluation du groupe de travail sur les enchères inversées*, mai 2004.

²² Mecklenburg Vorpommern Standard-Öffnungsgesetz (StÖffG) du 17 août 2000.

BRÈVES

Union européenne

> **CRIMES ET DÉLITS ENREGISTRÉS SEMBLENT FAIBLEMENT PROGRESSER DANS L'UE, MAIS LA TENDANCE DIVERGE FORTEMENT SELON LE TYPE D'INFRACTION**

Le Conseil européen de La Haye ayant adopté en 2004 le principe d'une collecte de données harmonisées sur la criminalité dans les États membres, Eurostat s'est livré à la première comparaison chiffrée dans ce domaine. L'office statistique prend bien soin de souligner les nombreuses limites méthodologiques posées par la diversité des systèmes pénaux, des modes de collecte et des nomenclatures selon le pays. Il parvient cependant à dégager quelques tendances communes dans les 14 États membres où la continuité des séries statistiques le permet. **Crimes et délits y ont globalement progressé de 0,6 % par an entre 1995 et 2005**, avec une inflexion après 2002, où semble avoir été atteint un plafond. Dans les mêmes pays, la tendance serait nettement orientée à la baisse pour les homicides (- 3 % par an, avec des écarts très marqués en niveau), les cambriolages (- 3 %) et les vols de véhicules à moteur (- 5 %). Au contraire, les violences (agressions, violences sexuelles) ont beaucoup augmenté (+ 4 % par an), tout comme, jusqu'en 2003, les vols avec violence (+ 5 %). Même tendance pour le trafic de stupéfiants (+ 4 %), **mais avec des progressions particulièrement marquées dans la plupart des nouveaux États membres**. Plus largement comparables, les données sur la population carcérale montrent une augmentation d'environ 2 % l'an dans l'ensemble des États membres.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-015/FR/KS-SF-07-015-FR.PDF

> **MALGRÉ LA REPRISE DES MARCHÉS DE L'EMPLOI DE L'UE-27 EN 2006, LE NIVEAU MOYEN DU CHÔMAGE DES JEUNES RESTE ÉLEVÉ**

Selon l'étude de la Commission européenne *L'emploi en 2007*, rendue publique à la fin du mois de novembre, l'accélération de la croissance économique de l'UE-27 en 2006 (3 % contre 1,8 % en 2005), ainsi que les réformes du marché du travail mises en place dans de nombreux États membres, ont permis à l'emploi de s'accroître en moyenne de 1,4 %, soit la meilleure performance enregistrée depuis le début de la décennie. **Toutefois, le taux de chômage moyen des jeunes (15-24 ans) demeure problématique en dépit de la légère baisse constatée entre 2000 et 2006 (respectivement 18,5 % et 17,4 %)**. Au niveau international, la performance globale de l'UE-27 n'est pas satisfaisante car cette dernière compte une part relative bien plus élevée de jeunes chômeurs et bien plus faible de jeunes actifs que les États-Unis, le Canada ou le Japon. De surcroît, la transition rapide de l'école à la vie professionnelle demeure difficile puisqu'un tiers des jeunes Européens n'a pas trouvé de travail un an après la fin de leurs études, proportion qui dépasse 60 % pour ceux qui ont un faible niveau d'études. Par ailleurs, 41 % des 15-24 ans (35 % en 2000) occupent des emplois temporaires alors que la proportion tombe à 16 % chez les 25-54 ans. Le rapport souligne que « *cette situation pourrait devenir problématique si des jeunes restaient piégés dans une situation d'enchaînement de contrats précaires sans parvenir à accéder à un emploi stable* ».

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2007_chap1_en.pdf

> E. D.-F.

> **RÉCIPROCITÉ VERSUS CONCURRENCE NON FAUSSÉE : OÙ EST « L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE » ?**

Le 5 décembre, Peter Mandelson, commissaire européen au Commerce extérieur, soumettra à l'approbation des États membres les propositions contenues dans son **Livre Vert sur la réforme des instruments de défense commerciale (IDC) de l'Union**. **Un désaccord se profile déjà sur la définition de « l'intérêt communautaire »**, intérêt qui doit être mis en balance avec celui des producteurs à l'initiative d'une plainte antidumping. Cet intérêt était jusqu'ici défini comme celui des importateurs et des consommateurs du produit visé par le droit antidumping. Le Livre Vert propose d'élargir cette liste d'acteurs aux producteurs européens ayant délocalisé

leur production dans le pays visé par la plainte. Deux logiques s'opposent. La première, fondée sur la recherche d'une concurrence libre et non faussée, propose une réforme des IDC allant dans le sens de la mise en place concertée d'instruments de régulation globale de la concurrence, *via* notamment l'introduction de normes environnementales et/ou sociales dont le non-respect pourrait faire l'objet de plaintes antidumping au nom de l'intérêt collectif. La seconde, adoptée notamment par la Commission, est une logique de « réciprocité positive », pour reprendre les termes de Peter Mandelson, c'est-à-dire d'équilibrage des soldes commerciaux dans le respect mutuel des intérêts des seuls producteurs des pays partenaires dans l'échange, quelle que soit la localisation de leurs activités.

http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/comu061206_fr.htm

> C. M.

> NOUVELLE STRATÉGIE DES CHEMINS DE FER ITALIENS : INVESTIR DANS DES PORTS EN ITALIE

Prenant la tête (34 %) d'un consortium l'associant aux sociétés chinoise Cosco (33 %) et singapourienne Psa (33 %), la Compagnie des chemins de fer italiens – les *Ferrovie dello strato* (FS) – s'apprête à prendre part à la gestion opérationnelle du sixième module du port de Voltri (Gênes). Ce projet a reçu l'aval de la Commission de l'autorité portuaire de Gênes le 10 novembre 2007, et n'attend que la confirmation du comité portuaire. Le cas de Voltri n'est qu'une première étape dans la stratégie des FS. Le port de Trieste pourrait également être concerné dans un futur proche, avant ceux de Gioia Tauro, Catane, Tarente et Naples. Les FS expliquent leur choix par la nécessité d'assurer la mise en place de liaisons adaptées en vue de développer le report intermodal et de lier les ports italiens aux corridors ferroviaires définis par l'Union européenne. L'opération relative au port de Trieste serait ainsi liée à la construction de la ligne à grande vitesse Lyon-Turin, ligne dévolue tant au transport de voyageurs qu'au fret. Le port de Gênes doit, quant à lui, être intégré aux futurs axes ferroviaires Gênes-Rotterdam et Palerme-Milan-Brenner-Berlin. **Plus généralement, cette stratégie d'investissement traduit la volonté des FS de devenir un acteur du transport international multimodal de marchandises.**

<http://www.ilssole24ore.com/>

> C. R.

Études

> VERS UNE NOUVELLE ORGANISATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ?

Dans une très courte analyse publiée en novembre 2007, le *think tank* bruxellois The Globalisation Institute (GI), proche des milieux économiques britanniques, relance un dossier brûlant. La démission de la Commission Santer en 1999 avait eu pour conséquence la mise en œuvre de la réforme interne de la Commission européenne la plus importante depuis 1958. Mais pour The Globalisation Institute, il faut aujourd'hui aller nettement plus loin. L'objectif ne doit plus être, pour la Commission, de remédier à une crise de confiance comme au début des années 2000, mais de répondre à des critères d'efficacité. Le *think tank* propose une voie pour le moins radicale : **supprimer 12 des 40 Directions générales existantes** (agriculture, affaires économiques et financières, pêche et affaires maritimes, recherche, etc.). Le GI les juge en effet « inutiles », estimant que leurs missions peuvent être mieux assurées au niveau national. La critique est particulièrement vive envers la DG Communication (accusée d'entretenir l'eurosepticisme au Royaume-Uni) et la DG Développement (jugée obsolète). La Commission européenne pourrait ainsi, selon les auteurs de l'analyse, se concentrer sur les domaines offrant une « vraie valeur ajoutée » aux citoyens : l'environnement, le commerce et la concurrence.

<http://www.globalisation.eu/publications/reforming-the-ec.pdf>

> M.-C. M.

> « DES RELATIONS SOCIALES EN PLEIN BOULEVERSEMENT », ENTRETIEN AVEC WOLFGANG SCHROEDER, REGARDS SUR L'ÉCONOMIE ALLEMANDE – BULLETIN ÉCONOMIQUE DU CIRAC, N° 83, OCTOBRE 2007

Le modèle allemand de relations sociales est fondé sur une forme de corporatisme qui prévoit des négociations entre fédérations patronales et syndicats, notamment pour déterminer de façon contractuelle les salaires et la durée du temps de travail. **Ce modèle, qui favorisait la paix sociale, est en plein bouleversement et tendrait à se rapprocher, au moins dans certains secteurs, d'une situation « à la française », caractérisée –**

schématiquement – par une implication plus importante de l'État et par une plus grande conflictualité sociale. Cette thèse, forte et iconoclaste, est défendue par Wolfgang Schroeder, professeur à l'université de Kassel et ancien haut responsable au sein du directoire du Syndicat de la Métallurgie IG Metall. L'universitaire considère que le changement s'est opéré au cours des années 1990, et lie plus généralement l'affaiblissement du syndicalisme allemand (28 % de salariés syndiqués en 1991, 17,5 % en 2006) aux crises de l'économie nationale et aux transformations du marché du travail. C'est dans le secteur des services que ces transformations sont les plus marquées et que la reconfiguration des relations sociales est la plus patente : le modèle traditionnel du syndicat unitaire de branche y étant quasiment absent, des catégories de salariés tentent leur chance dans la négociation en contournant les syndicats affiliés à la confédération DGB. Des organisations catégorielles émergent alors comme « pouvoir de veto », à l'instar, souligne l'auteur, des syndicats des services publics français ou britanniques. Ces redéfinitions des relations sociales concernent l'ensemble des acteurs sociaux dans la mesure où des fédérations patronales se créent également dans les secteurs en voie de libéralisation ou libéralisés. Cet expert conclut son propos sur la mise en avant de **deux tendances qu'il juge « inachevées » mais révélatrices du bouleversement des relations sociales allemandes : l'augmentation du nombre d'organisations contribuant au dialogue social et la croissance du nombre de conflits.**

> *B. V.*

Rédacteurs des brèves : Evelyne Dourille-Feer (DTEF), Céline Mareuge (DAEF), Marie-Cécile Milliat (DIS), Jean-Luc Pujol (DRTDD), Christine Raynard (DRTDD), Benoît Verrier (DIS)

Brèves

Les sujets d'analyse de la *Note de veille* des derniers mois

- N° 66 – 9 juillet 2007 – Les ressources de l'Union européenne : changement ou statu quo ?
- N° 67 – 16 juillet 2007 – Les avantages liés à l'ancienneté entravent-ils la mobilité des salariés ?
- N° 68 – 23 juillet 2007 – La politique de communication de l'Union européenne : mission impossible ?
- N° 69 – 30 juillet 2007 – Pour un traitement européen de la question des sans-abri
- N° 70 – 25 août 2007 – Quelle est l'influence du capital-risque en France ?
- N° 71 – 3 septembre 2007 – Le débat public : un outil possible de préparation des réformes ?
- N° 72 – 10 septembre 2007 – Réduire la segmentation du marché du travail selon le genre et accroître les taux d'emploi féminin : à court terme, est-ce compatible ?
- N° 73 – 17 septembre 2007 – Contrôle des lieux d'enfermement : les enjeux internationaux
- N° 74 – 24 septembre 2007 – « Classes moyennes » et redistribution : le cas français dans une perspective internationale
- N° 75 – 1^{er} octobre 2007 – La préférence communautaire, un choix collectif en évolution
- N° 76 – 8 octobre 2007 – Un Espace européen de la recherche compétitif au service de la société européenne
- N° 77 – 15 octobre 2007 – Le vieillissement porteur de dynamique d'innovation au Japon ?
- N° 78 – 22 octobre 2007 – Les nouvelles technologies de l'information et de la communication au service du développement durable ?
- N° 79 – 29 octobre 2007 – Sécurité des frontières extérieures et lutte contre l'immigration illégale : une stratégie « globale et intégrée » de l'Union européenne ?
- N° 80 – 5 novembre 2007 – Confiance et croissance
- N° 81 – 12 novembre 2007 – Portée et limites du brevet comme indicateur d'innovation : la qualité des brevets en question
- N° 82 – 19 novembre 2007 – « Flexicurité » : vers un nouveau compromis ?
- N° 83 – 26 novembre 2007 – La hausse récente du cours des minerais et des métaux : causes et conséquences

Directeur de la publication :
Philippe Mills, directeur général adjoint

Directeur éditorial :
Bruno Héroult, rapporteur général

Rédacteur en chef de la note de veille :
Jérôme Tournadre-Plancq, chargé de mission au Département Institutions et Société

Pour consulter les archives
de la Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

