

ANALYSE

Le statut de l'opposition : une perspective internationale

La notion d'opposition s'apparente à une « réalité insaisissable, quelque part entre droit et politique, entre le jeu des institutions et celui des rapports de forces »¹, susceptible de prendre tant des formes parlementaires qu'extra-parlementaires (mouvements sociaux, groupes de pression, syndicats, médias, etc.). C'est à l'opposition présente dans l'arène parlementaire que cette note s'intéressera à partir de la définition suivante : « l'opposition se présente comme une position reconnue d'un groupe au sein d'un régime politique en compétition pour l'accès légal au pouvoir et son exercice pacifique »².

Cette thématique de l'opposition parlementaire sera abordée dans une perspective internationale. La récurrence de l'idée même d'opposition dans les différents droits constitutionnels étrangers et la diffusion des principes démocratiques dans le monde n'ont pas engendré de « modèle unique d'opposition »³. En témoigne, entre autres, la récente recherche par le Conseil de l'Europe de « lignes directrices du statut de l'opposition dans un Parlement démocratique »⁴. Pour mieux comprendre cette diversité, une analyse des trois grands principes organisant les différentes formes d'opposition parlementaire à travers des exemples étrangers sera menée : sa reconnaissance institutionnelle, son inscription dans le débat parlementaire, et sa participation à certains organes de travail.

La reconnaissance institutionnelle de l'opposition

La reconnaissance de l'opposition parlementaire semble une préoccupation politique très largement partagée à travers le monde. C'est ce qu'attestent, par exemple, les travaux menés dans le cadre de la 28^e Conférence de l'Union parlementaire africaine, organisée en mars 2005 à Brazzaville (Congo). Ceux-ci préconisaient aux « majorités au pouvoir » sur le continent de reconnaître les droits et devoirs de l'opposition. Dans l'autre hémisphère, quelques mois plus tard, se tenait à Stockholm, sous l'égide du Conseil de l'Europe, un séminaire international sur le « rôle de l'opposition dans un Parlement démocratique ».

Bien que renvoyant à des préoccupations et des réalités diverses, ces réflexions prennent le plus souvent le « modèle de Westminster » comme premier référentiel. Celui-ci consacre en effet la reconnaissance institutionnelle et protocolaire de l'opposition parlementaire la plus formalisée. L'expression « Opposition de Sa Majesté » ou « Opposition officielle », utilisée pour la première fois en 1826 à la Chambre des Communes, a été ainsi reprise dans les pays du Commonwealth, héritiers de ce modèle (Nouvelle-Zélande, Australie, Canada, Inde, Malaisie, etc.). Cette opposition y est incarnée par le principal parti non majoritaire au Parlement. Par conséquent, le parti libéral-démocrate, troisième force politique au sein de la Chambre des Communes en Grande-Bretagne, ne peut actuellement prétendre au statut d'Opposition de Sa Majesté. Depuis 1975, une résolution de la Chambre des Communes compense cependant ce déséquilibre *via* l'instauration d'un financement public de tous les partis d'opposition disposant de parlementaires.

¹ Carlos-Miguel Pimentel, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 45.

² Pascal Jan, « Les oppositions », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 39.

³ Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, p. 85.

⁴ Conseil de l'Europe, *Lignes directrices sur la statut de l'opposition dans un Parlement démocratique*, doc. 10488, 31 mars 2005.

Le modèle de Westminster confère un réel statut à cette opposition. Le chef du deuxième parti bénéficie en effet d'un rôle et de prérogatives particuliers. Consulté par le Premier ministre sur les questions d'importance engageant la nation, il se voit également allouer, en plus de son indemnité parlementaire, une rémunération par l'État, au même titre que les ministres. C'est à lui qu'il revient d'ouvrir la séance des questions orales, et c'est donc à lui que le Premier ministre répond alors directement. De plus, les deux *leaders* se font physiquement face à la Chambre des Communes, et politiquement si l'on considère la place institutionnelle du « Cabinet fantôme » (*Shadow Cabinet*) que dirige le chef de l'opposition.

Cette institution, « décalque de la formation gouvernementale »⁵, constitue un gouvernement de réserve, prétendant conduire la politique du pays en cas d'alternance : chaque titulaire d'un « portefeuille fantôme » est, en principe, appelé à prendre la tête du ministère correspondant en cas de succès électoral. La tâche de ce cabinet – tant au Royaume-Uni qu'au Canada – est rendue plus aisée par l'octroi d'un financement spécifique. En outre, à l'instar des ministres, ses membres siègent dans les premiers rangs à la Chambre basse. Cette quasi-symétrie peut être appréciée à l'aune de la bipolarisation caractérisant le régime britannique et renseigne, plus généralement, sur les particularités du jeu politique national : le scrutin majoritaire à un tour, en favorisant un bipartisme même imparfait, rend plus nette la séparation majorité/opposition et la répartition des rôles qui s'ensuit.

Cette idée de « gouvernement alternatif » est aussi perceptible dans le système politique irlandais, où certains députés de l'opposition se voient attribuer par leur parti le titre de « porte-parole » dans des secteurs couverts par les différents ministères. D'un point de vue protocolaire, leur fonction se traduit alors par l'occupation des premiers rangs (*front bench*) de la Chambre basse.

Le régime présidentiel états-unien ne s'inscrit pas dans cette même logique de l'opposition parlementaire. Certes, le bipartisme caractérisant ce système politique devrait permettre de tracer d'une main ferme la frontière entre opposition et majorité, à l'instar de ce que l'on observe en Grande-Bretagne. La relation la plus importante se nouant au cœur des institutions n'est cependant pas celle mettant face à face l'opposition et la majorité, mais celle liant l'exécutif et le Congrès. Comme le souligne Philippe Lauvaux⁶, l'absence d'une opposition permanente et systématique au Congrès est en effet consubstantielle au bon fonctionnement du régime présidentiel. Sur ces caractéristiques institutionnelles se greffe une faible discipline partisane, tendant à expliquer que les limites entre opposition et majorité soient, sur certains points et en fonction de certains enjeux, parfois mouvantes.

Si les pays du modèle de Westminster – la Grande-Bretagne et le Canada en tête – accordent un statut officiel à l'opposition, cette codification se retrouve à des degrés divers dans d'autres systèmes politiques. Les groupes de l'opposition parlementaire en Allemagne et en Suède bénéficient, par exemple, d'un supplément de rémunération. Ce dernier est justifié par le fait qu'ils sont réputés avoir moins facilement accès aux fonds publics que la majorité parlementaire⁷.

Cette reconnaissance plus ou moins formalisée ne caractérise pas uniquement les démocraties occidentales. Le Sénégal, qui connaît le pluralisme politique depuis la fin des années 1970, garantit constitutionnellement « aux partis qui s'opposent à la politique du Gouvernement le droit de s'opposer. La loi définit leur statut et fixe leurs droits et devoirs. L'opposition parlementaire est celle qui est représentée à l'Assemblée nationale par ses députés »⁸.

L'inscription de l'opposition dans le débat parlementaire

Les marges de manœuvre des parlements dans la définition de l'ordre du jour sont, d'une façon générale, plutôt minces, et celles de l'opposition encore plus réduites.

En vertu de l'article 48 de la Constitution de la V^e République française, la fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires relève prioritairement du gouvernement⁹. En Grande-Bretagne, si l'ordre du jour est arrêté chaque jeudi par le *leader* de la Chambre après consultation du *Chief Government Whip* et du *Chief Opposition Whip*¹⁰, le gouvernement conserve la faculté d'interférer en imposant des débats prioritaires. Dès lors, comme le soulignent Yves Mény et Yves Surel, en dépit des « garanties accordées à l'opposition (un tiers du temps de réunion lui est garanti par les *standing orders* et la tradition) et du pouvoir formel de la Chambre des Communes [...] la situation britannique ne diffère guère du cas français »¹¹.

⁵ Yves Surel, « Le chef de l'opposition », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 72.

⁶ Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1998.

⁷ Arnel Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004, p. 419.

⁸ Article 58 de la loi n° 2001/03 portant Constitution du Sénégal, cité dans William Gilles, « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *Revue du Droit public*, n° 5, 2006, p. 1363.

⁹ Une séance par mois est cependant prioritairement réservée à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

¹⁰ Les *Whips* sont des parlementaires en charge de veiller à ce que les autres élus de leur parti à la Chambre des Communes soient présents lors des votes et respectent la discipline partisane.

¹¹ Yves Mény et Yves Surel, *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 7^e édition, 2004, p. 261.

À l'inverse, en Allemagne, l'ordre du jour du Bundestag est certes fixé par le Conseil des Anciens¹², mais l'opposition a la possibilité d'y imposer l'inscription de procédures de contrôle. Par ailleurs, « la procédure de fixation de l'ordre du jour reste largement consensuelle et permet de respecter les droits de l'opposition »¹³. Le Parlement italien s'est quant à lui doté de règles quelque peu différentes : la programmation des travaux doit être approuvée par les présidents de groupes représentant les trois quarts des députés. Faute d'accord, c'est le président de la Chambre qui fixe l'ordre du jour. Dans un tel cas de figure, « l'opposition se voit [cependant] réserver un cinquième des sujets à traiter ou du temps global disponible »¹⁴.

Les différentes formes que peut prendre la capacité de l'opposition à s'exprimer dans le débat parlementaire sont également un des éléments les plus stratégiques de son importance. Au Canada, si l'opposition a vu son temps de parole limité afin d'éviter la prolongation des discussions et l'obstruction systématique, l'un de ses représentants reçoit, lors des débats sur les motions et les projets, le droit de s'exprimer en premier, à la suite du ministre concerné. Cette possibilité ne manque pas, par conséquent, d'être appréciée comme « un moyen important d'obtenir de l'information et devient souvent une façon de mettre le gouvernement dans l'embarras »¹⁵.

Dans le même ordre d'idées, les situations canadienne et britannique se singularisent par l'existence des « jours de l'opposition ». Au Canada, l'opposition dispose en effet, chaque année, de vingt jours pour mettre en débat une motion et formuler des critiques envers le gouvernement sur des thèmes relevant de « l'intérêt national ». En Grande-Bretagne, même si le gouvernement détermine seul la date d'ouverture de cette période, elle est l'occasion pour l'opposition de choisir les thèmes des séances. Il n'est cependant pas possible de débattre de propositions de loi dans ce laps de temps, mais seulement de motions relatives à la politique gouvernementale. Trois de ces vingt jours sont par ailleurs réservés au deuxième parti de l'opposition.

La reconnaissance d'une capacité d'expression peut également, comme c'est le cas en Italie, se traduire par l'octroi à l'opposition d'un temps de parole supérieur à celui dont disposent les parlementaires de la majorité à l'occasion de la discussion des projets de loi.

D'autres dispositifs peuvent également permettre à l'opposition d'influer sur le contenu du débat. L'opposition danoise a ainsi la possibilité, grâce aux « résolutions du *Folketing* », de faire adopter un texte constituant le cadre général dans lequel le projet de loi discuté doit se situer, ou demandant la création d'une commission pour l'examen d'un problème particulier.

Enfin, si elle n'est pas « une chambre d'appel au secours de l'opposition du moment »¹⁶, la juridiction constitutionnelle peut servir l'activité de celle-ci. Plus généralement, il semble bien que les cours constitutionnelles aient été souvent pensées comme des institutions susceptibles de résoudre les tensions entre majorités et oppositions, à la manière d'un arbitre. Sous la V^e République, soixante députés ou soixante sénateurs peuvent ainsi, depuis 1974, déférer une loi, avant promulgation, devant le Conseil constitutionnel afin d'en vérifier la constitutionnalité. Une telle réforme fera d'ailleurs dire à Georges Vedel que la saisine du Conseil est passée « des mains des quatre Grands (président de la République, Premier ministre, présidents des assemblées) aux mains de l'opposition quelle qu'en soit la couleur »¹⁷. Cette situation se vérifie également outre-Rhin, où le Tribunal constitutionnel fédéral apparaît aux yeux de la doctrine comme un instrument de lutte de l'opposition¹⁸.

La participation de l'opposition aux organes du travail parlementaire

Lorsqu'il s'agit de dessiner les contours d'un éventuel statut de l'opposition, la question de sa représentation dans les commissions parlementaires permanentes est régulièrement formulée. Ces instances constituent en effet de précieux outils au service des assemblées parlementaires : elles informent, rapportent et élaborent des propositions soumises par la suite au vote. L'opposition peut ainsi, par le biais de négociations entre les groupes parlementaires, comme c'est le cas en Corée du Sud, ou par le jeu d'une répartition proportionnelle des postes (Allemagne, Finlande), obtenir des présidences et des vice-présidences de commissions.

En Allemagne, lorsque la majorité détient une présidence, la vice-présidence revient à un membre de l'opposition, et *vice versa*. Cette méthode de redistribution des postes permet ainsi à toutes les composantes partisanes de l'opposition de prendre la tête d'au moins une commission, ce qu'autorise peut-être plus facilement le nombre relativement élevé de ces instances (22 commissions permanentes dans le Bundestag actuel, contre 6 au sein de l'Assemblée nationale française). La présidence d'une commission est d'autant plus stratégique que le travail y est rendu

¹² Cette instance est composée des président et vice-présidents du Bundestag, ainsi que de députés délégués par les partis en fonction de leur représentativité.

¹³ Yves Mény et Yves Surel, *op. cit.*, p. 261.

¹⁴ Sénat, *Rapport d'information fait par Messieurs Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet*, n° 43, octobre 2006.

¹⁵ Denis Ducharme, « Canada : les relations majorité-opposition », dans *Le travail et le rôle du parlementaire*, Assemblée parlementaire de la francophonie, Brazzaville (Congo), mars 2004, p. 48.

¹⁶ Hugues Portelli dans Hugues Portelli et Jean-François Sirinelli (débat), « La majorité et l'opposition », *Revue du Droit public*, n° 5/6, 1998, p. 1643.

¹⁷ Georges Vedel, « Neuf ans au Conseil constitutionnel », *Le Débat*, n° 55, 1989.

¹⁸ William Gilles, *op. cit.*, p. 1356.

plus efficace par l'octroi de moyens réels : la mise à disposition d'une équipe de collaborateurs en sus des propres services du Bundestag, et la possibilité d'organiser des auditions publiques. À ce titre, la présidence de la Commission du Budget, qui échoit traditionnellement depuis 1949 à l'opposition, revêt une importance particulière. Elle permet bien évidemment d'accentuer le contrôle budgétaire par le Parlement – et donc par l'opposition – et de renforcer, dans un même mouvement, la transparence et l'efficacité du débat l'accompagnant. Cette fonction de contrôle est enfin confortée par la possibilité pour un quart des députés du Bundestag de demander la mise en place d'une commission d'enquête sur l'activité de l'administration ou du gouvernement.

En Grande-Bretagne, le critère d'une compétence technique non partisane peut être un des éléments retenus pour l'attribution des présidences des *Select Committees*, ces commissions que l'on retrouve dans les systèmes néo-zélandais et australien et qui regroupent un très petit nombre de parlementaires. Ainsi, le travailliste Frank Field, reconnu pour son expertise en matière de politique sociale, se vit attribuer, entre 1990 et 1997 (donc sous un gouvernement conservateur), le poste de *chairman* du *House of Commons Social Security Select Committee*, avant de devenir ministre de la Réforme de la Protection sociale dans le premier gouvernement Blair. Toujours en Grande-Bretagne, l'opposition, à travers sa participation aux *Policy Committees*¹⁹, détient des moyens tangibles de contrôle de l'activité du gouvernement et de son administration.

Si la nature présidentielle du régime états-unien institue face à face un Congrès et un exécutif présidentiel, la distribution des postes au sein des commissions permanentes ne déroge cependant pas à la représentation, plus classique, d'une séparation entre le parti d'opposition et celui de la majorité. Ces commissions, souveraines dans leurs domaines respectifs, sont en effet présidées par des membres de la majorité, dont les méthodes de travail ont longtemps été « sans partage, [et] tyranniques »²⁰. Depuis les années 1970, les séances plénières en commission ne semblent néanmoins plus être sous le total contrôle du président. Les membres du parti minoritaire qui y siègent sont en outre emmenés par un « *ranking minority member* », appelé à prendre la présidence de la commission en cas d'alternance. À l'heure actuelle, la puissante Commission d'Appropriation du Sénat (*Appropriation Committee*), qui attribue les fonds budgétaires, comprend quinze sénateurs démocrates et quatorze républicains.

Le parti minoritaire au Sénat et/ou à la Chambre des Représentants a également la possibilité d'exercer sa mission de contrôle dans le cadre des commissions d'enquête. Bipartisanes, elles sont censées travailler en toute impartialité, peuvent faire appel à des experts, demander aux membres de l'exécutif de témoigner sous serment et obtenir tout document de l'administration sous la sanction d'« outrage au Congrès ». Leur puissance réside, plus généralement, dans la totale liberté des procédures qu'elles mettent en place.

Au-delà de la représentation de l'opposition au sein des commissions parlementaires permanentes, la constitution des commissions d'enquête peut également être porteuse de certains enjeux. Les députés de l'opposition peuvent, en Allemagne, au Portugal et en Grèce, exercer à plein leur mission de contrôle en demandant la création d'une commission d'enquête. Soulignons également, dans un registre sensiblement différent, qu'en 2006, un membre de l'opposition parlementaire a, pour la première fois en France, occupé la présidence d'une telle instance : la commission d'enquête parlementaire relative à l'affaire d'Outreau.

La reconnaissance, plus ou moins formalisée, de droits, voire d'un statut, de l'opposition peut donc emprunter différentes voies. Au-delà de sa dimension symbolique, les implications démocratiques d'une telle démarche ne sont pas négligeables. En consolidant le bon fonctionnement du débat parlementaire, elle renforce la transparence, la qualité et l'efficacité du travail législatif.

> Jérôme Tournadre-Plancq et Benoît Verrier, Département Institutions et Société

¹⁹ Les *Policy Committees* sont chargés d'examiner les dépenses, l'administration et la politique au sein des principaux départements ministériels.

²⁰ Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 18^e édition, 2002, p. 254.

BRÈVES

Union européenne

> RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN : VERS UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

À la suite du rapport approuvé par la Commission des droits de la Femme et de l'égalité des genres le 8 juin 2007 sur *La délinquance juvénile : le rôle des femmes, de la famille et de la société*, le Parlement européen a pour la première fois débattu en son sein de ce sujet et adopté une résolution le 21 juin. Face à des mineurs délinquants plus nombreux, plus jeunes et plus violents, elle souligne l'importance de mettre en place **une stratégie intégrée à l'échelon national mais également européen**. Elle insiste sur la nécessaire participation et coordination de tous les acteurs nationaux, plus particulièrement sur **le rôle des familles et de l'école**, que les États membres doivent soutenir (responsabilisation, conseil, formation, information et sensibilisation). Elle fait également plusieurs recommandations concernant **le niveau européen, en insistant sur : 1/ l'adoption de modèles communs d'intervention** autour de trois piliers : prévention, mesures judiciaires/extrajudiciaires, réhabilitation/intégration ; 2/ la mise en réseau des statistiques nationales ; 3/ l'échange de bonnes pratiques ; 4/ l'octroi de financements européens supplémentaires ; 5/ la publication d'une étude puis d'une communication de la Commission sur le phénomène en Europe et les moyens à mettre en œuvre. En pressant la Commission de s'emparer de cette question, le Parlement intègre un nouveau champ d'action dans les politiques de l'UE et répond ainsi à une forte aspiration des acteurs nationaux et européens : institutionnels, Comité économique et social européen (avis du 15 mars 2006), chercheurs, ONG, etc.

(Sources : Rapport de la Commission des droits de la Femme et de l'égalité des genres, *La délinquance juvénile : le rôle des femmes, de la famille et de la société* :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0212+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> ;

Résolution du Parlement européen du 21 juin 2007 :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0283+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>)

> **L. D.**

> NANOÉLECTRONIQUE À L'ÉCHELLE DE L'EUROPE : FEU VERT POUR ENIAC

Dans le cadre du 7^e PCRD (Programme-cadre sur la R & D 2007-2013), **la France a défendu auprès de la Commission européenne le développement de partenariats public-privé au sein de l'Union**, dans des domaines technologiques nécessitant la convergence des efforts financiers de plusieurs États membres. Il s'agit ainsi d'atteindre des masses critiques autour d'activités à forte intensité technologique dans des domaines où les instruments actuels n'ont ni l'échelle ni la rapidité nécessaires pour rester compétitifs. La France soutenait quatre initiatives technologiques communes (ITC) – innovation pharmaceutique (IMI), électronique de systèmes embarqués (ARTEMIS), développement durable du transport aérien (Clean Sky) et nanotechnologies (ENIAC) – projets diversement appuyés par les autres pays européens. La Commission européenne a adopté le 19 juin la proposition de lancer ENIAC, « European Nanoelectronics Initiative Advisory Council », peu de temps après avoir validé en mai dernier l'ITC sur l'électronique de systèmes embarqués ARTEMIS. **Financé à hauteur de trois milliards d'euros (dont 60 % par les industriels), ENIAC proposera des produits innovants contenant une intelligence intégrée pour l'électronique grand public ou encore les secteurs de l'automobile, de l'environnement et des soins de santé.** Un programme à cette échelle encouragera les convergences technologiques, structurelles et financières dans les nanotechnologies.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/864&type=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

> **P. R.**

International

> LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE BRITANNIQUE

Le secrétaire au Commerce et à l'Industrie a présenté aux Communes un *White Paper* fixant quatre objectifs à la politique énergétique britannique : 1/ diminuer de 60 % (par rapport à 1990) les émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2050 ; 2/ assurer la sécurité de ses approvisionnements énergétiques ; 3/ promouvoir la compétitivité des marchés de l'énergie ; 4/ assurer que chaque ménage britannique ait les moyens de se chauffer correctement. Ces objectifs sont compatibles avec le choix fait, au niveau européen, d'une réduction de 20 % des GES d'ici 2020 : en affichant un horizon de plus long terme, la Grande-Bretagne se prépare à la négociation du partage de l'effort entre les États membres. Ce Livre Blanc formule également des recommandations de politique publique. Ménageant le secteur de l'industrie, déjà sollicité *via* notamment les permis d'émissions de CO₂, ce sont l'habitat, les centrales électriques et dans une moindre mesure les transports qui devront « colmater les brèches à CO₂ ». Si la part du nucléaire reste à son niveau actuel (20 %), le *mix* électrique futur du Royaume-Uni nécessitera probablement un recours encore important aux énergies fossiles (environ 60 %), et ce même si la production d'électricité d'origine renouvelable, conforme aux engagements européens pour 2010 (10 %), doit doubler d'ici 2020. **Le DTI a évalué le coût de l'objectif de réduction des GES, en cohérence avec la modélisation de la *Stern Review on the Economics of Climate Change* (novembre 2006) : entre 0,3 % et 1,5 % du PIB d'ici 2050, avec une phase initiale « coûteuse » jusqu'en 2020 (entre 1,3 % et 2 % du PIB).**

(Source : *Meeting the Energy Challenge: A White Paper on Energy*, Departement of Trade and Industry (DTI), Royaume-Uni, mai 2007, 342 p.)

<http://www.dti.gov.uk/energy/whitepaper/page39534.html>

> A. B.

> FINANCEMENT DU BUDGET FÉDÉRAL AMÉRICAIN : UNE STRUCTURE STABLE DEPUIS VINGT-CINQ ANS

Dans une note publiée en juin, le *Tax Policy Center*, *think tank* américain spécialisé dans l'évaluation des politiques fiscales, **montre notamment que la stratégie de financement du budget fédéral américain est restée inchangée au cours des vingt-cinq dernières années.** Hors effet conjoncturel, la répartition selon leur source des recettes de l'État fédéral est globalement stable depuis 1980. Ainsi, en moyenne, sur la période allant de 1980 à 2006, 45 % du budget fédéral sont financés par l'impôt sur le revenu, 35 % par les cotisations sociales, 10 % par l'impôt sur les sociétés, le reste provenant des droits d'accise (taxes sur le tabac, etc.) et autres taxes. Cette stabilité pourrait s'expliquer par celle du niveau des dépenses fédérales en pourcentage du PIB. En effet, l'augmentation des dépenses sociales liées aux trois principaux dispositifs fédéraux (retraites, *Medicare* et *Medicaid*), dont la part dans le PIB est passée de 5,4 % à 7,9 % entre 1980 et 2006, aurait été en partie compensée par la diminution des intérêts de la dette. En Europe, selon l'OCDE cette fois, les évolutions des structures de financement budgétaire sont très contrastées selon les pays, seuls le Royaume-Uni, la Belgique et la Suisse présentent *a priori* des tendances comparables à celles observées depuis 1980 aux États-Unis.

http://www.taxpolicycenter.org/UploadedPDF/1001082_federal_revenue.pdf

http://www.oecd.org/document/40/0,2340,fr_2649_34291_37520574_1_1_1_1,00.html

> C. G.

Livres, rapports, études, colloques

> JACQUES RIGAUDIAT, *LE NOUVEL ORDRE PROLÉTAIRE. LE MODÈLE SOCIAL FRANÇAIS FACE À L'INSÉCURITÉ ÉCONOMIQUE*, PARIS, AUTREMENT, MARS 2007, 196 P.

Jacques Rigaudiat considère que la précarisation des populations européennes résulte du retour au travail intermittent et appauvrissant qui avait précisément conduit, à la fin du XIX^e siècle, à l'invention de la *sécurité sociale*. Pour les « couches populaires » (qu'il définit comme les salariés d'exécution, soit 55 % de la population), premières touchées par le chômage, « la précarité est la norme ». Or, constate-t-il, cette précarité est engendrée par un nouveau mode d'organisation du travail, le *wal-martisme*, caractérisé par la flexibilité et un lien salarial transformé en relation de prestation. Cette précarité n'est donc pas épisodique mais structurelle, de telle sorte que la protection sociale française ne serait plus adaptée à sa prise en charge. Jacques Rigaudiat constate par ailleurs « qu'il n'existe pas en Europe de

pays à taux de chômage faible et taux d'emploi [relatif] élevé qui n'utilise pas massivement l'incitation au retrait d'activité... et le développement du temps partiel et des emplois précaires », y compris le Danemark. Estimant que les sécurités sociales pâtissent spécialement de la concurrence fiscale intra-européenne, l'auteur préconise de faire passer l'Union européenne d'un marché unique fondé sur le principe de libre concurrence à une zone de coopération économique fondée sur un modèle social commun. Il suggère enfin trois principes pour guider la refonte du modèle français : 1/ le refus des formes de flexibilité qui précarisent *via* l'adoption de mesures fiscales de type *précarisateurs-payeurs*, 2/ le découplage revenus/temps d'activité et 3/ la sécurité sociale professionnelle.

> C. M.

> ARJUN APPADURAI, *GÉOGRAPHIE DE LA COLÈRE*, PARIS, PAYOT, AVRIL 2007, 207 P.

Professeur d'anthropologie à la New School University de New York, l'auteur d'*Après le colonialisme* s'était vu reprocher d'avoir une vision trop optimiste de la globalisation des années 1990. Cette critique ne pourra être adressée à son nouvel ouvrage, consacré à l'analyse des phénomènes de violence dans le cadre de la mondialisation. Pourquoi la décennie qui a suivi la chute du mur de Berlin et a vu le renouveau des idées libérales a-t-elle produit autant d'exemples de « nettoyages ethniques » (Rwanda, Balkans, Inde) et de violences politiques contre des populations civiles ? Les réponses apportées par l'auteur consistent à insister sur l'existence, derrière la façade de l'État-nation moderne, d'un « ethnos national », autrement dit d'une forte identité culturelle ancrée sur un territoire. Face aux transformations engendrées par la mondialisation, **ces identités joueraient le rôle de réducteurs d'incertitude et les violences seraient le ressort privilégié des communautés pour fabriquer de l'homogénéité *via* des processus de purification ethnique**. Les groupes majoritaires, saisis par « l'angoisse d'incomplétude », renforceraient leur unité en stigmatisant et asservissant les minorités.

> T. B.

> L'EXPATRIATION DES PERSONNELS DE SANTÉ : EFFET OU CAUSE DU SOUS-DÉVELOPPEMENT ?

Le rapport annuel de l'OCDE sur les perspectives des migrations internationales s'est intéressé en 2007 à un thème transversal qui fait aujourd'hui débat : la mobilité internationale des personnels de santé. Selon certains chercheurs, la « fuite des compétences », en particulier des infirmières et des médecins des pays en développement vers l'OCDE, contribuerait à accroître les difficultés d'accès aux soins des populations les plus vulnérables. Sans mettre en doute cette assertion, l'OCDE **nuance cependant le constat chiffré**. La mobilité des personnels de santé n'est pas atypique au sein des personnels qualifiés, mais cette moyenne masque néanmoins des différences nationales sensibles. Ainsi, les infirmières philippines ou les médecins indiens jouent un rôle prépondérant dans cette mobilité internationale. Pour l'Inde ou la Chine, en dépit du nombre élevé d'expatriés en valeur absolue, elle n'entame pas ou peu la couverture de soins des populations locales, avec un nombre de médecins par habitants qui reste identique. En revanche, les Caraïbes et certains pays africains enregistrent des taux d'expatriation tels que les soins élémentaires ne peuvent plus être prodigués. La mobilité internationale n'est donc pas la seule cause de la pénurie de main-d'œuvre des personnels de santé dans certains pays en développement ; ces derniers souffrent aussi d'un manque de formation de ces personnels sanitaires.

(Source : Rapport OCDE, *Perspectives des migrations internationales 2007*, juin 2007)

> C. J.

> PREMIERS ÉCLAIRAGES AU CEPS SUR LES PRIORITÉS DE LA PRÉSIDENTIE PORTUGAISE DE L'UE

Álvaro Mendonça e Moura, représentant permanent du Portugal auprès de l'Union européenne, a présenté le 25 juin au *think tank* bruxellois Centre for European Policy Studies (CEPS) les chantiers choisis par le Portugal : 1/ **développement en interne** : outre la communication sur le marché intérieur et la préparation d'un nouveau cycle (2008) de la Stratégie de Lisbonne, la présidence accordera beaucoup d'attention à la politique industrielle et au soutien aux PME, à la définition d'une politique maritime et à l'élargissement de l'espace Schengen aux nouveaux États membres. Considérant la durabilité du modèle social comme centrale, elle favorisera le débat sur la flexicurité mais traitera les dossiers du temps de travail et de la portabilité des droits avec prudence. 2/ **renforcement de la place de l'Union dans le monde** : en dehors du dialogue renforcé avec le Brésil et de l'organisation d'une conférence Euromed, c'est surtout l'Afrique qui mobilisera les énergies avec l'organisation du premier sommet UE-Afrique depuis 2000. 3/ « **dossier constitutionnel** » : les conditions d'une relance sont désormais réunies et le Portugal se félicite du mandat clair qui lui a été transmis. La phase technique va commencer avec une proposition de texte à l'ouverture de la Conférence intergouvernementale (CIG) les 23 et 24 juillet, à finaliser pour le tout début septembre. Resterait un mois de phase politique pour un accord entre États membres jusqu'au Conseil des 18 et 19 octobre. Le Portugal n'est pas favorable à l'ouverture d'un débat sur les frontières de l'Union européenne : devant déjà gérer la CIG, il souhaite temporiser sur le dossier délicat de l'élargissement.

> M.-C. M.

> « RENCONTRES INTERDISCIPLINAIRES AUTOUR DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME », CRÉTEIL, 25 JUIN 2007

Organisées par le Centre de recherches communautaires (CERCO, université Paris-XII), les rencontres interdisciplinaires consacrées à la Convention européenne des droits de l'Homme ont été l'occasion de s'interroger sur le consensus dont elle fait l'objet. Rarement remis en cause, ce dernier est assimilé à un « discours de célébration » avec lequel il importe de prendre de la distance, selon Stéphanie Hennette-Vauchez (professeur de droit public à l'université Paris-XII). En effet, ce consensus autour de l'évaluation positive de ce dispositif juridique ne serait qu'apparent et laisserait dans l'ombre de nombreux enjeux, tels que la dimension d'« outil politique » de la Convention. À cet égard, **des critiques ont notamment été émises à l'encontre du législateur français qui entretiendrait une relation « ambiguë » à propos de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)**. Ainsi, il a été pointé la « démission systématique » du législateur français dans sa production normative, lequel se montre souvent peu respectueux de l'esprit des arrêts de la Cour et, paradoxalement, l'instrumentalisation, à son seul profit, des dispositions de la Convention européenne sans forcément prendre en compte les éventuelles interprétations qui pourraient en être faites par la CEDH.

> *H. J. et M. M.*

Rédacteurs des brèves : Aude Bodiguel (DRTDD), Thomas Brand (RG), Laetitia Delannoy (DQS), Christel Gilles (DTEF), Cécile Jolly (DTEF), Hélène Jorry (DIS), Céline Mareuge (DAEF), Michel Mazars (DIS), Marie-Cécile Milliat (DIS), Philippe Rossinot (DRTDD)

Directrice de la publication :
Sophie Boissard, directrice générale
Directeur éditorial :
Bruno Héroult, rapporteur général

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



Brèves