

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours d'attaché

2002

N°

16

- La responsabilité administrative
- Le budget communautaire
- Droit communautaire et droits nationaux
- Éléments de démographie
- La France en quelques chiffres
- La crise dans les économies développées
- Le traité de Nice
- Le référendum du 24 septembre 2000

Sommaire

La responsabilité administrative

1/ LES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITÉ	241
A) LA RESPONSABILITÉ POUR FAUTE	241
a) La faute personnelle et la faute de service	241
b) La faute simple et la faute lourde	242
c) La faute prouvée et la faute présumée	242
B) LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE	242
a) La responsabilité fondée sur le risque	242
b) La responsabilité fondée sur l'égalité des citoyens devant les charges publiques	243
C) LES RÉGIMES PARTICULIERS DE RESPONSABILITÉ	243
2/ L'ÉTENDUE DE LA RESPONSABILITÉ	243
A) LE PRÉJUDICE INDEMNISABLE	243
B) LA RÉPARATION DU PRÉJUDICE	244

Le budget communautaire

1/ LES RECETTES ET LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES	245
1.1 Les recettes budgétaires	245
1.2 Les dépenses budgétaires	245
2/ LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE	245
3/ LES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES EXTERNES	245
3.1 Le contrôle de la Cour des comptes	245
3.2 Le contrôle du Parlement européen	246

Droit communautaire et droits nationaux

1/ L'APPLICABILITÉ IMMÉDIATE ET DIRECTE DU DROIT COMMUNAUTAIRE	247
1.1 L'applicabilité immédiate du droit communautaire	247
1.2 L'applicabilité directe du droit communautaire	247
2/ LA PRIMAUTÉ DU DROIT COMMUNAUTAIRE	248
2.1 L'affirmation et l'étendue du principe	248
2.2 Les conséquences du principe de primauté	248

Éléments de démographie

1/ LA FRANCE VIEILLIT	250
1.1 Transition démographique et Baby-boom	250
1.2 Vieillesse, natalité et renouvellement de la population	250
1.3 Une immigration stabilisée	252
2/ ...MAIS QUI BOUGE ENCORE ?	252
2.1 De l'exode rural au retour à la terre ?	252
2.2 Un salariat qui se féminise	254
3/ À LA RECHERCHE DU FRANÇAIS MOYEN	254

La France en quelques chiffres

1/ DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES	256
2/ DONNÉES SOCIALES	256
3/ DONNÉES ÉCONOMIQUES	257

La crise dans les économies développées

1/ LES DIFFÉRENTS TYPES DE CRISE	258
1.1 La crise de sous-production	258
1.2 Les crises mixtes	258
1.3 Les crises du XX ^{ème} siècle	258
2/ LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES DE VINGT-QUATRE ANNÉES DE CRISES (1973 - 1997)	258
2.1 Les années 70 - 80	258
2.2 La Stagflation	258
2.3 La crise de l'industrie	259
2.4 La protection sociale	259
3/ LES DIFFÉRENTS SCÉNARI DE SORTIE DE CRISE	259
3.1 La position des marxistes	259
3.2 L'approche schumpéterienne	259
3.3 La position des libéraux	259
3.4 La position des keynésiens	260

Le traité de Nice

1/ LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES	261
--	------------

1.1 La commission	261
1.2 Le fonctionnement du conseil	261
1.3 Le Parlement européen	262
1.4 Les juridictions communautaires	262
1.5 Les autres organes	263

2/ LA RÉFORME DES COOPÉRATIONS RENFORCÉES263

2.1 Le premier et troisième pilier	263
2.2 La PESC	263

3/ LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX264

4/ LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ET POLICIÈRE EN MATIÈRE PÉNALE ...264

4.1 Les objectifs de la coopération judiciaire et policière en matière pénale	264
4.2 Eurojust	264

Le référendum du 24 septembre 2000

I/ UN RÉFÉRENDUM CONSTITUANT DE L'ARTICLE 89265

II/ UN RÉFÉRENDUM INSTITUANT LE QUINQUENNAT265

III/ UN RÉFÉRENDUM DÉLAISSÉ PAR LES ÉLECTEURS266

La responsabilité administrative

L'activité administrative peut causer des dommages aux particuliers et il est naturel que ces derniers soient réparés. Il n'en a pas toujours été ainsi puisque pendant longtemps sur le fondement de l'adage en vigueur sous l'Ancien régime « le Roi ne peut mal faire » c'est l'irresponsabilité de l'État qui a prévalu. Sauf progressivement l'apparition de quelques textes admettant la responsabilité en certaines matières (loi du 28 pluviôse An VIII en matière de dommages de travaux publics.) La responsabilité de l'État est consacrée par l'arrêt Blanco (T.C., 8 févr. 1873), qui écarte en même temps l'application des règles de droit privé et soumet la responsabilité administrative à des principes propres. Par la suite, la responsabilité de l'ensemble des personnes publiques sera consacrée (collectivités locales (T.C. 29 février 1908 Feutry), établissements publics...) et élargie à l'ensemble des services et pour toutes sortes d'activités. Les fondements de la responsabilité se diversifieront (faute lourde puis simple, risque, rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques) et les règles d'indemnisation s'amélioreront. Les règles de responsabilité de la puissance publique sont généralement d'origine jurisprudentielle et indépendantes des règles du Code civil et les litiges en matière de responsabilité ressortiront à la compétence du juge administratif pour l'essentiel (sauf certaines activités soumises au droit privé en vertu par exemple de dispositions législatives spéciales comme pour les dommages causés par les véhicules en vertu de la loi 31 déc. 1957).

I/ LES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITÉ

A) La responsabilité pour faute

La faute est « un manquement à une obligation préexistante » pour reprendre la formule de l'éminent civiliste Planiol. Il convient de distinguer illégalité et faute; si toute illégalité est fautive, toute faute ne constitue pas une illégalité (négligence par exemple à l'occasion d'une intervention hospitalière par exemple).

La responsabilité pour faute amène à s'interroger sur un certain nombre de distinctions.

a) La faute personnelle et la faute de service

Lorsque l'administration cause un dommage à un tiers, c'est un agent de l'administration qui est à l'origine du préjudice et dont la responsabilité pourrait être engagée. Mais la jurisprudence pour éviter l'engagement systématique de la responsabilité de l'agent a dégagé une distinction entre la responsabilité pour faute personnelle et la responsabilité pour faute de service qui permet d'engager la responsabilité de l'administration dont relève l'agent.

L'article 75 de la Constitution de l'An VIII ne permettait la mise en jeu de la responsabilité du fonctionnaire qu'après autorisation du Conseil d'État qui, en pratique, ne l'accordait presque jamais, entraînant l'irresponsabilité de fait du fonctionnaire. (système dit de la « garantie des fonctionnaires »). Mais un décret-loi du 19 septembre 1870 a abrogé cet article 75, soucieux de ne pas laisser sans protection les agents, le Tribunal des conflits par une décision du 30 juill. 1873, Pelletier se fondant sur le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, a estimé que l'agent ne peut être poursuivi devant les tribunaux judiciaires que pour faute personnelle, c'est-à-dire la faute détachable de l'exercice de ses fonctions. De cette décision naissait la distinction entre faute. personnelle engageant la responsabilité du

fonctionnaire devant les tribunaux judiciaires et l'application du droit privé et de la faute de service engageant la responsabilité de la puissance publique devant les tribunaux administratifs et l'application du droit public.

La notion de faute personnelle est la faute « qui révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences » pour reprendre l'expression bien connue de Laferrière. Elle peut n'avoir aucun lien avec le service (accident causé par un militaire en permission avec un véhicule personnel CE 28 juillet 1951 Soc Standard des pétroles); Elle peut avoir été commise en dehors du service mais être « non dépourvue de tout lien avec lui » (personne tué par un policier manipulant à son domicile son arme de service qu'il devait conserver CE 26 octobre 1973 Sadoudi ou accident provoqué par le conducteur d'un véhicule militaire qui s'écarte de son itinéraire CE 18 novembre 1949 Dlle Mimeur)

Elle peut être commise dans le cadre du service mais être détachable de celui-ci.; ainsi la faute commise avec une intention malveillante (actes de violence, TC 14 janvier 1980 Dame Techer, détournements de fonds CE 21 avril 1937 Dme Quesnel, injures adressées à des collègues TC 26 octobre 1981 Préfet des Bouches du Rhône, négligence grave d'un commissaire de police T.C 9 juill. 1953 Dame Vve Bernadas). La jurisprudence se montre de plus en plus exigeante pour admettre l'existence d'une faute personnelle, et lorsqu'il n'y a pas « intention malveillante » elle a tendance à n'admettre la faute personnelle que pour les actes matériels d'exécution d'une extrême gravité (ex médecin refusant de se rendre au chevet d'une patiente CE 4 juillet 1990 Société d'assurance Le Sou médical)

Il faut souligner qu'il y a indépendance de la faute personnelle et de l'infraction pénale (T.C Thépaz 14 janv 1935 pour un homicide par imprudence) comme de la faute disciplinaire ou encore de la voie de fait (T.C. Action française 8 avril 1935) Le fonctionnaire responsable est jugé par les tribunaux judiciaires qui ne peuvent en aucun cas prononcer des condamnations contre l'administration à cette occasion

La faute de service est celle qui « révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur ». Il s'agit donc d'une faute commise dans le cadre du service et qui n'est pas détachable compte tenu de ses caractéristiques (pas de gravité inadmissible par exemple) Un dommage causé à un tiers peut résulter à la fois d'une faute personnelle de l'agent et d'une faute de service de l'administration: c'est le problème de la responsabilité simultanée de l'agent et de l'administration envers les tiers, c'est-à-dire le problème du cumul.

Avant la décision Anguet du 3 février 1911, il n'y avait pas de double responsabilité possible; aujourd'hui en revanche, les possibilités de cumul sont très largement admises.

- en cas de pluralité matérielle de fautes. (C.E., 3 févr. 1911, Anguet accident causé à la fois par la fermeture avant l'heure réglementaire du bureau de poste et les coups des agents; C.E. 28 juill. 1951, Delville accident dû à l'ébriété du chauffeur et au mauvais état des freins)
- en cas de faute personnelle commise dans le cadre du service, possibilité de cumul de responsabilités (C.E., Lemonnier, 26 juill. 1918 : accident provoqué par un coup de feu lors d'une épreuve de tir au cours d'une fête foraine communale et par la grave négligence du maire donc faute personnelle).le juge admet que puisse être recherchée la responsabilité de l'administration au choix de la victime devant le juge administratif.
- en cas de faute personnelle commise en dehors du service, mais non dépourvue de tout lien avec celui-ci, cumul de responsabilités possible (ex. C.E 18 nov 1949 Demoiselle Mimeur: militaire causant un accident avec un véhicule de l'armée en s'écartant de son itinéraire normal C.E Sadoudi déjà cité l'arme qui a causé un accident a été remis à l'agent par le service); il en va toutefois autrement lorsque l'utilisation de

La responsabilité administrative

l'arme a été causée par un sentiment d'hostilité personnelle (C.E., Dame veuve Litzler, 23 juin 1954, p. 376).

La victime peut ainsi demander au juge judiciaire de condamner le fonctionnaire et au juge administratif de condamner l'administration, chacun pour le tout. Il n'y aura pas de cumul d'indemnités; si la victime a été indemnisée par l'administration et si elle a poursuivi en même temps le fonctionnaire devant les tribunaux judiciaires, l'administration sera subrogée pour cette action dans les droits de la victime. Deux hypothèses peuvent alors se présenter : l'administration a été condamnée à payer et veut se retourner contre le fonctionnaire ou le fonctionnaire condamné veut se retourner contre l'administration.

Pendant longtemps existait le principe de l'irresponsabilité du fonctionnaire envers l'administration (C.E. Pourcines, 28 mars 1924) sauf quelques exceptions législatives ou jurisprudentielles.

Le principe d'irresponsabilité se révèle toutefois plein d'inconvénients car avec le développement de la jurisprudence relative au cumul, la victime peut dans la plupart des hypothèses s'adresser directement à l'administration plus solvable au lieu de poursuivre le fonctionnaire, ce qui entraîne en pratique l'irresponsabilité totale du fonctionnaire. D'où l'abandon du principe d'irresponsabilité par l'arrêt Laruelle (C.E., 28 juill. 1951) qui admet l'action récursoire et la responsabilité des auteurs de faute personnelle envers la personne publique à laquelle la faute a causé un dommage soit direct, soit indirect, du fait de l'obligation pour l'État d'indemniser la victime en vertu du principe du cumul. S'il y a deux fautes matérielles distinctes, la responsabilité est partagée suivant l'importance respective des fautes; en cas de faute unique ou si la faute de service est provoquée par l'agent, l'administration se retournera contre le fonctionnaire pour le tout. En cas de pluralité d'auteurs, chacun n'est responsable que pour la part correspondant à sa participation (C.E., Jeannier, 22 mars 1957) l'administration utilise la technique du titre de recette émis contre le fonctionnaire qui pourra y faire opposition devant la juridiction administrative (T.C., 26 mai 1954, Moritz).

Le fonctionnaire peut éventuellement se retourner contre l'administration. Si le fonctionnaire est condamné pour faute personnelle alors qu'il y a aussi faute de service, il peut se retourner contre l'administration (C.E. 28 juill. 1951 Delville), et le partage de responsabilité est possible devant le juge administratif. Mais il ne peut se retourner contre l'administration s'il n'y a pas de faute de service (C.E. 4 juill. 1990 Le Sou médical). Par ailleurs, dans l'hypothèse où le fonctionnaire est condamné pour faute personnelle par les tribunaux judiciaires alors qu'en réalité il s'agissait d'une faute de service et que le conflit n'est pas élevé l'agent a le droit à être remboursé par l'administration (art 11 de la loi du 13 juillet 1983).

b) La faute simple et la faute lourde

Toute faute n'engage pas par elle-même la responsabilité de l'État : le juge distingue entre les fautes simples et les fautes lourdes. Si une faute simple suffit pour engager la responsabilité dans le cas de dommages causés dans l'exercice d'une activité facile à mettre en œuvre (activité de réglementation), une faute lourde est exigée pour engager la responsabilité de l'administration lorsqu'il s'agit d'un service particulièrement difficile à gérer, d'une activité difficile à mettre en œuvre. (ex : activités de police consistant en des opérations matérielles de maintien de l'ordre sur le terrain CE 28 mai 1984 SFP; certaines activités de contrôle CE 29 mars 1949 Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle; activité du service pénitentiaire CE 5 janvier 1971 Veuve Picard) Mais indiscutablement la tendance est au recul de l'exigence de la faute lourde dans de très nombreux secteurs (en matière de responsabilité fiscale CE 27 juillet 1990 Bourgeois faute simple sauf lorsque les opérations comportent des « difficultés particulières tenant à l'appréciation de la situation des contribuables; en matière de contrôle CE 9 avril 1993 M. D à propos du contrôle des centres de transfusion sanguine CE 13 mars 1998 Améon pour le contrôle des navires, faute simple pour la responsabilité de l'hôpital pour un acte médical CE 10 avril 1992 Epoux V., pour l'activité d'assistance médicale d'urgence CE 21 juin 1997 Theux,

pour l'activité de sauvetage en mer ou pour les activités de lutte contre l'incendie CE 29 avril 1998 Commune de Hannapes).

c) La faute prouvée et la faute présumée

La preuve de la faute incombe en principe à la victime mais dans certains cas, présomption de faute qui renverse la charge de la preuve par exemple en matière de travaux publics lorsqu'un usager subit un dommage, c'est à l'administration de prouver qu'elle a bien entretenu l'ouvrage (théorie du défaut d'entretien normal), en matière d'usagers des hôpitaux publics pour les soins courants qui ont produit des conséquences dommageables anormales dont le caractère inattendu révèle une faute dans l'organisation ou le fonctionnement du service hospitalier (CE 9 déc 1988 Cohen) ou pour les départements pour les victimes de dommages causés par les pupilles de l'Assistance publique faisant l'objet d'un placement (C.E 19 oct. 1990 Ingremeau).

B) La responsabilité sans faute

Si la responsabilité pour faute constitue le droit commun de la responsabilité, il existe dans certains cas une responsabilité sans faute (admise par CE 21 juin 1895 Comes pour un accident professionnel) Cette responsabilité sans faute tend à se développer.

a) La responsabilité fondée sur le risque

- en matière de Travaux publics : pour les tiers victimes de dommages accidentels permanents causés par l'existence d'un ouvrage ou de travaux publics (seule la faute de la victime ou la force majeure seront susceptibles d'atténuer ou de faire disparaître la responsabilité CE 7 nov 1952 Grau);
- dommages causés par les choses dangereuses : jurisprudence inaugurée par l'arrêt Regnault-Desroziers (C.E., 28 mars 1919 explosion d'un dépôt d'explosifs engage la responsabilité en dehors de toute faute). Utilisation d'armes dangereuses par la police (C.E. Lecomte et Daramy, 24 juin 1949); mais la notion d'armes dangereuses est limitée aux armes à feu, et de toute façon, la jurisprudence ne s'applique qu'aux personnes étrangères à l'opération de police (C.E., Dame Auberge et Dumont, 27 juill. 1951); ouvrages publics exceptionnellement dangereux (ex : routes CE 6 juillet 1973 Dalleau produits sanguins en raison des risques de contamination par le virus du SIDA CE 26 mai 1995 Jouan et consorts NGuyen);
- dommages causés par les activités dangereuses : communication d'un incendie aux immeubles voisins au cours d'une opération de destruction (C.E., Walter, 24 déc. 1926), dommages causés par des mineurs délinquants évadés d'une maison d'éducation surveillée employant des méthodes nouvelles de rééducation (C.E., 13 févr. 1956, Min. Justice c/ Thouzelier) ou confiés à une institution privée de rééducation (C.E., 19 déc. 1969, Ets. Delannoy). Dommages causés par des détenus bénéficiaires de permission de sortie (C.E. 2 déc 1981, Garde des Sceaux c/ Theys) ou des personnes bénéficiant de mesures de libération conditionnelle et de semi-liberté (C.E 29 avr 1987 Garde des Sceaux c / Banque populaire de la région économique de Strasbourg).

En matière d'activité médicale, plusieurs hypothèses de responsabilité sans faute : ainsi la CAA de Lyon dans un arrêt Gomez du 21 décembre 1990 admis une responsabilité pour risque, si la mise en œuvre d'une thérapeutique nouvelle, dont les suites possibles n'étaient pas entièrement connues, entraîne un dommage exceptionnel et anormalement grave; de plus le Conseil d'État dans l'affaire Bianchi du 9 avril 1993 a jugé qu'il peut y avoir responsabilité sans faute si un acte médical nécessaire présente un risque dont l'existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle et que le particulier ne semble pas y être particulièrement exposé (en l'espèce artériographie vertébrale entraînant une tétraplégie);

- dommages causés aux agents publics et collaborateurs occasionnels (C.E., Cames, 21 juin 1895); responsabilité sans faute pour le dommage causé à un enfant à naître du fait que sa mère, institutrice, est exposée en permanence aux dangers de la contagion en cas d'épidémie de rubéole (C.E., Dame Saulze, 6 nov. 1968); pour les collaborateurs occasionnels du service requis ou bénévoles (C.E., 21 nov. 1946, St-Priest la-Plaine; CE 25 sept 1970 Cne de Batz sur Mer) à condition que cette participation soit effective et justifiée.

b) La responsabilité fondée sur l'égalité des citoyens devant les charges publiques

- Responsabilité du fait des lois et des traités : admise pour la première fois en 1938 (C.E., La Fleurette, 14 janv. 1938) mais les applications sont rares car les conditions sont plutôt sévères : le législateur ne doit pas avoir exclu, même implicitement, l'indemnisation; le préjudice doit être anormal et spécial (C.E. Caucheteux et Desmonts, 21 janv. 1944; Lacombe 1er déc. 1961; Bovero, 25 janv. 1963) pour les traités (CE 29 octobre 1976 Dme Burgat).

Dans la mesure où le juge contrôle aujourd'hui la conformité de la loi à un traité international, il est possible que l'on arrive à une responsabilité pour faute (v. C.J.C.E.19 nov 1991 Francovitch ou CJCE 5 mars 1996 Brasserie du Pêcheur SA) en cas de manquements au droit communautaire.

- Responsabilité du fait d'actes administratifs réguliers; les exemples abondent [cf. mesures d'ordre économique et social imposées dans l'intérêt général (C.E., Sté du Cap Janet, 28 oct. 1949), inexécution de décisions de justice avec refus de concours de la force publique alors que ce refus d'intervention n'était pas fautif (C.E. Couitéas, 30 nov. 1923; C.E., Sté des cartonneries St-Charles, 3 juin 1938), refus d'évacuation d'un port occupé par des grévistes (C.E., 11 juin 1984, Port autonome de Marseille) refus d'un préfet de saisir les tribunaux judiciaires pour faire sanctionner l'implantation de constructions illégales (C.E., Navarra, 20 mars 1974.) renonciation par E.D.F. à un projet d'expropriation pour cause d'utilité publique, qui avait entraîné l'arrêt de travaux effectués par le propriétaire du terrain en cause (C.E. 23 déc. 1970, EDF. c/ Farsat) responsabilité de l'État français à l'égard d'une entreprise victime d'une mesure restrictive à l'exportation prise dans un but d'intérêt général (C.E. 23 mars 1984 Min. Comm. Extérieur c/ Sté Alivar), responsabilité du fait d'un règlement légal qui prive de clientèle un magasin (C.E. 22 févr 1962 Cne de Gavarnie) Il y a indemnisation si les mesures causent un préjudice spécial et anormal

- responsabilité pour les dommages permanents de travaux publics (dus à l'existence même de l'ouvrage public ou de l'exécution de travaux publics cf. CE 20 nov 1992 Cne de Saint Victoret bruit d'un aéroport contraignant une commune à faire insonoriser les bâtiments publics; fermeture d'un garage lié à la transformation d'une rue en voie piétonnière CE 16 oct 1992 SA Garage de Garches). Si le préjudice par son caractère anormal et spécial excède celui qu'est exposé à subir dans l'intérêt général tout riverain, alors l'indemnisation est possible sauf si la victime s'est installée en connaissance de cause à proximité de l'ouvrage qui était déjà réalisé.

C) Les régimes particuliers de responsabilité

- en matière de responsabilité du fait de l'activité juridictionnelle (cf. la loi du 2 juin 1895) prévoit l'indemnisation d'un condamné dont l'innocence a été reconnue., la loi du 17 juillet 1970, prévoit des possibilités d'indemnisation en cas de détention provisoire ayant causé un préjudice anormal et spécialement grave, la loi du 5 juillet 1972 prévoit que « l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice judiciaire en cas de faute lourde du service. Cette responsabilité n'est engagée que par

une faute lourde ou un déni de justice » La faute lourde est celle qui a été commise sous l'influence d'une erreur particulièrement grossière (à contrario Cass Civ 20 février 1996 Lucas). La cour de cassation a admis la possibilité d'engager la responsabilité de l'État pour les dommages causés aux collaborateurs du service public de la justice en faisant application des principes du droit public (Cass Civ 23 nov. 1956 trésor public c/ Giry). Dans toutes ces actions, la compétence est judiciaire. Le Conseil d'État a transposé les principes de la loi de 1972, à la juridiction administrative (C.E., 29 déc. 1978, Darmont);

- de nombreux textes sont intervenus pour étendre la responsabilité ou organiser un régime spécifique (dommages de guerre, accidents d'origine nucléaire, accidents causés par les vaccinations obligatoires, victime d'actes de terrorisme ou indemnisation par l'État des hémophiles et transfusés contaminés par le virus du sida loi du 31 décembre 1991) Par exemple a été mis en place une responsabilité de l'État pour les dommages causés par les émeutes (CGCT art 2216-3) qui est engagée pour les crimes et délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements armés ou non soit contre les personnes soit contre les biens. La loi du 9 janvier 1986 a donné compétence au juge administratif pour statuer sur les litiges, et l'État pourra éventuellement se retourner contre la commune. Dans son avis d'Assemblée du 6 avril 1990 Sté Cofiroute, le Conseil d'État a largement étendu la notion de préjudice indemnissable au préjudice commercial. Cette responsabilité sans faute est plutôt plus favorable que le régime de droit commun puisqu'il n'y a pas d'exigence de préjudice anormal et spécial (CE avis 20 février 1998 Sté Études et construction de sièges pour l'automobile).

Des régimes de substitution de responsabilité ont aussi été organisés (substitution de responsabilité en cas de dommages causés par des véhicules - loi 31 déc. 1957-; où la responsabilité de la personne morale de droit public est substituée à celle de son agent, la compétence est judiciaire et le Code civil s'applique, en outre la notion de véhicule est entendue largement (ex :brouette); ou encore substitution de la responsabilité de l'État à celle des membres de l'enseignement public en cas de dommages soit causés par les élèves, soit subis par les élèves placés sous leur surveillance).

II/ L'ÉTENDUE DE LA RESPONSABILITÉ

A) Le préjudice indemnissable

Il faut prouver le lien minimum entre l'administration et le personnel ou le matériel qui ont causé le dommage (C.E., Mutuelle du Mans, 21 oct. 1949) pour que la responsabilité de la puissance publique puisse être mise en cause et cernée.

Identifier quel agent et quelle personne morale de droit public est responsable (État, département, communes, établissement public) d'où la nécessité de déterminer avec précision au nom de qui intervient par exemple une autorité (maire, agent de l'État ou de la commune?) Mais est essentielle l'identification d'un lien de causalité directe entre l'activité de l'administration et le dommage.

Référence à la notion de causalité adéquate, la jurisprudence considère par exemple qu'il y a un lien de causalité directe entre des permissions de sortie et des vols commis deux mois plus tard C.E., 29 avr. 1987 Banque populaire de la région économique de Strasbourg; de même, lien de causalité directe pour un malade contaminé par le virus du SIDA à l'occasion d'une intervention en raison de la mauvaise qualité du sang fourni par les centres de transfusion (CE 26 mai 1995 Consorts N'guyen) Certains préjudices ne sont pas indemnissables (par exemple : les « dommages liés aux modifications apportées à la circulation générale » et résultant soit de changements effectués dans l'assiette ou dans la direction des voies publiques soit de la création de voies nouvelles (CE 2 juin

1972 Soc Les Vedettes blanches) ou la naissance d'un enfant à la suite de l'échec d'une IVG (CE 2 juillet 1982 Dlle R.) non indemnisation des servitudes d'urbanisme (sauf quelques rares hypothèses d'atteinte à une situation existante, à des droits acquis ou lorsque le préjudice est exorbitant et où la servitude est hors de proportion avec le motif d'intérêt général qui a inspiré son édiction (CE 3 juillet 1998 Bitouzet). L'administration n'est pas responsable des dommages et peut s'exonérer de sa responsabilité dans certains cas.

En cas de situation illégitime de la victime (CE 20 juin 1980 Commune d'Aix les Thermes), en cas de faute de la victime qui par exemple accepte un risque nonobstant les mises en garde (CE 11 avril 1975 département de la Haute Savoie). En cas de force majeure (événement irrésistible, imprévisible et extérieur au défendeur comme des pluies d'une intensité exceptionnelles dans la région considérée; tel n'est pas la crue du Grand Bornand jugée prévisible : CAA Lyon 13 mai 1997 Balusson Mutuelles du Mans).

Le fait du tiers exonère l'administration de la responsabilité dans le cas de la responsabilité pour faute mais pas dans la responsabilité sans faute. Il en va de même du « cas fortuit » qui se distingue de la force majeure. Événement imprévisible et irrésistible, il n'est pourtant pas étranger au défendeur (par exemple : rupture du barrage de Malpasset; C.E. 28 mai 1971, Dépt. du Var)

B) La réparation du préjudice

Le préjudice n'est réparable que s'il présente certains caractères : il doit être certain, direct mais la perte de chance est indemnisée si elle est sérieuse (CE 28 mai 1987 Legoff); il doit porter atteinte

sinon à un droit, du moins à un intérêt légitime juridiquement protégé. Mais le Conseil d'État a assoupli sa jurisprudence et admet ainsi le droit à réparation de la concubine (C.E., 3 mars 1978, Dame Müesser).

En matière de responsabilité sans faute, le préjudice doit être spécial. Le préjudice peut être matériel ou moral. Si la réparation du préjudice matériel va de soi, la réparation du préjudice moral était longtemps limitée; le juge admettait la réparation du préjudice causé par une défiguration, l'atteinte à la réputation, une souffrance physique, des troubles dans les conditions d'existence, mais refusait l'indemnisation de la simple « douleur morale ». Revirement de jurisprudence: par l'arrêt CE., Letisserand, 24 nov. 1961, la douleur morale devient un préjudice indemnisable. Très récemment, le Conseil d'État par un arrêt du 20 mars 2000 Assistance publique Hôpitaux de Paris admet que les héritiers ont un droit à la réparation du préjudice physique et moral subi par la victime même si aucune demande d'indemnisation n'a été formulée de son vivant.

La réparation a toujours lieu en argent. L'indemnité est accordée sous la forme soit d'un capital, soit d'une rente. L'évaluation se fait en principe à la date du jour du dommage mais le juge tiendra compte de la hausse des prix si la victime n'est pas responsable du retard apporté à la réparation (C.E., 21 mars 1947, Cie gén. des eaux et Dame veuve Aubry). Pour les biens l'évaluation du dommage est faite à la date où leur cause ayant pris fin et leur étendue étant connue il pouvait être procédé aux travaux destinés à leur réparation (CE 21 mars 1947 Cie gén des eaux). De plus le juge octroyant la somme, n'accorde jamais plus que ce qui lui est demandé. Fréquemment, le juge en l'absence d'élément renvoie la victime devant l'administration pour qu'elle l'évalue.

Le budget communautaire

Les règles budgétaires sont fixées par les traités constitutifs auxquels sont venus se greffer d'autres textes complémentaires. Les grands principes classiques du droit des finances publiques (unité, universalité, annualité, spécialité et équilibre budgétaire) sont applicables au budget des Communautés. Ce budget fait état des dépenses et recettes des trois communautés. Il ne comprend pas toutefois, les recettes et dépenses du Fond européen de développement (FED), les dépenses non administratives de la CECA et les opérations d'emprunt et de prêt.

I/ LES RECETTES ET LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

1.1. Les recettes budgétaires

Depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, prise en application de l'article 201 T.CEE, le budget communautaire est financé par des ressources propres qui se sont substituées aux contributions versées par les États membres. Il s'agissait d'assurer, par ce nouveau mode de financement, l'indépendance financière des Communautés vis-à-vis des États membres. C'est au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, qu'il appartient d'arrêter les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté.

Les ressources propres de la Communauté sont en principe :

- les droits de douanes du tarif extérieur commun et les prélèvements perçus sur l'importation des produits agricoles perçus par les administrations douanières nationales pour le compte de la Communauté;
- les prélèvements d'un pourcentage sur la T.V.A. encaissée par chaque État membre;
- les contributions calculées sur la base du PNB de chaque État. Les ressources TVA et PNB sont mises à la disposition de la Commission sur des comptes spéciaux ouverts par les États membres auprès de leur Trésor. La Communauté peut également recourir à l'emprunt. Elle le fait essentiellement pour prêter aux États les finances nécessaires à la réalisation de certains projets d'investissement.

1.2. Les dépenses budgétaires

Le système des dépenses communautaires repose sur la distinction fondamentale entre les dépenses obligatoires (DO) et les dépenses non obligatoires (DNO) (art. 203 §4 et 9 T. CE; nouvelle numérotation : art. 272 §4 et 9 Amsterdam TCE). Sont obligatoires les dépenses que « l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations internes et externes, telles qu'elles résultent du traité ou des actes adoptés en application de ceux-ci » conformément à la déclaration commune du 30 juin 1982 adoptée par les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission (les trois institutions budgétaires). C'est à la Commission qu'il revient, dans son avant-projet de budget, d'opérer la classification des dépenses et en cas de désaccord du Parlement ou du Conseil, les présidents des trois institutions se réunissent pour trancher la question (procédure dite « du triangle »). Le montant des dépenses non obligatoires est limité chaque année par un taux maximal d'augmentation constaté par la Commission sur la base de critères économiques et financiers et qui s'impose à l'autorité budgétaire. Le dépassement de ce taux exige un accord entre le Parlement et le Conseil.

Du fait de l'augmentation constantes des dépenses communautaires (accroissement du coût de la PAC (politique agricole commune),

extension des interventions internes et externes de la Communauté) non compensée par une augmentation des recettes, un système de discipline budgétaire a été mis en place par les États membres et les institutions communautaires. Il est codifié par le Traité sur l'Union européenne.

II/ LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Les deux branches de l'autorité budgétaire sont le Conseil et le Parlement. Le Parlement dispose d'un pouvoir de décision budgétaire depuis l'adoption du système des ressources propres (Traité du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions budgétaires). La Commission et les États membres interviennent également dans la procédure budgétaire :

La procédure budgétaire comprend plusieurs phases :

- l'attribution de ressources aux Communautés par les États membres lors de Conseils européens;
- l'élaboration du budget : établissement d'un avant projet de budget par la Commission sur la base d'un état prévisionnel des dépenses élaboré par les institutions; établissement du projet de budget par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.
- l'adoption du budget selon un système de navette entre le Parlement et le Conseil (procédure de codécision). Au terme de la phase de discussion, le Parlement a le dernier mot en ce qui concerne les dépenses non obligatoires (sous réserve de respecter le taux maximum d'augmentation) et il peut rejeter le budget en bloc, notamment s'il n'est pas d'accord avec le Conseil sur les dépenses obligatoires (dans ce cas, toute la procédure doit être recommencée sur la base d'un nouveau projet et si le budget n'est pas arrêté au début de l'exercice budgétaire, le recours aux douzièmes provisoires est prévu par l'article 204 TCE (nouvelle numérotation : art. 273 Amsterdam TCE) pour permettre le fonctionnement de la Communauté). Tout au long de cette phase, la Commission joue un rôle d'arbitre entre les deux autres institutions lorsqu'elles sont en conflit;
- la constatation de l'arrêt du budget par le président du Parlement;
- l'exécution du budget par la Commission sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués (art. 205 TCE; nouvelle numérotation : art. 274 Amsterdam TCE).

Parfois, le budget n'est pas une base suffisante pour l'utilisation des crédits et doit être complété par des actes législatifs. L'exécution de ces actes par la Commission peut être encadrée par l'intervention de comités (pratique de la « comitologie »).

La procédure budgétaire a parfois été à l'origine de conflits entre le Parlement et la Commission (augmentation excessive des dépenses non obligatoires par le Parlement, non-établissement du projet de budget par le Conseil) qui ont donné lieu à des recours en annulation et en carence devant la Cour de justice.

III/ LES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES EXTERNES

Ces contrôles assurés par la Cour des comptes et par le Parlement européen s'ajoutent aux contrôles internes aux institutions.

3.1. Le contrôle de la Cour des comptes

C'est un contrôle a posteriori dans la mesure où la Cour des comptes est chargée d'examiner la légalité et régularité des comptes de la Communauté et de contrôler l'exécution du budget. Il s'exerce sur pièces et est au besoin sur place auprès des institutions communautaires, des États membres et des personnes physiques ou morales ayant bénéficié de versements provenant du budget communautaire. Il est effectué sur la base des constatations des versements des recettes de la Communauté et sur la base des engagements et des paiements des dépenses. Il intervient avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire. Il donne lieu à l'établissement de rapports annuels et de rapports spéciaux transmis aux institutions concernées (notamment la Commission) pour leur permettre d'exercer leur droit de réponse.

Depuis le Traité sur l'Union européenne, la Cour des comptes doit également fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations.

3.2. Le contrôle du parlement européen

Le contrôle du Parlement européen intervient pendant et après l'exercice budgétaire :

- le contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire en cours d'exercice prend essentiellement la forme de débats :
1. débats annuels organisés lors de la session de novembre sur la base de questions orales posées à la Commission ;
 2. débats trimestriels à l'occasion de rapports présentés par la Commission sur l'état d'exécution du budget ;
- le contrôle parlementaire qui intervient après l'exercice budgétaire se traduit par le vote d'une décharge sur l'exécution donnée à la Commission, seule responsable du budget (art. 206 TCE; nouvelle numérotation : art. 276 Amsterdam TCE). Ce pouvoir de décharge permet au Parlement de porter un jugement politique sur les agissements de la Commission et de clôturer les comptes. Le refus de la décharge, s'il constitue un désaveu politique de la Commission, n'a pas pour effet, comme le vote d'une motion de censure, d'obliger celle-ci à démissionner.

Droit communautaire et droits nationaux

Le droit communautaire, droit autonome, s'intègre dans les ordres juridiques internes. Cette intégration a pour conséquences : l'applicabilité immédiate et directe du droit communautaire et sa primauté sur le droit national. Ces principes permettent l'application uniforme du droit communautaire dans tous les États membres.

I/ L'APPLICABILITÉ IMMÉDIATE ET DIRECTE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1.1 L'applicabilité immédiate du droit communautaire

L'application du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux exclut toute mesure de réception. Ainsi, les dispositions du droit communautaires pénètrent dans l'ordre juridique interne sans le secours d'aucune mesure d'introduction nationale.

En France, État moniste, l'applicabilité immédiate du droit communautaire n'a posé aucun problème. Le Conseil d'État et le Conseil Constitutionnel ont ainsi admis que les règlements communautaires avaient force obligatoire dès leur publication, sans aucune intervention des autorités nationales conformément à l'article 189 TCE (nouvelle numérotation : art. 249 Amsterdam TCE) (CE 22 décembre 1978, Syndicat des Hautes Graves de Bordeaux; décisions 89 et 77-90 du 30 décembre 1977 du Conseil constitutionnel).

1.2 L'applicabilité directe du droit communautaire

Le droit communautaire a un effet direct dans la mesure où il crée, dans le chef des particuliers des obligations et des droits qu'ils peuvent invoquer devant les autorités ou les juridictions nationales.

Les sujets du droit communautaire sont donc non seulement les États membres mais aussi leurs ressortissants conformément aux arrêts fondamentaux de la Cour de justice Van Gend en Loos (1963) et Costa contre ENEL (1964). Néanmoins, l'invocabilité du droit communautaire par les particuliers peut être soumise à certaines conditions selon les sources concernées. La Cour de justice a ainsi développé une véritable théorie de l'effet direct.

1.2.1. L'invocabilité des dispositions des traités communautaires

Leur invocabilité n'est ni générale ni automatique. Pour pouvoir être directement invoquées, les dispositions concernées doivent remplir certaines conditions fixées par la CJCE (arrêt Van Gend en Loos) :

- elles doivent être suffisamment claires et précises;
- elles doivent créer une obligation inconditionnelle (c'est-à-dire dont la mise en œuvre ne dépend pas de mesures complémentaires ou d'exécution adoptées par les États ou les autorités communautaires en vertu de leur pouvoir discrétionnaire).

Si les dispositions en cause remplissent ces conditions, les particuliers peuvent les invoquer non seulement à l'encontre d'une autorité publique (effet direct vertical), mais aussi à l'encontre d'un autre particulier (effet direct horizontal).

1.2.2. L'invocabilité des principes généraux de droit communautaire

Ils peuvent être invoqués par les particuliers sans condition et dans tout type de litige horizontal ou vertical.

1.2.3. L'invocabilité des règlements communautaires

Il est « obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre » (art. 189 TCE; nouvelle numérotation : 249 Amsterdam TCE). Il est donc toujours invocable devant les juridictions nationales qu'il s'agisse de relations verticales ou horizontales. Il existe toutefois une condition sous-entendue pour qu'il puisse légitimement être invoqué par et/ou contre les particuliers : il doit créer des droits ou des obligations à leur profit ou à leur encontre.

1.2.4. L'invocabilité des décisions communautaires

Il faut distinguer selon qu'elles sont adressées aux États ou aux particuliers :

- si elles sont adressées aux particuliers, elles sont, comme les règlements, toujours invocables devant les juridictions nationales tant à l'encontre d'une autorité publique qu'à l'encontre d'un autre particulier;
- si elles sont adressées aux États, leur invocabilité est soumise aux mêmes conditions que celles des directives communautaires (CJCE, 6 octobre 1970, Franz Grad, 9/70).

1.2.5. L'invocabilité des directives communautaires

Elles ont pour seuls destinataires les États membres qui sont tenus de les transposer dans leurs ordres juridiques internes. En principe, ce ne sont donc pas les dispositions des directives qui sont directement invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales, mais les mesures nationales de transposition. Toutefois, les particuliers peuvent se prévaloir directement devant le juge national des droits que leur confèrent les dispositions d'une directive non transposée ou mal transposée à condition que le contenu des dispositions concernées soit inconditionnel et suffisamment clair et précis (arrêt du 4 décembre 1974, Van Duyn, 41/74). Si le droit national n'est pas conforme aux prescriptions de la directive invoquée, le juge interne écarte la disposition nationale non conforme et la remplace directement par la disposition de la directive (invocabilité d'exclusion); si aucune mesure de transposition n'a été prise, le juge interne applique directement les dispositions de la directive (invocabilité de substitution).

Néanmoins, l'effet direct reconnu aux directives par la Cour de justice est restreint : il ne peut être que vertical dans la mesure où les directives, en elles-mêmes, ne créent pas d'obligations vis-à-vis des particuliers. Elles ne peuvent donc être invoquées ni dans le cadre de litiges entre particuliers (absence d'effet horizontal : arrêts du 26 février 1986, Marshall et du 14 juillet 1994, Paola Facini Dori) ni par les autorités nationales contre un particulier (absence d'effet vertical inversé : arrêt du 5 avril 1979, Ratti, 148/78). Si les dispositions d'une directive non transposée ou mal transposée sont dépourvues d'effet direct, le juge interne peut toujours essayer d'interpréter le droit national conformément au droit communautaire (principe de l'interprétation conforme).

Le Conseil d'État français, s'il reconnaît au justiciable le droit d'invoquer les dispositions d'un règlement communautaire à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif, refuse de reconnaître aux directives communautaires un effet direct. Ainsi, dans un arrêt de principe du 22 décembre 1978, Cohn-Bendit, le Conseil d'État français a considéré que les justiciables ne pouvaient pas invoquer les dispositions d'une

directive non transposée à l'appui d'un recours en annulation intenté contre un acte administratif individuel. Ils peuvent seulement :

- invoquer les dispositions d'une directive pour contester les mesures réglementaires nationales prises pour son application (arrêt du 28 septembre 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France) ou non (arrêt du 7 décembre 1984, Fédération française des sociétés de protection de la nature). Pour contester la légalité d'un acte individuel, les justiciables peuvent donc soulever l'exception d'illégalité de l'acte réglementaire sur lequel il se fonde, si celui-ci n'est pas conforme à une directive (TA Lyon, 25 octobre 1979, Stasi);
- demander et obtenir le retrait de tout acte réglementaire non conforme à une directive (CE, 3 février 1989, Compagnie Alitalia)

La Haute juridiction française a néanmoins récemment infléchi sa position en annulant une décision individuelle d'imposition à la TVA jugée incompatible avec une directive non transposée au motif qu'elle était dépourvue de base légale, le code général des impôts n'ayant pas pris en compte les objectifs de la directive en cause (arrêt du 30 octobre 1996, SA cabinet Revers et Delon).

En revanche, conformément à la jurisprudence communautaire, le Conseil d'État a jugé que l'État ne pouvait pas se prévaloir à l'encontre des particuliers des dispositions des directives communautaires qu'il n'a pas transposées dans son ordre juridique interne (arrêt du 23 juin 1995, SA Lily France).

1.2.6. L'invocabilité des accords extérieurs

Ils lient les institutions communautaires et les États membres. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, leurs dispositions peuvent donc être invoquées par les particuliers si elles sont claires et suffisamment précises et créent des obligations inconditionnelles à leur profit (arrêt Demirel du 30 septembre 1987, 12/86).

II/ LA PRIMAUTÉ DU DROIT COMMUNAUTAIRE

2.1 L'affirmation et l'étendue du principe

L'applicabilité immédiate et directe du droit communautaire aux systèmes juridiques nationaux oblige les États membres à assurer dans leur ordre interne la primauté des normes communautaires sur leurs sources de droit. En l'absence d'une clause générale de supériorité du droit communautaire sur les droits nationaux dans les traités constitutifs, c'est la Cour de justice qui a posé le principe de primauté, en 1964, dans l'arrêt Costa contre ENEL, en se fondant sur une interprétation globale du système communautaire.

Le principe de primauté vaut pour l'ensemble des sources de droit communautaire et il s'applique à toutes les sources de droit interne. Un État ne peut donc pas invoquer une règle de son droit interne, même constitutionnelle, pour empêcher l'application d'une norme communautaire à condition, toutefois, que celle-ci soit entrée en vigueur. Il existe, néanmoins, une exception à la règle : les engagements internationaux des États membres antérieurs à leur appartenance communautaire (art. 234, alinéa 1 TCE; nouvelle numérotation : art. 307 Amsterdam TCE).

2.2 Les conséquences du principe de primauté

C'est aux autorités nationales et notamment aux juges nationaux, qu'il appartient d'assurer la prévalence du droit communautaire en utilisant

les moyens d'action dont ils disposent dans leurs ordres juridiques internes pour assurer le respect des règles nationales.

Toutefois, le renvoi aux règles procédurales nationales avait pour effet de faire varier, d'un État à un autre, la mise en œuvre effective du principe de primauté. Dans l'intérêt d'une application uniforme du droit communautaire, la Cour de justice a donc été amenée à fixer progressivement les « règles du jeu », limitant, par là même, l'autonomie procédurale des droits nationaux :

- les autorités nationales ne doivent pas appliquer les normes nationales incompatibles avec le droit communautaire (CJCE 13 juillet 1972, Commission contre Italie, 48/71). Dès lors, en cas d'incompatibilité entre un acte national et une disposition du droit communautaire invoquée devant lui par un particulier, le juge national est tenu de sa propre autorité d'écartier la disposition nationale incompatible (CJCE 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77).

Une norme nationale est notamment jugée incompatible si elle ne peut pas être interprétée à la lumière du droit communautaire. Les autorités nationales sont donc tenues, avant de la laisser inappliquée, de rechercher si une telle interprétation n'est pas possible (CJCE 4 février 1988 Murphy, 157/86). L'obligation d'interprétation conforme permet de pallier l'absence d'invocabilité directe de dispositions communautaires (CJCE 13 novembre 1990, Marleasing, C-106/89; 26 décembre 1993, Wagner Miret, C-3334/ 92). Un particulier peut ainsi bénéficier des droits que lui confère une directive non transposée;

- le juge national doit suspendre, sous certaines conditions, l'application d'une mesure nationale susceptible d'être jugée incompatible avec le droit communautaire. Le pouvoir de prononcer des sursis à exécution trouve son fondement dans le droit communautaire si le juge national ne détient pas une telle compétence en vertu du droit national (CJCE 19 juin 1990, Factotame, C-213/89; CJCE 21 février 1991, Zückerfabrik, C-143/ 88). D'une manière générale, le juge peut ordonner des mesures provisoires pour modifier ou aménager des situations juridiques ou rapports de droit litigieux dans l'attente de la décision juridictionnelle définitive sur l'existence d'une violation du droit communautaire (CJCE, 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandel, C-465/93).

- les justiciables ont droit à un contrôle juridictionnel effectif : ils doivent pouvoir faire valoir par voie juridictionnelle les droits qu'ils tirent du droit communautaire et toute infraction des autorités nationales doit pouvoir être sanctionnée. Les exigences procédurales nationales ne doivent pas rendre pratiquement impossible l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (CJCE 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82 et 15 mai 1986, Johnston, 222/84);

- les autorités nationales doivent effacer les conséquences dommageables résultant d'une violation du droit communautaire soit en remboursant les sommes irrégulièrement perçues (principe de la répétition de l'indu), soit en réparant les dommages causés (responsabilité de la puissance publique consacrée par la Cour de justice dans l'arrêt Francovitch et Bonifaci du 19 novembre 1991, C-6/90 et C- 9/90). Les conditions de mise en œuvre de ces principes ont fait l'objet d'un encadrement communautaire.

- les autorités nationales doivent veiller au respect du droit communautaire par les particuliers. Elles doivent sanctionner toute violation par des « sanctions efficaces, dissuasives et proportionnelles, comparables à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance comparable » (CJCE 2 février 1977, Amsterdam Bulb, 50/76, 21 septembre 1983 Deutsche Milchkontor, 205 à 215/82 et 10 juillet 1991 Hansen, C-326/88).

Contrairement à la Cour de cassation (arrêt du 24 mai 1975 « Société des Cafés J. Vabre »), le Conseil d'État français a refusé, pendant longtemps de reconnaître la primauté du droit communautaire sur une loi postérieures aux traités (arrêt du 1^{er} mars 1968 « Syndicat général des fabricants de semoules de France »; arrêt d'Assemblée du 22 octobre 1979 « Union démocratique du travail »). Puis, dans un premier temps, en se fondant sur l'article 55 de la Constitution, il a admis la supériorité des dispositions du Traité CE sur les lois nationales postérieures (arrêt

d'Assemblée du 20 octobre 1989 « Nicolò »).

Par la suite, il a étendu cette jurisprudence aux règlements et aux directives communautaires (arrêts « Boisdet » du 24 février 1990 pour les règlements et « SA Rothmans International France et Philip Morris » pour les directives). L'application du principe d'interprétation conforme par les juridictions nationales françaises n'a pas posé de problème particulier (voir notamment pour un exemple très significatif : CE 22 décembre 1989 « Cercle militaire mixte de la caserne de Mortier »).

Le principe de la responsabilité extracontractuelle de l'État pour violation du droit communautaire est également appliqué en France. Dans un premier temps, le Conseil d'État français a seulement retenu une responsabilité sans faute de l'État (CE, 23 mars 1984, Alivar). Cette jurisprudence a été abandonnée dans l'arrêt d'Assemblée « Société Arizona Tobacco Products et Philip Morris France » rendu le 28 février 1998 dans lequel la responsabilité de l'État est fondée sur l'illégalité de son comportement (non respect d'une directive). La Cour administrative d'appel de Paris est allée plus loin en admettant le principe d'une responsabilité pour faute (arrêt « Dangeville » du 1^{er} juillet 1992). La Cour de cassation appelée à statuer sur une question relative au fonctionnement du service public de la justice a également statué en ce sens, estimant que l'adoption par le garde des sceaux d'une circulaire incompatible avec un arrêt de la Cour de justice était une faute lourde engageant la responsabilité de l'État (arrêt « United distillers France et autres » rendu le 21 février 1995).

Exode rural, vieillissement de la population, le renouvellement de la population non assuré, etc., autant de clichés qui surgissent

au détour d'une conversation ou d'un argumentaire. Qu'en est-il vraiment? Car, au-delà de l'imagerie d'Épinal, les enjeux sont de taille : la question des retraites focalise en particulier l'attention dans l'attente angoissée du fameux choc démographique¹, mais elle n'est pas la seule.

Depuis, le premier recensement véritablement moderne de 1801², la population française, son dynamisme sont au cœur des préoccupations nationales. Pour preuve, la place faite par les gouvernements aux politiques familiale ou d'immigration.

Le recensement est devenu une véritable institution. Formidable source d'informations, il influence les décisions d'implantations ou de retraits des services publics (crèches, écoles, maisons de retraite, équipements culturels et sportifs, etc.).

Par ailleurs, il permet d'établir la population légale des communes, catégorie essentielle de la vie locale : le dépassement de certains seuils ouvre des droits et impose des obligations.

Au total plus de 200 textes législatifs ou réglementaires font référence à la population légale. Entre autres, elle détermine :

- le nombre de conseillers municipaux, les indemnités des maires et de leurs adjoints;
- le mode de scrutin;
- la dotation globale de fonctionnement, la dotation de solidarité rurale ou la dotation globale de l'équipement;
- la taxe professionnelle ou les taxes sur l'électricité, etc.;
- l'ouverture d'une pharmacie, etc.

Éléments de démographie

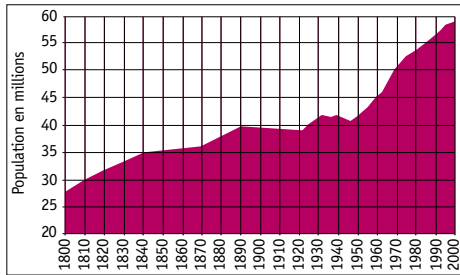
1) La France vieillit...

Selon l'INSEE³, la France métropolitaine comptait 59 millions d'habitants au 1er janvier 2001, 60,7 millions en comptant les départements d'outre-mer. Elle se situe ainsi au deuxième rang de l'Union européenne derrière l'Allemagne et devant le Royaume-Uni (respectivement 82,3 et 59,8 millions d'habitants).

1.1 Transition démographique et baby boom

La population française a plus que doublé depuis le début du 19ème siècle. Comme le montre la Figure 1, cette progression s'est accélérée à la fin de la seconde guerre mondiale - période popularisée par l'expression baby-boom -, la fin des années 1970 marquant le début d'un infléchissement.

Figure 1 : La population française depuis 1801 (en millions)



Chômage au sens du bit (ensemble - cvs)

A la lecture de cette courbe, le baby-boom apparaît comme une parenthèse, une anomalie aussi éphémère que brutale, dans ce qu'il est convenu d'appeler une transition démographique. On entend par là le passage d'une fécondité et d'une mortalité forte à une fécondité et une mortalité faible.

Dans le cas de la France, il est fréquent de faire de 1750 le début de cette transition. Deux remarques s'imposent :

- Les statistiques de l'année 2000 témoignent d'un accroissement de la population de près de 296 000 unités, soit environ 50 000 de plus que l'année précédente et un niveau comparable à 1980. Effet « nouveau millénaire » ou nouvelle tendance, l'avenir le dira.
- L'expression baby-boom traduit une réalité, la formidable explosion des naissances de l'après-guerre, mais une facette seulement de cette réalité. Elle néglige la baisse de la mortalité et les flux migratoires.

En effet, l'évolution totale d'une population résulte de deux éléments : le solde naturel, qui soustrait le nombre de décès aux naissances vivantes, et le solde migratoire.

1.2 Vieillesse, natalité et renouvellement de la population

La population française vieillit. C'est un fait connu et reconnu que l'on peut mesurer indifféremment selon l'âge moyen ou la répartition de la population selon les tranches d'âge. En un siècle, l'âge moyen est passé de 32,4 ans à 38,9 ans, la proportion de 60 ans et plus passant de moins de 13 % à plus de 20 %.

Définition de la population légale

Les différentes populations déterminées à l'occasion du recensement sont définies dans le décret 98-403 du 22 mai 1998 fixant la date et les conditions d'exécution du recensement général de la population de 1999 (JO du 24 mai 1998). On distingue :

La population municipale qui se compose :

- des personnes résidant dans les logements privatifs ou collectifs (militaires, élèves internes, étudiants en cité universitaire, pensionnaires de maison de retraite, etc.) de la commune ;
- des personnes n'ayant pas de résidence fixe ;
- des marinières rattachés à la commune.

La population comptée à part qui se compose :

- des militaires des forces françaises et des élèves en internat logés dans la commune et qui n'ont pas de résidence personnelle dans cette même commune ;
- des détenus vivant dans les établissements pénitentiaires de la commune ;
- des personnes sans domicile fixe rattachées administrativement à la commune, mais recensées dans une autre commune ;
- des étudiants logés en chambre indépendante dans une autre commune et ayant déclaré avoir leur résidence familiale dans la commune.

La population légale correspond à la somme de la population municipale et de la population comptée à part. Elle comprend des personnes comptées deux fois lors du recensement. En ce sens, elle ne traduit pas la réalité démographique de la France.

Tableau 1 : Population par tranche d'âge au premier janvier.

Source : Insee

	Moins de 20 ans	20 ans à 59 ans	60 ans et plus	Âge moyen
	%	%	%	Années
1901	34,3	53,0	12,7	32,4
1910	33,6	53,7	12,7	32,6
1920	31,3	54,9	13,8	34,4
1930	30,1	55,7	14,2	34,1
1946	29,5	54,5	16,0	35,6
1950	30,1	53,6	16,2	35,3
1960	32,3	51,0	16,7	34,9
1970	33,1	48,8	18,0	34,8
1980	30,6	52,4	17,0	35,7
1990	27,8	53,2	19,0	36,9
1995	26,1	53,8	20,1	37,8
1998	25,8	53,7	20,5	38,4
1999	25,7	53,7	20,6	38,6
2000	25,6	53,8	20,6	38,7
2001	25,4	54,0	20,6	38,9

Cette évolution s'explique en premier lieu par l'allongement de la durée de vie. Pour preuve le relatif impact du baby-boom sur cette tendance : légère baisse de l'âge moyen entre la fin de la seconde guerre mondiale et les années 1970. L'espérance de vie à la naissance des hommes a augmenté de 5 ans entre 1980 et 2000 pour atteindre

75.2 ans, celle des femmes passant de 78.4 à 82.7 ans. Cet allongement traduit évidemment les progrès sanitaires dans leur ensemble – médicaux et sociaux –, un progrès qui ne touche pas que les personnes âgées puisque la mortalité infantile⁴ a chuté de 10 pour 1000 en 1980 à 4.4 pour 1000 en 2000.

Quelques indicateurs.

Par *descendance finale*, on entend le nombre moyen d'enfant mis au monde par une génération de femmes ayant dépassé un âge dit fécond, fixée à 50 ans.

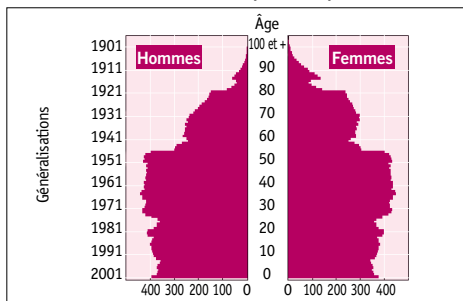
L'*indicateur conjoncturel de fécondité* est la somme des taux de fécondité par âge observés une année donnée. Cet indicateur donne la descendance finale qu'aurait une femme fictive tout au long de sa vie si elle reproduisait à chaque âge de sa vie les comportements observés au jour de l'enquête. Par exemple, si les taux de fécondités observés des femmes de 15-25 ans et des 26-50 ans sont respectivement de 1.1 et de 0.8, alors l'indicateur conjoncturel de fécondité est de 1.9 : on suppose que notre femme fictive aura 1.9 enfants lorsqu'elle aura atteint 50 ans.

Le *remplacement d'une génération* est assuré si elle met au monde autant d'enfants qu'elle-même en comptait à la naissance. Si les proportions d'hommes et de femmes étaient identiques, il suffirait de 2 enfants par femme. Mais, dans la mesure où il naît 105 garçons pour 100 filles, le seuil est de 2.05. Une polémique divise les démographes quant à savoir si ce taux doit s'appliquer à la descendance finale ou à l'indicateur conjoncturel.

L'*espérance de vie à la naissance* est égale à la durée de vie moyenne d'une génération fictive qui aurait tout au long de son existence les conditions de mortalité par âge de l'année considérée.

La pyramide des âges observée en 2000 témoigne ainsi d'un resserrement à sa base, resserrement qui fait dire à certains démographes que le renouvellement des générations n'est pas assuré.

Figure 2 : Pyramide des âges au 1^{er} janvier 2001.
Source : Insee (en millier)



Leur argumentaire est complété par l'examen de l'évolution de l'indicateur conjoncturel de fécondité. En 1946, celui-ci était de près de 3 contre à peine 1 avant guerre. Cette première explosion s'explique par un rattrapage des naissances empêchées par la guerre. Après une légère décline, le baby-boom a connu un second pic jusqu'à 2.8 dans la première moitié des années 60. Le taux a ensuite enregistré une baisse continue jusqu'à se stabiliser à 1.8 à partir des années 1980. L'année 2000 se caractérise par une remontée sensible jusqu'à

1.9, regain particulièrement sensible pour les femmes de 30 ans et plus.

Car si le taux de fécondité des moins de 29 ans baisse régulièrement depuis le début des années 1980, celui des femmes de 30 ans et plus augmente dans le même temps. L'âge moyen de la maternité augmente en conséquence jusqu'à retrouver des niveaux comparables à ceux de l'après-guerre – un peu moins de 29 ans contre moins de 27 ans dans le milieu des années 70. Ce qui fait dire à certains démographes, opposés aux précédents, que la question du renouvellement des générations ne peut s'observer qu'en bout de course, à la fin de l'âge fécond.

Figure 3 : Évolution de la fécondité.
Source : Insee

Année	Naissances vivantes	indicateur conjoncturel de fécondité			Âge moyen à la maternité (non pondéré) (1)
		15-49 ans	dont :		
			15-29 ans	30 ans et plus	
1946	840 247	2,98	1,72	1,26	28,8
1950	858 124	2,93	1,83	1,10	28,2
1955	802 303	2,67	1,72	0,95	27,9
1960	816 296	2,73	1,82	0,91	27,6
1965	862 333	2,83	1,94	0,89	27,3
1970	847 783	2,47	1,71	0,76	27,2
1975	745 065	1,93	1,40	0,53	26,7
1980	800 376	1,95	1,42	0,53	26,8
1985	768 431	1,81	1,25	0,56	27,5
1990	762 407	1,78	1,11	0,67	28,3
1994 (p)	710 900	1,65	0,96	0,69	28,8

En contre-point de cette polémique scientifique, on retrouve un débat sur la nécessité et l'efficacité des politiques familiale ou nataliste. Débat difficile à trancher : « Le recul de la fécondité depuis 1965 est dû à la fois à la diminution du nombre des naissances non désirées, permise par la contraception moderne, et à celle du nombre d'enfants souhaités.

Cependant, il avait commencé avant la légalisation de la pilule contraceptive (loi Neuwirth, décembre 1967).

La baisse de la fécondité a également précédé la baisse de la nuptialité qui n'a débuté qu'en 1973. Elle touchait à sa fin quand l'interruption volontaire de grossesse a été autorisée (loi Veil, janvier 1975). Pendant les trente années d'expansion de l'après-guerre sont survenus à la fois le baby-boom et la baisse de la fécondité qui s'est achevée peu avant le début de la crise économique. On ne trouve pas de corrélation entre les aléas de la conjoncture économique et du chômage et les oscillations de la fécondité⁵. »

1.3 Une immigration stabilisée

La question l'immigration n'échappent pas non plus aux polémiques. Sans remonter trop loin, rappelons que le recours à la main-d'œuvre étrangère est évoqué en 1946 par le 1^{er} plan de modernisation du pays. Celui-ci estimait le besoin en main-d'œuvre à environ 10 % de la population active. Les nécessités économiques se sont conjuguées à la construction européenne initiée en 1957 pour ouvrir les frontières.

La crise économique du début des années 1970 et l'apparition d'un chômage de masse entraînent une remise en cause, ou au moins une remise en question, des dispositifs existants – dont la politique du regroupement familial. Pourtant, aucune étude économique sérieuse n'établit de corrélation positive entre la montée du chômage et l'afflux de main d'œuvre étrangère.

Le problème n'est pas qu'économique comme en témoigne, après la quasi-fermeture des frontières, le glissement d'un politique d'immigration vers une politique d'intégration. Les débats autour du droit du sol, de la régularisation des sans-papiers ou de l'espace de

Shengen⁶ sont autant d'étapes dans la reconstruction de la politique de l'immigration.

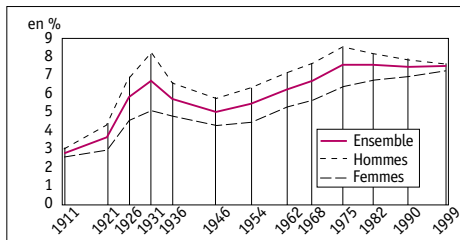
Soulignons enfin que les tensions nouvelles sur le marché du travail, la pénurie de main d'œuvre sur certains de ses segments amènent de plus en plus décideurs économiques à demander la réouverture des frontières⁷.

Les statistiques sur l'immigration ne peuvent se prévaloir d'une absolue neutralité, l'objectivité des chiffres n'étant, dans ce domaine au moins, qu'une illusion.

Ainsi la construction des catégories observées, le nom que l'on peut leur donner prennent parfois un sens qui peut échapper à leur concepteur. Le qualificatif de français de souche par opposition aux Français naturalisés alimente des querelles dont l'intensité s'apparente à la question du renouvellement des générations.

Finalement, les deux sujets se rejoignent tant sur la question purement quantitative de l'accroissement de la population que sur la signification que l'on veut donner au « renouvellement ».

Figure 4 : La part des immigrés en France.
Source : Insee



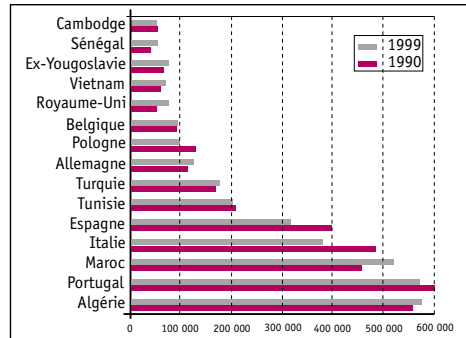
Selon le recensement de 1999, la France métropolitaine comptait environ 4.3 millions d'immigrés⁸, soit 7.4 % de la population. Cette proportion est stable depuis 1975, c'est-à-dire depuis la mise en place d'une politique plus restrictive.

Ce qui a changé, c'est l'origine de cette immigration, le nombre d'originaires des pays du Maghreb augmentant légèrement. Les originaires des pays européens et notamment de l'Union européenne restent cependant largement représentés

Tableau 2 : L'immigration en France⁹.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total	96 997	102 483	111 222	94 098	64 102	49 396	50 620	64 972
Dont :								
Travailleur permanent	22 393	25 607	42 255	24 381	18 349	13 106	11 450	11 004
Regroupement familial ¹⁰ (1)	36 949	35 625	32 665	32 421	20 646	14 360	13 889	15 535

Figure 5 : L'origine de l'immigration



Dans le sens inverse, la présence française à l'étranger est évaluée au 1^{er} janvier 1999 à près de 1,8 millions de personnes, doubles nationaux compris. Parmi ceux recensés par les consulats, plus de la moitié réside en Europe, près de 20 % en Amérique et environ 16 % en Afrique. Au total le solde migratoire participe à la croissance de la population française, puisque depuis 1995, il se situe entre 40 et 50 000.

2)... Mais qui bouge encore

Les mouvements de population ne se limitent pas aux frontières, les migrations sont également internes. Elles modifient ainsi l'équilibre entre l'espace rural et la ville, mais aussi entre les régions.

2.1 De l'exode rural au retour à la terre ?

L'exode rural s'étend sur une période qui se confond peu ou prou avec la transition démographique. Parmi les facteurs explicatifs de cet exode, l'industrialisation de la société tient évidemment une place centrale. Ainsi entre 1850 et 1930, la population rurale est passée d'environ 85 % de la population totale à seulement 25 %. Plus près de nous, la reconstruction du pays après la seconde guerre mondiale est venue alimenter encore cet exode. La planification à grande échelle de grands ensembles a attiré les populations rurales vers un confort qu'elles ne connaissaient pas auparavant. De 1954 à 1962, la population urbaine est passée de 56 % de la population totale à 62 %. Jusqu'à la fin des années 1970, la concentration des populations autour des pôles industriels s'est accentuée. Depuis, cette tendance quoique ralentie se confirme, puisqu'au recensement de 1999, la population rurale ne représente que 23.3 % de la population française.

L'expression exode rural a perdu de sa pertinence : depuis le recensement de 1990, la population rurale augmente de nouveau, environ 250 000 unités jusqu'au recensement de 1999. Ce mouvement témoigne d'une attractivité retrouvée dans la mesure où le solde naturel d'une population rurale plutôt âgée reste négatif. Il touche principalement les zones proches d'agglomérations dynamiques, même si les zones les plus isolées sont également concernées.

Tableau 3 : Répartition de la population française entre zones urbaines et zones rurales.

Source : Insee.

Année	Population (en millions d'habitants)			
	Pôles urbains	Communes péri-urbaines	Espace à dominante rurale	France métropolitaine
1962	27,146	5,666	13,613	46,425
1968	30,381	5,859	13,473	49,712
1975	32,878	6,537	13,177	52,592
1982	33,357	7,715	13,263	54,335
1990	34,372	8,862	13,381	56,615
1999	35,217	9,674	13,628	58,519

Année	Population (en %)			
	Pôles urbains	Communes péri-urbaines	Espace à dominante rurale	France métropolitaine
1962	58,5	12,2	29,3	100,0
1968	61,1	11,8	27,1	100,0
1975	62,5	12,4	25,1	100,0
1982	61,4	14,2	24,4	100,0
1990	60,7	15,7	23,6	100,0
1999	60,2	16,5	23,3	100,0

Il n'en demeure pas moins vrai que la croissance de la population française est assurée pour l'essentiel par les grandes métropoles. Selon l'Insee, 25 aires urbaines ont contribué au 2/3 de la croissance démographique entre les deux derniers recensements.

Parmi celles-ci, nombreuses sont celles qui se trouvent à l'Ouest, témoignant du dynamisme démographique et de l'attractivité de ces régions.

figure 7 : Évolution de la structure socio-professionnelle
(voir explicatif page suivante)

	Actifs occupés			Évolution 1990 - 1999 (%)	Chômeurs ¹	
	1982	1990	1999		1990	1999
Agriculteurs	1 466	1 005	627	- 38	8	15
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	1 815	1 752	1 525	-13	71	135
Artisans	896	827	691	-16	24	70
Commerçants et assimilés	788	756	664	-12	40	61
Chefs d'entreprise de 10 salariés et plus	132	169	170	+0,1	7	4
Cadres et professions intellectuelles supérieures	1 860	2 603	3 023	+16	90	139
Professions libérales	236	308	345	+12	4	10
Cadres de la Fonction publique, professions intellectuelles et artistiques	695	992	1 237	+25	31	42
Cadres d'entreprise	929	1 304	1 441	+10	55	87
Professions Intermédiaires	3 784	4 464	5 318	+19	249	451
Professions intermédiaires de l'enseignement, de la santé, de la Fonction publique et assimilées	1 688	1 916	2 272	+19	69	128
Professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises	898	1 279	1 621	+27	113	217
Techniciens	653	723	880	+22	39	70
Contremaîtres, agents de maîtrise	546	546	545	-0,0	28	36
Employés	5 502	5 899	6 655	+13	1 013	1 154
Employés de la Fonction publique	2 038	2 310	2 679	+16	102	195
Employés administratifs d'entreprise	2 060	1 921	1 749	-9	423	419
Employés de commerce	622	732	865	+18	237	249
Personnels des services directs aux particuliers	781	937	1 362	+45	251	291
Ouvriers	7 044	6 546	5 905	-10	1 077	1 151
Ouvriers qualifiés	3 686	3 725	3 497	-6	549	665
Ouvriers non qualifiés	3 089	2 586	2 163	-16	482	434
Ouvriers agricoles	269	236	245	+3,8	46	52
Ensemble	21 472	22 270	23 053	+3,5	2 508	3 047

La place centrale de Paris n'est toutefois pas remise en cause. La capitale contribue pour 16 % à la croissance de la population française, loin devant Toulouse (6.5 %) et Lyon (5.1 %). 7

Figure 6 : Contributions des zones urbaines à la croissance de la population. Source : Insee



Lecture : ces 25 aires urbaines se sont accrues de plus de 15 000 habitants entre 1990 et 1999 et ont contribué aux deux tiers de la croissance démographique de la France métropolitaine.

Parmi elles, les onze aires les plus contributives sont représentées par un rond de plus grand diamètre (elles représentent la moitié de la croissance française). Un rond noir représente un taux de croissance

annuel supérieur à 0,74 % (c'est-à-dire double du taux de croissance de la France métropolitaine).

L'urbanisation de la France n'est donc pas encore achevée, mais sa forme varie. La politique des grands ensembles a démontré ses limites.

Le modèle de la ville tentaculaire où le centre se dépeuple au profit des banlieues et des zones périphériques marque le pas. Le centre redevient attractif au détriment des banlieues.

2.2 Un salariat qui se féminise

L'exode rural est souvent assimilé à un exode agricole. Il s'agit, au moins dans les premiers temps d'une confusion.

Ce sont avant tout les artisans, les petits commerçants, les professions libérales et les propriétaires fonciers – la petite et la grande bourgeoisie – qui ont alimenté la croissance urbaine. Ce n'est qu'avec les progrès techniques de l'industrie mais aussi de l'agriculture que la population active agricole s'est réduite.

Cette tendance s'est même accentuée à la fin du siècle dernier : entre les recensements de 1982 et de 1999 la population active agricole occupée est passée de 8.1 % de la population active occupée à 3.8 %, chute qu'explique pour l'essentiel l'effondrement du nombre d'exploitants.

Figure 7 : Évolution de la structure socioprofessionnelle.

Source : Insee (voir tableau page précédente)

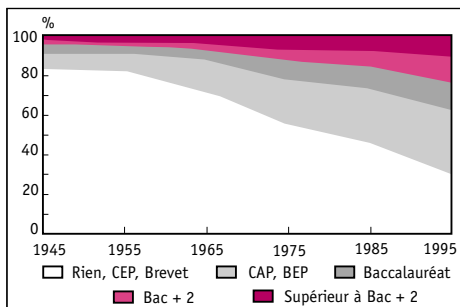
Le déclin de la population agricole, aujourd'hui peu significatif au niveau global, ne profite plus aux ouvriers. La tertiarisation de l'économie se confirme avec la rencontre de la courbe ascendante du nombre d'employés et de la courbe descendante du nombre d'ouvriers.

Autre tendance lourde, le salariat touche désormais près de 90 % de la population active. Dans ce mouvement ce sont les professions intermédiaires et les cadres et professions intellectuelles supérieures qui affichent la plus importante progression.

Cela traduit une élévation considérable du niveau de formation, puisqu'entre la fin de la seconde guerre mondiale et le début de ce siècle, la durée médiane de scolarité a doublé, passant de 7 à 14 ans¹¹.

Figure 8 : Niveau de formation des 25-34 ans.

Source : Insee



Dans ce domaine, les filles font mieux que les garçons, du moins jusqu'aux études supérieures. Par ailleurs, la féminisation du marché du travail se poursuit. Au recensement de 1999, il y avait 12.2 millions d'actives contre 14.3 millions d'actifs. Et c'est essentiellement aux femmes que l'on doit la montée des taux d'activité en France.

Ainsi, les métiers qui progressent le plus sont – bien avant ceux de la nouvelle économie – les métiers très féminisés dit de proximité. Ce qui prouve en creux que la percée des femmes reste contrainte par des barrières sociales.

Tableau 4 : Évolution des taux d'activité depuis 1968.

Source : Insee.

	Hommes				
	1968	1975	1982	1990	1999
15 - 29 ans	42,8	27,6	23,8	14,4	10,9
20 - 24 ans	82,6	81,5	79,1	67,4	56,9
25 - 29 ans	95,1	94,9	93,3	93,5	91,4
30 - 34 ans	97,2	97,2	96,4	96,8	96,2
35 - 39 ans	97,2	97,3	96,8	97,2	96,7
40 - 44 ans	96,6	96,8	96,2	97,1	96,1
45 - 49 ans	95,5	95,4	94,9	95,9	95,0
50 - 54 ans	91,5	92,2	90,8	91,0	91,9
55 - 59 ans	82,5	81,8	76,8	69,7	70,7
60 - 64 ans	65,7	54,3	39,1	21,4	15,5

	Femmes				
	1968	1975	1982	1990	1999
15 - 29 ans	31,3	21,2	16,7	9,0	5,5
20 - 24 ans	62,3	66,0	67,1	59,8	48,3
25 - 29 ans	50,7	62,7	71,1	80,2	82,3
30 - 34 ans	42,2	54,6	67,1	76,3	81,8
35 - 39 ans	41,2	50,6	65,4	75,6	81,6
40 - 44 ans	43,7	49,4	62,4	75,5	81,7
45 - 49 ans	45,1	49,9	58,7	71,5	80,2
50 - 54 ans	45,3	48,1	54,0	62,7	74,6
55 - 59 ans	42,3	41,9	44,9	46,3	53,2
60 - 64 ans	32,3	27,8	22,5	16,7	14,2

Au-delà de la question de la parité, l'évolution des taux d'activité traduit un resserrement aux extrêmes qui relève autant de tendances sociétales que de politiques d'emploi : allongement de la durée des études, on l'a dit, mais aussi abaissement de l'âge de la retraite.

3) A la recherche du Français moyen

Chercher à définir un français moyen relève de la gageure, d'autant plus qu'il s'agirait vraisemblablement d'une française. Certes la France est de plus en plus urbaine, à tel point que le nouvel attrait pour le rural est interprété par certains comme une « ruralisation » - une ville à la campagne ? Il est vrai également que la France des villes est plus jeune, plus active et d'origine plus diverse que la France rurale¹². On y a en moyenne moins d'enfants, on s'y marie moins, on divorce plus souvent et on y goûte (?) davantage la solitude. Mais cela ne signifie pas que ces évolutions ne touchent pas les campagnes.

Autre constat, la France vieillit et va continuer à vieillir, à l'instar de ses voisins. Faut-il se réjouir d'un allongement de la durée de vie ou s'inquiéter des conditions dans lesquels il se déroulera ? On a vu à quel point la question du renouvellement des générations pouvait soulever de polémiques. Au-delà de leur dimension idéologique, ces débats touchent à la fiabilité des projections. Par définition, celles-ci ne sont pas des prévisions mais le simple prolongement de tendances passées. Ces projections reposent aujourd'hui sur une constance des politiques d'immigration et sur le prolongement du triptyque urbanisation / tertiarisation / hausse de l'activité féminine qui est venu supplanter le couple industrialisation / urbanisation. Il n'y a pas de liens de causalité dans ces projections. Ainsi, le récent regain des naissances n'a pas encore trouvé d'explication satisfaisante : épiphénomène ou retournement de tendance ?

¹ Cf. à ce sujet, la fiche sur les retraites.

² On compte environ 33 millions d'habitants.

³ Sauf mention contraire, les chiffres qui suivent émanent de l'INSEE.

⁴ Enfants décédés avant 1 an.

⁵ Fabienne Daguet « La parenthèse du Baby-boom ». Insee Première, août 1996.

⁶ Les pays signataires des accords de Schengen sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, l'Espagne, les Pays-Bas et le Portugal.

⁷ Le libéralisme économique ne repose pas seulement sur la libre circulation des marchandises et des capitaux. Dans le modèle libéral, le bon fonctionnement de la concurrence suppose également la libre circulation des individus. Le marché unique européen en est une application.

⁸ La population immigrée correspond aux personnes nées étrangères à l'étranger. Elle se distingue donc de la population étrangère qui recense les individus qui ont déclaré une nationalité étrangère.

⁹ M. Tribalat (INED), d'après les statistiques de l'OMI, in F. Prioux, « L'évolution démographique récente », population, 1999, 3.

¹⁰ Ne comprends pas les familles des ressortissants de l'Union européenne et des autres pays de l'espace économique européen.

¹¹ « La hausse du niveau de formation », MA. Estrade et C. Minni, Insee Première, mars 1996.

¹² Opposition que l'on pourrait reproduire presque à l'identique entre le Nord et le Sud de la France.

La France en quelques chiffres

Les données suivantes sont issues, sauf mention contraire, des publications de l'INSEE et principalement des comptes de la nation.

1) Données démographiques

Tableau 1 : La population en France

Année	Population au 1 ^{er} janvier en milliers (1)						Taux pour 1 000 habitants				Taux de mortalité infantile pour 1 000 nés vivants
	Population en milieu d'année (1)	Mariages	Naissances vivantes	Décès	Solde naturel	Solde total	Nuptialité	Natalité	Mortalité	Variation naturelle	
1980	53 880,0	334,4	800,4	547,1	253,3	297,2	6,2	14,9	10,2	4,7	10,0
1985	55 284,3	269,4	768,4	552,5	215,9	253,9	4,9	13,9	10,0	3,9	8,3
1990	56 708,8	287,1	762,4	526,2	236,2	316,2	5,1	13,4	9,3	4,2	7,3
1995	57 844,2	254,7	729,6	531,6	198,0	238,0	4,4	12,6	9,2	3,4	4,9
1996	58 026,0	280,1	734,3	535,8	198,6	233,6	4,8	12,7	9,2	3,4	4,8
1997	58 207,5	284,0	726,8	530,3	196,4	236,4	4,9	12,5	9,1	3,4	4,7
1998	58 397,8	271,4	738,1	534,0	204,1	249,1	4,6	12,6	9,1	3,5	4,6
1999 (p)	58 620,4	285,4	744,1	541,6	202,5	247,5	4,9	12,7	9,2	3,7	4,3
2000 (p)	58 891,9	304,3	778,9	538,3	240,6	295,6	5,2	13,2	9,1	4,1	4,4

1. Après ajustement au recensement de la population de 1999 (cf encadré) / (p) Résultats provisoires

Sources : statistiques de l'état civil et enquête « Villes », Insee

Tableau 2 : L'espérance de vie

Année	Hommes					Femmes				
	0 an	1 an	20 ans	40 ans	60 ans	0 an	1 an	20 ans	40 ans	60 ans
1980	70,2	70,0	51,8	33,3	17,3	78,4	78,1	59,6	40,3	22,4
1985	71,2	70,9	52,5	34,0	17,9	79,4	79,0	60,4	41,1	23,0
1990	72,7	72,4	53,9	35,5	19,0	80,9	80,4	61,8	42,4	24,2
1995	73,9	73,3	54,7	36,3	19,6	81,9	81,2	62,5	43,2	24,9
1996	74,1	73,5	54,9	36,4	19,7	82,0	81,4	62,6	43,3	25,0
1997	74,5	73,9	55,4	36,7	19,9	82,3	81,6	62,9	43,5	25,2
1998	74,8	74,2	55,5	36,8	20,0	82,4	81,7	63,0	43,6	25,3
1999 (p)	74,9	-	-	-	-	82,4	-	-	-	-
2000 (p)	75,2	-	-	-	-	82,7	-	-	-	-

(p) Résultats provisoires

Sources : statistiques de l'état civil et enquête « Villes », Insee

Lecture : En 1998, l'espérance de vie des hommes de 60 ans est de 20 ans. Ce chiffre représente le nombre moyen d'années restant à vivre à un homme de 60 ans, avec les conditions de mortalité à chaque âge observées en 1998.

2) Données sociales

Tableau 3 : Solde financier du Régime général

(en milliards de francs) source : Les comptes de la sécurité sociale

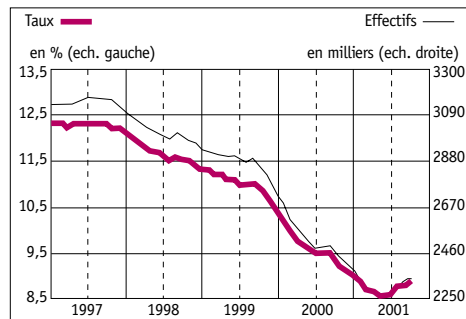
	1997	1998	1999	2000	2001 (p)
Maladie	-14,4	-5,9	-8,9	-6,1	-3,6
Accidents travail	0,3	1,5	1,1	2,4	3,2
Vieillesse	-5,2	-0,2	3,7	1,0	2,0
Famille	-4,5	-1,6	4,8	7,9	6,3
Régime général	-33,8	-16,2	0,7	5,2	7,9

Tableau 4 : Évolution du pouvoir d'achat des ménages.

(Le déflateur utilisé est l'indice de prix des dépenses de consommation finale des ménages)

	1980	1990	1998	1999	2000
Salaires et traitements nets	1.2	3.7	8.0	3.7	3.4
Revenus salariaux et sociaux	1.6	3.6	5.6	3.2	2.4
Revenu disponible brut	0.3	3.0	2.8	2.5	3.1

Chômage au sens du BIT (ensemble - cvs)



3) Données économiques

Tableau 5 : Les principaux agrégats de l'économie.

	1980	1990	1998	1999	2000
Revenu disponible brut	1 894.5	4 182.8	5 504.9	5 663.9	5 928.0
Dépense de consommation finale	1 595.2	3 633.4	4 644.9	4 793.2	4 987.2
Épargne brute	299.3	549.4	860.0	870.7	940.8
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	30.2	103.3	380.7	373.5	389.8
Taux d'épargne	15.8	13.1	15.6	15.4	15.9
Taux d'épargne financière	1.6	2.5	6.9	6.6	6.6

Tableau 6 : Principaux agrégats par habitant

(Milliers de personnes et francs)

	1980	1990	1998	1999	2000
Population moyenne	55 113.4	58 170.9	60 049.3	60 293.8	60 628.4
PIB en milliards	2 882.2	6 620.9	8 565.8	8 856.5	9 214.7
Revenu national brut en milliard	2 898.4	6 594.6	8 605.7	8 914.8	9 288.8
PIB par habitant	52 295.3	113 817.4	142 646.6	146 888.4	151 986.8
Revenu national brut par habitant	52 590.7	113 366.3	143 311.3	147 856.1	153 208.1

Tableau 7 : Le partage de la valeur ajoutée (VA)

Sté non financières	1980	1990	1998	1999	2000
Rémunération des salariés / VA	70.6	64.5	62.6	63.4	63.6
Impôts sur la production/ VA	3.4	3.8	5.0	4.9	4.6
Taux de marge	27.5	32.8	33.4	32.7	32.6
Taux d'investissement	20.8	21.4	18.0	18.5	19.3
Taux d'épargne	13.2	17.6	18.1	16.9	15.9
Taux d'autofinancement	63.1	82.3	100.5	91.4	82.5

Tableau 8 : Besoin de financement des administrations publiques

En milliard de francs	1980	1990	1998	1999	2000
Ensemble adm. publiques	-1.3	-138.5	-228.9	-142.5	-125.6
Adm. centrale	-11.5	-130.8	-245.4	-198.8	-205.1
État	-18.4	-139.3	-255.5	-219.6	-221.0
ODAC	6.9	8.4	10.1	20.8	15.9
Adm. locales	-22.3	-17.3	26.0	31.5	24.9
Adm. de sécurité sociale	32.5	9.7	-9.5	24.7	54.6
Ensemble adm. publiques	0.0	-2.1	-2.7	-1.6	-1.4
Adm. centrale	-0.4	-2.0	-2.9	-2.2	-2.2
État	-0.6	-2.1	-3.0	-2.5	-2.4
ODAC	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2
Adm. locales	-0.8	-0.3	0.3	0.4	0.3
Adm. de sécurité sociale	1.1	0.1	-0.1	0.3	0.6

La crise dans les économies développées

Au sens théorique, une crise est le moment du retournement du cycle économique en son point le plus élevé. Les différentes étapes sont la reprise, l'expansion, le retournement puis la dépression.

Au sens le plus commun une crise est une période de dépression ou de stagnation de la conjoncture économique.

I/ LES DIFFÉRENTS TYPES DE CRISES

On recense trois grands types de crises. Les crises de sous-production, les crises mixtes et les crises de surproduction.

1.1 La crise de sous-production

Il s'agit de la crise type de l'Ancien Régime. Tout part de la sous-production dans le secteur agricole. Les mauvaises récoltes engendrent la misère et la famine, la hausse du prix des produits de première nécessité, la baisse des revenus et finalement le ralentissement de la croissance.

L'insuffisance du système productif et la domination du secteur agricole en sont la cause. Ces crises ont été dominantes du Moyen Âge à la fin du XVIII^{ème} siècle.

1.2 Les crises mixtes

Elles apparaissent avec le développement du capitalisme industriel. D'origine agricole, elles se propagent de façon durable sur les autres secteurs (industriel, financier, bancaire) comme en 1848.

1.3 Les crises du XX^{ème} siècle

Elles ont pour traits caractéristiques d'être internationales et de se propager à l'ensemble des secteurs économiques.

La crise dite de 1929, est déclenchée par le Krach de Wall Street (Jeudi noir), suite à d'impressionnants mouvements spéculatifs. Il s'ensuit une crise bancaire et boursière entraînant une récession internationale : la production industrielle s'écroule, le commerce international se grippe.

Le chômage s'accroît, une forte déflation s'enclenche. On situe l'origine de cette crise dans les désordres des années 20 : mouvements de capitaux internationaux instables, création monétaire et inflation fortes.

Plus près de nous, la crise de 1974 se caractérise par des déséquilibres économiques persistants. Les années 70 ont été marquées par la stagflation - inflation et stagnation de l'activité économique.

Elles ont vu coexister faible croissance, inflation, chômage, déficit de la balance commerciale et ralentissement des gains de productivité.

Au milieu des années 80 survient une désinflation avec une décade du chômage plus ou moins prononcée selon les pays.

Dans la première moitié des années 90 la récession persiste, le chômage repart à la hausse tandis que l'inflation semble maîtrisée.

Enfin dans la seconde moitié de ces mêmes années 90, l'inflation est à son plus bas niveau faisant craindre à certains économistes un risque de

déflation, tandis que la croissance semble reparti en Europe en 1997 et suit un rythme soutenu aux États-Unis.

II/ LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES DE VINGT-QUATRE ANNÉES DE CRISES (1973-1997)

2.1 Les années 70-80

A partir de 1973, la croissance des Trente Glorieuses, selon la formule de Jean Fourastié, qui reposait sur le développement de la consommation de masse et un rythme soutenu de l'accumulation, se ralentit fortement. Quatre séries de facteurs caractéristiques sont généralement avancés.

- La consommation de masse s'épuise en raison de la saturation progressive de la demande de biens durables et semi-durables (26,1 % des dépenses des ménages en 1970 contre 25,6 % en 1980 puis 19,3 % en 1997) et de la contestation sociale de la société de consommation
- Les gains de productivité du travail et du capital subissent un ralentissement : Côté facteur travail, le ralentissement des gains est essentiellement dû à la crise de l'organisation fordiste du travail - absentéisme, conflits sociaux, grèves - ainsi qu'à la croissance de la taille du secteur tertiaire moins productif que les autres secteurs. Le ralentissement des gains de productivité semble lié à la suraccumulation du capital dans une période de croissance ralentie. Il en découle une moindre utilisation du capital, d'où une baisse des investissements et une baisse de la croissance.
- La crise de la rentabilité se précise : Les taux de marge et la productivité du capital ne peuvent être maintenus au niveau de ceux des années 60. Le financement des investissements ne s'est maintenu qu'au prix d'un endettement élevé. La forte inflation a compensé un temps la chute de la rentabilité. Ainsi, le taux de marge - excédent brut d'exploitation rapporté à la valeur ajoutée - était de 18,6 % en 1970, de 15 % en 1975 et de 13 % en 1980.
- Les relations économiques et monétaires se dégradent : Le système de changes fixes de Bretton Woods est remis en cause en 1971 par la suppression de la convertibilité du dollar en or. L'ouverture concomitante des économies développées les entraîne dans une course à la compétitivité qui pousse les coûts de production - dont les coûts salariaux - et incidemment la demande à la baisse.

2.2 La stagflation

Les années 70 correspondent à l'entrée des économies dans une spirale inflationniste. De 5,3 % en 1970, le taux d'inflation passe à 13,8 % en 1974. Après une brève décade à 9,1 % en 1978 les prix s'envolent de nouveau à 13,5 % en 1980. Ce mouvement inflationniste, contrairement au passé, concorde avec une forte hausse du chômage (4 % en 1975, 7,4 % en 1981 et 12,4 % en 1997) et une faible croissance (-0,3 % en 1975, 3,4 en 1978, puis rechute à 1,2 % en 1981). C'est ce qu'on appelle la stagflation.

Les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 ne suffisent pas à expliquer cette inflation. Dès 1972, le cours des matières premières agricoles et industrielles s'était envolé sous l'effet d'une importante spéculation.

Quant aux entreprises, nombreuses sont celles qui avaient augmenté leurs prix pour compenser le ralentissement de la productivité de leurs investissements. A cela, il faut ajouter le rôle joué par la spirale prix - salaires depuis que les accords de Grenelle de 1968 avaient institutionnalisé l'indexation des salaires sur les prix.

Exception faite des quelques plans de refroidissement menés par les gouvernements gaullistes ou du premier plan Barre de 1976, il faudra attendre 1983, et le principe d'indexation au troisième trimestre 1982, pour que le gouvernement Mauroy entame une politique de rigueur anti-inflationniste. Parti de 7,4 % en 1984 le taux d'inflation tombe à 1,7 % en 1995 puis 1 % en 1998. On notera que les politiques de rigueur budgétaires et salariales se sont accompagnées de politiques monétaires restrictives. Leur objectif était de limiter la création monétaire en limitant l'octroi de crédit.

Pour certains économistes la rigueur n'a fait que précipiter la France dans la récession. Pour d'autres encore, c'est aujourd'hui le risque de déflation qui menace les économies développées.

2.3 La crise de l'industrie

La croissance économique observée pendant les trente glorieuses semblait ne plus pouvoir s'enrayer. C'était compter sans l'obsolescence des industries héritées du XIX^{ème} siècle - à l'instar du textile, des mines, des chantiers navals et de la sidérurgie - qui devient criante dans les années 70. C'est tout un pan de l'industrie qui chancelle. Plus globalement, l'industrie doit faire face à des difficultés en terme de en matière de rentabilité et de productivité. Les coûts des investissements, sous l'impact du progrès technique, augmentent de façon quasi exponentielle alors que la production qui en résulte croît, elle, à taux marginal décroissant. Enfin, l'industrie des pays développés subit une concurrence toujours plus forte dans une économie toujours plus ouverte. D'autant que les nouveaux pays industrialisés ont souvent choisi de se spécialiser dans des activités en déclin en Occident, à l'image des chantiers navals coréens.

Les industries traditionnelles avaient pour caractéristique d'avoir un coefficient de capital - stock de capital / stock de facteur travail - élevé ce qui révélait un mode de production très capitalistique, mais paradoxalement d'être fortement créatrices en emplois, notamment par effet d'entraînement. Les grandes régions européennes comme les Flandres, le Hainaut belge, le bassin de la Ruhr, le Lancashire anglais, et le bassin Lorrain ont subi de plein fouet cette crise industrielle et ses plans de restructuration.

La révision des politiques industrielles occidentales a été hésitante, ne sachant pas s'il fallait gérer une crise ou une mutation. Les années 70 et le début des années 80 dans le cas français ont été marquées par la montée des subventions, des nationalisations et du réflexe protectionniste. Au début des années 80 (1986 en France) on opère en Europe une réorganisation de l'industrie lourde. En vertu de principes libéraux, l'État se désengage de la sphère productive, accompagne - plus ou moins brutalement comme en Grande-Bretagne - le déclin des industries condamnées, et réoriente les autres sur la voie de la modernisation et de la haute technologie.

2.4 Crise de la protection sociale

Avec la croissance d'après-guerre s'est mis en place un système de protection sociale très étendu. La crise remet en question le financement des retraites et de la sécurité sociale.

Le financement des retraites se fait en France principalement par répartition ou solidarité intergénérationnelle : on prélève sur les actifs des cotisations alimentant les pensions des retraités. Sur le plan démographique trois facteurs posent problème : le baby-boom (1950-60) qui conduit dans les années 2000 à une explosion du nombre des retraités,

la baisse de la fécondité dans les années 70 qui réduit la taille de la population en âge de travailler et enfin l'allongement de l'espérance de vie qui allonge aussi la durée de la retraite et de son financement.

Les difficultés de financement de la sécurité sociale proviennent en partie la conjoncture économique. Les cotisations sociales sont prélevées sur la masse salariale, or la réduction de l'activité, la hausse du chômage ont réduit d'autant les prélèvements. Par ailleurs, la contraction des recettes n'a pas été suivie d'une contraction des dépenses. Au contraire, suivant une logique socio-démographique, elles ont eu tendance à croître sous l'effet des progrès de la médecine, du vieillissement de la population. Il n'est pas nécessaire de s'appesantir sur le cas des allocations chômage.

Si début 2000, l'équilibre du régime général de la sécurité sociale est enfin atteint - + 3 milliards de francs -, le déficit cumulé depuis 1994 est de 310 milliards de francs et les dépenses maladies ne sont toujours pas maîtrisées.

III/ LES DIFFÉRENTS SCÉNARI DE SORTIE DE CRISE

3.1 La position des marxistes

Les économistes marxistes insistent sur le fonctionnement intrinsèque du système capitaliste. Le profit, motivation principale des capitalistes, émane de l'exploitation des travailleurs. La force de travail est rémunérée à un prix inférieur à la quantité de travail socialement nécessaire à la fabrication d'un bien. Le capital, quant à lui, est rémunéré à son juste prix. La concurrence, toujours plus importante, pousse les capitalistes à substituer de plus en plus du capital au travail. Ceci va les conduire à tarir leur source de profit. La baisse tendancielle du taux de profit conduit donc à des crises de plus en plus fréquentes, jusqu'à la fin du capitalisme.

De façon à combattre cette concurrence destructrice les marxistes préconisent la nationalisation de l'outil de production dans les secteurs clés de l'économie et une forte taxation des revenus du capital en vue d'une redistribution massive vers les bas revenus.

3.2 L'approche schumpeterienne

Bien que rattaché à l'école autrichienne, l'analyse de J. Schumpeter (1883-1950) reste unique. Selon l'auteur, à travers la notion de « crise de l'État fiscal », le système capitaliste doit conduire naturellement à l'avènement du socialisme. Sous les effets conjugués de la demande de dépenses publiques de la part des agents économiques au fur et à mesure que la prospérité s'accroît - loi de Wagner -, et des crises subies par le système productif privé, l'État s'imisce toujours davantage dans l'économie et augmente ses prélèvements. Effet pervers, les agents privés sont de plus en plus pénalisés, les entreprises font faillite et l'État trouve une justification à accroître son intervention.

En fin de course, l'État aura fait disparaître la manne fiscale. Pour J. Schumpeter la sortie des crises et la pérennité du capitalisme passent par le développement des débouchés intérieurs et extérieurs et enfin il faut tout mettre en œuvre pour entretenir et favoriser l'innovation technologique, la seule à même de retarder de déclin du système.

3.3 La position des libéraux

Pour les libéraux, la concurrence pure et parfaite ne peut générer que des déséquilibres temporaires, du fait de la plus ou moins bonne diffusion de l'information par exemple. La persistance de la crise ne peut s'expliquer

que par l'existence de rigidités qui empêchent l'autorégulation des marchés. L'aveuglement des politiques macroéconomiques et le comportement des décideurs publics sont donc à l'origine de la crise. En conséquence, il convient de faire disparaître toute forme de rigidité - structurelle ou pesant sur les prix - de façon à favoriser la liberté de consommer et d'entreprendre ce qui devrait se traduire par des gains en bien être pour la collectivité entière.

Autour de ce corpus central, les points de vue divergent. Les plus extrémistes préconisent le désengagement total de l'État y compris dans le domaine régalien. Les plus modérés et les plus pragmatiques estiment que l'État doit se désengager des secteurs traditionnellement concurrentiels, en privatisant, en diminuant les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques, en ouvrant les marchés à la concurrence. Dans le même temps, il s'agit de réglementer les monopoles notamment naturels dès lors qu'ils sont potentiellement à l'origine de pertes en bien être pour la collectivité. L'assainissement de l'économie requiert des politiques monétaires et budgétaires restrictives.

Les politiques de M. Thatcher puis de J. Major en Grande-Bretagne ou les « reaganomics » au États-Unis se sont très clairement inscrites dans la mouvance dure du libéralisme. Les politiques menées par J. Chirac en 86-88 et E. Balladur en 1993-95, ont été moins orthodoxes. Toujours est-il que les baisses d'impôts ont entraîné le creusement des déficits anglais et américains alors qu'en France, les prélèvements obligatoires n'ont jamais reculé de façon significative.

3.4 La position des keynésiens

Fidèles aux arguments développés par Keynes, les keynésiens estiment que le pessimisme et l'incertitude quant au futur des agents économiques, et particulièrement des entrepreneurs, sont à l'origine des crises. Pourquoi prendre le risque d'investir, d'embaucher et de produire si la demande de consommation est incertaine? La frilosité des entrepreneurs

à pour effet de comprimer la demande. On se situe ici dans un processus d'anticipations autoréalisatrices : en anticipant un ralentissement de l'activité on finit par provoquer la récession.

C'est la raison pour laquelle il faut soutenir la demande effective afin de relancer l'offre de production et par là même l'embauche. Keynes à l'origine préconisait une intervention de l'État à court terme en cas de défaillance de l'économie de marché. L'action de l'État portera sur la relance par les dépenses publiques - ou par la baisse des impôts bien que jugée moins efficace par l'auteur - en matière d'investissement et de relance des bas salaires - en redistribuant des hauts vers les bas revenus ayant une propension à consommer plus forte. L'objectif est donc de lever ainsi une partie de l'incertitude.

La réussite d'une politique de relance par la demande exige coordination en matière de politique économique avec les principaux partenaires commerciaux. Si les dits partenaires mènent des politiques restrictives (voire des politiques de l'offre), la relance par la demande risque de leur profiter en termes de croissance, d'investissement et d'emploi, et d'améliorer le solde de leur balance commerciale au détriment du pays ayant relancé. C'est ainsi qu'en 1981, la France a sans le vouloir relancé l'économie allemande. Beaucoup de keynésien voit ainsi dans l'Europe le futur des politiques de relance.

De plus, il faut une certaine marge en matière de plein emploi des facteurs de production. Si le taux d'utilisation des facteurs de production (TUCP) est déjà élevé, il ne faut pas attendre d'effets spectaculaires sur la croissance et l'emploi. Aujourd'hui ce taux est de 85 % dans l'industrie (comparé une moyenne de 84,8 % sur 1970-1998). Le maximum enregistré a été de 89 % en 1974 et 1989-1991, les minimums de 77 % en 1975 et de 79 % en 1993. Le TUCP doit aussi mis en relation avec la durée d'utilisation des équipements. Si la demande est relancée alors que l'équipement semble se renouveler alors les perspectives de sortie de crise sont réelles. C'est peut-être ce qui se passe en France depuis le début de 1998.

Le traité de Nice

Signé le 26 février 2001 par les ministres des affaires étrangères des quinze États de l'Union européenne, le Traité de Nice vise essentiellement à adapter les institutions européennes en vue de l'élargissement de l'Union européenne à 27 États membres. Il modifie les dispositions du Traité sur l'Union européenne, des Traités instituant les Communautés et de certains actes connexes et comprend un protocole sur l'élargissement et un nouveau statut de la Cour de justice. Conclu pour une durée illimitée, son entrée en vigueur interviendra le 1er jour du 2e mois suivant sa ratification par le dernier État signataire. En France, le Parlement a déjà adopté la loi d'autorisation (Loi n°2001-603 du 10 juillet 2001). Les travaux de la Conférence intergouvernementale ouverte le 14 février 2000 initialement limités aux « reliquats » d'Amsterdam, c'est-à-dire aux questions non résolues (la composition de la Commission; le vote au Conseil et l'extension des domaines d'application du vote à la majorité qualifiée; l'extension de la procédure de codécision) ont été étendus à plusieurs reprises : dimension et fonctionnement des autres institutions et principaux organes communautaires et réforme du système juridictionnel communautaire; réforme des coopérations renforcées (Conseil européen de Feira les 19 et 20 juin 2000); questions relatives à la PESC et à la défense. Le renforcement de la protection des droits fondamentaux et la coopération judiciaire et policière en matière pénale ont également été à l'ordre du jour du Conseil de Nice.

I/ LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

1.1 La commission

1.1.1 La composition de la commission

• le plafonnement du nombre de commissaires :

Selon l'article 213 §1 CE, la Commission européenne doit comprendre au moins un national de chacun des États membres, sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un même État ne puisse être supérieur à deux. Dans la perspective d'une Union à 27 États et afin de préserver l'efficacité de l'institution en lui permettant de conserver une « taille raisonnable », l'article 4 du protocole sur l'élargissement prévoit un plafonnement du nombre de commissaires en deux étapes :

- 1) à compter du 1er janvier 2005, dès l'entrée en fonction de la première commission formée après cette date, la règle d'au moins un commissaire par État membre est abandonnée. Les cinq États les plus peuplés (Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Espagne) renoncent donc à leur second commissaire. Tout État qui adhère à l'Union a le droit d'être représenté par un commissaire et le nombre de commissaires est donc égal au nombre d'États membres. Jusqu'à cette date, le statu quo est maintenu.
- 2) Lorsque l'Union comptera 27 États membres, la composition de la Commission devra être organisée sur la base d'un système de rotation fixé à l'unanimité par le Conseil après la signature du traité d'adhésion par le vingt-septième État membre de l'Union. Ce système devra garantir une stricte égalité entre les États membres tant dans la détermination de l'ordre de passage que dans le temps de présence de leurs nationaux. Il devra également permettre la constitution de collèges représentatifs de la configuration démographique et géographique de l'ensemble des États membres.

• la modification du mode de désignation des membres de la Commission :

Le président de la Commission n'est plus désigné d'un commun accord par les gouvernements des États membres dans le cadre d'un Conseil européen mais à la majorité qualifiée par le Conseil réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement (art. 214 TCE). La même procédure s'applique pour la désignation des autres commissaires qui nécessite toujours un commun accord avec le Président choisi. Néanmoins, leur choix n'est pas totalement libre puisqu'il doit être fait conformément aux propositions de chaque État membre. Ainsi, un État ne pourra pas se voir imposer la nomination d'un national « non grata ».

Après l'approbation du Parlement à la majorité des suffrages exprimés, le Président et les membres de la Commission sont nommés par le Conseil à la majorité qualifiée. La désignation des membres de la Commission est donc toujours soumise à l'approbation du Parlement européen. En ce sens, on peut encore parler de « parlementarisation de la Commission ».

Le Conseil statue également à la majorité qualifiée pour remplacer un commissaire démissionnaire ou décédé. L'unanimité est cependant requise pour toute décision de non-remplacement (art. 215 TCE).

1.1.2. le renforcement de l'autorité du président de la commission

Le pouvoir hiérarchique du Président de la Commission n'est pas remis en cause par le Traité de Nice : il a autorité sur les autres commissaires et définit les orientations politiques de la Commission. Bien au contraire, ses pouvoirs sont renforcés :

• Il lui appartient désormais de :

- décider seul de la répartition des portefeuilles entre les commissaires afin d'assurer « la cohérence, l'efficacité et la collégialité » de l'action de l'institution. Il est libre, le cas échéant, de procéder à tous les remaniements qui lui sembleront nécessaires à cette fin en cours de mandat. Toute action d'un commissaire est réalisée sous son autorité.
- nommer les vice-présidents (actuellement, c'est la Commission qui les désigne parmi ses membres).
- il peut demander et obtenir, après approbation du collège, la démission d'un membre de la Commission

1.2 Le fonctionnement du Conseil

1.2.1. La nouvelle pondération des voix

Contrepartie de la perte par les grands États de leur deuxième commissaire, elle vise également à assurer une nouvelle légitimité démocratique aux décisions de l'Union européenne en attribuant aux États membres un nombre de voix différent selon l'importance de leur population respective et à favoriser dès lors l'extension de la majorité qualifiée.

L'article 3 du protocole sur l'élargissement de l'Union prévoit une nouvelle pondération des voix au sein du Conseil qui entrera en vigueur à compter du 1er janvier 2005. Les États membres ou candidats sont répartis en 9 groupes :

- 1er groupe : Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie : 29 voix chacun
- 2e groupe : Espagne, Pologne : 27 voix chacun
- 3e groupe : Roumanie : 14 voix
- 4e groupe : Pays-Bas : 13 voix
- 5e groupe : Grèce, République tchèque, Belgique, Hongrie, Portugal : 12 voix chacun
- 6e groupe : Suède, Bulgarie, Autriche : 10 voix chacun

- 7e groupe : Slovaquie, Danemark, Finlande, Irlande et Lituanie : 7 voix chacun
- 8e groupe : Lettonie, Slovaquie, Estonie, Chypre, Luxembourg : 4 voix chacun
- 9e groupe : Malte : 3 voix

1.2.2. Le vote à la majorité qualifiée

• conditions :

A compter du 1er janvier 2005, la majorité qualifiée est soumise à de nouvelles conditions qui ne se limitent plus à l'obtention d'un seuil.

Trois conditions doivent être remplies :

1) l'obtention d'un nombre de voix déterminé :

- Au 1er janvier 2005, le seuil de la majorité qualifiée est fixé à 169 voix sur 237 (soit 71,26 % des voix) si l'Union compte encore 15 États membres. Jusqu'à l'adhésion des douze pays candidats, il évoluera en fonction du rythme des élargissements dans une fourchette comprise entre 71,26 % et 73,91 % des voix.

- Lorsque l'Union comptera 27 membres, le seuil de la majorité qualifiée sera porté à 255 voix sur 345 (soit 73,91 % des voix).

2) le vote favorable d'une majorité d'États :

S'il y a une proposition de la Commission, le nombre de voix requis doit exprimer le vote favorable de la majorité des États membres. En l'absence d'une telle proposition, il doit exprimer le vote favorable d'au moins les 2/3 des États membres.

3) la clause de vérification démographique en vertu de laquelle les voix obtenues doivent représenter au moins 62 % de la population totale de l'Union. Toutefois, la vérification de cette clause n'est pas automatique. Elle est faite à la demande d'un membre du Conseil avant l'adoption d'une décision.

• L'extension du vote à la majorité qualifiée :

Un certain nombre de mesures devront désormais être prises à la majorité qualifiée soit à l'entrée en vigueur du traité (la conclusion de certains accords internationaux dans les deuxième et troisième piliers ; les mesures d'encouragement pour combattre les discriminations ; certaines mesures adoptées pour faciliter le droit de circulation et de séjour des citoyens ; la définition des conditions de circulation des ressortissants des États tiers pendant une durée inférieure à 3 mois ; la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontalière, à l'exception des aspects touchant le droit de la famille ; la coopération économique, financière et technique avec les États tiers ; le statut des parlementaires européens sauf dispositions fiscales ; le statut des partis politiques européens ; l'assistance financière exceptionnelle à un État membre ; les mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'euro ; les mesures spécifiques d'appui dans le domaine industriel...) ; soit de manière différée ou/et conditionnelle (le régime des fonds structurels ; certaines mesures de politique sociale et de politique commerciale ; la lutte contre l'immigration clandestine ; la coopération entre les États membres en matière de libre circulation des personnes, d'asile et d'immigration ; les modalités des contrôles des personnes aux frontières extérieures...). L'unanimité reste notamment la règle pour les décisions institutionnelles essentielles affectant l'équilibre institutionnel et celles intervenant dans les domaines de la fiscalité et de la sécurité sociale non liées au bon fonctionnement du marché commun.

1.3 Le Parlement européen

1.3.1 Le nombre et la répartition des sièges

L'article 189 TCE est modifié par le Traité de Nice. Désormais et dans la perspective des prochaines adhésions, le nombre des parlementaires

européens est plafonné à 732 contre 700 initialement prévu par le Traité d'Amsterdam.

L'article 2 du Protocole sur l'élargissement fixe une nouvelle répartition des sièges au Parlement entre les quinze prenant effet à partir de la législature 2004-2009 : Allemagne : 99 ; France, Italie, Royaume-Uni : 72 sièges chacun ; Espagne : 50 ; Pays-Bas : 25 ; Grèce, Belgique et Portugal : 22 chacun ; Suède : 18 ; Autriche : 17 ; Danemark et Finlande : 13 chacun ; Irlande : 12 et Luxembourg : 6. (soit un total de 535 députés). Il prévoit également le nombre de sièges des futurs États membres qui s'ajouteront au nombre total des parlementaires au fur et à mesure des adhésions.

1.3.2 L'accroissement des pouvoirs

Le Parlement européen voit son rôle renforcé :

- 1) il peut saisir pour avis la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord international avec le traité.
- 2) il peut déclencher la procédure d'alerte en cas de menace de violation des droits fondamentaux par un État membre.
- 3) Il obtient le statut de requérant privilégié et peut désormais former un recours en annulation contre les actes communautaires dans les mêmes conditions que le Conseil, la Commission et les États membres.
- 4) Il voit son pouvoir de décision accru du fait de l'extension de la procédure de codécision à plusieurs domaines (coopération judiciaire civile, hormis le droit de la famille ; mesures spécifiques d'appui dans le domaine industriel ; actions en matière de cohésion économique et sociale en dehors des fonds structurels ; statut et règles du financement des partis politiques ; mesures d'encouragement pour combattre les discriminations ; mesures relatives aux visas, à l'asile et à l'immigration). Par ailleurs, il est toujours associé au processus de décision par le maintien des procédures de consultation, d'avis conforme et de coopération.

1.4 Les juridictions communautaires

Afin d'alléger la charge de travail du tribunal de première instance (TPI), le Traité de Nice prévoit la création de chambres juridictionnelles spécialisées dans certains contentieux qui figureront dès lors au nombre des juridictions communautaires, à côté de la Cour de justice et du Tribunal de première instance.

1.4.1 Composition et organisation

• composition :

La règle non écrite « un juge par État membre » est officialisée pour la Cour de justice par le nouvel article 220TCE afin de permettre une représentation de chaque tradition juridique nationale. Ainsi, à terme, la CJCE sera composée de 27 juges. En vertu de l'article 224 TCE, le TPI doit être composé « d'au moins un juge par État membre ». Le nombre de juges pourra donc être supérieur au nombre d'États membres. S'agissant des futures chambres juridictionnelles, leur composition devra être précisée ultérieurement par la décision qui les institue.

Le Traité de Nice maintient huit avocats généraux à la CJCE. Leur nombre peut être augmenté à la demande de la CJCE par le Conseil statuant à l'unanimité. Par ailleurs, il autorise l'institution permanente d'avocats généraux auprès du TPI.

• Organisation :

Les formations de jugements sont réorganisées. Il est dorénavant prévu que la CJCE comme le TPI siège en chambres de trois ou cinq juges ou en grande chambre de onze juges. Le TPI conserve la possibilité de statuer à juge unique. Si l'assemblée plénière est maintenue, son intervention est réduite. La CJCE siègera désormais en grande chambre et non plus en assemblée plénière lorsqu'un État ou une institution de la Communauté partie à l'instance le demandera. L'assemblée plénière sera saisie lorsqu'il

s'agira de mettre fin aux fonctions du médiateur, des commissaires et des membres de la Cour des comptes. Elle pourra également être saisie d'une affaire d'une importance exceptionnelle.

Le Traité de Nice assouplit également la procédure de révision des règles d'organisation interne des juridictions communautaires. A l'exception de sa partie I relative aux statuts des avocats généraux et des juges, le statut de la CJCE pourra être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la CJCE ou sur proposition de la Commission après avis de la Cour et du Parlement européen. Par ailleurs, les règlements de procédures devront être approuvés non plus à l'unanimité mais à la majorité qualifiée par le Conseil.

1.4.2 Compétences :

• Les chambres juridictionnelles spécialisées :

ce sont des juridictions de première instance chargées de connaître des recours formés dans des matières spécifiques telles que le contentieux de la fonction publique.

• Le TPI :

Pour remédier notamment à l'encombrement de la Cour de justice, le rôle du TPI est revalorisé. Il est promu au même titre que la Cour de justice au rang de juridiction qui assure, dans le cadre de ses compétences, le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité. A ce titre :

- il devient le juge de droit commun des recours directs « à l'exception de ceux attribués à une chambre juridictionnelle et de ceux que le statut réserve à la Cour de justice » (art 225 TCE). En fait, le nouveau protocole sur le statut de la CJCE qui est adjoint au Traité de Nice réserve toujours à la compétence de la Cour les contentieux directs dont les requérants sont les institutions communautaires et les États membres. La compétence du TPI en matière de recours directs reste donc inchangée : il ne peut connaître que des contentieux directs introduits par les particuliers.

- Il est compétent pour connaître des recours qui sont formés contre les décisions des chambres juridictionnelles. Toutefois, c'est à la décision créant ces chambres de déterminer de quel type de recours il s'agit : un pourvoi ou un appel.

- Il se voit reconnaître une compétence préjudicielle dans des matières spécifiques à déterminer par le statut de la CJCE. Toutefois, si le TPI estime que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit communautaire, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour de justice afin qu'elle statue.

• La CJCE :

Deux procédures de réexamen sont ouvertes devant la CJCE en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire :

- le réexamen des arrêts du TPI relatifs aux décisions des chambres juridictionnelles;

- le réexamen des arrêts du TPI rendus en matière préjudicielle.

C'est au premier avocat général qu'il appartiendra de proposer à la CJCE de réexaminer la décision du Tribunal lorsqu'il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire et dans un délai d'un mois à compter du prononcé de la décision. La Cour devra décider dans un délai d'un mois à compter de la proposition s'il y a lieu ou non de réexaminer la décision.

1.5 Les autres organes

1.5.1. La Cour des Comptes

Le Traité de Nice ne remet pas en cause la règle d'un national par État membre. Tous les États membres seront donc représentés. Les membres de la Cour sont nommés pour six ans renouvelables par le Conseil statuant à la majorité qualifiée après consultation du Parlement

européen. La liste des membres est établie conformément aux propositions faites par chaque État membre. La Cour peut créer en son sein des chambres spécialisées sur certaines questions et donc chargées de rendre certains rapports ou avis.

1.5.2. Le Comité économique et social et le Comité des régions

Leurs effectifs dans une Union de 27 États membres sont plafonnés à trois cent cinquante. Leurs membres sont nommés sur proposition des États membres, pour quatre ans renouvelables, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée. Leur liste est établie conformément aux propositions faites par chaque État membre. S'agissant du Comité des Régions, il est précisé que ses membres doivent être soit titulaires d'un mandat électoral d'une collectivité régionale ou locale ou soit politiquement responsable devant une assemblée élue.

1.5.3. Le Comité politique

Pour prendre en compte la volonté des quinze de développer une politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre de la PESD, il est remplacé par le Comité politique et de sécurité (COPS) chargé non seulement de contribuer à la définition des orientations dans le domaine de la PESD en émettant des avis à l'intention du Conseil et de surveiller la mise en œuvre des politiques convenues, mais aussi d'exercer, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise. Dans cette dernière hypothèse, le Conseil peut l'autoriser à prendre les décisions appropriées pour remplir sa mission. Il peut donc bénéficier dans le cadre d'une opération de gestion de crise d'un pouvoir de décision délégué par le Conseil.

II/ LA RÉFORME DES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

A l'origine, la coopération renforcée n'entraînait pas dans les négociations prévues en vue de la conclusion du traité de Nice. La décision de l'inclure parmi les thèmes examinés a été prise lors du Conseil européen de Feira en juin 2000. La réforme vise à faciliter le mécanisme de coopération renforcée. Elle assouplit les conditions de mise en œuvre et étend le champ d'application du procédé à la PESD.

2.1 Le premier et troisième pilier

2.1.1. champ d'application

Dans le cadre du pilier communautaire, le Traité de Nice lève la restriction liée à la citoyenneté européenne qui figurait dans le Traité d'Amsterdam.

2.1.2. procédure

Le nombre minimal d'États nécessaire à l'engagement d'une coopération renforcée est réduit à huit (et non plus une majorité d'État).

Le droit de veto reconnu par le Traité d'Amsterdam à tout État pour s'opposer à la mise en place d'une coopération renforcée est levé. Un État ne peut plus empêcher le vote de l'autorisation en invoquant des « raisons de politique nationale importantes ». Il peut uniquement demander un simple débat au Conseil européen, la décision finale appartenant ensuite au Conseil qui statue à la majorité qualifiée.

Dans le cadre du pilier communautaire, il appartient toujours à la Commission de soumettre au Conseil la demande de coopération renforcée des États membres. Elle conserve la faculté de bloquer la proposition à condition de justifier son refus. Par ailleurs, le Traité de Nice confère au Parlement européen la capacité de bloquer la mise en œuvre d'une coopération renforcée dans les domaines relevant de la procédure de codécision en subordonnant l'autorisation du Conseil à l'obtention de son avis conforme.

Dans le cadre du troisième pilier, la mise en œuvre d'une coopération renforcée est davantage facilitée afin de mettre en place plus rapidement « un espace de liberté, de sécurité et de justice ». Si la Commission ne donne pas suite à leur demande, les États peuvent saisir directement le Conseil qui statue à la majorité qualifiée. Le Parlement européen est seulement consulté.

2.2 La PESC

Limitée dans le traité d'Amsterdam au pilier communautaire et à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la possibilité de recourir aux coopérations renforcées a été étendue à la PESC.

2.2.1. champ d'application

Les coopérations renforcées ne doivent en aucun cas être utilisées pour permettre à certains États de poursuivre des objectifs particuliers. Elles doivent, en effet, « servir les intérêts de l'Union dans son ensemble en affirmant son identité en tant que force cohérente sur la scène internationale ». Ainsi, ne peuvent-elles en aucun cas définir une politique : leur champ d'application est limité à la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune. Par ailleurs, elles ne peuvent pas porter sur des questions relatives à la défense ou ayant des implications militaires.

2.2.2. procédure

Le nombre minimal d'États demandeurs est fixé à huit comme pour les deux autres piliers. Par contre, le rôle de la Commission est beaucoup plus limité puisqu'elle ne peut donner qu'un avis sur la demande présentée par les États membres. Le Parlement européen doit seulement être informé.

Le droit de veto levé dans les deux autres piliers est maintenu : si un État invoque des raisons de politique nationale importantes, le Conseil ne peut pas procéder au vote. Il peut seulement décider à la majorité qualifiée de saisir le Conseil européen qui devra alors se prononcer à l'unanimité.

Si une coopération renforcée est autorisée, le Haut représentant pour la PESC est chargé d'informer les autres membres du Conseil et le Parlement européen de sa mise en œuvre.

Si un État désire participer à une coopération renforcée existante, il doit obtenir l'accord du Conseil qui décide à la majorité qualifiée après avis de la Commission. Celui-ci peut décider de « suspendre » la demande et fixer un délai de réexamen.

Quel que soit le pilier concerné, la mise en œuvre de coopérations renforcées ne peut être autorisée par le Conseil « qu'en dernier ressort », c'est-à-dire lorsque les objectifs qui leur ont été assignés ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable en appliquant les Traités. Par ailleurs, le Conseil doit vérifier que le recours à une coopération renforcée :

- favorise la réalisation des objectifs de l'Union,
- respecte les principes des traités et le cadre institutionnel unique de l'Union,
- respecte les compétences de l'union ou la Communauté et n'affecte pas ni l'acquis communautaire ni les droits et obligations des États non participants,
- soit ouverte à tous les États membres.

III/ LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

La procédure de sanction des violations graves et persistantes des droits fondamentaux prévue à l'article 7 TUE est complétée par un mécanisme de surveillance et d'alerte visant à prévenir de telles violations. Le Conseil, sur proposition motivée d'un tiers des États membres, de la Commission ou du Parlement européen, peut constater à la majorité des 4/5 de ses membres et après avis conforme du Parlement, l'existence d'un risque clair de violation grave des libertés et droits fondamentaux par un État membre et lui adresser toute recommandation appropriée. Il est tenu avant de procéder à une telle constatation d'entendre l'État membre concerné et il peut demander à des personnalités indépendantes de présenter dans un délai raisonnable un rapport sur la situation de l'État visé.

IV/ LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ET POLICIÈRE EN MATIÈRE PÉNALE

Le Traité de Nice redéfinit les objectifs de la coopération judiciaire et policière en matière pénale et donne une base juridique à l'action de l'Unité européenne de coopération judiciaire (Eurojust).

4.1 Les objectifs de la coopération judiciaire et policière en matière pénale

L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale doit viser à :

- faciliter et accélérer la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires des États membres en matière de procédure et d'exécution des décisions,
- faciliter l'extradition entre les États membres,
- assurer la compatibilité des règles applicables dans les États membres,
- prévenir les conflits de compétence entre États membres,
- adopter progressivement des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.

4.2 Eurojust

Le Traité de Nice définit le rôle d'Eurojust dans la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Cette Unité servira à :

- contribuer à la coordination l'action des autorités nationales des États membres chargées des poursuites,
- concourir aux enquêtes concernant des affaires de criminalité transfrontière grave en tenant compte des analyses effectuées par Europol,
- coopérer avec le Réseau judiciaire européen afin notamment de faciliter l'exécution des commissions rogatoires et la mise en œuvre des demandes d'extradition.

Le référendum du 24 septembre 2000

Le référendum du 24 septembre 2000 a définitivement instauré le quinquennat, mais cette révision de la Constitution qui a été réalisée par une procédure originale, restera sans doute dans les annales en raison de la très forte abstention des électeurs (1). L'originalité de la procédure ainsi que l'importance de l'objet de cette réforme, risquent donc d'être masqués par le résultat de la consultation.

I/ UN RÉFÉRENDUM CONSTITUANT DE L'ARTICLE 89

Le scrutin du 24 septembre est le huitième référendum organisé sous la Ve République. Jamais, sous aucun régime une telle technique n'a été utilisée aussi souvent. D'ailleurs c'est une caractéristique de la Ve République que de l'avoir, sinon ressuscité, du moins de lui avoir donné des contours beaucoup plus large et surtout d'y avoir recouru le plus souvent.

Ce huitième référendum de la V^e est cependant le quatrième qui peut être qualifié de constituant. Il ne s'agissait pas en effet de faire adopter par le peuple des dispositions législatives mais bien de réviser la Constitution. Toutefois, c'est le premier référendum constituant organisé sur la base de l'article 89 ! Le premier référendum de la V^e, celui du 20 septembre 1958, avait eu pour objet d'établir la Constitution actuelle, en cela il permettait au pouvoir constituant originaire de se manifester. Son fondement juridique se trouvait dans la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. Celui du 24 septembre dernier permettait au pouvoir constituant dérivé de se prononcer et donc de réviser la Constitution sur la base de l'article 89. Certes, ce n'est pas la première révision constitutionnelle, c'est même la quinzième et certains s'en émeuvent, mais c'est la première fois qu'une révision passe par un référendum de l'article 89.

En réalité, cet article met en place deux procédures. La première se caractérise par le fait que l'initiative appartient aux membres du Parlement. Chaque député, chaque sénateur peut ainsi être à l'origine de la révision de la Constitution. Si la proposition de loi constitutionnelle est adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées, le peuple se prononce définitivement par référendum. A ce jour, aucune révision n'a suivi cette voie.

C'est l'autre procédure prévue par l'article 89 qui a été systématiquement utilisée. Elle se caractérise par le fait que l'initiative vient ici de l'exécutif, plus précisément du Président de la République sur proposition du Premier ministre. L'initiative prend donc la forme d'un projet de loi constitutionnelle qui est arrêté en Conseil des ministres. Si le texte est adopté par les deux assemblées, c'est le peuple qui ratifie la révision par référendum. Dependait le Président de la République peut substituer à cette voie populaire, une voie parlementaire : celle du Congrès. D'après le texte constitutionnel la solution du Congrès est l'exception, or dans la pratique elle est devenue le principe. Le choix du référendum par Jacques Chirac mérite d'être souligné puisque c'est la première fois qu'un tel référendum est organisé.

Bien sûr il y a eu le référendum du 28 octobre 1962 qui a lui aussi modifié la Constitution et qui plus est, le même article 6. Mais, l'instauration de l'élection du Président de la République au suffrage universel a été réalisée par le biais de l'article 11, ce qui a suscité de nombreuses polémiques, car ce référendum est en principe législatif et non pas constituant. D'ailleurs, en 1969 le Général de Gaulle recourait à nouveau à

l'article 11 pour réviser la Constitution (suppression du Sénat), mais cette fois, le non l'emportait et sanctionnait cette utilisation contestable.

II/ UN RÉFÉRENDUM INSTITUANT LE QUINQUENNAT

Si la forme est originale, le fond n'en est pas moins important. Le quinquennat présidentiel instauré par ce référendum met fin à près de cent trente ans de septennat. C'est la loi du 20 novembre 1873 qui pour des raisons de circonstances fixait à sept ans la durée du mandat présidentiel. Et c'est ainsi que le septennat devint une véritable tradition républicaine.

La question du raccourcissement du mandat ne s'est posée qu'après le départ du Général de Gaulle. C'est Georges Pompidou qui prit l'initiative, le 3 avril 1973 de mettre en place le quinquennat. Le projet de loi constitutionnelle, adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, ne fut jamais soumis à l'approbation du Congrès ni proposé par référendum au peuple. Depuis la question était restée en suspend et chaque Président de la République a été favorable à la réforme mais pour des raisons diverses ne l'a pas fait aboutir. Paradoxalement c'est Valéry Giscard d'Estaing qui en déclenchant la procédure actuelle a « convaincu » in extremis Jacques Chirac qui s'était à plusieurs reprises prononcé clairement contre. Les hésitations des Présidents de la République étaient d'ailleurs confortées par celles de la doctrine puisque les plus éminents spécialistes de droit constitutionnel réunis, en 1992, par François Mitterrand sous l'autorité du Doyen Vedel en Comité consultatif pour la révision de la Constitution n'arrivaient pas à se mettre d'accord. La question est en effet délicate. Le septennat représentait une bonne solution dans le cadre du régime parlementaire, puisqu'il permettait au Président de prendre ses distances par rapport aux politiques et ainsi de jouer son rôle d'arbitre. Mais, sous la V^e cette bonne solution a été faussée par la dérive présidentialisante. En passant du statut d'arbitre à celui de capitaine, le Président tenait de plus en plus sa force de la jonction entre « sa » majorité et la majorité parlementaire. Si cette jonction a pu se faire le plus souvent, elle s'est estompée, puis a disparu faisant apparaître la cohabitation à répétition et pour des périodes plus longues que par le passé. Le quinquennat permettrait, sinon d'éviter la cohabitation, du moins de la rendre tout à fait exceptionnelle. De plus, elle permettrait au Président de la République de revenir plus souvent devant le peuple et ainsi de rendre compte de son mandat. Plus de démocratie et plus d'efficacité voilà comment on pourrait résumer les vertus du quinquennat. Et c'est, semble-t-il, ce que la majorité des électeurs a compris.

Mais, la solution du quinquennat pourrait devenir une fausse bonne solution si comme le réclament certains on en faisait la première étape de l'instauration du régime présidentiel qui manifestement n'est pas adapté au tempérament politique français : l'éphémère deuxième république en témoigne. Enfin, le quinquennat pourrait se transformer en fausse bonne solution s'il renforçait le présidentielisme majoritaire. Certes il est difficile d'imaginer que de futurs présidents disposent de plus de pouvoir que n'en a eu Georges Pompidou ou François Mitterrand, mais le quinquennat « sec », c'est-à-dire sans autres mesures l'accompagnant empêche d'envisager quelques réformes importantes qui permettraient de rééquilibrer les pouvoirs. Or, si les Français plébiscitent la cohabitation c'est

parce qu'ils y voient un système de contre-pouvoirs auquel le présidentialisme majoritaire ne nous avait pas habitués. L'adoption du quinquennat est sans doute une bonne mesure, mais en tout état de cause c'est une demi-mesure !

III/ UN RÉFÉRENDUM DÉLAISSÉ PAR LES ÉLECTEURS

Tout ceci risque d'être masqué par la très faible participation des Français. En effet, 69,9 % des inscrits ont boudé la consultation, ce qui représente le taux le plus élevé d'abstention de toute la V^e. Si l'on y ajoute les blancs et nuls (4,9 %) on constate que jamais les Français n'avaient montré un tel désintérêt pour une consultation électorale. Certes, le oui l'a emporté avec 73,21 % des exprimés, mais cela ne représente que 18,55 % des inscrits.

Les différents sondages montrent que le profil des abstentionnistes est classique. Plus on est jeune, plus on se situe dans les couches socioprofessionnelles les moins élevées, plus le niveau de diplôme est bas et plus l'abstention est élevée. Mais bien sûr c'est la motivation des abstentionnistes qui est importante. Là encore les sondages montrent que la moitié des abstentionnistes ont voulu manifester leur mécon-

tentement à l'égard de la classe politique. Il est vrai que la question posée, celle du quinquennat ne passionnait pas les électeurs. De manière générale les problèmes institutionnels ne mobilisent pas les Français. D'autant plus que les conséquences du quinquennat n'étaient pas parfaitement perceptibles et que seul la durée du mandat présidentiel faisait l'objet du référendum. Mais par-dessus tout, la désaffection des Français pour les questions institutionnelles était d'autant plus grande que la hausse du prix de l'essence avait focalisé l'attention sur les problèmes de vie quotidienne et ce dans un contexte revendicatif. Enfin, force est de reconnaître que les politiques n'ont quasiment pas fait campagne. Le Président de la République qui a décidé d'organiser le référendum n'a pas manifesté un très grand enthousiasme, le Premier ministre pourtant en principe plus favorable au quinquennat n'a pas non plus brillé par ses interventions. Les partis politiques n'ont quasiment pas fait campagne. Enfin, plusieurs partis ont préconisé l'abstention certes « active », voire le boycott.

(1) Le référendum du 24 septembre 2000 sur le projet de révision de la Constitution soumis au Peuple français a donné les résultats suivants :

Électeurs inscrits : 39 941 192

Votants : 12 058 688

Suffrages exprimés : 10 118 348

OUI : 7 407 697

NON : 2 710 651

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

Editeur: L'Action municipale

SARL au capital social de 15000 euros

R.C.S Paris B 659.801.419

17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.

N° de commission paritaire: 63.333

Directeur de la publication: Bernard Ajac

Composition: Groupe Moniteur

Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)

Dépôt légal: janvier 2002