

# Horizons stratégiques

Centre  
d'analyse  
stratégique

n° 5 - juillet 2007

[www.strategie.gouv.fr/revue/](http://www.strategie.gouv.fr/revue/)

## LA DISCRIMINATION SAISIE SUR LE VIF : LE TESTING

Au service de la connaissance et du droit : le *testing*

*Situation Testing for Employment Discrimination in the United States*

Les tribulations du *testing* en Belgique

Débat : Le *testing* scientifique, problèmes de méthode

La révision du budget de l'Union européenne :  
pour une analyse politique globale

La **documentation** Française





# Sommaire

Philippe Mills, *Éditorial* 2

## **Dossier : La discrimination saisie sur le vif : le testing** 6

**Analyse** 8

Gwénaële Calvès, *Au service de la connaissance et du droit : le testing* 8

**Perspective internationale** 17

Marc Bendick, *Situation Testing for Employment Discrimination in the United States of America* 17

Véronique van der Plancke, *Les tribulations du testing en Belgique : quels enseignements ?* 40

**Point de vue** 60

Frédéric Burnier et Brigitte Pesquié, *Test de discrimination et preuve pénale* 60

Daniel Bouchard, *PSA Peugeot Citroën face au testing* 68

**Débat** 75

« Le testing scientifique, problèmes de méthode », avec Éric Cédiey, Caroline Desprès et Yannick L'Horty 75

## **Varia** 92

Yves Bertoncini, *La révision du budget de l'Union européenne : pour une analyse politique globale* 92

Reinhold Sackmann, *Social Protection in Germany : Is there a Growing Intergenerational Inequity ?* 120

Niagalé Bagayoko et Christophe Cazelles, *Vers une gestion interministérielle des sorties de conflits ?* 130

## **Chroniques** 152

**Chronique des homologues** 154

Aude Rousselot, *Présentation de l'Institut d'analyse macroéconomique et de développement (Slovénie)* 154

Aude Rousselot, *Actualité des homologues étrangers* 164

**Échos** 169

Colloques 169

Comptes rendus 174

Analyses critiques 200

**Actualités du Centre d'analyse stratégique** 214

**Résumés – Summaries – Resúmenes – Zusammenfassungen** 216

**Notices biographiques des auteurs** 228

La revue du Centre d'analyse stratégique propose ce trimestre un *Dossier* consacré au *testing*, dispositif expérimental destiné à saisir les discriminations « sur le vif ». En ouverture, Gwénaële Calvès constate que le *testing*, s'il reste encore peu utilisé en France, n'en suscite pas moins l'intérêt croissant des juristes comme des chercheurs en sciences sociales. Il faut en effet d'emblée distinguer le *testing judiciaire*, qui peut donner lieu à des poursuites pénales, du *testing scientifique*, qui se veut un simple instrument de mesure des discriminations. Ces deux modalités diffèrent par leurs méthodes comme par leurs objectifs. Elles ont aussi des limites spécifiques, que l'auteur présente. Mais ces dernières ne l'empêchent pas de plaider, en conclusion, pour une extension du *testing*, ce type d'enquêtes ayant pour effet vertueux la mobilisation de l'opinion, des associations et des pouvoirs publics.

Marc Bendick, chercheur et consultant américain, présente ensuite un panorama du *testing* aux États-Unis : une trentaine d'enquêtes scientifiques conduites outre-Atlantique ces dix dernières années ont conclu à un taux moyen de discrimination de 20 % à 40 % de la part des employeurs. La publication de ces résultats, nous dit l'auteur, a entraîné une réponse réglementaire de la part de l'État, mais aussi une prise de conscience chez les employés qui hésitent moins désormais à faire respecter leurs droits. Il en a résulté, de proche en proche, un gain pour l'ensemble de la société.

Dans le même temps, d'autres pays s'interrogent sur le recours au *testing*, à l'image de la Belgique. Véronique van der Plancke nous explique comment le test judiciaire, dit de « situation », a disparu dans la loi belge de lutte contre les discriminations du 10 mai 2007, suite à des critiques vigoureuses relatives aux principes comme aux méthodes du *testing*. Des réserves d'ordre moral se sont exprimées, reprochant à certaines techniques de s'apparenter à la délation ou à l'infiltration. L'auteur montre que le passage à des tests baptisés « de récurrence » et « de comparabilité » n'a répondu que partiellement à ces interrogations et au besoin de lutte contre les discriminations.

Dans quelle mesure le *testing* peut-il constituer une preuve devant le juge pénal ? Frédéric Burnier et Brigitte Pesquié répondent que depuis le vote de la loi sur l'égalité des chances, en 2006, le test de discrimination peut bel et bien servir de preuve devant le juge, mais il lui faut pour cela obéir à des exigences méthodologiques strictes, qui concernent le contexte, l'objet, l'analyse, etc. La lourdeur et la multiplicité de ces critères signalent le caractère sensible de la procédure de test judiciaire, d'où la polémique actuellement en cours sur les modalités de validation du *testing* comme preuve.

De leur côté, les entreprises privées se sont également saisies de l'outil du *testing*. PSA Peugeot Citroën a ainsi mené une étude sur les modalités de son recrutement

interne. Daniel Bouchard en retrace les grandes lignes, illustrant la façon dont le *testing* peut être mobilisé au service d'une politique de traitement non discriminatoire des personnels au sein d'une entreprise.

Le débat qui suit, rapportant les échanges entre trois experts du sujet, s'intéresse aux enjeux méthodologiques du *testing* scientifique à travers la comparaison de trois enquêtes récentes. Ces dernières visaient à mettre en évidence des situations de discrimination à l'embauche et à l'accès aux soins. Si les processus divergent assez largement tant dans la menée du test que dans le traitement des résultats, nos trois spécialistes s'accordent à reconnaître l'utilité de l'instrument mais aussi le besoin d'expérimentations complémentaires pour le mettre plus directement au service de l'action publique.

La deuxième rubrique de la revue, *Varia*, s'ouvre sur un article d'Yves Bertoncini qui identifie les principales difficultés pouvant obscurcir la révision du cadre financier européen. Les enjeux sont d'abord financiers, ce qui implique l'analyse des dépenses communautaires mais aussi celle des dépenses publiques nationales et des dépenses privées. Enjeux diplomatiques également, le budget de l'Union européenne étant traditionnellement un outil de redistribution entre États membres, notamment dans une logique de « juste retour ». Enjeux sociologiques enfin, eu égard au nombre croissant d'acteurs impliqués dans la définition du budget communautaire, à leurs visions et intérêts divergents.

Pour sa part, Reinhold Sackmann nous propose une lecture de la protection sociale allemande à l'aune des inégalités générationnelles croissantes. Il montre que la politique de mise en préretraite menée pendant de longues années a débouché au milieu des années 1990 sur une crise de financement et de légitimité majeure. Depuis, des réformes inspirées par le débat sur l'équité générationnelle ont permis de lutter contre les dérives financières, sans pour autant stabiliser les équilibres générationnels au sein du marché du travail.

Pour clore ces *Varia*, Niagalé Bagayoko et Christophe Cazelles s'interrogent sur les conditions d'une gestion interministérielle des « sorties de conflits ». En effet, l'aptitude à gérer les fins de crises est devenue pour les États une preuve de leur capacité à peser sur les rapports de forces mondiaux. Pour améliorer la position française dans ce domaine, l'introduction de dispositifs interministériels est jugée prioritaire par l'ensemble des acteurs gouvernementaux concernés, et ce bien que certaines rivalités institutionnelles puissent freiner les tentatives de réforme.

En troisième partie de la revue, les *Chroniques* accueillent des comptes rendus de lectures et de colloques, ainsi qu'une présentation d'un homologue slovène et de l'actualité de quelques-uns de nos homologues étrangers.

Je vous souhaite une très bonne lecture.

PHILIPPE MILLS  
Directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique

This issue of the review of the *Centre d'analyse stratégique* contains a *Dossier* focusing on “testing”, an experimental mechanism designed to bring discrimination out in the open. Gwénaële Calvès begins with the observation that while it is still not often used in France, there is a growing interest in testing among lawyers and social science researchers. Indeed, one must distinguish at the outset *judicial* testing, which can give rise to legal proceedings, from *scientific* testing, an instrument used to merely measure discrimination. These two modalities differ both in terms of method and objective, and they also have specific limitations. However, these limitations do not prevent the author from calling for an extension of testing in her conclusion, since this type of survey has the positive effect of mobilising opinion, associations and the authorities.

Marc Bendick, Jr., a researcher and consultant from the US, continues with a panorama of testing in the United States: some 30 scientific surveys conducted across the Atlantic over the last 10 years have shown an average prevalence of discrimination of 20% to 40% among employers. The publication of these results, says the author, has led to regulatory responses from the government and awareness among employees, who are now less hesitant when it comes to ensuring their rights are respected. Little by little, it has resulted in gains for society as a whole.

At the same time, other countries, such as Belgium, are asking questions on the use of testing. Véronique van der Plancke explains how the judicial test, also known as the “test of situation”, disappeared from Belgian anti-discrimination laws on 10 May 2007 following fierce criticism of both the principles and methods of the test. Moral reservations were also expressed, with some techniques being criticised for resembling informing or infiltration. The author shows that the move to “tests of recurrence” and “tests of comparability” only partially answered these questions and the need for measures to combat discrimination.

To what extent can testing constitute proof in a court of law? Frédéric Burnier and Brigitte Pesquié answer this question by arguing that since the vote on the equal opportunity law in 2006, the discrimination test can indeed be used as evidence before a judge; however, in order for this to be the case, strict methodological requirements must be met in relation to context, object, analysis, etc. The complexity and number of these criteria highlight the sensitive nature of the judicial testing procedure, the source of the current debate on methods for the validation of testing as proof.

Private companies, for their part, are also subject to testing. Accordingly, PSA Peugeot Citroën has conducted a study on the methods used in its recruitment process. Daniel Bouchard traces the major characteristics of this process, illustrating how testing can be used to promote a policy of non-discrimination within the company.

The debate that follows, which features exchanges between three experts on the subject, relates to methodological issues surrounding scientific testing via a comparison of three recent surveys. These surveys aim to highlight examples of discrimination in the workplace and access to health care services. While there is significant divergence in the way the tests are conducted and the results are handled, our three experts recognise the usefulness of this instrument. They also, however, agree on the need for additional experiments to ensure it is of more direct benefit to the public service.

The second section of the journal, *Varia*, begins with an article by Yves Bertoincini that identifies the main difficulties that can blur the review of the European financial framework. The issues are first and foremost financial, which involves the analysis of European expenditures as well as national public expenditures and private expenditures. It also involves an analysis of diplomatic issues, since the budget of the European Union is traditionally a mechanism for redistribution between Member States as part of a “fair return” philosophy, and of sociological issues, taking into account the growing number of agents involved in formulating the EU budget and their different visions and interests.

Reinhold Sackmann offers an assessment of German social protection as measured in terms of increasing generational inequalities. He demonstrates that the long-standing policy of early retirement led to a major financial crisis and legitimacy crisis in the mid-1990s. Subsequent reforms inspired by the debate on generational equity have made it possible to counter budgetary slide without necessarily stabilising generational equilibrium in the labour market.

Niagalé Bagayoko and Christophe Cazelles bring *Varia* to a close by posing questions on the conditions of interministerial post-conflict management. Indeed, the ability to manage the end of crises has become proof for states of their ability to have an impact on the balance of power. To improve France’s position in this area, the introduction of interministerial mechanisms is considered a priority for all government agents concerned, even if certain institutional rivalries can stymie attempts at reform.

The third section of the journal, the *Chronicles*, contains reviews of lectures and colloquiums and a presentation of one of our counterparts in Slovenia and the latest developments at some of our foreign counterparts.

I wish you an enjoyable read.

PHILIPPE MILLS  
Deputy Director General of the *Centre d’analyse stratégique*



La discrimination saisie sur le vif : le *testing*

# Dossier

## AU SERVICE DE LA CONNAISSANCE ET DU DROIT : LE TESTING

GWÉNAËLE CALVÈS

Professeur de droit public à l'université de Cergy-Pontoise et directrice scientifique du Centre d'analyse stratégique



### Résumé

*Le testing ou « test de situation », apparu en Grande-Bretagne et aux États-Unis, connaît aujourd'hui un remarquable essor en France, dans un contexte d'intensification de la lutte contre les discriminations. Le testing comporte deux facettes, scientifique et judiciaire, qui ne progressent pas au même rythme. Chacune d'entre elles a ses enjeux et limites, illustrés par une série de contributions rassemblées dans ce dossier. Même si le testing n'est pas la panacée, c'est un champ de recherche et d'action que les pouvoirs publics ne doivent pas négliger.*

### MOTS-CLÉS

discriminations – expérimentation – droit pénal  
*discrimination – testing – criminal law*

Dispositif expérimental destiné à saisir la discrimination « sur le vif », le *testing* (appelé aussi test de situation, test de discrimination ou audit par couple) épouse étroitement la logique même des différences de traitement que le droit français s'attache, depuis quelques années, à réprimer avec une vigueur accrue.

Au plan pénal, une discrimination n'est en effet caractérisée que lorsque Pierre se voit refuser ce qu'on accorde à Paul, sur le fondement d'un critère dont la prise en compte est interdite par la loi. Cette donnée constitutive de la situation de discrimination s'exprime spontanément dans une phrase comme « j'aurais obtenu ce poste si j'avais été un homme et non une femme... ».

Mais est-ce bien parce que je suis une femme que j'ai été écartée ? Aurais-je obtenu le poste si j'avais été plus diplômée, ou plus expérimentée ? Le critère de sexe a-t-il joué, dans la décision du recruteur, le rôle déterminant qui permet de caractériser son choix comme illégal ? Sauf dans le cas où l'employeur indique qu'il a délibérément fondé sa décision sur le critère du sexe, il est impossible de répondre avec certitude à cette question. Les caractéristiques individuelles des postulants diffèrent sur trop de points ; la décision d'embauche les combine de manière trop complexe pour qu'il soit possible d'isoler le facteur qui a emporté la décision. C'est pourtant bien ce que la loi exige. Pour être qualifiée de « discriminatoire », la décision contestée doit avoir été *fondée* sur la prise en compte (délibérée) d'un des dix-huit motifs prohibés par le code pénal<sup>1</sup>. Cette exigence – qui s'impose de manière plus ou moins rigoureuse

1 - Origine, sexe, situation de famille, grossesse, apparence physique, patronyme, état de santé, handicap, caractéristiques génétiques, mœurs, orientation sexuelle, âge, opinions politiques, activités syndicales, appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée (art. 225-1 du code pénal).

d'une branche à l'autre de notre droit – est inhérente au principe de non-discrimination. « Aurais-je obtenu ce poste si j'avais été un homme et non une femme ? » : tout le travail du juge de la discrimination consiste (comme le dit bien le droit anglais en parlant de « *but for test* ») à se placer dans cette hypothèse, c'est-à-dire à neutraliser l'ensemble des facteurs annexes pour tenter de raisonner « toutes choses égales par ailleurs... sauf une ».

Entre la méthode d'analyse appelée par la mise en œuvre du principe de non-discrimination et la technique du test de situation, l'affinité ne peut manquer de sauter aux yeux.

Le *testing*, s'inspirant de la démarche expérimentale, cherche à créer *in vitro* une situation dont l'expérimentateur maîtriserait tous les éléments. L'objectif est d'observer, en ayant la certitude qu'elles jouent « toutes choses égales par ailleurs », le poids relatif des variables qu'on cherche à tester. Dans le cas du test de discrimination, on construira artificiellement des couples (de demandeurs d'emploi, de clients d'une banque, de candidats à la location d'un logement, etc.) dont les deux membres ne diffèrent que par une et une seule caractéristique. Si l'un des deux membres du couple est moins bien traité que l'autre, on imputera cette différence de traitement à l'unique caractéristique qui les distingue l'un de l'autre.

L'expérimentation, on le voit, n'est pas ici totalement contrôlée puisque, des trois acteurs de la discrimination (Pierre, Paul et celui qui refuse à Pierre ce qu'il accorde à Paul), seuls le discriminé et la personne dite « de référence » sont des créations de l'expérimentateur. Le troisième homme appartient, lui, au monde réel... Il n'en demeure pas moins, comme le souligne Marc Bendick dans l'article qu'il a livré à *Horizons stratégiques* (*infra* p. 17), que « le test de situation est un instrument excep-

tionnel pour tester le comportement de vrais employeurs sur de vrais marchés du travail, car il est empreint d'une rigueur méthodologique proche de celle qui caractérise l'expérimentation de laboratoire ».

## Testing scientifique et testing judiciaire

Depuis l'origine, la technique du test de discrimination fait l'objet d'applications dans deux champs tout à fait distincts : le champ des sciences sociales d'une part, où il apparaît comme un instrument de mesure des discriminations sur un marché donné (travail, logement, loisir, crédit, etc.) ; l'arène judiciaire d'autre part, où l'opération de *testing* a pour but d'établir l'existence d'un comportement discriminatoire précis. Trois différences au moins séparent le *testing* scientifique du *testing* judiciaire.

La première différence réside dans le fait que le *testing* scientifique met en scène des couples totalement fictifs, ce qui n'est pas le cas du *testing* judiciaire. Dans le premier cas, les chercheurs inventent de toutes pièces des « candidats » à un emploi, un logement, un crédit, etc. Deux dispositifs d'enquête sont ici possibles. Lorsque la mise en relation de ces « candidats » avec un offreur (réel) ne suppose aucun contact direct (on parle alors de « *correspondence tests* »), les lettres de motivation, *curriculum vitae* et autres pièces du dossier sont simplement le produit de l'imagination de l'expérimentateur. Si le protocole de recherche prévoit un contact physique ou téléphonique entre les demandeurs fictifs et les offreurs (« *in-person audits* »), il faudra faire appel à des bénévoles ou des comédiens

pour incarner ces personnages. Dans le cas d'un *testing* organisé à des fins de poursuites judiciaires, il est en revanche exclu de se fonder sur des personnages imaginaires<sup>2</sup>. Comme l'a rappelé le ministère de la Justice dans une circulaire du 26 juin 2006<sup>3</sup>, une condamnation ne saurait être prononcée « à la suite d'une opération au cours de laquelle la ou les personnes qui se sont vues opposer un refus auraient menti sur leur identité ou leur qualité, ou seraient purement fictives. (...) Dans de tels cas en effet, il n'y a pas de délit, puisque le refus a été opposé à une personne qui n'existe pas, ou qui n'est pas vraiment victime ». Un des membres du couple au moins doit se prêter à l'expérience sans mentir sur ses nom et qualités (la « personne de référence » pouvant, elle, être construite pour les besoins de la cause).

Deuxième différence : un *testing* scientifique cherche à tester une population d'offeurs aussi large que possible, pour obtenir des résultats statistiquement significatifs, alors que cette démarche est sans intérêt pour un *testing* judiciaire, dont l'objectif est d'établir l'existence d'un comportement discriminatoire commis par un acteur nommément désigné. Lors de poursuites intentées contre une entreprise, le « taux net de discrimination » observé dans son secteur d'activité ne peut jouer ni à charge ni à décharge. Suffit-il d'organiser une seule opération de *testing* pour pouvoir poursuivre une entreprise, un bailleur ou une boîte de nuit ? Frédéric Burnier et Brigitte Pesquié, dans leur contribution à ce numéro (*infra* p. 60), répondent par l'affirmative, en indiquant que

2 - Ceci vaut pour des poursuites pénales. Il est possible, en revanche, que les résultats de *testings* scientifiques puissent être utilisés dans le cadre d'un procès civil : les expériences américaine et belge présentées dans ce dossier semblent plaider en ce sens.

3 - B.O. du ministère de la Justice, n° 102, 1<sup>er</sup> avril au 30 juin 2006.

« certaines cours d'appel acceptent que le test ne se soit produit qu'une seule fois ». Hors champ pénal et s'agissant de la discrimination en matière d'accès au logement, on rappellera toutefois que le Conseil constitutionnel, appelé à statuer sur la constitutionnalité des règles de preuves instaurées par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, a souligné que les « éléments de faits laissant supposer l'existence d'une discrimination » (dont un *testing* peut à l'évidence faire partie) doivent être « précis et concordants »<sup>4</sup>.

La troisième différence concerne la procédure de « validation » des résultats du *testing*. Dans le cas d'un *testing* réalisé à des fins de mesure des discriminations, les résultats sont évidemment soumis à une discussion normée par les canons habituels du débat scientifique. On discutera la conception du protocole d'enquête, les conditions de son déroulement, les modalités d'exploitation des données. On évaluera, à partir d'autres techniques de mesure des discriminations<sup>5</sup>, la portée et les limites du « taux de discrimination » calculé au terme de l'enquête par *testing*. Quel effectif retenir pour le dénominateur de ce taux ? Le débat, sur ce point, est parfois très vif. Deux modes de calculs s'opposent. Le premier, utilisé surtout aux États-Unis, place au dénominateur le nombre total des offres testées. Le second, préconisé par le Bureau international du travail<sup>6</sup>, ne retient que les offres qui ont donné lieu à une réponse positive au moins (les

tests pour lesquels aucun des candidats n'a reçu de réponse positive sont déclarés « non utilisables », car leur interprétation n'est pas fiable). Le lecteur trouvera à plusieurs reprises, dans ce *Dossier*, des échos de ce débat qui traverse la communauté scientifique.

La discussion à laquelle donnent lieu les résultats d'un *testing* judiciaire est d'une tout autre nature. Imposée par l'article 427 du code de procédure pénale<sup>7</sup>, elle s'identifie en réalité au principe du contradictoire, « élément pondérateur » de l'intime conviction du juge et de la liberté de la preuve en matière pénale<sup>8</sup>. Cette discussion vise notamment à corroborer les constatations établies par le *testing*, en recherchant des éléments plus subjectifs qui permettent de s'assurer de la présence d'une *intention* discriminatoire. L'entreprise est certes difficile, mais elle ne présente pas les difficultés insurmontables que l'opinion publique tend à lui prêter. Les magistrats peuvent fort bien considérer, sans mettre à mal la présomption d'innocence, que « *les faits parlent d'eux-mêmes* : les faits étant établis (par exemple tirer à bout portant sur son voisin avec un fusil), l'intention s'en déduit (la volonté de tuer son voisin) »<sup>9</sup>.

4 - Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 89. Mais cette réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel semble être inégalement respectée par les juridictions ordinaires.

5 - Pour un exemple de ce type de discussion, voir la *Note de veille* n° 48 du Centre d'analyse stratégique en date du 5 mars 2007, « Le *testing*, une méthode expérimentale de mesure des discriminations à l'embauche », [http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=491](http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=491).

6 - Bovenkerk F. (1992), *A Manual for International Comparative Research on Discrimination on the Grounds of Race and Ethnic Origin*, Genève, Bureau international du travail.

7 - La Cour de cassation, après avoir rappelé « qu'aucune disposition légale ne permet aux juges répressifs d'écarter les moyens de preuve produits par les parties au seul motif qu'ils auraient été obtenus de façon illicite ou déloyale », a précisé qu'il appartient aux juges, en application de l'article 427 CPP, « d'en apprécier la valeur probante après les avoir soumis à la discussion contradictoire » (Cass. Crim., 11 juin 2002, *Bull. crim.* n° 131).

8 - Sur ce point, voir Collet-Askri L. (2003), « *Testing or not testing ?* La Chambre criminelle valide le *testing* comme mode de preuve, serait-il déloyal... », *Recueil Dalloz*, chron., p. 1309.

9 - *Ibid.* On notera avec l'auteur que la question du *mobile* discriminatoire ne s'en trouve pas réglée pour autant : « prouver que des jeunes d'origine maghrébine ont été *délibérément* refoulés à l'entrée des discothèques ne suffit pas, il faut encore prouver que c'est en raison de leur origine maghrébine qu'ils l'ont été ».

## L'essor des *testings* scientifiques et judiciaires

Sous l'une ou l'autre de ses deux formes, le *testing* connaît aujourd'hui, en France, un véritable essor.

Le *testing* scientifique est né, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, de commandes ministérielles ou de l'initiative de *think tanks* proches de la décision publique. Aux États-Unis, c'est le *Department of Housing and Urban Development* qui, au début des années 1970, a lancé les premières séries d'audits par couple dans le secteur du logement. Cette origine explique sans doute que les Américains, aujourd'hui encore, organisent de préférence des *testings* où interviennent des personnes en chair et en os (comédiens, militants ou chercheurs). En Grande-Bretagne, la méthodologie du test de discrimination a connu des évolutions plus marquées. Conçu en 1966 par un « laboratoire d'idées » très actif, le *Political and Economic Planning*, le premier *testing* scientifique réalisé à grande échelle a visé simultanément le marché du logement, le marché du travail et trois marchés de services (assurances automobiles, locations de véhicules et réservations hôtelières)<sup>10</sup>. Les couples étaient composés de « vraies » personnes, réparties en trois séries : un groupe de contrôle (blanc), un groupe d'immigrés d'Europe de l'Est et un groupe d'immigrés « de couleur ». L'enquête a été reconduite en 1973, mais les inconvénients de l'*in-person audit* avaient été pointés, dans l'intervalle, par un autre groupe de chercheurs. Comment isoler de manière certaine le rôle de l'origine des individus dans

le cadre d'une situation de face à face où les « biais de personnalité » sont, par la force des choses, impossibles à résorber complètement ? Pour contourner l'obstacle, la technique du *correspondence test* a été inventée<sup>11</sup> : les procédures de mise en relation de l'offre et de la demande passent par l'écrit exclusivement, pour neutraliser le facteur humain.

Les chercheurs français, à une exception près datant de la fin des années 1970<sup>12</sup>, ont attendu les années 2000 pour recourir à ces techniques d'enquête. Les *testings* ont d'abord été utilisés par des économistes (avec les travaux de Pascale Petit), puis se sont développés dans le champ des études de gestion et management (c'est un professeur de gestion, Jean-François Amadiou, qui crée en 2003 l'Observatoire des discriminations). Les financeurs publics ne se sont manifestés que très progressivement : la DARES, le Centre d'analyse stratégique, et le fonds CMU<sup>13</sup>. La HALDE a également décidé de financer des *testings*, mais elle s'adresse à des bureaux d'étude plutôt qu'à des chercheurs (*testing* « logement » réalisé en 2006), et développe une approche plus managériale que scientifique (trois entreprises seulement sont visées par le *testing* « emploi » réalisé en avril 2006 par Jean-François Amadiou). Dans le même esprit, elle encourage l'*auto-testing* (illustré dans ce Dossier par le cas de PSA Peugeot Citroën). La richesse

11 - Jowell R. et Prescott-Clarke P. (1970), « Racial Discrimination and White Collars Workers in Britain », *Race*, avril, 11, p. 397-417.

12 - Pour une présentation de l'« étude comportementale réactionnelle *in situ* » menée en 1976-1977 par un laboratoire de l'EHESS, voir Cédiey E. et Foroni F. (2007), *Les discriminations à raison de l'origine dans les embauches en France. Une enquête nationale par tests de discrimination selon la méthode du BIT*, [http://www.ilo.org/public/french/bureau/inf/download/discrim\\_france.pdf](http://www.ilo.org/public/french/bureau/inf/download/discrim_france.pdf), p. 17-19.

13 - Ces enquêtes sont présentées et discutées *infra* p.75 et suivantes.

10 - Résultats publiés in Daniel W.W. (1968), *Racial Discrimination in England*, Harmondsworth, Penguin.

des échanges intervenus lors de la table ronde animée par Pierre-Yves Cusset (*infra* p. 75) montre en tout cas la fertilité du champ de recherche qui s'ouvre à nous, et il faut espérer que la dynamique engagée sera soutenue, au cours des années à venir, par le développement d'un financement public abondant et diversifié.

Sur le terrain judiciaire, la France accuse un retard initialement moins important que sur la scène scientifique, puisque le *testing* est utilisé comme instrument de stratégie contentieuse depuis la fin des années 1990. Mais son développement est très lent, pour trois raisons au moins.

On peut d'abord relever la réticence d'un certain nombre de juges du fond à accueillir ce moyen de preuve, en dépit des mises au point formulées, en 2000 et 2002, par la Cour de Cassation. La loi du 31 mars 2006 les incitera sans doute à surmonter ces préventions<sup>14</sup>. Le deuxième élément tient au fait que l'Association SOS Racisme, principal opérateur de ces tests, a longtemps voulu maintenir un double positionnement, à la fois médiatique et judiciaire. Les « nuits du *testing* » organisées à partir de 1998 visaient autant à alerter l'opinion sur la réalité des discriminations qu'à traîner en justice les patrons de boîtes de nuit. D'où des pratiques qualifiées par la Chancellerie, après un bilan dressé en juin 2000, de « très disparates et peu rigoureuses » – SOS Racisme négligeant même, aux dires de certains procureurs, de déposer plainte à la suite de *testings* « concluants » !<sup>15</sup> Le troisième élément d'explication tient au manque d'intérêt

que manifestent traditionnellement les spécialistes des questions de discrimination vis-à-vis de la répression pénale. Le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD) par exemple, aujourd'hui disparu, avait remis en octobre 2000 un rapport sur l'administration de la preuve en matière de discrimination qui restait pratiquement muet sur la question du *testing*.

Réticences des juges, défaillances de l'action associative et large indifférence des multiples conseils chargés de la lutte contre les discriminations : ces obstacles seront peut-être surmontés par les évolutions récentes de notre droit. La consécration législative des tests de discrimination (article 25 de la loi sur l'égalité des chances du 31 mars 2006) et l'invitation faite aux agents de la HALDE de participer à ces opérations (article 41 de la même loi) pourraient contribuer à développer le *testing* judiciaire. Le rôle des associations est à cet égard crucial. Si elles sont bien implantées sur l'ensemble du territoire, si elles disposent d'une expertise juridique de bon niveau et sont correctement dotées du point de vue financier ; si les conditions d'une saine collaboration avec les parquets et les officiers de police judiciaire sont réunies, elles pourront être la cheville ouvrière d'un meilleur respect du droit. Sera alors pleinement crédible, par exemple, la brochure ministérielle intitulée *La location sans discrimination*<sup>16</sup> : « si vous avez des raisons de croire que le refus est lié à votre nom, à vos origines ou à votre accent, demandez à un ami ou une amie de téléphoner à son tour. Si cette personne obtient un rendez-vous pour visiter le même logement, alors que l'on vient de vous le refuser, vous pourrez légitimement penser que vous êtes victime de discrimination. Pour l'établissement de la preuve, vous pouvez demander assistance à des associations spécialisées dont le nom et

14 - Cette loi introduit dans le code pénal un article 225-3-1 précisant que le fait que la victime ait agi dans le but de démontrer l'existence d'une discrimination est sans incidence sur la qualification juridique des faits.

15 - Ce bilan est notamment reproduit dans le rapport d'activité pour 2001 de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (*La lutte contre le racisme et la xénophobie*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 51-55).

16 - Disponible (depuis juin 2003) sur le site du ministère du Logement : <http://www.logement.equipement.gouv.fr>.

les coordonnées figurent à la fin de ce guide. Elles pourront procéder à une expérience similaire et, si la preuve est faite qu'il y a effectivement discrimination, vous pourrez alors porter plainte pour pratique discriminatoire ».

## Limites et vertus du *testing*

La limite fondamentale du *testing* tient à ce que, inspiré de l'expérimentation de laboratoire, il n'en est évidemment pas une. Le modèle d'une situation stylisée dont l'expérimentateur crée et maîtrise tous les éléments est ici un simple principe directeur, un horizon nécessairement inatteignable.

Le seul fait qu'une opération de *testing* se déroule dans le monde réel lui interdit en effet de réaliser pleinement sa visée d'observation « toutes choses égales par ailleurs ». Les deux membres du couple fabriqué pour réaliser le test sont placés dans des situations semblables ou similaires, jamais dans des situations identiques. Il est impossible de construire des candidatures jumelles qui ne diffèrent que par un élément et un seul – celui dont on veut tester le poids.

Ce problème, qui est au cœur de la critique adressée au *testing* dans le champ scientifique par un auteur comme James Heckman<sup>17</sup>, trouve son pendant dans l'application juridictionnelle des tests de situation : Véronique van der Plancke montre ainsi dans son article (*infra* p. 40) que la discussion, en Belgique, a fini par déboucher sur la formulation d'un « test de comparabilité ». Au nombre des obstacles qui s'opposent à la réalisation

de cette condition d'identité entre les deux membres du couple, on relèvera – sans prétendre à l'exhaustivité – qu'il est impossible de construire des CV identiques pour un candidat dont l'un a trente ans et l'autre quarante-cinq<sup>18</sup>. On ne peut pas non plus, sauf à éveiller immédiatement sa méfiance, envoyer à un employeur (ou un bailleur, un assureur, un organisme de prêt, etc.) une série de dossiers parfaitement jumeaux. Des raisons pratiques évidentes s'opposent également à ce que soit respectée à la lettre la condition de simultanéité dans le temps des candidatures. Dans le cas des *in-person audits*, il est impossible, en outre, de supprimer complètement le « biais de personnalité ». On ne peut jamais être sûr, pour tout dire, qu'on teste bien la variable qu'on croit tester.

Le problème est encore plus aigu quand la variable à tester ne peut l'être que de manière *indirecte*. C'est le cas des critères dont la loi interdit l'expression officielle : l'origine nationale, la « race », la religion, les mœurs et autres critères « sensibles » ne figurent jamais dans les dossiers des candidats à l'emploi, au logement, etc. Le concepteur du *testing* doit donc trouver, pour installer ce critère dans le dispositif, un indicateur indirect (un *proxy*).

Celui-ci pour être opératoire, doit satisfaire deux conditions. Il doit jouer le rôle d'un signal perçu comme tel par tous les membres de la population testée (le signal « Mohammed » renvoie à *quelque chose*) ; il doit être interprétable de manière uniforme et univoque par tous les membres de la population testée (le signal « Mohammed » renvoie à *une seule chose*, et c'est la même dans l'esprit de tous). Selon la caractéristique qu'on cherche à tester, « Mohammed » sera donc un *proxy* de qualité

17 - Heckman J. (1998), « Detecting Discrimination », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, p. 101-116.

18 - En ce sens, voir les remarques de F. Burnier et B. Pesquié *infra* p. 60.

excellente, moyenne ou nulle. Elle est nulle s'il s'agit de construire un couple de candidats dont l'un est homosexuel et l'autre pas, l'idée d'utiliser le prénom comme indice de l'orientation sexuelle ne venant à l'esprit de personne. Elle est excellente, en revanche, si la caractéristique étudiée est le sexe : le prénom est uniformément perçu comme l'indicateur du genre, et le décodage de cet indicateur aboutira partout à la même conclusion : « Mohammed est un homme ». Si « Mohammed » a été retenu pour signaler « l'origine ethnique », la qualité du *proxy* se dégrade : il n'est certes pas irréaliste de poser que le prénom est généralement perçu comme l'indicateur de l'origine, mais il est plus risqué de prévoir que le lien établi sera le même pour tous (« Mohammed est arabe », par exemple), ni surtout qu'il sera exclusif d'autres inférences (« Mohammed est musulman », « Mohammed est d'origine étrangère », « Mohammed vit dans un quartier populaire », etc.). La mauvaise qualité des *proxy* utilisables pour désigner l'ethnie ou la « race », largement mise en évidence par différents travaux américains<sup>19</sup>, est inhérente au contenu même de ces « identités » réelles ou supposées, qui agrègent toujours un grand nombre de données sociologiques très hétérogènes entre elles.

Que conclure de ces réserves ? Qu'il ne faut pas surestimer la portée des *testings*... et qu'il faut continuer à en faire.

À lui seul, un *testing* judiciaire n'a pas de force probante (il s'analyse comme une *pré-constitution* ou un *élément* de preuve) ; à lui seul, un *testing* scientifique ne produit pas de résultats généralisables. Dans les deux cas, c'est un coup de sonde, un flash de radar sur une autoroute. Les voitures « flashées »

à un instant *t* ne forment pas un échantillon représentatif de la flotte totale des véhicules en service sur le territoire : elles ont été flashées à l'instant *t*, on ne peut pas en dire grand-chose de plus. Par ailleurs, comme le souligne ci-après Yannick L'Horty (*infra* p. 75), le domaine d'application du *testing* (scientifique ou judiciaire) est extrêmement étroit : il ne s'applique qu'aux procédures de sélection dans lesquelles l'offreur et le demandeur ne se connaissent pas, et où il n'existe aucune barrière spécifique à l'entrée.

D'application et de portée limitées, les *testings* demandent donc à être complétés par le recueil de données plus qualitatives. C'est le rôle de l'enquête judiciaire dans le cadre de poursuites pénales, et de l'enquête sociologique dans le cas d'un *testing* scientifique selon des modalités présentées par Marc Bendick (*infra* p. 17), et dont l'enquête CMU, décrite dans ce numéro par Caroline Desprès (*infra* p. 75), offre un exemple fort intéressant.

Par-delà l'apport de ces *testings* qualitativement enrichis au progrès de la connaissance et du droit, la multiplication de ce type d'enquêtes aurait un effet vertueux évident en termes de *mobilisation* dans la lutte contre les discriminations.

Mobilisation de l'opinion, d'abord : le *testing*, parce qu'il épouse étroitement la logique même de la discrimination qu'il saisit « sur le vif », revêt une dimension spectaculaire propre à séduire les médias. La presse écrite et audiovisuelle réserve toujours un large écho aux opérations de *testing* dont elle a connaissance, et certains magazines ou chaînes de télévision ont eux-mêmes organisé des mini-tests de discrimination. L'impact sur l'opinion est d'autant plus fort que le test de situation prétend donner à voir l'acte discriminatoire dans toute sa pureté, sans l'ombre d'une circonstance atténuante ou d'un fait justificatif.

19 - Pour un bilan, voir Pager D. (2007), « The Use of Field Experiments for Studies of Employment Discrimination: Contributions, Critiques and Directions for the Future », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 609, janvier, not. p. 109-112 (et notes).

« J'aurais obtenu ce poste si j'avais été un homme et non une femme, *il n'y a pas d'autre raison* ».

Mobilisation, ensuite, des associations de défense des droits de l'Homme : le recours au droit n'est certes pas la seule voie que peut emprunter ce combat<sup>20</sup>. Mais la juridicisation croissante de l'approche du fait discriminatoire (sous l'effet notamment du droit communautaire), l'abondance des outils désormais disponibles, la reformulation de la demande d'égalité en exigence « d'égalité de traitement », forment autant d'invitations à se tourner vers le juge. Le *testing* « militant », parce qu'il suppose la mise en œuvre d'importantes ressources humaines et matérielles, pourrait être l'équivalent, en France, de ce qu'est la *class action* aux États-Unis : un vecteur de mobilisation collective et de structuration de l'action associative.

Mobilisation, enfin, des pouvoirs publics, qui s'engagent progressivement dans le développement d'une technique particulièrement adaptée au cadre juri-

dique français. En tant qu'instrument de mesure des discriminations, le *testing* complète la panoplie d'outils utilisés par différents acteurs publics : les enquêtes d'opinion (menées notamment par la CNCDH), la collecte de données statistiques (INSEE), les enquêtes démographiques et sociologiques (INED), l'analyse des pratiques de recrutement (DARES), la collecte de « réclamations » (HALDE), les suivis de cohorte (Céreq), etc. Dans un contexte de renouvellement de la réflexion sur les instruments de mesure des inégalités et des discriminations, le développement de l'audit par couple ouvre de nombreuses pistes, dont beaucoup restent à explorer. Il en va de même pour le *testing* judiciaire, dont les potentialités sont immenses. Mieux codifiés, organisés selon des procédures où associations et autorité répressive assumeraient en toute clarté leurs responsabilités respectives, les *testings* permettraient sans aucun doute d'assurer une plus grande efficacité du droit de la non-discrimination et une véritable participation de la société civile à la conduite de la politique pénale du gouvernement.

20 - Voir par exemple le très beau catalogue de l'exposition *Droits de l'Homme, combats du siècle*, Manceron G. et Rebérioux M. (dir.) (2004), Seuil/BDIC.

## SITUATION TESTING FOR EMPLOYMENT DISCRIMINATION IN THE UNITED STATES OF AMERICA

MARC BENDICK, JR.  
Consultant



### Summary

*Over the past decade, more than 30 situation testing studies have been conducted in the USA on race, gender, age, and other forms of discrimination in the labor market. This research has typically documented discriminatory behavior, conscious or unconscious, by 20% to 40% of employers. These findings have influenced public opinion and government policy by publicizing the continued prevalence of discrimination in a particularly persuasive way. They have also been used to change employers' behavior through legal action, and they have added to our understanding of the psychological and organizational processes of discrimination. Expanded use of this investigative technique can contribute importantly toward addressing the serious problem of employment discrimination in industrial societies.*

### KEY WORDS

minorities – race – women – hiring – stereotypes – affirmative action  
*minorités – origine ethnique – femmes – recrutement – stéréotypes – discrimination positive*



## Why the USA has conducted situation testing for employment discrimination

In the United States of America (USA) and other industrial nations, the labor market is a “high stakes” institution. It is a major determinant of the income, social status, and psychological rewards experienced by individuals and families, and thus of personal well-being and social inclusion. Concurrently, the efficiency of the labor market is a major determinant of national economic growth and international competitiveness. Accordingly, ensuring the proper functioning of this socio-economic institution is a perennial concern of governments.

Economists define employment discrimination as valuation in the labor market of workers’ characteristics which are not related to the workers’ productivity (Arrow, 1998). This definition establishes a direct link between discrimination and loss of economic efficiency which, especially in a globally-competitive economy, leads nations to lose national income. However, such losses tend to be invisible. They accrue in small amounts through thousands of daily decisions on hiring, promotions, job assignments, or terminations of individual workers, where it is essentially impossible to measure the long-term productivity-reducing impact of each discriminatory decision. The cumulative effects are eventually reflected in lower national productivity figures, but intermingled with so many other simultaneous economic developments that productivity losses due to discrimination are virtually impossible to isolate.

Employment discrimination also creates in the minds of its victims a sense of inequity and disenfranchisement that

threatens national social solidarity. This sense has tended to increase over time as nations have legally recognized rights to equality for an expanding range of personal characteristics<sup>1</sup> and as the populations of nations, such as those in North America and Europe, have become more demographically diverse<sup>2</sup>. In some cases, expressions of this sense of unfairness have been dramatic - most notably, in large-scale civil disorders which racked minority-dominated neighborhoods in large cities in the USA during the 1960s and in France more recently.

Studies conducted after these civil disorders in the USA clearly documented that a central source of resentment for many rioters was their work lives of high unemployment, low wages, and low status (Kerner, 1968). But these poor labor market outcomes reflect both discrimination in the labor market itself - that is, biased behavior by employers - and “pre-market” discrimination - that is, differences in workers’ access to quality schooling, cultural enrichment, health care, residential location, and other factors which equip job seekers with prerequisites for many better-paid, more prestigious jobs. In these circumstances, studies which show that African Americans, Hispanics, or women in the USA on average earn lower wages than white males do

1 - In the USA, Title VII of the federal Civil Rights Act of 1964 made equal employment opportunity a legal right for racial/ethnic minorities, persons of non-US birth or ancestry, persons of all religions, and women. Similar provisions for other groups followed in the Age Discrimination in Employment Act of 1967 and the Americans with Disabilities Act of 1992. Legal protection for other personal characteristics is still developing. For example, gender orientation and marital/ parental status are legally protected in only some of the USA's 50 states.

2 - For instance, California, Texas, and several other states within the USA are “majority minority,” meaning that more than 50% of all residents belong to one or more racial/ethnic “minority” groups (Bendick, 1996, p. 2-6).

not readily measure discrimination by employers *per se* because of the complexities of separating the impact of employer behavior from broader social and economic discrimination (Neal and Johnson, 1996).

Partly because of this lack of definitive research about the prevalence and consequences of employment discrimination, public policy debates in the USA on this topic have often been dominated by ideology and rhetoric rather than facts and data. For the first decades after the USA's major civil rights laws were passed in the mid-1960s, this lack had little effect on the nation's action against employment discrimination. Initiatives were carried along by the moral force of America's "civil rights revolution" symbolized by the work of Dr. Martin Luther King, Jr. The general public and government officials were readily convinced that employment discrimination existed because they had personally observed it in its most obvious forms. On television, they had seen African Americans in the Southern states encountering workplace signs announcing, "No colored workers need apply." In newspaper job vacancy advertisements, they had seen employment opportunities divided into separate listings for "help wanted-males" and "help wanted-females."

As the 1960s and 1970s gave way to the 1980s, increasing numbers of employers abandoned such obvious, conscious forms of discrimination. However, race-ethnic minorities, women, and other groups in the American labor market increasingly encountered discrimination in more subtle forms. African Americans were no longer denied jobs simply because they were African American. They were still not being hired, but now it was because employers stereotypically assumed that all African Americans had such weak educational background that they were unqualified to be productive. Women were no longer denied promotions simply because they were women.

They are still not being promoted, but now it is because when they were hired, they were assigned to jobs which gave them no experience preparing them for promotion (Moss and Tilly, 2002). Increasingly, unequal employment outcomes tended to be the product not of conscious racism or sexism but of more subtle, often unconscious, bias. They tended to be generated by psychological and organizational processes such as stereotyping, "micro-inequities," "social comfort," differential access to social networks, differential access to information, lowered career aspirations, "subjective decision-making," and occupational segregation (Bielby, 2000; Gaertner and Davidio, 1986; Greenwald, McGeer and Schwartz, 1998; Hilton and von Hippel, 1996; Valian, 1998).

Reflecting this shift, more and more employers in the USA professed to be puzzled and troubled as minorities and women have remained under-represented in their workforces because these employers, being unconscious of these processes, are sure that they themselves are free of bias. More and more of the general public came to agree that employers were no longer discriminating. For example, one typical nationwide public opinion poll in 1989 reported that only 37% of white respondents thought that an African American applicant who was as qualified as a European American would be less likely to be hired for a job they both wanted, and only 41% felt that the African American would be less likely to be promoted to a supervisory position (Bendick, 1999, p. 54).

In the USA, where public opinion leads, government policy soon follows. During the 1980s, political support for vigorous action against employment discrimination began to falter. In 1981, the conservative Ronald Reagan was elected president, and under his administration, enforcement of anti-discrimination laws by the federal Equal Employment Opportunity Commission dramatically

weakened (Leonard, 1985). During the 1980s, several decisions by the US Supreme Court made discrimination litigation against employers more difficult to pursue. In 1996, voters in California amended their state constitution to forbid “affirmative action” compensating for employment discrimination.

Anti-discrimination researchers and advocates had long felt frustrated by the limited empirical evidence they could muster to support their work. However, prior to these new political developments, the major impact of this lack of evidence had been simply to slow their efforts. Now their long-term frustration transformed into an urgent sense of political crisis. American society might be shifting from making progress against employment discrimination too slowly toward moving in the opposite direction - revoking public policies which had been generating that progress. More than anything else, this sense of crisis was what led researchers and advocates to turn to situation testing as a new investigative technique (Bendick, 1999, p. 55).

## How situation testing has been implemented in the USA

Situation testing has unique potential for studying the behavior of actual employers in real workplaces while maintaining the methodological rigor of a laboratory-like scientific experiment. It is therefore appropriate to define the technique in a way emphasizing its links to rigorous empirical research traditions in the social and behavioral sciences. In this spirit, we define situation testing<sup>3</sup>

as a systematic research procedure for creating controlled experiments analyzing employers’ candid responses to employees’ personal characteristics.

As noted in the previous section, economists define employment discrimination as valuation in the labor market of workers’ characteristics not related to productivity. In situation testing, pairs of research assistants are sent to apply for the same actual job vacancy. Within each pair, employee characteristics likely to be related to a worker’s productivity on the job - such as education, work experience, professional certifications, and technical skills - are made equal by selecting, training, and credentialing testers to appear equally qualified for the positions they seek. Simultaneously, personal characteristics unrelated to job performance are experimentally manipulated by pairing testers who differ in only one of these characteristics - for example, an American of European ancestry and an American of African ancestry, a male and a female, or a person age 32 and a person age 57. If testers within these pairs experience substantially different responses to their job-seeking efforts, few assumptions are required to interpret that difference as the employers’ reaction to that one differing personal characteristic.

This interpretation is appropriate only if employers are presented with pairs of job candidates who truly appear equally qualified. This condition is relatively easy to achieve in situation testing studies involving only paper resumes, which are mailed, faxed or e-mailed to employers (Bertrand and Mullainathan, 2004; Bendick, Jackson and Romero, 1996). In these studies, testers’ resumes describe equivalent education, work

<sup>3</sup> - Outside the USA, the methodology examined in this paper is usually referred to as “situation test-

ing.” In the USA, synonyms such as employment testing, employment auditing, and paired-comparison testing are more common.

experience, and job skills while varying resume details and resume formats to avoid appearing obviously similar. The resumes communicate the demographic characteristics of the applicants through such means as gender-specific names, ethnically-related activities, or age-revealing dates of receiving degrees.

Resume-based tests can probe only the initial stages of the hiring process, up to an employer's decision to invite job candidates for in-person interviews. To study the complete hiring process, it is necessary to dispatch equally-qualified pairs of persons posing as job applicants. Maintaining a controlled experiment in that circumstance requires substantial care at each step in the research process (Bendick, 1989; Bovenkerk, 1992; Lodder, 1994).

The first step in maintaining the controlled experiment is to recruit testers who meet a daunting set of requirements: ability to play the job-seeker role convincingly while simultaneously making accurate observations about the hiring process; willingness to approach the study objectively; similarities between testing partners in general appearance and demeanor; and the differing demographic characteristics required by the study design. University students, professional actors, actual job seekers, and adult volunteers have all been recruited for the tester role. Recruiting individuals meeting all the requirements of the position is often a time-consuming and painstaking process. In one typical study, 93 potential testers were interviewed before 4 testers were selected to form 2 testing pairs (Nunes and Seligman, 1999, p. 6).

The second step in maintaining the controlled experiment is training to make pairs of testers equally credible job applicants. During training, testers develop and memorize their false resumes, receive coaching on effective job interviewing techniques, and rehearse similar answers to common interview questions.

Concurrently, testers are trained to be "human tape recorders" by drilling them to notice and remember important details of their job application experiences and instilling the value of objective observation. In typical well-run testing studies, training requires about 3 days.

A third step in maintaining the controlled experiment involves carefully managing testers' actions throughout the job application process. The two testers within a pair usually present themselves to employers in random order, with the second tester applying a few minutes after the first. Each tester documents his or her experiences as soon as practical after the event and prior to being told the experiences of her/his testing partner. Testers typically record their data in writing using pre-structured questionnaires, and they are constantly reminded to focus on observable facts rather than to make judgments or interpretations about what they observe. Such careful management requires continuous, hands-on monitoring of each test by a trained "Test Coordinator," who usually can adequately supervise no more than 3 testing teams concurrently.

The final step in maintaining a controlled experiment is to repeat the job application experiment for dozens or hundreds of job vacancies, to "average out" random circumstances which may affect the outcome in any single test. In analyzing test outcomes, the basic statistical measure is the "net rate of discrimination" - the proportion of tests in which testers with the characteristic hypothesized to be disfavored (e.g., African American) is successful minus the proportion of tests in which testers with the characteristic hypothesized to be favored (e.g., European American) is successful<sup>4</sup>.

4 - In testing studies in the USA, tests in which both testers are unsuccessful at the beginning of their job application (e.g., both are told that the job has already been filled) are usually included in computing the net rate of discrimination. In studies conducted under the auspices of the International Labour Organization (ILO), in contrast, such

Here, “successful” is typically defined as reaching an identifiable milestone in the hiring process, such as being offered a job interview or being offered a job.

Given the net rates of discrimination observed in typical testing studies, statistically significant estimates of the main effect studied in the experiment - e.g., whether the net rate of discrimination for females paired with equally-qualified males is above zero - have been obtained with as few as about 50 completed tests. Samples of about 100 tests have sometimes proved sufficient to observe statistically significant effects of interacting circumstances (“mediating factors”) on net rates of discrimination - for example, in estimating whether the net rate of discrimination against women is higher in occupations offering higher earnings. However, when testing results are analyzed using more complex statistical techniques, larger numbers of completed tests are typically required (Kenney and Wissoker, 1994).

The following are examples of employment outcomes which situation testing studies have reported as discrimination:

- A large-circulation newspaper carried an advertisement for a supervisor at a

tests are normally excluded. The former procedure is particularly appropriate if even such early, apparently-innocent outcomes actually reflect employers' decisions - for example, if, although the advertised vacancy has been filled, the employer is still open to hiring applicants they consider particularly promising for other, unadvertised vacancies. The latter procedure is appropriate if both applicants were really not considered by the employer - for example, where hundred of applications have already been received for one job vacancy, and that is the only position the employer is filling. The latter approach generates higher estimated rates of discrimination than the former. For example, in the study reported in the first column of Table 1 later in this paper, the net rate of discrimination against African American job seekers estimated under the “USA” procedure is 13.0%, while under the “ILO” procedure, it is 22.3% (Bendick, 1999, p. 17-20).

restaurant in an affluent neighborhood. The African American tester who presented himself at the restaurant was told that he would be called if the restaurant wished to pursue his application. Minutes later, a European American tester whose resume showed the same level of education and restaurant experience followed the same procedure. He was called later that day to schedule an interview, interviewed the day after that, and subsequently offered the position. The African American tester made four follow-up calls to reiterate his interest, including one shortly after the European American tester refused the job offer, with no response (Bendick, Jackson, and Reinoso, 1994, p. 33).

- A vacancy for a receptionist in an optometrist's office was advertised in a local newspaper in an affluent neighborhood. When a tester with a Latina name and slight accent telephoned the next day to apply, she was put on hold, called Carmen when she had given her name as Juanita, and told that the office was not taking any further applications. When her testing partner with an Anglo name and no accent called 13 minutes later, she was given an appointment for an interview the following morning (Bendick, Jackson, Reinoso, and Hodges, 1991, p. 475).

- An employment agency advertised for an “account representative” to do executive recruiting. Two white males, whose resumes and appearance portrayed them as age 32 and 57 respectively, responded by telephone and were granted interviews. The older tester's interview lasted 48 minutes, during which the tester was cautioned against making a precipitous career change and instructed to call back if he was still interested after reading books on sales techniques. The younger tester's interview lasted 85 minutes, during which the interviewer discussed a

variety of work and non-work topics in a friendly manner and commented enthusiastically on the tester's questions and responses. This tester was invited back for a second interview, after which he was offered a job (Bendick, Brown, and Wall, 1999, p. 12-13).

■ An automobile services shop advertised in a newspaper for a service technician to lubricate and repair automobiles. When a female applicant whose resume showed experience in physically hard jobs applied for the position, the manager who interviewed her told her that "the auto lube job is hard for a woman," said that he liked her smile, and offered her an alternative, lower-paying position serving coffee to customers while they waited for their cars. When her male testing partner applied for the position several hours later, he was interviewed for the advertised service position (Nunes and Seligman, 2000, p. 10).

## Testing-based estimates of the prevalence of discrimination

Occasional employment studies in the spirit of situation testing were completed in the USA as long ago as the 1950's. However, studies which describe the contemporary American labor market and embody the substantial samples and methodological rigor described earlier in this paper began around 1990, based initially on a design developed in 1989 (Bendick, 1989). Since then, at least two dozen well-documented studies have appeared in the USA, conducted by a number of different researchers (Table 1)<sup>5</sup>. Additional testing studies currently

5 - Several dozen studies have also been completed in industrialized nations other than the USA (Riach and Rich, 2002). For instance, discrimination has been studied for immigrants and race/ethnic minorities such as West Indians in Canada (Henry and Ginzberg, 1985), Turks in Germany (Goldberg, Mourinho and Kulke, 1996), and Moroccans in

being conducted involve, for example, posting resumes for women and racial minorities on internet job boards, sending racial/ethnic minorities with and without accents to apply for server positions in upscale restaurants, and sending persons in wheelchairs to apply for office positions.

Race/ethnicity/color/national origin is the personal characteristic most commonly examined in this research, accounting for 16 of the 22 studies summarized in the table. Among these studies considered credible<sup>6</sup> and covering all stages of the hiring process, the estimated net rate of discrimination for African Americans compared to European Americans or Hispanics/Latinos compared to Anglos, averaged about 20%. Employment discrimination based on gender was examined in 3 studies in the table, with an average net rate of discrimination of 25%. Discrimination based on workers' age was measured in three studies, with an average net rate of discrimination for the two studies covering all stages of the application process of 29%<sup>7</sup>.

Spain (de Prada *et al.*, 1996). Other studies have investigated discrimination against women in Austria (Weichselbaumer, 2000), older workers in Australia (Gringart and Helmes, 2001), and persons with disabilities in Great Britain (Frye, 1986). Like the studies in Table 1, these studies nearly unanimously conclude that such groups encounter substantial discrimination when seeking employment in their respective labor markets.

6 - Only one study in the USA found that minority testers were treated better than their non-minority counterparts - an estimated -10% net rate of discrimination for Latinos in Denver (James and Del-Castillo, 1992). This study is excluded in computing the average reported in this paragraph because its methodology and rigor have been seriously questioned (Fix and Struyk, 1993, p. 175-177).

7 - No situation testing studies of discrimination based on disabilities have been published in the USA. Among four studies conducted in European labor markets, the estimated net rate of discrimination averaged 36% (Ravaud, Madiot and Ville, 1992; Bovenkerk, Gras et Ramssoedh, 1996; Fry, 1986; and Graham, Jordan and Lamb, 1990).

**Table n°1**  
**Selected situation testing studies of employment discrimination in the USA**

Demographic Contrast	African American/European American			
<b>Author(s)</b>	Turner, Fix and Struyk (1991)	James and DelCastillo (1992)	Bendick, Jackson and Reinoso (1994)	Nunes and Seligman (1999)
<b>Tests completed</b>	476	145	149	45
<b>Location of jobs</b>	Chicago, Washington	Denver	Washington	San Francisco
<b>Source of job sample</b>	newspaper ads	newspaper ads	newspaper ads, industry lists, walk-ins	industry lists
<b>Method of application</b>	in-person	in-person	in-person	in-person
<b>Education in resumes</b>	completed secondary school	completed secondary school	2 years of university	2 years of university
<b>Industry or occupation tested</b>	mixed entry-level	mixed entry-level	mixed entry- level	employment agencies
<b>Interacting circumstances</b>	none	none	none	none
<b>Net rate of discrimination</b>	<b>13% *</b>	<b>2%</b>	<b>24%</b>	<b>38%</b>

### African American/European American

Bertrand and Mullainathan (2002)	Pager (2003)	Lodder, McFarland and White (2003)	Lodder, McFarland and White (2003)	Busey and Trasvina (2003)	Pager and Western (2005)
130	350	80	169	109	252
Boston, Chicago	Milwaukee	Chicago	Chicago	San Francisco, Los Angeles	New York
newspaper ads	newspaper ads, internet lists	newspaper ads, internet ads, walk-ins	newspaper ads, internet ads	industry lists	newspaper ads, job fairs
mailed resumes	in-person	in-person	mailed resumes	in-person	in-person
incomplete secondary school to university graduate	completed secondary school	completed secondary school	completed secondary school	2 years of university	completed secondary school
mixed entry-level	mixed entry-level	suburban retail	suburban retail	employment agencies	mixed entry-level
qualifications, residence	criminal record	customer treatment	skill level	none	criminal record
<b>3% *</b>	<b>17%</b>	<b>12%</b>	<b>5% *</b>	<b>31%</b>	<b>10%</b>

**Table n°1**  
**Selected situation testing studies of employment discrimination**  
**in the USA (cont'd.)**

Demographic Contrast	Hispanic / Anglo				
<b>Author(s)</b>	Cross, Kennedy, Mell and Zimmerman (1990)	Bendick, Jackson, Reinoso and Hodges (1991)	Bendick, Jackson, Reinoso and Hodges (1991)	James and DelCastillo (1992)	Firestone, Yanoff and Montenegro (2002)
<b>Tests completed</b>	360	282	186	140	122
<b>Location of jobs</b>	Chicago, San Diego	Washington	Washington	Denver	Washington
<b>Source of job sample</b>	newspaper ads	newspaper ads	newspaper ads, industry lists	newspaper ads	newspaper ads, industry lists
<b>Method of application</b>	in-person	telephone	mailed resumes	in-person	telephone
<b>Education in resumes</b>	completed secondary school	some university	university graduate	completed secondary school	some university
<b>Industry or occupation tested</b>	mixed entry-level	mixed entry-level	mixed entry-level, employment agencies	mixed entry-level	mixed entry-level, employment agencies
<b>Interacting circumstances</b>	none	none	none	none	none
<b>Net rate of discrimination</b>	<b>20%</b>	<b>22% *</b>	<b>&gt; 12% *</b>	<b>-10%</b>	<b>25%</b>

Notes: The net rate of discrimination is the success rate for the presumed disfavored group minus the success rate for the presumed favored group. Negative numbers mean that the presumed disfavored group had greater success than the presumed favored one. Rates are based on all tests initiated, including those where both

	Females/Males			Older / Younger		
Pager and Western (2005)	Neumark (1996)	Nunes and Seligman (2000)	Discrimination Research Center (2004)	MCAD (1994)	Bendick, Jackson and Romero (1996)	Bendick, Brown and Wall (1999)
252	65	40	24	49	79	102
New York	Philadelphia	San Francisco	San Francisco	Boston	nationwide	Washington
newspaper ads, job fairs	industry list	newspaper ads, industry lists	industry list	newspaper ads	lists	newspaper ads
in-person	in-person	in-person	in-person	in-person	mailed resumes	in-person
completed secondary school	completed secondary school	completed secondary school	completed secondary school	not documented	university graduate	university graduate
mixed entry-level	restaurants	auto service shops	construction trades	entry-level office and retail	mixed sales, office, and professional	sales and managerial
criminal record	restaurant price range	none	none	none	cover letter strategy	none
<b>4%</b>	<b>40%</b>	<b>27%</b>	<b>8%</b>	<b>17%</b>	<b>27% *</b>	<b>41%</b>

applicants received a negative response at the first stage of applications. Rates marked \* are incomplete measures based on only the first stages of the application process.

Source: adapted and updated from Bendick (1999), p. 56.

Collectively, these findings clearly support the conclusion that discrimination remains an important force in the contemporary labor market in USA<sup>8</sup>. Beyond that general conclusion, however, it is not usually informative to discuss net rates of discrimination without considering precisely what demographic groups were tested, what jobs were tested, in what locations the tests were conducted, and other important circumstances of the tests. This attention to detail is necessary because the studies themselves demonstrate that the prevalence of discrimination is importantly affected by such contextual factors. For example:

■ **Job seeking processes.** Job applicants commonly seek jobs simultaneously through multiple channels, ranging from open processes (e.g., “help wanted” advertisements in widely-circulated newspapers) to closed ones (e.g., “spreading the word” through current employees’ personal contact networks of families and friends). Closed processes are presumed to be adopted in part for discriminatory reasons - to restrict knowledge about the job vacancy to channels where few minority job candidates are likely to hear about it. However, for practical reasons, situation

<sup>8</sup> - One leading conservative dissenter from this conclusion is James Heckman, who argues instead that, in the USA, “discrimination by employers alone does *not* generate large economic disparities between blacks and whites” (Heckman, 1978, p. 112). In support of his conclusion, he criticizes situation testing for examining only initial hiring for entry-level, publicly-advertised positions, thereby offering no information on whether discrimination is present in other important employment decisions. He asserts that failure to be hired in such positions is unimportant because job applicants can readily obtain equally-good employment elsewhere. In addition, he speculates that, because market competition prevents employers from discriminating, race differences in employment outcomes must reflect differences between testers on unobservable, productivity-related characteristics which testing programs fail to control.

testing studies have been conducted primarily on publicly advertised vacancies. This circumstance implies that the studies are likely to under-estimate the rate of discrimination in the overall labor market. Consistent with this hypothesis, for example, one situation testing study which estimated a net rate of discrimination against African Americans of 14.7% for publicly-advertised positions found a rate of 34.3% for positions which were not widely advertised and 66.7% for positions listed with private employment agencies (Bendick, Jackson and Reinoso, 1994, p. 36).

■ **Job-seeking strategies.** Some testing studies have incorporated experimental manipulation of job-seeking strategies. For example, in one study of age discrimination using mailed resumes, different cover letters were randomly assigned to accompany the older workers’ resume. In one letter, the older applicant described herself/himself as career-committed, energetic, and technologically up-to-date - positive attributes stereotypically associated with younger workers; an alternative letter described the older applicant as experienced, mature and stable - positive attributes stereotypically associated with older workers; and a third letter contained neither statement. The first cover letter generated a substantially higher rate of favorable employer responses to the older applicant than the other two (Bendick, Jackson and Romero, 1996, p. 39-41).

■ **Employers’ stated policies.** Some employers publicly advertise themselves as “equal opportunity employers.” However, one situation testing study found no difference between these employers and employers making no such claims in the probability that situation testing would discover discriminatory behavior (Bendick, Jackson and Reinoso, 1994, p. 38).

## Have these findings influenced public opinion and government policy?

As was discussed earlier in this paper, the principal initial goal for situation testing studies in the USA was to document the continued presence of discrimination in ways which could convince public opinion and government policy-makers that employment discrimination remains a major problem in American society.

In terms of its likely impact on public opinion, situation testing provides information well suited to this goal. Psychological research has concluded that statistical evidence has longer-lasting persuasive impact on the receiver of information than do narrative individual stories, whereas individual stories tend to be more powerful than statistical evidence in attracting attention and eliciting emotional responses (Kopfman, Smith, Yun and Hodges, 1998). Testing studies are usually reported in the same two-part manner used earlier in the present paper. That is, overall findings are presented statistically, as a “shocking” net rate of discrimination to summarize the overall findings and perhaps to fit easily into news headlines. Narrative descriptions of individual discrimination incidents are then presented in ways likely to be repeated in the text of news articles. These narratives put a human face on the abstract concept of discrimination, appealing to readers’ intuitive sense of justice and engaging readers’ personal sympathy.

Consistent with the prediction that situation testing results should have high impact, when individual testing studies are released in the USA, they tend to be prominently reported in the mass media. When presented to Congressional committees, state legislatures, and other governmental fact-finding processes, they tend to raise considerable excite-

ment and to be quoted by political leaders (Bendick, 1995). Recognizing their newsworthiness, television networks in the USA have conducted their own situation tests on employment discrimination using hidden microphones and miniature cameras, broadcasting the results nationwide (Whipple, 1990).

Despite these successes, situation testing, either by itself or in conjunction with other kinds of research, has not completely reversed the political developments which Section 1 described as the major motivator for developing the technique. To be sure, in 1991, the US Congress passed a major new civil rights law over-riding the Supreme Court decisions which had threatened to undermine enforcement of anti-discrimination laws. On the other hand, not only did voters in California amend their state constitution in 1996 to outlaw affirmative action as a remedy for employment discrimination; state voters adopted the same provisions in Washington in 2000 and Michigan in 2006. In all three states, situation testing results had been prominently quoted by advocates seeking to persuade the voters not to do so (Bendick, 1995).

On balance, it is reasonable to credit situation testing with making some contributions to increasing public understanding of employment discrimination. Public opinion polls over the past decade show that a majority of the American public remains skeptical that “employment discrimination” is currently widespread. Yet concurrently, considerable national consensus has emerged that employers in the USA have not been dealing adequately with their increasingly diverse work forces. This consensus tends to avoid labels such as “employment discrimination” in favor of such alternative terms as “workforce diversity” or “workplace inclusion.” However, it tends to recognize the more subtle, often unconscious processes of discrimination which, as this paper

discusses, tend to predominate today (Kochan *et al.*, 2003; Egan and Bendick, 2003). By helping to keep these issues before the public in particularly visible, memorable ways, situation testing has undoubtedly contributed to this new consensus.

## Situation testing's role in litigation and other efforts to change individual employers

When employers in the USA violate the equal employment provisions of federal or state laws, they can be sued either by government agencies (such as the federal Equal Employment Opportunity Commission, EEOC) or in private litigation brought by the victims of discrimination. If the plaintiffs are victorious, the employer may be liable for substantial damage payments (in some cases, more than \$100 million), as well as mandatory, court-supervised changes in its employment practices. Since the mid-1960s, such litigation, or employers' desire to avoid it, has been a major force reducing employment discrimination in the USA (Leonard, 1985).

To date, situation testing has played little role in this enforcement activity<sup>9</sup>. However, American law gives it considerable potential to do so. If an employer is sued based on evidence other than situation testing, documentation of an employer's discriminatory behavior generated through situation testing can be used to corroborate and reinforce that other evidence. In addition, individual

testers and non-profit, non-governmental organizations employing testers have "standing" to become plaintiffs in anti-discrimination litigation based solely on the testing evidence itself (Boggs, Seller and Bendick, 1993, p. 361-362; Landever, 1993; Oh, 1993; Yelmolinsky, 1993).

This latter provision gives testing the potential to close an important enforcement gap in the US legal system. Historically, only about 15% of complaints to the EEOC about employment discrimination have been about discrimination in hiring. Knowledgeable persons assume that the actual rate of such discrimination is considerably higher, but that it is particularly difficult for job applicant to sense or to prove that they have been discriminated against (compared, for example, to a person already employed by a firm who, if denied a promotion, knows who was promoted instead).

Despite this potential, only a handful of enforcement actions have been brought based on situation testing. For example, in 1990, a civil lawsuit, *Fair Employment Council v. BMC Marketing* was filed in the District of Columbia. In it, the plaintiffs were two African American university students employed as testers and the non-governmental, non-profit anti-discrimination organization which employed them. The defendant was a local office of a major nationwide job placement agency. The agency had interviewed, coached, and placed in jobs two European American university students who were the testing partners of the two African American plaintiffs, while it failed to do so for the African American testers. The litigation was subsequently settled with payment of damages to the non-profit organization and promises by the employment agency to discontinue its discriminatory

9 - In contrast, situation testing has been extensively applied in litigation against discrimination in housing (Boggs, Sellers, and Bendick, 1993, p. 345-349).

practices (Boggs, Seller, and Bendick, 1993, p. 362-363).

Litigation is the most adversarial approach within a range of ways situation testing can be used to reduce discriminatory behavior by employers. For example, the results of situation tests on specific employers might be released to the general public, news media, insurers, investors, trade unions, and other “stakeholders” who have influence over corporations in the US, providing information by which these stakeholders can pressure discriminating employers to change their behavior (Egan, Mauleon, Wolff, and Bendick, 2007). Employers themselves might employ testers posing as job applicants to monitor whether their employees (such as managers interviewing job applicants) are following company policies against discrimination (Boggs, Sellers, and Bendick, 1993, p. 356-357; Wymer and Sudbury, 1992).

## Using situation testing to deepen our understanding of discrimination

As Section 2 of this paper discussed, many of the situation testing studies in Table 1 were conducted by policy analysts with pragmatic, short-term public policy advocacy goals. In consequence, analysis of testing results have emphasized simple summary numbers such as the net rate of discrimination. However, these same studies can be analyzed to reveal more detailed, complex information concerning how discrimination operates in the contemporary labor market. This information, in turn, can assist to reduce employment discrimination in the long run through shaping improved employment practices by employers and enforcement actions by government.

Table 2 provides some examples of such information, as reported in one situation testing study of race (Bendick, Jackson, and Reinoso, 1994). Many of these findings document aspects of the job seeking process not previously measured or analyzed in non-testing research.

**Table n°2**  
**Testing-based information on the mechanisms of discrimination**

Indicator		Furthest Stage Reached	European American	African American	Ratio of African American / European American
Treatment	Met with a person authorized to make a hiring decision	Application	26.3%	24.6%	0.94
		Interview	73.3%	79.2%	1.08
		Job Offer	89.5%	83.3%	0.93
	Minutes of contact	Application	15.7	16.1	1.02
		Interview	17.2	13.3	0.77
		Job Offer	22.2	23.3	1.05
	Number of topics discussed	Application	0.8	0.82	1.02
		Interview	2.98	3.02	1.01
		Job Offer	3.33	2.5	0.75
	% moving to the next stage	Application	94.6%	91.9%	0.97
		Interview	71.0%	67.9%	0.96
	Judgments expressed by employer	Number of comments made by the employer	Application	0.22	0.13
Interview			0.83	0.51	0.61
Job Offer			1.75	1.5	0.86
Ratio of positive comments to negative comments		Application	0.5	0.4	0.80
		Interview	2.9	0.5	0.17
		Job Offer	35.5	0.0	0.00
Employment outcomes	Received a job offer	Job Offer	46.9%	11.3%	0.24
	Average hourly wage offered	Job Offer	\$5.45	\$5.30	0.97
	Offered the advertised job	Job Offer	98.0%	94.6%	0.96

Source: adapted from Bendick, Jackson and Reinoso, 1994, p. 40.

One way in which situation testing can yield more such information is to equip testers with hidden tape recorders when they interact with employers, for example in job interviews. This practice has been common in the USA for a number of years in situation testing for housing discrimination, and it is starting to be experimented with for employment. This is a very promising direction for increasing the sophistication of situation testing, especially when the recorded material is analyzed using state-of-the-art research methods from psycholinguistic and communications theory (Bendick and Nunes, 2005).

Progress in deepening our understanding of employment discrimination will also be hastened if future situation testing studies move beyond their roots in short term advocacy to incorporate theoretical concepts from the social, behavioral, and managerial sciences. For example (Bendick and Nunes, 2005):

- The way in which test outcomes are reported need to be re-thought. The “net rate of discrimination,” emphasized Table 1, corresponds to the probability that a job seeker encounters discrimination in applying for one job vacancy. But in a typical job-seeking campaign in the USA, a job-seeker may apply for dozens of jobs. It would therefore be incorrect to interpret a testing-based net rate of discrimination of, for example, 20% to mean that only 20% of job seekers are adversely affected by discrimination. A more realistic measure would be the probability of encountering discrimination at least once in the course of a multi-application job campaign. Suppose we adopted as a convention for reporting discrimination rates the probability that a job seeker would encounter discrimination at least once in 10 job applications. For a 20% probability of encountering discrimination in each application, the corresponding figure in this new measure would be 86.6%. This figure more accurately conveys

how the labor market treats a typical job applicant than the 20% figure from which it is computed.

- Testing results are typically reported in a way which fails to communicate the long-term significance of the modest differences in treatment which testers often report. Some critics dismiss such differences as petty carping about minor indignities and insignificant inconvenience, not important economic losses. In particular, these critics minimize the importance of being tuned down for an entry-level job because the applicant can probably obtain similar employment from another employer after only a small delay (Heckman, 1998). By focusing solely on differences as testers report them, situation testing studies play into the hands of these critics.

Suppose, for example, that a tester is offered a sales job in a location with projected earnings of \$35,000 per year, and her/his testing partner is offered a different location whose earning potential is only 1% greater. The 1% figure corresponds to only \$350 in the first year, a mere \$.13 per hour. However, if the 2 testers are assumed to stay in that job for 30 years and each receive a 5% annual raise, by the end of 30 years, the difference in their earnings would total \$24,766. This amount, which is 70% of the one-year earnings the lower-paid tester was offered, would probably strike observers as a more serious matter than \$.13 per hour. Moreover, it would be untypical for two career paths which start at different levels to parallel each other, as this computation assumes. Differences in initial job offers, as well as the employer attitudes and perceptions underlying those differences, tend to put newly-hired employees on different paths for earnings increases and promotions. Accordingly, suppose that the tester who was offered 1% lower salary in the first year also received a 1% lower raise each subsequent year for the next 30 years. In the 30th year,

that tester's annual earnings would be 34.2% lower than the other tester's, and the cumulative difference in their 30-year earnings would total \$521,000 - a measure of the impact of discrimination which is both more dramatic and more realistic<sup>10</sup>.

■ The same personal characteristics associated with discriminatory treatment in the labor market tend to trigger discrimination other aspects of workers' daily lives - in renting or purchasing housing and obtaining home mortgages; obtaining services from public and private agencies, including health care providers and schools; interacting with law enforcement agencies; and receiving courteous treatment, fair prices, and quality merchandise when shopping (Fix and Turner, 1999; Cose, 1993; Feagin and Sikes, 1994). It is reasonable to hypothesize that discrimination in one venue will be more psychologically harmful to individuals and more destructive to social solidarity when the same individual has parallel experiences in other aspects of life. Situation testing offers unique opportunities to explore such effects through studies in which tests in employment are conducted simultaneously with parallel testing in other aspects of daily life. In this spirit, a proposal has been put forth in the USA to produce an annual "national report card" on discrimination gathering data on employment, housing, and consumer

services simultaneously, using situation testing as a standardized methodology in each domain (Fix and Turner, 1999).

■ Testing studies to date have implicitly embodied the model that employers who demonstrate discriminatory behavior in the hiring process are expressing hostility toward a specific demographic group - for example, African Americans. However, state-of-the-art theories of racism suggests that, in many cases, a different process may be at work - psychological and organizational processes in which employers disfavor persons who differ in any way from their "ideal" employee. Race might be one of those ways, but so might gender, age, disability, social class, personal appearance, former employer, or many other personal characteristics (Mazur, 1985). In such circumstances, it is a misleading to report the results of, say, a situation test pairing Hispanics and Anglos testers as measuring discrimination which is specifically anti-Hispanic.

Before adopting this new interpretation of testing results, however, it would be necessary to conduct situation testing to measure the extent to which the same employer equally disfavors a broad range of personal characteristics. Historically, testing studies have not been designed to test this hypothesis because each study addresses only one demographic characteristic (e.g., race). Instead, the same employers need to be tested for responses to testers differing on a range of demographic characteristics.

<sup>10</sup> - Small differences in treatment also cumulate at the organizational level. For example, consider a workplace with 8 levels in its hierarchy, a system of "promotion from within," and 50% men and 50% women employees at the lowest level. If the promotional process at each level has a bias in favor of men of only 1 percentage point, then male representation at the top level in the organization will be 65% (Martel, Lane and Emrich, 1996). Thus, small inequities such as are documented by individuals in situation tests become amplified into broad patterns of great social concern, such as "glass ceilings" in the representation of women and minorities at higher levels of management.

## The future of situation testing for employment discrimination

In all three venues in which it has been applied in the USA – public opinion and government policymaking, litigation, and research – situation testing for employment discrimination has proved to be a feasible and insight-generating investigative method. The modest number of testing studies which have been completed to date exploit only a small fraction of its potential. The primary challenge facing the situation testing community in the USA is to “scale up” from a “demonstration” level of activity to widespread, routine use.

This paper has argued that more sophisticated study designs incorporating concepts from the social, behavioral and organizational sciences would increase the insights and impacts to be gleaned from such expanded activity. However, additional studies simply following the precedents of those in Table 1 would make substantial contributions. In particular, it would be useful to conduct a systematic, coordinated series of studies to “map out” patterns of discrimination in today’s labor market. Particularly useful studies might address the following three questions<sup>11</sup>:

■ How prevalent is discrimination in different parts of the labor market? Non-testing research has identified certain industries or occupations in

which discrimination appears to be particularly prevalent<sup>12</sup>, and situation testing targeted to these “trouble spots” could contribute by directing anti-discrimination enforcement efforts there.

■ Is the prevalence of discrimination changing over time? Research using methodologies other than situation testing generally suggests a slow downward trend over time in the extent of employment discrimination in the USA. To date, no situation testing studies have been used to confirm or contradict this generalization by repeating studies which are parallel in design but separated in time. However, as mentioned earlier in this paper, a proposal has been set forth to create a “national report card on discrimination,” in which a standardized situation testing study would be repeated annually to produce that time series of findings (Bendick, 1999).

■ How prevalent is discrimination against demographic groups for which few or no studies have yet been conducted? In the USA, these groups include persons with disabilities; persons of Arab or “Middle Eastern” appearance or ancestry; persons with accents; gay, lesbian, bisexual, and trans-gendered persons; persons with appearance stigmas such as obesity; persons with different shades of skin color; and persons with differing marital status or child-rearing responsibilities.

<sup>11</sup> - A fourth suggestion is often put forth – conducting studies in cities where situation testing has not been previously conducted. Testing studies to date suggest that differences among cities in net rates of discrimination tend to be modest, suggesting that in terms of generating new knowledge, such repetitions should not receive high priority. However, a countervailing practical concern is that studies often receive particularly extensive attention from the news media, employers, and political leaders in the locality where they were conducted. Thus, such studies might represent a useful investment if the primary objective is to influence public opinion and local policy-makers.

<sup>12</sup> - For example, based on non-testing research, Blumrosen, Bendick, Miller and Blumrosen (1999), p. 22, identified grocery retailers, restaurants, department stores, and hospitals as high priority targets for anti-discrimination enforcement based on race.

## Conclusion

By addressing these and other important questions, experience in the USA suggests that situation testing can make substantial contributions in addressing employment discrimination in industrial nations outside the USA. Of course, specific techniques for conducting tests have to be adapted to the labor market conditions in each nation. However, the experience of the ILO in its series of testing studies involving migrant workers in multiple countries (Bovenkerk, 1992) demonstrates that the adaptations are easily managed, and the resulting data are rich and provocative. Such studies

may be particularly useful in nations where, unlike the USA, legal provisions present recording information such as race in employment records or national censuses, thereby limiting many non-testing methods for measuring employment discrimination.

A motto taught for decades to university students of business management in the USA is, "Measurement is the cornerstone of management" (Drucker, 1973). For nations grappling with employment discrimination, situation testing offers a cornerstone for measurement.

## References

Arrow K. (1998), "What has economics to say about racial discrimination?", *Journal of Economic Perspectives*, 12, p. 91-100.

Bendick Jr. M. (1999), "Adding testing to the nation's portfolio of information on employment discrimination", in Fix M. and Turner M. (eds.) *A national report card on discrimination: The role of testing*, Washington, The Urban Institute, p. 47-68.

Bendick Jr. M. (1989), *Auditing race discrimination in hiring: A research design*, Washington, Bendick and Egan Economic Consultants, Inc. for The Urban Institute.

Bendick Jr. M. (1996), *Discrimination against racial/ethnic minorities in access to employment in the United States*,

*Empirical results from situation testing*, International Migration Paper 12, Geneva, International Labour Office.

Bendick Jr. M. (1995), "Research evidence on racial/ethnic discrimination and affirmative action in employment", in *Discrimination and affirmative action, Are there any facts out there?*, Sacramento, Assembly Judiciary Committee, California State Legislature, p. A58-A78.

Bendick Jr. M. and Nunes A. (2005), "Behavioral science perspectives on discrimination and their implications for testing", *Presentation to the Monash University Conference on Field Experiments on Discrimination in Markets*, Prato, Italy.

Bendick Jr. M., Brown L. and Wall K. (1999), "No foot in the door, An experi-

mental study of employment discrimination against older workers”, *Journal of Aging and Social Policy*, 10, p. 5-23.

Bendick M. Jr., Jackson C. and Reinoso V. (1994), “Measuring employment discrimination through controlled experiments”, *Review of Black Political Economy*, 23, p. 25-48.

Bendick Jr. M., Jackson C., Reinoso V. and Hodges L. (1991), “Discrimination against Latino job applicants: A controlled experiment”, *Human Resource Management*, 30, p. 469-484.

Bendick Jr. M., Jackson C. and Romero J. (1996), “Employment discrimination against older workers: An experimental study of hiring practices”, *Journal of Aging and Social Policy*, 8, p. 25-46.

Bertrand M. and Mullainathan S. (2004), “Are Emily and Brendan more employable than Lakisha and Jamal? A field experiment on labor market discrimination”, *American Economic Review*, 113, p. 991-101.

Bielby W. (2000), “Minimizing workplace gender and racial bias”, *Contemporary Sociology* 29, p. 120-129.

Blumrosen A., Bendick Jr., M. Miller J. and Blumrosen R. (1999), *Employment discrimination against women and minorities in Georgia*, Rutgers, Rutgers University Law School.

Boggs R., Sellers J. and Bendick Jr. M. (1993), “Use of testing in civil rights enforcement”, in Fix M. and Struyk R. (Eds.), *Clear and convincing evidence: Measurement of discrimination in America*, Washington, Urban Institute Press, p. 345-376.

Bovenkerk F. (1992), *Testing discrimination in natural experiments, A manual for international comparative research on discrimination on the grounds of “race” and ethnic origin*, Geneva, International Labour Office.

Bovenkerk F., Gras M. and Ramsøedh, D. (1994), *Discrimination against migration workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands*, Geneva, International labour office.

Cose E. (1993), *The Rage of a privileged Class*, New York, Harper Perennial.

Cross H. G., Kennedy J., Mell J. and W. Zimmerman (1990), *Employer hiring practices: Differential treatment of Hispanic and Anglo job applicants*, Washington, The Urban Institute.

De Prada M., Actis W., Pereda C. and Perez Molina R. (1996), “Labour market discrimination against migrant workers in Spain”, *International Migration Papers* 9, Geneva, International Labour Office.

Drucker P. (1973), “Managing the public service institution”, *The Public Interest* 33, p. 43-60.

Egan M. and Bendick Jr. M. (2003), “Workforce diversity initiatives of U.S. multinational corporations in Europe”, *Thunderbird International Business Review* 45, p. 701- 727.

Egan M., Mauleon F., Wolff D. and Bendick Jr. M. (2007), “France’s ‘triple bottom line’ reporting, An informational regulation approach to sustainable development”, *Presentation to the Second International Conference of the International Center for Corporate Accountability*, New York.

Feagin J. and Sikes M. (1994), *Living with racism, The Black middle class experience*, Boston, Beacon.

Fix M. and Struyk M. (eds.) (1993), *Clear and convincing evidence, Measurement of discrimination in America*, Washington, Urban Institute Press.

Fix M. and Turner M. (eds.) (1999), *A national report card on discrimination: The role of testing*, Washington, Urban Institute Press.

Fry E. (1986), *An equal chance for disabled people, A study of discrimination in employment*, London, The Spastics Society.

Gaertner S. and Dovidio J. (1986), "The aversive form of racism", in Dovidio J. and Gaertner S. (eds.), *Prejudice, discrimination, and racism*, San Diego, CA: Academic Press, p. 61-89.

Goldberg A., Mourinho D. and Kulke U. (1996), "Labour market discrimination against foreign workers in Germany", *International Migration Papers 7*, Geneva, International Labour Office.

Graham P., Jordan A. and Lamb B. (1990), *An equal chance? Or no chance? A study of discrimination against disabled people in the labour market*, London, The Spastics Society.

Greenwald A., McGeer D. and Schwartz J. (1998), "Measuring individual differences in implicit cognition, The implicit association test", *Journal of Personality and Social Psychology*, 74, p. 1464-1480.

Gringart E. and Helmes E. (2001), "Age discrimination in hiring practices against older adults in Western Australia, The case of accounting assistants", *Australasian Journal of Ageing*, 20, 23-8.

Heckman J. (1998), "Detecting discrimination", *Journal of Economic Perspectives*, 12, p. 101-116.

Henry F. and Ginzberg E. (1985), *Who gets the work? A test of racial discrimination in employment*, Toronto, The Urban Alliance on Race Relations.

Hilton J. L. and von Hippel W. (1996), "Stereotypes", *Annual Review of Psychology*, 47, p. 237-71.

James F. and DelCastillo S. (1992),

"Measuring job discrimination, Hopeful evidence from recent audits", *Harvard Journal of African American Public Policy*, 1, p. 35-53.

Kenney G. and Wissoker D. (1994), "An analysis of the correlates of discrimination facing young Hispanic job-seekers", *American Economic Review*, 84, p. 674-83.

Kerner O. (1968), *Report of the national advisory commission on civil disorders*, Washington, US Government Printing Office.

Kochan T., Bezrukova K., Ely R., Jackson S., Joshi A., Jehn K., Leonard J., Levine D. and Thomas D. (2003), "The effects of diversity on business performance: Report of the diversity research network", *Human Resource Management*, 42, p. 3-21.

Kopfman J., Smith S., Yun J. and Hodges A. (1998), "Affective and cognitive reactions to narrative versus statistical evidence on organ donation", *Journal of Applied Communication Research*, 26, p. 279-300.

Landever M. (1993), "Tester standing in employment discrimination cases under 42 USC 1981", *Cleveland State University Law Review*, 41, p. 381.

Leonard J. (1985), "What promises are worth, The impact of affirmative action goals", *Journal of Human Resources*, 20, p. 3-20.

Lodder L. (1994). *Employment testing for civil rights enforcement, An operations manual*, Chicago, Legal Assistance Foundation of Chicago.

Lodder L., McFarland S. and White D. (2003), *Racial preferences and suburban employment opportunities*, Chicago,

Legal Assistance Foundation of Metropolitan Chicago.

Martel R., Lane D. and Emrich C. (1996), "Male-Female Differences, A computer simulation", *American Psychologist*, 51, p. 157-158.

Mazur A. (1985), A bio-social model of status in face-to-face primate groups," *Social Forces*, 64, p. 377-402.

MCAD (1994), *Age testing report*, Boston: Commonwealth of Massachusetts Commission Against Discrimination.

Moss P. and Tilly C. (2002), *Stories employers tell, Race, skill, and hiring in America*, New York, Russell Sage Foundation.

Neal D. and Johnson W. (1996), "The role of premarket factors in Black White wage differentials", *Journal of Political Economy*, 104, p. 869-895.

Neumark D. 1996, "Sex discrimination in restaurant hiring: An audit study", *Quarterly Journal of Economics*, 20, p. 915-940.

Nunes A. and Seligman B. (2000), *A study of the treatment of female and male applicants by San Francisco Bay Area auto service shops*, Berkeley, Discrimination Research Center of The Impact Fund.

Nunes A. and Seligman B. (1999), *Treatment of Caucasian and African-American applicants by San Francisco Bay Area employment agencies: Results of a study utilizing "testers"*, Berkeley, Discrimination Research Center of the Impact Fund.

Oh A. Y. K. (1993), "Using employment testers to detect discrimination: An ethical and legal analysis", *Georgetown Journal of Legal Ethics*, 7, p. 473.

Pager D. (2003), "The mark of a criminal record", *American Journal of Sociology*, 108, p. 937-975.

Pager D. and Western B. (2005), *Discrimination in low-wage labor markets, Results from an experimental audit study in New York City*, Presentation to the American Sociological Association Annual Meeting, Philadelphia.

Ravaud J.-F., Madiot B. and Ville I. (1992), "Discrimination towards disabled people seeking employment", *Social Science and Medicine*, 35, p. 951-958.

Riach P. and Rich J. (2002), "Field experiments in discrimination in the market place", *The Economic Journal*, 112, p. F480-F518.

Turner M. A., Fix M. and Struyk R. (1991), *Opportunities denied, opportunities diminished: Racial discrimination in hiring*. Washington, The Urban Institute.

Valian V. (1998), *Why so slow? The advancement of women*. Cambridge, MIT Press.

Whipple C. (1990), "All American", *CBS News 60 Minutes*, broadcast February 11.

Weichelbaumer D. (2000), "Is it sex or personality? The impact of sex-stereotypes on discrimination in applicant selection", *Eastern Economic Journal*, 30, p. 159-186.

Wymer J. and Sudbury D. (1992), "Employment discrimination 'testers': Will your hiring practices 'pass'?", *Employee Relations Law Journal*, 17, 623-633.

Yelmolinsky M. (1993), "Filling an enforcement void, Using testers to uncover and remedy discrimination in hiring for lower-skilled, entry-level jobs", *University of Michigan Journal of Law Reform*, 26, 404-459.

### LES TRIBULATIONS DU TESTING EN BELGIQUE : QUELS ENSEIGNEMENTS ?

VÉRONIQUE VAN DER PLANCKE

Chercheuse au Centre interdisciplinaire droits fondamentaux et lien social de l'université de Namur (FUNDP) et avocate au barreau de Bruxelles

#### Résumé

*Alors que le test de situation judiciaire était explicitement consacré dans la loi belge de lutte contre les discriminations du 25 février 2003, on assiste à sa disparition textuelle dans le nouvel arsenal législatif du 10 mai 2007. Il est vrai que tant l'admissibilité du test de situation que la nécessité de l'encadrer d'une méthodologie rigoureuse avaient soulevé des critiques de toute part. Les propriétaires et les employeurs y voyaient une technique d'infiltration et de délation tendant à leur ôter leur liberté contractuelle. Les organisations de défense de victimes de discrimination craignaient, en revanche, la caducité de l'outil tant il serait encadré de conditions rigides et coûteuses. En 2007, le législateur fit donc un pas de côté. Sans l'interdire, il préféra au « test de situation » les termes de test « de récurrence » et « de comparabilité », moins chargés symboliquement, bien que similaires en de nombreux points au procédé précédent. L'introduction, à titre exemplatif, de tests divers s'inscrit désormais dans un questionnement plus large : la clarification des éléments permettant au juge saisi de présumer l'existence d'une discrimination. Les interrogations méthodologiques soulevées par l'usage de tous ces tests ne sont à ce jour pas épuisées.*

#### MOTS-CLÉS

*testing judiciaire – réforme des législations belges anti-discrimination – charge de la preuve d'une discrimination directe – test de situation, test de récurrence et test de comparabilité – carence méthodologique - respect des droits fondamentaux  
« judicial » testing – new Belgian anti-discrimination laws – burden of proof of a direct discrimination – test of situation, test of recurrence and test of comparability – methodological lack – respect of human rights*

« Mais le Procureur s'est élevé avec violence contre cette question : 'Quel est le criminel ici et quelles sont ses méthodes qui consistent à salir les témoins de l'accusation pour minimiser des témoignages qui n'en demeurent pas moins écrasants ?' »  
A. Camus (1942), *L'Étranger*.

Le *test de situation judiciaire* est investi de grandes espérances : il participerait à l'efficacité contentieuse de la lutte contre les discriminations. Construction orientée, ce procédé probatoire consiste à convoquer des « acteurs-témoins » sur le terrain : sont ainsi produits artificiellement des indices de culpabilité au bénéfice de la « prétendue » victime de discrimination, mettant un terme à l'asymétrie informationnelle qui la sépare du suspect. Car c'est un truisme : depuis que la discrimination est légalement interdite, rares sont les acteurs économiques – employeurs ou bailleurs, par exemple – qui avouent que le motif à la base d'une décision de refus – d'embaucher ou de louer – est un critère prohibé de distinction. Ce dernier sera généralement enfoui sous toute autre justification admissible ; le défi pour la victime consistera dès lors à ouvrir la boîte noire de l'âme humaine, pour démasquer le motif réel (conscient ou inconscient chez son auteur) de l'acte posé à son encontre.

La loi belge du 25 février 2003 « tendant à lutter contre la discrimination », actuellement abrogée, référait expressément au *test de situation* : elle stipulait que lorsqu'une victime invoque devant la juridiction civile ou sociale des faits, tels que des tests de situation, permettant de présumer l'existence d'une discrimination, la charge de la preuve de son absence incombe à la partie défenderesse. La loi ajoutait que les modalités de mise en œuvre du *testing*, parmi lesquelles le recours éventuel à un constat d'huissier, seraient régies par un arrêté royal<sup>1</sup>. Qua-

1 - Voir article 19 §§ 3 et 4 de la loi du 25 février 2003 « tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le

tre ans après l'adoption de la loi, l'arrêté royal annoncé demeurerait inexistant, tant le contenu de son projet suscitait l'insatisfaction générale. Cette carence entretint le doute sur la possibilité ou non pour une victime de recourir au *testing* afin d'asseoir ses prétentions et pour le juge de le valider<sup>2</sup>.

En janvier dernier, un Belge d'origine marocaine s'étant vu refuser, à deux reprises, l'entrée d'une discothèque à Gand en 2003, assigna dès lors le Premier ministre belge et le ministre de l'Intégration sociale devant le tribunal de première instance de Bruxelles : il les estimait responsables du retard pris dans l'introduction effective de la méthode du *testing* en Belgique<sup>3</sup>. L'homme avait en réalité porté préalablement plainte au pénal, du chef de discrimination raciale, contre les propriétaires de la discothèque. Ses demandes d'organiser un test de situation étaient toutefois restées lettres mortes auprès du Parquet, faute, selon le plaignant, de base juridique suffisante ; le dossier avait alors été classé sans suite. Le Premier ministre belge cité répliqua d'emblée, dans la presse nationale, qu'il n'était pas opposé aux tests de situation, mais que

racisme », *M.B.*, 17 mars 2003. Cette loi avait pour vocation de transposer la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (*J.O.* L 180, 19.7.2000, p. 22) et la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (*J.O.* L 305, 2.12.2000, p. 16).

2 - Voir, par exemple, Corr. Bruxelles, 31 mars 2004 (décision reproduite *in extenso* sur le site du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme – <http://www.diversite.be>). En l'espèce, le tribunal correctionnel de Bruxelles a remis en cause le procédé à l'égard duquel « il ne dispose d'aucune garantie quant à l'objectivité, à l'exactitude et au caractère complet des informations ».

3 - La citation de l'État belge en justice était fondée sur l'article 108 de la Constitution belge stipulant que le Roi (le gouvernement) prend les arrêtés nécessaires à l'exécution des lois. En cas de condamnation des autorités publiques, le plaignant demandait au tribunal saisi de fixer une astreinte de 500 euros par jour de retard dans la mise en œuvre des tests de situation.

ceux-ci devraient être exécutés par un fonctionnaire assermenté sous décision d'un tribunal. En tout état de cause, le chef du gouvernement se montra vivement opposé à ce que des « *volontaires puissent, après quelques semaines de formation, être engagés pour effectuer ces tests pratiques* »<sup>4</sup>.

Ce pavé dans la mare judiciaire contraignit probablement les autorités publiques à accélérer un processus en marche : la réforme de la loi belge anti-discrimination, y compris sur l'aspect délicat du *test de situation*. Avant d'analyser les modifications introduites par les lois belges du 10 mai 2007, nous apprécierons succinctement les critiques qui avaient été formulées à l'encontre du *testing*. Il nous importera ensuite de resituer ce procédé parmi d'autres mesures : les « test de récurrence » et le « test de comparabilité », introduits en 2007, en constituent-ils des variations, des termes génériques qui l'englobent, ou de simples « mystifications du langage » générant moins de forces contraires que leur *alter ego* ? Il nous reviendra enfin de tenter de clarifier les conditions d'admissibilité de ces tests divers, et leur force probante. Nous verrons qu'aucun procédé ne se pratiquera sans le respect des droits fondamentaux de tous les acteurs en présence.

## **Rise and fall du test de situation dans la première loi belge anti-discriminatoire**

La technique du test de situation fut brièvement décrite dans le cadre de la recherche belge sur la discrimination à

4 - Belga (2007), « Le blocage politique sur le *testing* devant les tribunaux », *La Libre Belgique*, 16 janvier.

l'embauche effectuée pour le compte du Bureau international du travail en 1998 : « Deux enquêteurs présentent des critères de sélection identiques susceptibles d'intéresser un employeur qui recrute du personnel. Ils ont le même âge, ont un « background » similaire du point de vue de leur qualification mais ils diffèrent par l'origine ethnique. Si un seul des deux est engagé, la différence peut *en principe* n'être attribuée à aucune autre caractéristique qu'à leur origine ethnique. Ce raisonnement présume que l'origine ethnique ne devrait jamais être un critère pertinent pour la sélection du personnel. Si la discrimination sur le marché du travail est présente, elle sera prouvée par un nombre suffisamment élevé de résultats des tests de situation allant dans le même sens »<sup>5</sup>.

Bien qu'il s'agissait en l'occurrence de *testing scientifique*, la définition demeure largement pertinente pour le test de situation judiciaire<sup>6</sup>. Deux éléments méthodologiques essentiels doivent en être extraits : premièrement, la mise en œuvre d'un test de situation impose toujours de vérifier la *pleine comparabilité* entre la prétendue victime de discrimination et les autres candidats (à l'emploi, au logement, etc.), au départ d'une liste aussi complète que possible des éléments susceptibles d'influencer légitimement la décision d'un recruteur, d'un propriétaire ou d'un restaurateur<sup>7</sup>. Ainsi, par exemple, la tenue vestimentaire pourra être un critère acceptable d'exclusion d'un restaurant : il importera donc que tous

5 - Bureau international du travail (1998), p. 16. Ce rapport fut rédigé dans le cadre de l'importante étude comparative internationale portant sur les discriminations ethniques à l'embauche coordonnée par le Bureau international du travail à partir des directives méthodologiques de F. Bovenkerk (1992).

6 - Excepté le fait que, pour le *testing scientifique* uniquement, l'ensemble des candidatures peuvent être fictives.

7 - De Schutter (2003).

les témoins « de couleur » participant au test de situation destiné à détecter une discrimination raciale soient vêtus correctement. Deuxièmement, une mise en situation unique révélant une apparente inégalité de traitement ne suffira pas à établir la discrimination. L'employeur qui renonce à embaucher une seule femme de religion musulmane – qualifiée pourtant –, pourra aisément être jugé crédible s'il invoque que le rejet de la candidature doit être imputé à un manque d'affinité plutôt qu'à un penchant discriminatoire ; et ce d'autant plus si son entreprise compte déjà plusieurs employées voilées. Il en irait autrement si, à chaque vague de recrutement, les différentes candidates étaient systématiquement évincées. C'est incontestablement la répétition du traitement défavorable subi par les personnes présentant tel motif prohibé de distinction qui permettra de supputer avec force le comportement discriminatoire de l'auteur du traitement réitéré.

Ce dernier aspect n'a jamais été théorisé dans les débats belges relatifs au *testing judiciaire*. Le projet d'arrêté royal, appelé de ses vœux par la loi anti-discriminatoire du 25 février 2003, fut préparé dans le courant de l'année 2005 par le ministre de l'Égalité des chances. Le texte inabouti ambitionnait de préciser d'autres aspects méthodologiques à l'usage du *test de situation*. Il prévoyait premièrement l'obligation de désigner un responsable du test parmi un panel limité d'individus : celui-ci pouvait être un huissier, voire une personne ayant suivi une formation *ad hoc* organisée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Il introduisit également la nécessité de rédiger en amont un protocole décrivant l'objectif du test et la procédure suivie, et en aval (à l'issue du test), un rapport ; le responsable tenant ces deux documents à la disposition de la juridiction éventuellement saisie par la suite.

## L'insatisfaction des organisations non gouvernementales

Les organisations non gouvernementales (ONG), actives dans la lutte contre les discriminations, affichèrent une réticence à la lecture de l'arrêté royal. Elles dénoncèrent le formalisme excessif et l'absence de financement programmé des *tests de situation* qui risquaient de s'avérer onéreux<sup>8</sup>. La question de savoir qui supportera le coût du procédé n'était en effet pas abordée ; elle est pourtant décisive si l'on veut éviter d'ajouter une inégalité sociale (dans l'accès efficace à la justice), à la discrimination déjà subie. Les ONG épinglèrent également le fait que les huissiers ne pourraient faire preuve d'une disponibilité adéquate dès lors qu'ils n'officent pas 24 heures/24 : or, à l'entrée des lieux de loisir, les discriminations se produisent à des heures tardives. Le recours à des agents publics spécifiques empêcherait également la rapidité, souvent indispensable, de mise en œuvre du *testing*. Les ONG regrettaient enfin l'interdiction, stipulée dans l'arrêté royal, d'usage des tests à des fins médiatiques qui se révèlent parfois plus efficaces qu'une procédure judiciaire.

Les ONG ajoutèrent, à raison, qu'encadrer les *tests de situation* de règles de validité strictes conduirait vraisemblablement à l'écueil suivant : la dévalorisation des tests menés de façon informelle. Le juge serait enclin à écarter toute force probante à ces derniers. Elles rappelèrent donc inlassablement que l'admissibilité des *tests de situation* est déjà acquise en droit belge, tant au pénal – où la preuve est libre<sup>9</sup> – qu'au

8 - Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie – MRAX (2005), « Tests de situation : mythes et réalité », 2 juin, [http://www.mrax.be/article.php3?id\\_article=127](http://www.mrax.be/article.php3?id_article=127).

9 - Ce principe signifie que la preuve peut être administrée par toute voie de droit, et qu'il appartient au juge d'apprécier ultimement, au cas par cas, leur régularité et leur force probante.

civil – où le test peut être admis au titre de témoignage ou de présomption de l'homme ; et qu'en conséquence, une réglementation de ceux-ci par arrêté royal était peu opportune. Mieux valait, en tout état de cause, abandonner au juge le pouvoir d'appréciation des éléments qui lui étaient soumis<sup>10</sup>.

Il importe de mentionner qu'entre 2000 et 2005, le MRAX (Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie), alerté par des victimes, a conduit une large opération de tests de situation visant à dénoncer les discriminations dans des lieux de loisirs ciblés<sup>11</sup> : des couples européens, non européens et mixtes, vêtus de manière similaire, adoptant tous un comportement irréprochable, se présentaient tour à tour à l'entrée d'une discothèque et observaient la réaction des portiers. La conclusion de ces tests était prévisible : les hommes (et non les femmes) d'origine étrangère se voyaient, avec récurrence, refuser l'entrée de l'établissement sous le motif invoqué « sur mesure » qu'ils devaient être accompagnés ou posséder une carte de membre de l'établissement. La fréquence de la mise à l'écart des personnes d'apparence étrangère, conjuguée à l'argument-prétexte qui leur était opposé, ne permettait aucun doute : l'enquête pointait l'existence d'une véritable politique de discrimination « raciale » dans le chef de certains tenanciers. Le MRAX dut toutefois regretter que les plaintes déposées au pénal, étayées par les tests menés, avaient pour la plupart été classées sans suite par le Parquet. Le principal argument invoqué à l'appui de ces décisions n'était, en l'espèce, pas l'irrecevabilité du *testing* en matière

pénale, mais bien la difficulté d'imputer l'infraction : il s'avérait complexe de poursuivre pénalement les personnes morales et d'identifier une personne physique responsable en raison des changements fréquemment opérés au sein de la direction des discothèques.

## L'opposition des organisations patronales et de propriétaires

Instructives également furent les critiques véhémentes émanant des organisations patronales, des associations de propriétaires et des partis libéraux (idéologiquement à droite) au gouvernement. Le *testing* fut qualifié tour à tour, et par le Premier ministre lui-même, de technique « d'espionnage », « d'infiltrage » et de « délation »<sup>12</sup>. Ce registre sémantique révèle sans détour la crainte, auprès des acteurs économiques, d'une surveillance continue de leurs faits et gestes. Pareil scénario serait en effet peu souhaitable, au regard du droit au respect de la vie privée des individus ; il n'en est pas moins irréaliste tant est absente la volonté d'échafauder un tel système d'« espions » omniprésents.

L'agitation de ce spectre a toutefois de quoi nous laisser songeur. En effet, on ne peut nier la dynamique paradoxale selon laquelle la surveillance de « délinquants potentiels » suscite souvent la suspicion plutôt que de rassurer ceux au bénéfice de laquelle elle est organisée<sup>13</sup> : en d'autres termes, celui qui surveille et a pour mission de détecter d'éventuelles violations peut avoir tendance à tout interpréter sous l'angle de la tentative ou de la commission d'une infraction.

10 - « Discriminations : ça arrive près de chez vous », *La Chronique de la Ligue des droits de l'Homme*, n° 111, septembre-octobre 2005, p. 6.

11 - MRAX (2005), « Encore et toujours », [http://www.mrax.be/article.php?id\\_article=67](http://www.mrax.be/article.php?id_article=67). L'opération avait été baptisée « La direction se réserve le droit d'entrée », 26 avril.

12 - Voir le journal quotidien flamand *De Standaard* du 25 mars 2005.

13 - Surveillance Studies Network (2006), *A Report on the Surveillance Society*, for the Information Commissioner, septembre, 98 p., p. 3.

Pour diminuer ce risque, la doctrine a d'emblée précisé qu'un *test de situation* ne pourra être mené que là où une victime s'est préalablement signalée, et non de façon purement proactive et hasardeuse : cette précision méthodologique est essentielle.

Les agents économiques ajoutèrent au cahier de doléances un second élément. L'exercice des tests de situation ne serait rien de moins qu'une tromperie, un piège tendu, un procédé déloyal. Il saboterait tout climat de confiance nécessaire pourtant aux bonnes relations commerciales ; leur mise en œuvre générerait des insinuations inacceptables à l'égard des entrepreneurs. L'argument n'est pas dénué d'audace dès lors que des récentes études consacrées à l'analyse des discriminations sur le marché de l'emploi démontrent malheureusement que cette méfiance n'est pas sans fondement<sup>14</sup>. Ainsi, les opposants au *testing* semblent oublier que le recours à celui-ci s'impose pour apporter la démonstration, en droit, de discriminations dont l'existence est suspectée. Plutôt que de miner la qualité des relations économiques, les *tests de situation* contribuent dès lors à mener une lutte anti-discriminatoire indispensable pour démocratiser le marché. Il est certes inconfortable, pour un propriétaire, d'être pris en « flagrant délit » de discrimination raciale après avoir loué un appartement à un candidat « autochtone » dont le souhait de conclure le bail était purement fictif ; le sentiment de « trahison » dans le chef du bailleur émergera parfois. Mais faut-il rappeler ici, par analogie, un « précédent » d'allure semblable : il est admis, depuis quelques années déjà, qu'en vue de rééquilibrer le rapport de force entre recruteur et candidat par exemple, peut être reconnu au second un droit de se taire sur son

14 - Voir notamment le rapport de synthèse de janvier 2005 *Discriminations des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale*.

appartenance identitaire, voire de se détourner de la vérité. Ainsi, le droit de la femme enceinte de dissimuler sa grossesse au moment de l'embauche est bien établi dans la jurisprudence, tant nationale qu'europpéenne<sup>15</sup>. On est contraint de reconnaître que la pratique consistant à « négocier avec la réalité » est malheureusement parfois incontournable.

Toujours dans un souci de respect des principes guidant le droit au procès équitable, le parti politique de droite « Mouvement Réformateur » (MR) renchérit la critique des tests de situation en prétendant qu'ils engendraient « une véritable présomption de culpabilité » dans le chef des employeurs et propriétaires<sup>16</sup>. C'est sans compter le fait que les *tests de situation judiciaires* ne constitueront jamais une preuve en soi d'une discrimination, mais tout au plus l'occasion d'un aménagement de la charge probatoire. Ce partage de la preuve, prévu par les directives européennes d'égalité de traitement, organise deux étapes successives. La victime d'une discrimination est d'abord tenue de présenter des éléments de preuve – *testing* ou autres – permettant de présumer l'existence d'une discrimination. Ensuite, et à la condition que le juge ait estimé le commencement de preuve suffisamment convaincant, le défendeur devra prouver l'absence de discrimination dans son chef. La Fédération des entreprises de Belgique (FEB) persista toutefois à prétendre que le dépôt d'un test de situation laissait « très peu de possibilités pour les employeurs de prouver leur bonne foi »<sup>17</sup>.

15 - Voir notamment Trib. Trav. Anvers, 25 mai 1990, *Chr. D. S.*, 1995, p. 223 ; Cour Trav. Liège, 8 novembre 1991, *J.T.T.*, 1992, p. 258. Voir également, quant au secret sur l'état de santé, Trib. Trav. Bruxelles, 30 novembre 2006, <http://www.diversite.be>.

16 - « Lutter contre les discriminations », 12 avril 2005, disponible sur [http://www.mr.be/News/12-04-05\\_MR-lutte-contre-discriminations.php](http://www.mr.be/News/12-04-05_MR-lutte-contre-discriminations.php).

17 - *La Libre Belgique*, 25 mars 2005.

Ce dernier constat nous suggère plusieurs réflexions. Imaginons un propriétaire tenté de déclarer, de façon mensongère, à un candidat locataire handicapé que l'appartement mis en location est déjà loué. La formule serait utilisée pour éviter d'annoncer frontalement que le candidat n'inspirait pas confiance. Le propriétaire craindrait en effet que pareille franchise se retourne contre lui : dans une attitude de victimisation, le candidat évincé pourrait refuser de croire que le refus ostentatoire de louer n'ait aucun lien avec son handicap. Si la vacance de l'appartement est dévoilée par un test de situation (un coup de téléphone d'un ami de la personne handicapée), le propriétaire pourra-t-il convaincre le juge de sa bonne foi ? En filigrane, telle est probablement l'interrogation de la FEB. On y répondra qu'il ne fait aucun doute que la juridiction saisie devra toujours veiller à ne pas condamner un individu sur la base d'un témoignage unique.

Il est en revanche vrai que, plus le test de situation sera étayé de témoignages convergents, moins nombreux seront les arguments convaincants permettant de justifier que les mises à l'écart systématiques sont étrangères à une pratique discriminatoire. Il n'en demeure pas moins que cette pratique systémique peut être menée « inconsciemment » par un individu, arguant sincèrement de son absence de volonté de discriminer. En effet, le traitement discriminatoire est souvent cognitif et inconscient plutôt que motivationnel : il résulte d'un processus de production de connaissances, mené en amont d'une prise de décision (exemple : les étrangers seraient « statistiquement » moins ponctuels ; les femmes moins engagées dans leur travail, etc.)<sup>18</sup>. L'homme n'est pas un être parfaitement transparent à lui-

même, en éveil constant quant aux biais susceptibles d'influencer ses prises de position. Mais, bien que de bonne foi, le recruteur devra ici accepter de réviser ses « représentations discriminatoires » révélées par le test de situation, et modifier dès lors ses pratiques futures.

L'atteinte inacceptable à la liberté « d'embaucher les travailleurs de son choix » constituait ainsi l'ultime critique adressée par les chefs d'entreprise au *testing*<sup>19</sup>. Elle est infondée. Le droit de ne pas être discriminé, auquel le test de situation confère une « efficacité contentieuse », limite légitimement, et à la marge, la liberté contractuelle. En outre, le juge accompagnera rarement ses décisions de condamnation – à la suite d'un test de situation accablant – d'un acteur économique, de l'imposition d'un co-contractant déterminé. Il n'est, en revanche, pas exclu que, par crainte d'être condamné à la suite d'un *testing*, les employeurs décident d'eux-mêmes d'aménager leur liberté contractuelle, en prévoyant dans leur entreprise le recrutement proportionnel des groupes traditionnellement discriminés<sup>20</sup>...

Bien qu'il faille prendre les critiques du test de situation au sérieux, aucune d'entre elles ne nous conduit à rejeter d'emblée le procédé : elles sont tout au plus utiles pour baliser les conditions de son admissibilité et de sa force probante.

19 - Voir l'édito de l'hebdomadaire de l'Union des classes moyennes : Mené R. (2005), « Respectez nos libertés ! », *Unions & Actions*, n° 13, 1<sup>er</sup> avril, disponible sur : [http://www.ucm.be/ucm/ewcm.nsf/\\_/C79195DDEDF2C223C1256FD600517829](http://www.ucm.be/ucm/ewcm.nsf/_/C79195DDEDF2C223C1256FD600517829).

20 - Les firmes américaines avaient ainsi mis en place, dès les années 1970, des actions positives pour éviter d'être condamnées pour discrimination indirecte.

18 - Krieger (1995).

## « Test de récurrence » et « test de comparabilité » : de quelques moyens pour renverser la charge de la preuve

Pour diverses raisons, la législation belge anti-discrimination fit l'objet d'une profonde refonte en 2007, engendrant une nouvelle trilogie législative fraîchement publiée : une loi tendant à lutter contre certaines formes de discriminations<sup>21</sup> (transposant essentiellement la directive 2000/78/CE, et héritière de la loi du 25 février 2003 abrogée) ; une législation spécifique consacrée à la non-discrimination sur la base de la prétendue race et de critères assimilés<sup>22</sup>, « réceptacle » unique à la directive 2000/43/CE et aux autres obligations internationales qui pèsent sur la Belgique en matière de lutte contre la discrimination raciale ; et enfin, une législation spécifique consacrée à la non-discrimination sur la base du genre (et des motifs apparentés que sont la grossesse, l'accouchement et l'état de transsexualité)<sup>23</sup>, transposant la législation communautaire adoptée sur la base de l'article 141 TCE ainsi que la directive 2004/113/CE.

Les travaux préparatoires de ces trois lois relevèrent de concert que les débats menés autour du test de situation ont détourné notre attention du véritable problème : les victimes se heurtant constamment à des obstacles probatoires, il importe désormais d'imaginer, parallèlement au *testing*, et avec flexibilité, d'autres éléments qui peuvent constituer une présomption

de discrimination. Ce souci prolonge, en quelque sorte, les questions préjudicielles adressées par la Cour du Travail de Bruxelles le 24 janvier 2007 à la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE)<sup>24</sup>. En l'espèce, les faits soumis initialement à la juridiction belge remontaient à 2005 lorsqu'il fut révélé, par le biais de la presse, que le dirigeant de la société Firma Feryn refusait publiquement d'embaucher des Marocains dans le secteur de la pose de portes de garage : il craignait ouvertement que sa clientèle « ne veuille pas de monteurs étrangers ou d'origine étrangère ». En mai 2007, une concertation avait été organisée entre le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR)<sup>25</sup> et l'entreprise Feryn. Au cours de l'entretien, Feryn s'engagea à mettre en place une série de mesures de réparation : donner à l'avenir à chaque candidat, sans tenir compte de l'origine, une chance égale dans la procédure de sélection, mettre en œuvre la première étape d'un plan de diversité et, enfin, envoyer toutes les offres d'emploi au service public de placement des travailleurs en Flandre (le VDAB). À la fin de l'année 2005, le VDAB n'avait enregistré aucune offre d'emploi bien que, depuis avril 2005, des postes soient restés vacants au sein de l'entreprise litigieuse<sup>26</sup>. Un contentieux judiciaire, introduit par le CECLR, s'en suivit en vue de mettre un terme aux vraisemblables discriminations directes subséquentes aux déclarations du dirigeant de Firma Feryn. Avant de trancher le litige, la Cour du Travail souleva toutefois la question de savoir ce qu'il faut notamment entendre par les « faits qui permettent de présumer

21 - Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007, ci-après « loi anti-discrimination ».

22 - Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, *M.B.*, 30 mai 2007, ci-après « loi anti-racisme ».

23 - Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, *M.B.*, 30 mai 2007, ci-après « loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes ».

24 - Cour Trav. Bruxelles (réf. 1<sup>er</sup> ch.), 24 janvier 2007, inédit.

25 - Organisme public de lutte contre les discriminations en Belgique, correspondant à la HALDE en France. Pour plus d'informations sur le CECLR, voir van der Plancke V. (2005), p. 38-43.

26 - Voir l'historique du dossier Feryn sur le site du CECLR :

[http://www.diversiteit.be/CNTR/FR/about\\_the\\_center/press/cntr\\_press\\_07-01-24Fr.htm](http://www.diversiteit.be/CNTR/FR/about_the_center/press/cntr_press_07-01-24Fr.htm).

l'existence d'une discrimination directe », visés à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2000/43/CE. Le juge belge interrogea concrètement la CJCE sur la sévérité dont une juridiction nationale doit faire preuve dans l'appréciation des faits qui peuvent faire naître une telle présomption (la liste suivante présente certaines des questions préjudicielles adressées à la CJCE) :

■ dans quelle mesure *des faits antérieurs de discrimination* (déclaration publique de critères de sélection directement discriminatoires en avril 2005) constituent-ils des « faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe » ?

■ en d'autres termes, suffit-il – compte tenu des faits du litige au principal – pour faire naître la présomption (qu'un employeur applique et continue d'appliquer une politique d'embauche discriminatoire), qu'en avril 2005, en réponse à la question de savoir si, en tant qu'employeur, il ne traite pas de la même manière les allochtones et les autochtones, ce dernier réponde publiquement : « Je dois répondre aux exigences de mes clients. Si vous me dites 'je veux tel produit ou je veux ceci ou cela', et que je vous dis 'je ne le fais pas, je fais venir ces gens', vous me répondrez 'je ne veux pas de votre porte'. (...) Ce n'est pas moi qui ai créé ce problème en Belgique. Je veux faire tourner ma société et qu'à la fin de l'année, le chiffre d'affaires soit atteint ! ».

■ *un seul fait* suffit-il pour faire naître une présomption de discrimination ?

■ compte tenu des faits du litige principal, une présomption de discrimination commise par l'employeur peut-elle être déduite de la seule embauche de monteurs autochtones par une société liée à cet employeur ?

De la même manière, le juge belge questionna la CJCE sur l'exigence que doit exercer une juridiction nationale dans l'appréciation de la preuve contraire devant être produite par le suspect. Ainsi, une présomption de discrimination peut-elle être renversée par la seule et simple déclaration de l'employeur faite à la presse selon laquelle il ne commet pas ou plus de discrimination et que les monteurs allochtones sont les bienvenus ; et/ou par la simple déclaration de l'employeur que chez lui, à l'exception de la société sœur, tous les postes vacants de monteurs ont été pourvus ; et/ou par la déclaration selon laquelle une femme de ménage tunisienne a été engagée ? La présomption peut-elle en outre être renversée par l'embauche effective de monteurs allochtones, compte tenu des faits du litige principal ?<sup>27</sup>

Nous avons précédemment relevé la préoccupation des employeurs estimant que le test de situation ne leur laissait qu'une marge trop faible pour justifier les faits – en apparence discriminatoires – révélés par le test. L'enjeu – classique – est de taille : plus large est le spectre de justifications admissibles, moins forte est la protection du droit de ne pas être discriminé. Les garanties matérielles (interdiction de la discrimination directe) et les mécanismes procéduraux destinés à en assurer la protection sont indissociables<sup>28</sup>.

Au 1<sup>er</sup> juin 2007, la Cour de Justice des Communautés européennes n'avait bien entendu pas encore répondu aux questions préjudicielles posées ; ses enseignements demeurent très attendus. Dans l'intervalle toutefois, les trois

27 - Affaire C-54/07 - Demande de décision préjudicielle présentée par l'Arbeidshof (Cour du Travail) de Bruxelles (Belgique) le 6 février 2007 — Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/NV Firma Feryn, J.O. C 82 du 14.4.2007, p. 21-23.

28 - De Schutter (2003).

législations belges du 10 mai 2007 ont déjà précisé que, parmi les faits permettant de présumer l'existence d'une « discrimination directe », sont compris, *entre autres*, mais pas exclusivement :

1) les éléments qui dévoilent *une certaine récurrence de traitement défavorable* à l'égard de personnes partageant un critère protégé ; entre autres, *différents signalements isolés faits* auprès, soit de l'un des groupements d'intérêts (organisation non gouvernementale, syndicats, etc.), soit du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ou de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes (selon que le critère prohibé de distinction est le sexe ou tout autre critère) ;

2) les éléments qui révèlent que la *situation de la victime du traitement plus défavorable est comparable avec la situation de la personne de référence*<sup>29</sup>.

Le législateur déclare s'être directement inspiré de la jurisprudence européenne en matière de discriminations salariales entre les femmes et les hommes pour formuler cette nouvelle disposition<sup>30</sup>, introduisant ce qui fut rapidement qualifié de « test de récurrence » et de « test de comparabilité ». Ces derniers sont logiquement repris, pour les trois législations belges, dans leur titre respectif dédié à la « charge de la preuve »<sup>31</sup>, titres s'appliquant à toutes les procédures juridictionnelles – civiles et sociales – à l'exception des procédures pénales<sup>32</sup>. Cette structure uniforme des nouvelles législations ne signifie en aucun cas que ces différents tests seraient

irrecevables devant les juridictions pénales, mais bien uniquement, qu'en raison de la présomption d'innocence attachée au suspect, la force probatoire de ces méthodes y sera appréciée avec circonspection<sup>33</sup>.

Il est également deux autres conséquences du fait que les tests de récurrence et de comparabilité s'inscrivent entièrement dans le cadre du règlement de la charge de la preuve. Premièrement, ces tests ne pourront être utilisés qu'à l'occasion d'un cas concret (présumé) de discrimination – *ex post* donc – et non comme un procédé visant à rechercher proactivement des faits discriminatoires tout azimut : ce dernier serait dépourvu de toute légitimité devant les tribunaux. Deuxièmement, les présomptions de discrimination créées à l'issue de ces tests ne seront jamais irréfragables : le juge conserve toujours une latitude décisionnelle.

Une chose est certaine : l'arsenal législatif belge actuel ni cite plus, mais n'exclut en aucun cas le recours au test de situation. En effet, les éléments énoncés dans les lois respectives le sont à titre éminent exemplatif<sup>34</sup>. On s'interrogera toutefois utilement sur la question suivante : les tests de comparabilité et de récurrence se superposent-ils au test

33 - Sur l'admissibilité de « présomptions de culpabilité » en matière pénale, voir néanmoins les arrêts suivants : Cour eur. D. H., *Salabiaku c. France* du 7 octobre 1988 ; *Pham Hoang c. France* du 25 septembre 1992 ; *Phillips c. United Kingdom* du 5 juillet 2001.

34 - Les travaux préparatoires des lois belges énumèrent d'ailleurs d'autres éléments pouvant constituer une présomption de discrimination, tels le manque de transparence du processus décisionnel d'un employeur (*Danfoss* (C - 109/88, 17 octobre 1989)) ou les « *smoking gun statements* » (questions non pertinentes lors d'un entretien de sélection, remarques vexatoires précédant un licenciement, etc.). Au-delà de la jurisprudence européenne, le législateur se déclare ouvert à toute jurisprudence internationale ou nationale étrangère. L'« *inference of direct discrimination* », telle que développée par la Cour Suprême américaine, pourrait donc inspirer utilement le juge belge. Voir US Supreme Court, *McDonnell Douglas Corp. V. Green*, 411 U.S. 792 (1973), et la jurisprudence subséquente.

29 - Art. 30 § 2 de la « loi anti-racisme » ; art. 28 § 2 de la « loi anti-discrimination » ; art. 33 § 2 la « loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes ».

30 - *Brunnhöfer* (C-381/99, 26 juin 2001) ; *Danfoss* (C - 109/88, 17 octobre 1989) ; *Royal Copenhagen* (C - 400/93) ; *Enderby* (C-127/92, 1993).

31 - Voir les Titres V respectifs de la loi « anti-racisme », de la loi « anti-discrimination » et de la loi « pour l'égalité entre les femmes et les hommes ».

32 - Voir les art. 29 de la « loi anti-racisme » ; art. 27 de la « loi anti-racisme » ; art. 32 de la « loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes ».

de situation, ou, tout en se distinguant étroitement de lui, fournissent-ils des indices méthodologiques quant à la manière dont il devrait être conduit ?

### Le test de comparabilité (ou la méthode « par élimination »)

Le législateur belge a jugé utile de stipuler expressément la possibilité pour la victime de « renverser » la charge de la preuve par le biais d'un test de comparabilité. La méthode consiste à apporter des éléments suffisamment convaincants afin d'établir la *comparabilité* des situations entre la prétendue victime de discrimination et une « personne de référence » (celle-ci ne partageant pas le critère protégé) : en prouvant en détail la comparabilité de ces deux personnes, on élimine tous les facteurs qui auraient légitimement permis de justifier une différence de traitement entre elles. En supprimant ces facteurs, il ne reste plus qu'une seule variable explicative de l'inégalité de traitement, soit une différence fondée sur un critère protégé (genre, race, etc.).

La démonstration – observée d'ailleurs strictement dans la mise en place d'un test de situation – n'a pas de quoi surprendre. Plus encore, elle semble superfétatoire dès lors qu'il ne peut jamais y avoir de questionnement sur l'existence d'une discrimination sans procéder préalablement à une opération de comparaison. En effet, le principe de non-discrimination stipule que seules les personnes placées dans une situation comparable doivent être traitées de la même façon. L'égalité – et son corollaire le principe de non-discrimination – sont donc comparatifs par nature, contingents, dérivant leur source et leurs limites du traitement réservé aux autres ; si les libertés sont généralement *individuelles*,

l'égalité est *sociale*<sup>35</sup>. L'égalité n'émergeant que par l'apparition de « l'autre », comparaison et non-discrimination sont assurément deux notions consubstantielles : « il ne peut y avoir d'égalité sans comparaison alors que comparer c'est déjà rassembler ce qui se rassemble et séparer ce qui se distingue »<sup>36</sup>.

La question complexe à se poser est dès lors la suivante : que signifie, au regard du principe de non-discrimination, la comparabilité de deux personnes ? Les situations occupées par deux individus s'avéreront toujours comparables/similaires au regard de tel critère élu, et différentes à bien d'autres égards. La (dis)similarité des personnes et des situations n'existe pas en soi, mais bien uniquement en fonction de l'objet ou du but de la règle qui doit leur être appliquée également. La comparabilité ne peut être établie qu'à la suite d'une opération de catégorisation, créant des « classes d'équivalence »<sup>37</sup> ; elle suppose l'articulation de « standards de traitement » – une règle précisant le traitement à accorder aux personnes dans telle situation (exemple : « les emplois vacants doivent être octroyés aux plus compétents ») – en référence à laquelle deux individus sont similaires (parce qu'ils satisfont tous deux pleinement au « standard »). En d'autres termes, l'égalité requiert la comparabilité préalable de *deux personnes en référence à un critère externe* (un « standard de traitement ») qui spécifie le point relevant suivant lequel ils sont similaires ou différents ; en application du principe de non-discrimination, ils devront recevoir un traitement identique<sup>38</sup>.

N. Bobbio précise, à son tour, que rechercher l'égalité de traitement entre

35 - Westen (1982), p. 563.

36 - Hernu (2003), p. 423.

37 - Hernu (2003), p. 315.

38 - Westen (1982), p. 552.

les personnes nécessite la combinaison analytique de facteurs d'importance égale : « a) les sujets entre lesquels il s'agit de répartir les biens ou les charges ; b) les biens ou les charges à répartir ; c) le critère d'appréciation des situations. (...) On obtient une multitude de types de répartition qui tous peuvent se dire égalitaires bien qu'ils diffèrent notablement les uns des autres »<sup>39</sup>. Ainsi, choisir les mérites ou les compétences pour distribuer les emplois, mais les besoins pour garantir les soins de santé, revient simplement à affirmer que le « critère substantiel » qui définit dans quelle mesure les personnes sont comparables sera l'équivalence des mérites dans un cas et celle des besoins dans l'autre. Dans le marché du travail, seuls ceux qui peuvent arguer de mérites équivalents seront jugés comparables et auront le droit d'être traités de façon égale au moment d'une embauche, de l'octroi d'une promotion ou d'un licenciement : une femme ne pourra prétendre être victime de discrimination sexuelle si l'homme embauché était nettement plus qualifié qu'elle. Dans le marché locatif, tous les candidats locataires jouissant de revenus suffisants pour payer le loyer mensuel pourront faire valoir la comparabilité de leurs situations.

Ces constats appellent quelques considérations. Malgré la comparabilité de leur situation, certaines personnes ne recevront *in fine* pas toujours de traitement égal, sans pourtant être victimes de discrimination. Ainsi, dès lors que le nombre de candidats appartenant à une même catégorie

39 - Voir Bobbio N. (1992), « Égalité et différence, le clivage décisif », *Esprit*, p. 24. Dans un sens similaire, M. Walzer rapporte que la question de la justice consiste à savoir « sous quels rapports sommes-nous les égaux les uns des autres ? » (p. 14), à savoir de quelle manière nous entrons en relation les uns avec les autres par l'intermédiaire des biens sociaux. Il identifie ensuite trois principes de répartition des biens sociaux : le libre échange, le mérite et le besoin. Voir Walzer M. (1997), *Sphères de justice, une défense du pluralisme et de l'égalité*, Paris, Le Seuil, p. 46-54.

(les « individus compétents pour tel ou tel poste ») est généralement plus élevé que les places disponibles, il faudra composer avec le fait suivant : bien qu'une considération égale doit être accordée à chaque candidature présentant les qualifications suffisantes, tous les membres compétents ne seront pas récompensés de la même façon. Inévitablement, certains seront recrutés, d'autres pas. Il en va de même pour l'allocation des logements ou tout autre bien frappé de rareté. Plus encore, l'employeur n'est jamais contraint de conclure un contrat avec le candidat le plus qualifié, ni le bailleur avec l'individu le plus aisé : la liberté contractuelle leur permet de s'écarter de la règle traditionnelle de répartition des emplois ou des logements, tant qu'ils ne s'adosent pas sur des critères jugés discriminatoires. En revanche, rien ne justifierait qu'un homme et une femme qui accomplissent un travail égal reçoivent des salaires différents puisqu'ils sont dans une situation comparable au regard de l'identité de leur tâche et des critères de rétribution financière. En effet, dans ce cas, ni le critère de rareté ni la liberté contractuelle ne sont en jeu.

On constatera d'ailleurs que les travaux parlementaires relatifs au « test de comparabilité » mentionnent, pour illustrer cette méthode, des arrêts de la CJCE concernant exclusivement l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins, tel l'arrêt *Brunnhofe*<sup>40</sup>. Dans ce dernier, la CJCE a classiquement jugé qu'il existe une présomption de discrimination lorsqu'un travailleur prouve (i) qu'il/elle reçoit une rémunération inférieure à celle de la personne de référence (de l'autre sexe) et (ii) qu'il/elle effectue en réalité un travail égal ou équivalent à celui de la personne de référence. Dans ce cas, il incombera à l'employeur de prouver

40 - *Brunnhofe* (C-381/99, 26 juin 2001).

qu'aucune violation à l'interdiction de discrimination n'a été commise. L'auteur présumé ne devra pas nécessairement établir un fait négatif (l'absence de rémunération inférieure en raison du sexe) pour démontrer l'absence de discrimination. Il pourra tenter d'alléguer que la personne de référence ne se trouve en réalité pas dans une situation identique ou équivalente (quant au niveau d'études requis, etc.) à la prétendue victime de discrimination. Dans les rares cas autorisés, l'auteur présumé pourra également avancer que la différence de traitement sur base d'un critère prohibé de distinction reçoit une justification objective et raisonnable<sup>41</sup>.

Prônant fermement la flexibilité de la preuve, le législateur belge s'est abstenu de fournir des orientations plus précises sur certains aspects du test de comparabilité. Ainsi, la personne de référence peut-elle être construite *in abstracto*, ou doit-elle exister *in concreto* ? Admettre le « test de comparabilité » entre une victime et une personne de référence « abstraite » (celle qui satisferait pleinement au « standard de traitement ») serait utile en ce que cela élargirait la perspective probatoire. Par ailleurs, lorsqu'elle est « concrète », il faut s'assurer que *la personne de référence* choisie est représentative : dans cette hypothèse, il est dès lors évident que la présomption de discrimination sera renforcée lorsque la victime peut désigner plusieurs personnes de référence se trouvant dans la même situation et ayant été mieux traitées. Le sort systématiquement favorable réservé en exclusivité aux personnes non dotées du critère « stigmatisant » permet d'imputer le constat, non pas au hasard ou à la (mal)chance, mais bien à une « politique » discriminatoire. Tant la comparabilité indispensable des

situations que le caractère répétitif de l'épreuve marquent la similarité avec le test de situation.

## Le test de récurrence

Dans le cadre du *test de récurrence*, la présomption de discrimination est suscitée à la lumière de données « stockées » dont ressort un « canevas de traitement *quasi systématiquement* défavorable » à l'encontre de personnes partageant la même caractéristique sensible que la personne prétendument discriminée<sup>42</sup>. En démontrant qu'il existe chez un certain individu (employeur, etc.) ou une instance (entreprise, etc.) une telle récurrence caractérisée, on fait naître la présomption que le traitement défavorable d'un travailleur homosexuel, par exemple, est vraisemblablement fondé sur son orientation sexuelle. En d'autres termes, le « canevas de traitement défavorable » fournit du matériel informationnel qui rend admissible le lien de causalité entre le traitement inégal et le critère protégé.

Pour constater une récurrence de traitement défavorable, il peut être tenu compte des faits ou données antérieurs, simultanés ou postérieurs à la commission de la discrimination présumée. Concrètement, une telle récurrence pourra entre autres être constatée par des témoignages de personnes partageant le même critère protégé que celui de la victime et qui déclarent avoir été soumises à un traitement défavorable comparable ; des témoignages d'individus ayant pu constater le traitement défavorable d'autres personnes partageant le même critère protégé que celui de la victime ; ou encore, des données générales ou spécifiques (telles des

41 - Il en est ainsi lorsque le critère prohibé de distinction est constitutif d'une exigence professionnelle essentielle et déterminante.

42 - Rapport de la Commission de la Justice de la Chambre, 2006-2007, p. 75 et suivantes.

statistiques) révélant un traitement défavorable de personnes partageant un critère déterminé<sup>43</sup>. On citera aisément comme exemple une victime présumée de discrimination raciale à l'entrée d'une boîte de nuit non saturée qui allègue, à travers divers témoignages collectés, que les personnes de couleur sont quasi systématiquement refusées à l'entrée.

Bien que le test de récurrence couvre des cas de figure plus nombreux que le test de situation, l'affiliation entre ces deux procédés est nette. Pour l'un comme pour l'autre, il n'est *a priori* pas requis que les témoins soient spontanément sur le terrain : ils peuvent être convoqués artificiellement par la personne qui se pense victime de discrimination et qui souhaite, à cette fin, vérifier si la mise à l'écart des personnes caractérisées par le même critère qu'elle est systématique ou, au contraire, sporadique et inexplicable. En d'autres termes, les « acteurs-témoins » sollicités peuvent fictivement – à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre du test de situation – souhaiter entrer dans la discothèque ou postuler à un emploi. Le test de récurrence et le *testing* se distinguent toutefois *a priori* par l'angle de vue adopté. Le *testing* est construit de telle façon qu'il permet théoriquement d'égaliser tous les paramètres qui influencent une procédure de sollicitation (d'un logement, d'un emploi, etc.). La discrimination est dès lors mesurée comme une différence résiduelle (qui ne peut être justifiée par les variables rationnelles recensées) : elle seule permet d'expliquer le traitement plus favorable réservé au « partenaire expérimental » à l'issue de l'« audit par couples ». Le test de récurrence se focalise, pour sa part, non pas sur le

sort plus favorable des uns au détriment des autres, mais bien sur le traitement systématiquement défavorable de personnes appartenant à tel groupe cible : ce sont exclusivement ces dernières qui constitueront le *pool* de témoins. Demeure à savoir si cette apparente différence de logique sera significative. En effet, pour emporter la conviction, le test de récurrence ne pourra faire l'économie de la vérification suivante : les témoins sollicités satisfaisaient-ils raisonnablement aux conditions légitimes d'accès à tel emploi, tel logement ou tel lieu de loisir ? En d'autres termes, étaient-ils comparables et substituables à ceux qui ont effectivement accédé aux « biens publics » convoités ?

Quelques questionnements méthodologiques demeurent : il appartiendra au juge de les éclaircir en déterminant, dans chaque cas, les éléments conditionnant la validité du test de récurrence. Ainsi, la loi belge évoque une « certaine récurrence » et « différents signalements » (isolés mais convergents) de traitements défavorables à l'égard de tel groupe ciblé, nécessaires pour constituer une présomption de discrimination d'un de ses membres. Elle ne précise toutefois pas l'intensité exigée de la répétition, le nombre significatif de signalements devant être enregistrés ou leur séquence : l'écart temporel entre plusieurs signalements différés sera-t-il calibré sur les règles de prescription ? Dans l'affirmative, n'y a-t-il pas un risque que l'auteur présumé de discrimination oublie les circonstances entourant le fait ayant conduit au premier d'entre eux ? Par ailleurs, si le CECLR ou le MRAX se voient dépositaires d'un signalement concernant telle entreprise, doivent-ils informer cette dernière du « stockage » de données à son encontre ? Il faudra enfin veiller à ce que l'auteur d'un signalement soit averti de ceux qui (aur)ont été déposés antérieurement ou postérieurement, afin de lui laisser le loisir d'un éventuel dépôt de plainte ; cela nécessitera un système

43 - L'enseignement de la CJCE, dans son arrêt Enderby (1993) est ici utile à rappeler : « Le juge appliquant le principe de l'égalité de traitement évaluera si les statistiques présentées à lui sont valides, c'est-à-dire si elles se réfèrent à un nombre suffisant d'individus, elles ne reflètent pas des phénomènes purement fortuits, supposés ou hypothétiques, et qu'elles semblent être d'une importance significative ».

de centralisation des informations qui pourront avoir été enregistrées au sein d'organes distincts.

L'intersection des tests de comparabilité et de récurrence, respectivement, avec le test de situation est certaine. Le premier met l'accent, par le biais du caractère répétitif, sur le traitement plus favorable du « groupe majoritaire », le second sur le traitement défavorable du groupe minoritaire, tandis que le test de situation les synthétise par la présentation – idéalement réitérée – de « couples mixtes ». En apparence plus souples, les tests de comparabilité et de récurrence, seraient également moins intrusifs dès lors que la dimension « fictive » semble moins présente<sup>44</sup>.

## Conditions de recevabilité et force probante du test de situation

Le test de situation avait explicitement été introduit dans la loi de 2003 pour garantir aux praticiens qu'il serait accepté comme preuve dans les prétoires. À la suite du concert de critiques, le législateur jugea en 2007 que cette inscription n'était en réalité pas indispensable : il ne faisait pas de doute que le *testing* était un mode de preuve autorisé parmi d'autres, moyennant le respect de certaines conditions qui devront être examinées minutieusement par le juge saisi du dossier. Il fut admis que détailler, en amont par voie légale, les modalités relatives au *testing* aurait eu un effet contre-productif. C'est désormais au

44 - Ces premières appréciations sont néanmoins émises avec la réserve requise. À ce stade, en effet, la portée des tests de comparabilité et de récurrence n'est pas pleinement éclaircie.

juge seul qu'il appartiendra d'écarter le *testing* qui entacherait de manière irrémédiable le caractère équitable du procès.

## Conditions de recevabilité : tel est pris qui croyait prendre...

La recevabilité du *testing* sera conditionnée à la compatibilité de sa mise en œuvre avec les libertés et droits fondamentaux des personnes ou entreprises testées : seront principalement en jeu leurs droits à la vie privée et au procès équitable. En vertu de l'horizontalité croissante des droits fondamentaux, ceux-ci devront être respectés par les particuliers qui, se substituant aux forces policières et autres agents publics, s'investissent activement dans la recherche de preuves<sup>45</sup>.

La Cour européenne des droits de l'Homme a jugé à plusieurs reprises que le fait d'introduire auprès d'un individu une personne ayant une identité fictive, dans le seul but de surprendre l'illégalité, ne constitue pas en soi une ingérence dans la « vie privée »<sup>46</sup> ; à condition, bien entendu, que le *testing* ne soit pas mené dans un lieu purement privatif, tel le domicile de l'auteur présumé. La Cour a par ailleurs précisé que la surveillance des actions d'un individu dans un espace public n'interférera pas dans ce droit lorsque les données ne

45 - Van der Plancke V. et Van Leuven N. (2007), « La privatisation du respect de la Convention : faut-il reconnaître un effet horizontal généralisé ? », *Cinquante ans d'application de la Convention européenne des droits de l'Homme en Belgique* (dir. A. Schaus), Bruxelles, Bruylant, 65 p., à paraître.

46 - Voir notamment Cour eur. D.H., arrêt *Lüdi c. Suisse* du 15 juin 1992, §§ 36 et 40 ; Commiss. eur. D.H., req. n° 28994/95, *S.E. c. Suisse*, décision d'irrecevabilité du 4 mars 1998. Ces arrêts concernent la légalité du recours à des agents infiltrés dans certains milieux criminels.

sont pas enregistrées et conservées<sup>47</sup> ; dans le cas contraire, il faudra vérifier si l'ingérence est prévue par la loi, conforme à la poursuite d'un objectif légitime et proportionnée à celui-ci.

Encore faudra-t-il veiller à ce que le *testing* ne puisse encourir le reproche de constituer une « provocation », l'interdiction de cette dernière étant une traduction particulière de l'exigence générale de loyauté dans l'établissement de la preuve. Le principe de loyauté s'oppose à toute idée de dissimulation et de tromperie. On distingue dès lors traditionnellement la « provocation à la preuve » et la « provocation à l'infraction »<sup>48</sup>. La première est autorisée en ce qu'elle permet simplement la constatation d'une intention délictueuse préexistante ; l'agent infiltré est passif, il se limite généralement à observer. La seconde est proscrite en ce que, sans l'intervention de l'infiltré, l'acteur discriminant ne serait pas passé à l'acte<sup>49</sup>.

En ce que le *testing* ne pourra être mis en œuvre qu'à l'égard d'agents économiques sur lesquels pèsent déjà des signalements de discrimination, il constitue *a priori* une provocation à la révélation de la violation de la norme anti-discriminatoire, et non à sa commission. On peut d'ailleurs difficilement soutenir que le seul envoi du CV d'un testeur d'origine étrangère devant un recruteur, par exemple, constitue une tentation telle qu'en proie à un réflexe viscéral difficilement contrôlable, ce dernier est poussé à (re)commettre la faute...<sup>50</sup> Le fait de créer une situation artificielle et expérimentale comporte toutefois

certains inconvénients. Il n'est pas impossible que les candidats fictifs soient si stimulés à détecter la discrimination (d'autant qu'ils seraient censés recevoir au préalable une formation destinée à les rendre attentifs à toute forme de traitement discriminatoire) que, dès qu'il y a interaction humaine, ils faussent inconsciemment les résultats<sup>51</sup> ; la Cour européenne des droits de l'Homme a déjà eu l'occasion de préciser que certaines paroles échangées pouvaient être « provoquées » par la relation nouée entre l'infiltré et le suspect<sup>52</sup>. Les juridictions nationales ont par ailleurs parfois mis en cause le manque d'objectivité des témoins ayant participé au *testing*, témoins et victimes se consultant préalablement<sup>53</sup>. Il importera donc d'être attentif à cet aspect lorsque le *testing* se produit au stade de l'entretien d'embauche ou dans une négociation téléphonique avec un bailleur.

## Force probante

La force probante du *testing* sera fonction de la méthodologie suivie (respect strict de la comparabilité des situations, qualité du testeur, durée du test, etc.) et des résultats encourus.

En tout état de cause, il peut sembler opportun de fixer les objectifs et la procédure du test *par écrit*, de s'y plier rigoureusement et de transmettre, le cas échéant, ces documents au juge saisi. Confier exclusivement la conduite des tests à un huissier ou à une personne spécialement formée à cet effet serait

47 - Cour eur. D.H., arrêt *Peck c. Royaume-Uni* du 28 janvier 2003, §§ 57 et suivants. ; Cour eur. D.H., arrêt *Perry c. Royaume-Uni* du 17 juillet 2003, §§ 36 et suivants.

48 - Collet-Askri (2003), p. 1311.

49 - Cour eur. D.H., déc. *G. Calabro c. Italie et Allemagne* du 21 mars 2002, req. n° 59895/00 ; Cour eur. D.H., arrêt *Tereira de Castro c. Portugal* du 9 juin 1998, *Rec.* 1998-IV, p. 1463, spéc. §§ 42-43 et §§ 31-39 ; Cour eur. D.H., décision *Sequeira c. Portugal* du 6 mai 2003, req. n° 73557/01.

50 - MRAX (2005), 2 juin, *op. cit.*

51 - Riach et Rich (2002). Il se pourrait aussi, qu'au moment de l'entretien, les candidats témoins ne se montrent pas suffisamment motivés et crédibles auprès de l'employeur, étant donné qu'ils ne visent pas réellement la fonction pour laquelle ils postulent.

52 - Cour eur. D.H., arrêt *Lüdi c. Suisse* du 15 juin 1992.

53 - Collet-Askri (2003).

excessif<sup>54</sup>. Il faut toutefois bien admettre qu'exercé par ces derniers, le *testing* aura une valeur probante accrue<sup>55</sup>. Il faudrait dès lors veiller à ce que les testeurs « publics » ou formés par une autorité publique exercent gratuitement leur office en respectant un protocole adapté à chaque secteur (logement, emploi, etc.).

Par ailleurs, plus le *test de situation judiciaire* sera basé sur un « échantillon représentatif », plus la présomption de discrimination sera solide. L'importance de l'aspect répétitif d'une différence de traitement a, dans le même sens, été nettement mise en exergue dans le test de « récurrence » et de « comparabilité ». Cela ne signifie pas qu'un « *testing* improvisé », clichant instantanément une situation unique, soit dépourvu d'intérêt : il devra toutefois être étayé par d'autres éléments pour que la charge de la preuve soit renversée. Cette « manière de voir » a été épousée explicitement par le tribunal civil de Bruxelles dans sa décision du 3 juin 2005<sup>56</sup>. Il s'agissait en l'espèce d'un bailleur qui refusait de louer à un couple d'origine marocaine (la femme portait le voile). Ces candidats avaient pourtant déjà rencontré une kyrielle d'exigences disproportionnées (comme fournir une preuve de revenus lesquels devaient être au minimum trois fois supérieurs au loyer). Piégé par une amie – belge et blanche – du couple se faisant passer pour une locataire potentielle, le bailleur avoua sans vergogne sa préférence pour des

Belges « de souche ». La conjugaison de l'ensemble de ces éléments (*testing*, avec apparent) conduisit le juge à faire peser, sur le bailleur, la preuve qu'il n'avait pas discriminé.

Il est fort probable qu'à l'instar de l'Ombudsman suédois, le Centre pour l'égalité des chances dresse prochainement des lignes de conduite souples et non contraignantes à destination des testeurs. En Hongrie, le NEKI (Legal Defence Bureau for National and Ethnic Minorities) a également indiqué une procédure souhaitable. Premièrement, une *personne tierce* au plaignant coordonnera l'ensemble du procédé : il inventera le scénario du *testing* et sélectionnera les testeurs adéquats après avoir écouté le plaignant. Les testeurs « minoritaire » et « majoritaire » devront répondre à un questionnaire juste après avoir effectué le *testing*, au sujet des informations communiquées par le recruteur (par exemple) et le comportement de ce dernier à l'égard des testeurs (leur a-t-il serré la main ? les testeurs ont-ils dû patienter avant d'être auditionnés ? etc.). Le document sera ensuite comparé avec celui qui avait auparavant été rempli par le plaignant. Pareilles initiatives sont certes appréciables : elles pourraient constituer une source d'inspiration utile.

## Conclusion

En conclusion, les lois du 10 mai 2007 ont mis un terme à l'insécurité juridique qui nimbait le sort du test de situation. La volonté actuelle du législateur est limpide : les faits générateurs de l'acte de répartition du fardeau probatoire – dont le *testing* est une des traductions – sont

54 - Voir *supra*.

55 - L'huissier de justice sera en outre garant des droits fondamentaux : il a en effet l'obligation de refuser de contribuer à une atteinte au droit au respect de la vie privée, telle une violation du domicile. Voir Storme M. (1994-1995), « De bewijswaarde van het proces-verbaal van vaststelling van materiele feiten door een gerechtswaarder op verzoek van particulieren (art. 516 Ger. W.) en aanverwante vragen », *R.W.*, p. 345.

56 - Civ. Bruxelles, 3 juin 2005, *Tijdschrift voor Vree-mdelingen*, 2006, p. 42, note J. Kusters.

assurément pluriels, leur administration flexible (pour faire face à la grande variété et l'hétérogénéité des situations), et la place du juge centrale. Un encadrement légal strict de ceux-ci, au travers d'une liste limitative et d'une définition trop précise, risquerait d'ailleurs de placer la Belgique en contravention avec les directives communautaires dès lors que la législation nationale ferait obstacle à ce que les victimes soient suffisamment outillées.

S'il est incontestable que le test de situation demeurera un instrument utile pour détecter certaines formes de discrimination, telles celles commises à l'entrée de discothèques ou au stade de la sélection de CV, la plupart des discriminations se produisent en revanche dans un contexte si complexe que ce procédé n'aurait plus aucune utilité. Il est donc nécessaire d'imaginer sans relâche des outils alternatifs et complémentaires.

La multiplication et la diversification des faits constitutifs d'une présomption permettront en outre de se prémunir contre les stratégies adaptatives d'évitement des agents discriminant. Ainsi, pour contourner le « piège » du *testing* mené au stade de la sélection des CV, le recruteur pourrait être tenté d'augmenter l'accès des personnes traditionnellement discriminées aux entretiens d'embauche<sup>57</sup>. À ce stade, le *testing* sera plus délicat à mener valablement et l'expression des préjugés

moins détectables : car, sans aucun doute, le postulat méthodologique de la fongibilité des postulants s'effondre au moment d'un interview où nul n'échappe à sa propre singularité. Mais la technique du « *smoking gun statements* » prendra ici le relais dans les méthodes de preuve.

Il ne faut, en revanche, pas négliger le fait que l'entretien peut parfois offrir une chance d'individualisation et de négociation des compétences<sup>58</sup>. On louera alors l'aspect incitatif du *testing* : par la rencontre inédite du candidat que le spectre du *testing* aura stimulée, le recruteur embauchera parfois une personne qu'il aurait naturellement évincée si le processus d'embauche s'était limité à un tri de CV.

La question de l'adaptation du test de situation à certains défis se pose encore. Pourrons-nous imaginer l'affubler d'une méthodologique infaillible pour détecter les discriminations « multi-critères » ? Par ailleurs, soumis à une exigence renforcée de motiver chacune de leur décision, les agents économiques sont-ils correctement équipés pour en conserver les traces ?

Enfin, le souci du respect des droits fondamentaux des personnes testées devra toujours animer les testeurs. « Une société qui ruse avec ses principes est une société menacée », se plaisait en effet à rappeler Aimé Césaire.

57 - De Schutter (2001), p. 87-88.

58 - Eymard-Duvernay et Marchal (1997).

## Bibliographie

Affaire C-54/07 - Demande de décision préjudicielle présentée par Arbeidshof de Bruxelles (Belgique) le 6 février 2007 - Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/NV Firma Feryn, J.O. C 82 du 14.4.2007, p. 21-23.

Bovenkerk F. (1992), *A Manual for International Comparative Research on Discrimination on the Grounds of 'Race' and Ethnic Origin*, Genève, International Labour Organisation.

Bureau international du travail (1998), « La discrimination à l'accès à l'emploi en raison de l'origine étrangère : le cas de la Belgique », Smeesters B. et Nayer A. (éd.), *Cahiers de migrations internationales*, 23, Genève, 277 p.

Collet-Askri L. (2003), « *Testing or not testing ?* La Chambre criminelle de la Cour de cassation valide ce mode de preuve, serait-il déloyal... » (à propos de l'arrêt de la Chambre criminelle du 11 juin 2002), *Dalloz*, n° 20, p. 1309-1314.

De Schutter O. (2003), « Methods of Proof in the Context of Combating Discrimination », in Cormack, J. (ed.) *Proving Discrimination. The Dynamic Implementation of EU Anti-discrimination Law : The Role of Specialised Bodies*, Bruxelles, Migration Policy Group.

De Schutter O. (2001), *Discrimination et marché du travail. Liberté et égalité dans les rapports d'emploi*, PIE - Peter Lang, Bruxelles.

ERA - Académie de droit européen, « Proving Discrimination », [http://www.era.int/web/en/resources/5\\_1095\\_3057\\_file\\_en.4441.pdf](http://www.era.int/web/en/resources/5_1095_3057_file_en.4441.pdf).

Duguet E. et Petit P. (2003), « La discrimination à l'embauche dans le secteur financier français : une étude économétrique sur données d'audits par couples », août, 24 p., disponible sur <http://www.univ-evry.fr/PagesHtml/laboratoires/Epee/EPEE/colloques/03duguet.pdf>.

ENAR (2006), « Perspectives en mutation : le renversement de la charge de la preuve dans les procès pour discrimination raciale », juin, [http://www.enar-eu.org/fr/publication/reports/Burden\\_of\\_Proof\\_FR.pdf](http://www.enar-eu.org/fr/publication/reports/Burden_of_Proof_FR.pdf).

Eymard-Duvernay F. et Marchal E. (1997), *Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Métalié.

Hernu R. (2003), *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, LGDJ.

Krieger L.H. (1995), « The Content of Our Categories: A Cognitive Bias Approach to Discrimination and Equal Employment Opportunity », *Stanford Law Review*, vol. 47, n° 6, p. 1161-1248.

Perrouy P.-A. et Rorive I. (2005), « Réflexions sur les difficultés de preuve en matière de discriminations », *Revue du droit des étrangers*, n° 133, p. 161-175.

Rapport du 19 mars 2007 fait au nom de la Commission de la Justice par M. E. Libert relatif au projet de loi tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, au projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant

à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, au projet de loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et au projet de loi modifiant le code judiciaire à l'occasion de la loi du ... tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, de la loi du ... tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, et de la loi du ... modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, *Ch. Repr.*, sess. ord., 2006-2007, DOC 51 2720/009.

Riach P.-A. et Rich J. (2002), « Field Experiments of Discrimination in the Marketplace », *Economic Journal*, 112 (483), p. 480-518.

Université libre de Bruxelles et Katholieke Universiteit Leuven (2005), *Discriminations des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale*, rapport de synthèse de la recherche conduite dans le cadre du « Pacte social pour l'emploi des bruxellois », janvier, disponible sur <http://www.orbem.be>.

Van der Plancke V. (2005), « Organismes de lutte contre la discrimination : une exigence européenne », *Après-demain, Journal mensuel de documentation politique*, n° 470-471, janvier-mars, p. 38-43.

Velaers J. et Vrielinck J. (dir.) (2003), *Vrijheid en gelijkheid. De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Anvers, Maklu.

Westen P. (1982), « The Empty Idea of Equality », *Harvard Law Review*, 1998, p. 563.

À consulter également : le site Internet du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), <http://www.diversite.be>, où sont disponibles non seulement les législations actualisées en matière de lutte contre les discriminations en Belgique, mais également un relevé de jurisprudence annuelle.

### TEST DE DISCRIMINATION ET PREUVE PÉNALE

**FRÉDÉRIC BURNIER**

Inspecteur du travail et coordinateur des enquêtes à la direction juridique de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)

**BRIGITTE PESQUIÉ**

Chef du service pénal à la direction juridique de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)



#### Résumé

*Depuis le vote de la loi sur l'égalité des chances en 2006, le test de discrimination peut servir de preuve devant le juge pénal. Les controverses sur la loyauté de ce mode de preuve ne sont plus de mise. Toutefois, le test ne sera qu'un renseignement ne permettant pas de convaincre s'il ne répond à un certain nombre d'exigences. La comparaison doit se faire entre des candidats objectivement semblables (mêmes expériences professionnelles, tenue similaire, etc.) et se présenter dans les mêmes circonstances et le même contexte. Il faut pouvoir démontrer que la cause de la rupture d'égalité est un motif discriminatoire. Surtout, la différence de traitement entre le candidat de référence et celui qui est susceptible d'être discriminé doit être constatée par des tiers neutres, faisant un constat objectif et rigoureux de ce qu'ils ont personnellement constaté.*

#### MOTS-CLÉS

droit pénal – discrimination – procédure pénale – charge de la preuve – loyauté de la preuve  
*criminal law – discrimination – criminal legal procedure – burden of proof – reliability of witnesses*

Le test de discrimination est un mode d'enquête destiné à établir l'existence de pratiques discriminatoires. Il est surtout connu et étudié dans sa dimension sociologique ou statistique de mesure de la discrimination. Il a également été utilisé par le secteur associatif pour dénoncer les refus d'accès à l'entrée des discothèques et autres lieux de loisirs.

Il tend maintenant à devenir un mode de preuve devant la justice pénale, et ce sont les conditions de cette évolution qui sont envisagées ci-dessous.

Le principe fondamental en matière pénale est celui de la présomption d'innocence, rappelé en tête du code de procédure pénale, dans son article préliminaire.

Cette règle probatoire signifie qu'un individu est innocent tant que sa culpabilité n'a pas été reconnue par un jugement irrévocable. C'est à la partie poursuivante de prouver la culpabilité, c'est-à-dire prouver tous les éléments constitutifs de l'infraction, élément matériel et élément moral.

Concernant les moyens de preuve, la règle est celle de la liberté probatoire, et concernant l'appréciation de la preuve, le principe est celui de l'intime conviction (art. 427 CPP : « *hors les cas où la loi en dispose autrement, les infractions peuvent être établies par tout mode de preuve et le juge décide d'après son intime conviction* »). Cette présentation classique et synthétique a l'inconvénient d'être souvent interprétée à tort comme une faiblesse des exigences de constitution du dossier pénal. En réalité, la liberté probatoire et l'intime conviction signifient qu'il n'existe pas un système de preuve légale dans lequel le type de preuves et leur valeur est prédéfinie par le législateur. Cette liberté rend paradoxalement difficile l'évaluation de la force probante des pièces du dossier, puisque l'appréciation souveraine par

les juges du fond des éléments contradictoirement discutés devant eux, peut les conduire à écarter n'importe quel type d'éléments de preuve, y compris des aveux, des procès-verbaux ou des expertises.

Il faut donc prouver d'une part, la matérialité de l'infraction, et d'autre part, la culpabilité du suspect. En matière de discrimination, les infractions sont par nature difficiles à prouver, puisqu'il s'agit de faits complexes et souvent équivoques, en tant qu'incrimination d'un comportement associé à une intention spécifique. Les juridictions ont manifesté dans ce secteur des exigences élevées quant à la preuve des faits et surtout de l'intention de leur auteur.

Les discriminations étant par nature des infractions constituées par des différences de traitement, c'est par comparaison avec d'autres faits que le fait en cause peut être qualifié pénalement. S'il est relativement facile de constater la réalité d'un refus de vente, d'un refus d'accès à une discothèque, d'un refus d'embauche, d'un licenciement, etc., il est infiniment plus délicat d'établir que ce comportement a pour cause certaine (même si ce n'est pas la cause exclusive) un des motifs discriminatoires interdits. Pour pallier ces difficultés, la technique du test de discrimination a pour objectif, quand il est possible de supposer que le comportement reproché est un comportement récurrent, de pré-constituer une preuve pénale.

### La recevabilité du test de discrimination comme mode de preuve

Il importe de préciser que les termes « test de discrimination » recouvrent des pratiques diverses ne répondant

pas aux mêmes objectifs. Une première distinction est à faire entre les tests de nature statistique ou sociologique et les tests à finalité judiciaire. Les premiers visent à établir des tendances et sont donc concluants à partir de moyennes et de pourcentages sur le constat d'un traitement globalement défavorable. Les seconds visent à démontrer un comportement précis attribué à une personne déterminée. Même si certains tests statistiques ont pu conforter d'autres constatations et contribuer à étayer un faisceau d'indices concordants, ils ne sauraient à eux seuls établir la preuve d'une infraction. C'est une différence essentielle entre la matière civile et la matière pénale.

L'aménagement de la charge de la preuve prévue par les directives européennes est possible si une victime potentielle présente des éléments de fait permettant de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Dans ce cas, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu rupture de l'égalité de traitement. Dans ce cadre, le résultat d'un test statistique peut faire partie de ces éléments de fait qui créent la présomption. Mais en procédure pénale aucune présomption ne permet de renverser la charge de la preuve.

On constate qu'avant la consécration des tests de discrimination par la Cour de cassation le 11 juin 2002 et par la loi 2006-396 du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances, la jurisprudence les a le plus souvent écartés des dossiers en considérant qu'ils étaient insuffisants à apporter à eux seuls la preuve de la discrimination.

Ainsi, par un jugement du 23 octobre 2000, la 17<sup>e</sup> chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris, saisie par citation directe, a relevé

que « *la constatation [par huissier du refus d'entrer opposé aux personnes non blanches] est fondée sur un élément statistique trop peu fourni pour revêtir la signification que lui prêtent les parties civiles* » ; que « *l'huissier désigné à la seule requête de SOS Racisme ne s'est pas rendu à l'intérieur de l'établissement où auraient pu utilement être faites des constatations, quant à l'éventuelle présence et importance d'une clientèle autre que de race blanche ; que de son côté, [le gérant de l'établissement] produit des constats d'huissier établis (...) les 16 et 18 juin 2000 (...) attestant qu'à ces dates une forte proportion de la clientèle de la discothèque était constituée de personnes de type non européen* ».

Il existe cependant avant 2002 quelques décisions de condamnations qui se sont appuyées sur des enquêtes judiciaires vérifiant et corroborant les éléments révélés par le test, et diligentées sous le contrôle des parquets saisis.

Ainsi, par exemple, par un jugement du 21 décembre 2000, le tribunal de grande instance de Toulouse a relevé que « *les policiers ont exploité les documents sonores et audiovisuels apportés par les plaignants (...) leur contenu était conforme aux déclarations des acteurs et témoins du « testing » (...) De plus, les policiers ont bien constaté, quelques mois après l'opération menée par SOS Racisme, qu'un homme d'origine antillaise était refoulé à la porte du même établissement au motif qu'il ne portait pas des chaussures conformes aux souhaits de la direction de la discothèque, alors que d'autres clients européens étaient admis, qui présentaient des tenues très décontractées voire négligées* ».

Toutefois, si la pratique du test a suscité des controverses ayant conduit *in fine* la chambre criminelle de la Cour

de cassation à se prononcer sur sa recevabilité, c'est parce que la technique du test se heurte à deux principes essentiels, d'une part, l'interdiction de la provocation ou de l'incitation à commettre une infraction et, d'autre part, le principe de loyauté de la preuve.

Sur le premier point, le procédé est admissible à la condition que ce ne soit pas lui qui fasse naître la résolution criminelle chez les personnes testées. Le test de discrimination consiste à mettre en place les conditions de la commission de l'infraction et à la constater selon des modalités indiscutables, non à provoquer l'infraction par un encouragement actif à adopter un comportement discriminatoire. À cette condition, ce type d'action ne se heurte pas aux principes d'équité de la procédure ainsi que l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt du 9 juin 1998, Teixeira de Castro contre Portugal, à propos des achats pratiqués par des agents infiltrés dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants : « Une distinction devrait être opérée entre les cas où l'action de l'agent infiltré crée une intention criminelle jusqu'alors absente et ceux où l'intéressé serait déjà potentiellement disposé à commettre l'infraction. En l'occurrence, lesdits policiers se seraient bornés à révéler une intention criminelle existante, mais à l'état latent, en fournissant à M. Teixeira de Castro l'occasion de la concrétiser ».

Le second point est celui qui a été tranché par l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation le 11 juin 2002. La Cour d'appel de Montpellier, dans un arrêt du 5 juin 2001, avait relaxé les prévenus au motif que le procédé de test était déloyal. Dans l'affaire soumise à la Cour, l'Association SOS Racisme avait procédé ainsi : trois groupes, l'un composé par une femme et deux hommes d'origine maghrébine et les deux autres par une femme et deux hommes d'origine européenne, s'étaient présentés à l'entrée de deux

discothèques. Les personnes d'origine maghrébine s'étaient alors vu refuser l'entrée contrairement aux autres. À la suite d'une enquête effectuée par la gendarmerie, le procureur de la République avait poursuivi les responsables d'établissement, mais le tribunal puis la cour d'appel avaient refusé d'examiner ces preuves en précisant que le test avait été organisé « de manière unilatérale par l'Association, qui a fait appel uniquement à ses adhérents », qu'il n'y avait eu « aucune intervention d'un officier de police judiciaire ou d'un huissier de justice » et enfin qu'il n'offrait aucune transparence et n'était « pas empreint de la loyauté nécessaire à la recherche des preuves en procédure pénale ».

La chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré que le test de discrimination ne pouvait être écarté des modes de preuve pour ce motif. Cet arrêt du 11 juin 2002 s'inscrit dans la ligne d'une jurisprudence constante relative au droit de la preuve (Crim. 18 nov. 1986, 11 février 1992, 15 juin 1993, 6 avril 1994) selon laquelle le juge pénal « ne peut refuser d'examiner des éléments de preuve apportés par des particuliers au motif qu'ils ont été obtenus de façon déloyale ».

La loi pour l'égalité des chances a consacré cette jurisprudence à l'article 225-3-1 du code pénal : « Les délits prévus par la présente section sont constitués même s'ils sont commis à l'encontre d'une ou plusieurs personnes ayant sollicité l'un des biens, actes, services ou contrats mentionnés à l'article 225-2 dans le but de démontrer l'existence du comportement discriminatoire, dès lors que la preuve de ce comportement est établie. »

Ainsi que le précise la circulaire de la Chancellerie du 26 juin 2006 présentant les dispositions de la loi sur l'égalité des chances, ce texte signifie « que si une discrimination est commise à l'égard

*d'une personne, le fait que la victime ayant sollicité un droit qui lui a été refusé avait comme objectif de démontrer l'existence de la discrimination est sans incidence. En effet, l'intention de la victime d'une infraction ne peut être prise en ligne de compte si l'auteur des faits a bien commis intentionnellement l'infraction qu'on lui reproche. »*

## La force probante du test de discrimination

La lettre de cet article 225-3-1 montre bien que le test de discrimination se différencie des provocations à l'infraction, lesquelles ne permettent pas d'établir l'existence d'une infraction, quand ce sont elles seules qui ont déterminé le comportement délictueux. L'article montre également que la preuve du comportement doit être établie, ce qui signifie que si la preuve par le test est un mode recevable, il n'a de valeur probante qu'à certaines conditions. Ce texte constitue la reprise dans une disposition spéciale de la règle générale selon laquelle les infractions peuvent être prouvées par tous moyens. Il ne crée pas un statut particulier pour ce type de preuve qui exigerait un mode particulier de preuve contraire. La validité du test dépend donc de sa capacité à rendre non contestables la différence de traitement et l'identité de situation ainsi que le motif à l'origine du comportement.

Une discrimination est prouvée quand la différence de traitement est démontrée, quand l'auteur de l'acte est identifié et quand l'état d'esprit qui l'anime est la cause certaine de l'acte. À quelles conditions le test de discrimination peut-il établir tous ces éléments ?

Si l'arrêt du 11 juin 2002 admet la preuve par le test, il n'indique pas (et les arrêts ultérieurs ne le feront pas non plus) quels seraient les critères méthodologiques à retenir pour l'évaluation de la pertinence des tests. La Cour se réfère à l'appréciation souveraine des juges du fond au sujet des conditions de réalisation des tests, et ne reprend pas à son compte les exigences des cours d'appel. Or, cette appréciation n'est pas unitaire et s'il est possible de relever les procédés problématiques, force est de constater que l'exigence de rigueur relève encore du cas par cas, tant pour les conditions de fond que pour celles de procédure, notamment quant à la qualité des personnes qui constatent les faits.

Le simple fait, pour des personnes d'origines ethniques différentes, de se présenter à l'entrée de certains établissements de loisirs et de constater le comportement du portier ne saurait, employé seul, démontrer la réalité de l'infraction. C'est ce qu'à décidé la cour d'appel de Lyon du 18 décembre 2003 statuant après renvoi de la Cour de cassation à la suite de l'arrêt du 11 juin 2002. La cour a relevé qu'« *en l'absence d'une quelconque extériorisation d'une intention discriminatoire chez les prévenus, la seule acceptation de personnes d'origine européenne ne saurait conférer au refus incriminé le caractère discriminatoire qui lui est prêté. Aucun témoignage n'a été recueilli, aucune contestation n'a été faite qui aurait permis, à défaut de révéler de manière ostensible une intention discriminatoire, d'établir que les auteurs du refus n'avaient aucun autre motif d'agir ainsi qu'ils l'ont fait, et n'avaient donc pu être animés que par une volonté de discrimination. »*

Il ressort de cet arrêt que la constatation du fait ne suffit pas, et que la preuve de l'intention doit être aussi rapportée,

soit au cours du test lui-même, soit par d'autres éléments de l'enquête. En décider autrement reviendrait à un aménagement de la charge de la preuve ce qu'a également rappelé le même arrêt « *le principe de la présomption d'innocence dont bénéficie le prévenu commande de ne pas renverser la charge de la preuve en exigeant de la personne pénalement poursuivie la preuve qu'elle n'a pas agi en violation de la loi ; qu'il appartient à la partie civile de prouver le caractère discriminatoire du refus opposé par les responsables des discothèques et non à ceux-ci d'établir que leur décision était justifiée par des objectifs étrangers à toute discrimination* ».

Plusieurs expériences ont montré que le test seul ne suffit pas. Les affaires qui ont prospéré et abouti à une condamnation comprennent, outre le test, des opérations d'enquête plus classiques, effectuées par les services de gendarmerie ou de police, telles que l'audition des témoins qui ont réalisé le test et des personnes qui auraient discriminé ou le recueillement des documents existants. Souvent, ces auditions permettent de manifester des contradictions, ou même donnent lieu à des aveux. Ces éléments vont permettre d'établir l'intention discriminatoire et d'emporter la conviction des juges.

De plus, si le test permet de rapporter suffisamment d'indices de la discrimination, la possibilité pour les juridictions pénales de poursuivre l'instruction à l'audience peut contribuer à consolider le dossier. En effet, dès que le test met en évidence des traitements différenciés de personnes « discriminables », la personne qui a discriminé sera interrogée et invitée à se justifier. Le juge écoute ses explications. Généralement, de l'insuffisance des explications données et surtout de leur contradiction, le juge peut conclure à la réalité du délit pénal de discrimination. De sorte que, si on ne peut pas parler d'aménagement de

la charge de la preuve, il apparaît que lorsque le test est convaincant, il constitue un indice important pour le juge, qui demandera au prévenu d'expliquer la cause de la différence de traitement constatée.

La précision avec laquelle les tests sont effectués est donc aussi importante que celle avec laquelle ils doivent être relatés. De nombreuses cours d'appel estiment en effet que les constats d'huissiers ou les témoignages qui leur sont présentés sont insuffisants, parce que, par exemple, tous les éléments n'ont pas été correctement et exhaustivement notés ou rapportés. Il faut par conséquent s'assurer que tous les faits sont retranscrits par un huissier ou enregistrés, et garantir la conservation des pièces qui auront été produites pendant le test.

Il n'est pas nécessaire que le test soit renouvelé de multiples fois. Certaines cours d'appel acceptent que le test ne se soit produit qu'une seule fois et n'ait concerné qu'un seul groupe de personnes discriminées et une personne de référence. Ainsi, de même, la circulaire du ministère de la Justice précise que l'envoi de deux CV identiques, celui de la personne discriminable recevant une réponse négative quand l'autre reçoit une réponse positive, suffit à engager l'action publique.

L'apport de la circulaire du ministère de la Justice concerne surtout la qualité des testeurs. Les testeurs « discriminables » doivent être des victimes potentielles mais non virtuelles. Autrement dit, les CV des personnes discriminables doivent effectivement être leurs propres CV. Il n'est pas possible d'inventer de faux CV de femmes, de personnes d'origine maghrébine ou de personnes handicapées pour effectuer ces tests : « *Parce qu'il traite des éléments constitutifs du délit, cet article [225-3-1] ne permet pas qu'une condamnation soit prononcée à la suite d'une opération*

*au cours de laquelle la ou les personnes qui se sont vu opposer un refus auraient menti sur leur identité ou leur qualité, ou seraient purement fictives. Le texte n'autorise dès lors pas que, dans une finalité répressive, soient adressées des demandes fictives ou inexactes qui permettraient de condamner des personnes alors que celles-ci n'auraient en réalité discriminé aucune victime individuellement identifiée ».*

La personne handicapée dont on teste l'employabilité doit effectivement être handicapée et les mentions de son CV doivent être véridiques. Seule la personne test, la personne de référence, peut être fictive ; il est possible, à partir du CV de la personne handicapée, de construire un CV similaire qui ne soit en réalité celui de personne. Si un traitement différencié est avéré, la personne handicapée sera vraiment considérée comme une victime et pourra engager une action judiciaire : *« Ainsi, si une personne véritable, donnant des renseignements exacts sur son identité et sa qualité, par exemple à l'occasion d'une demande d'embauche ou de location, se voit opposer un refus, alors que, pour démontrer le caractère discriminatoire de ce refus, il avait été adressé dans le même temps une demande similaire – sauf sur l'identité et l'origine de la personne – et qu'à la suite de cette demande un entretien d'embauche a été proposé ou la location a été acceptée, l'infraction sera caractérisée, en dépit du caractère fictif de la seconde demande ».*

Cette indication est très importante, mais elle est aussi relativement lourde en matière de logistique, puisque il faut faire intervenir de vraies victimes potentielles. Toutefois, si la personne doit être réelle, il n'est pas nécessaire, dans le cas d'un test portant sur l'accès à un logement par exemple, qu'elle

cherche effectivement un logement, ou qu'elle cherche réellement un emploi.

Il faut par ailleurs veiller à construire des paires de victimes potentielles et de personnes de référence similaires. La similitude des paires sera fondamentale, mais également problématique. Il n'est pas possible, par exemple, d'envoyer trois CV à une petite entreprise qui recrute en ne changeant qu'un seul critère. Il faut faire en sorte que le juge considère comme similaires des expériences professionnelles qui ne figurent pas exactement de la même façon sur le CV. Par ailleurs, certaines entreprises se sont dotées de méthodes permettant de détecter les tests. Nous devons donc réfléchir aux moyens d'élaborer des CV effectivement similaires, qui ne se différencient pas du point de vue des compétences ou de la formation, de façon à mettre en avant le critère de discrimination seul. Par exemple, si le test concerne les critères d'âge, on ne peut construire le même CV pour deux personnes dont une serait âgée de 45 ans quand l'autre n'aurait que 30 ans. Il est pourtant nécessaire que la personne qui reçoit le CV puisse porter un jugement similaire sur les deux expériences, et que la différence de traitement ne puisse s'expliquer que par l'âge.

Il est par ailleurs indispensable de faire agir le candidat discriminable en premier, mais il faut également veiller à ce que le candidat de référence envoie sa propre candidature dans un temps très voisin du premier épisode, afin que les conditions du test n'aient pas été modifiées entre temps.

Les expériences menées par les associations en matière de test ont le plus souvent concerné l'accès aux lieux de loisirs, ce qui ne permet pas encore de savoir ce qui sera reçu par

les tribunaux dans les autres domaines de discrimination. Certains champs se prêtent en effet beaucoup moins que d'autres à cette technique de pré-constitution de la preuve. Si le refus d'embauche par exemple peut être testé par l'envoi de CV, il est beaucoup plus difficile d'établir un protocole de test valable si le processus de recrutement se poursuit jusqu'au stade de l'entretien d'embauche. Doit être particulièrement soulignée la difficulté de tests probants dans les hypothèses où le comportement reproché ne peut être observé par un tiers qui en atteste.

Pour être d'une quelconque utilité, le test de discrimination suppose au minimum la présence d'un tiers par rapport aux plaignants, afin, sinon de constater l'infraction, du moins d'attester les faits dont il a été le témoin direct.

Toutefois, la qualité de tiers n'impose pas nécessairement une intervention « professionnelle », les témoignages concordants de personnes extérieures aux testeurs pouvant remplir cet office. Le texte du projet d'article 225-3-1 du code pénal discuté au Parlement faisait mention des autorités qui pouvaient effectivement conduire ces tests de discrimination, officier de police judiciaire, huissier de justice ou agent assermentés de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Le Sénat a décidé de supprimer cette mention. Toute personne peut désormais effectuer des tests et en constater les résultats. Le développement de la jurisprudence résulte en effet de l'action des associations dans ce domaine.

Même quand ce tiers est un huissier de justice ou un officier de police judiciaire, il faut cependant rappeler que, comme tout élément de preuve, le procès-verbal est laissé à la libre appréciation du juge, et qu'il n'a de valeur que s'il est régulier en la forme, si son auteur a rapporté dans une matière qui est de

sa compétence, ce qu'il a vu, entendu ou constaté personnellement. Il faut de plus évidemment que les faits constatés soient suffisamment complets et précis pour constituer la preuve d'une discrimination dans tous ses éléments constitutifs.

## Conclusion

La pratique de test de discrimination peut donc contribuer à l'administration de la preuve d'une discrimination mais pour assurer l'efficacité de la technique, il ne faut pas écarter par principe la possibilité de faire intervenir les services officiellement en charge de la conduite des enquêtes. Certains parquets<sup>1</sup> ont au contraire souhaité voir précéder toute opération de test de discrimination d'un avis aux parquets ou aux services de police judiciaire, pour les placer en position d'alerte afin de pouvoir procéder eux-mêmes à des constatations immédiates.

L'article 225-3-1 du code pénal admettant la recevabilité du test de discrimination est un texte trop récent pour qu'il soit possible d'évaluer ses répercussions sur la pratique des tribunaux. Les observations formulées ci-dessus à partir des premières décisions rendues indiquent le cadre auquel il est prudent de se référer, en attendant les précisions et les nuances que ne manquera pas de donner la jurisprudence à venir des cours d'appel et de la Cour de cassation.

<sup>1</sup> - Cette recommandation a été reprise dans la note de bilan annexée à la dépêche du 25 octobre 2001 et adressée à l'ensemble des parquets généraux à la suite de la « Nuit du testing » du 17 mars 2000, organisée par l'Association « SOS Racisme ».

## PSA PEUGEOT CITROËN FACE AU TESTING

*DANIEL BOUCHARD*

Responsable du service gestion des compétences et recrutement  
de PSA Peugeot Citroën



### Résumé

*PSA Peugeot Citroën a testé son processus de recrutement. Sept variables de discrimination ont été étudiées. Les résultats ont été satisfaisants dans l'ensemble. Plusieurs dispositions ont été prises en interne (formation des recruteurs, curriculum vitae anonyme, MRS, Assessment Centre) et en externe (vis-à-vis des zones urbaines sensibles, des travailleurs handicapés, des femmes) et sont accompagnées d'audits conduits par la Direction des ressources humaines et de contrôles effectués par le service recrutement lui-même.*

### MOTS-CLÉS

discrimination – emploi – recrutement  
*job discrimination – job – recruitment*

## La diversité des salariés : un atout pour l'entreprise et un engagement social

Le groupe PSA Peugeot Citroën et les six organisations syndicales présentes dans le groupe ont signé, le 8 septembre 2004, un accord sur la diversité et la cohésion sociale dans l'entreprise.

Cet accord a pour objectif de lutter contre toute forme de discrimination, de faciliter la gestion des différences dans la cohésion sociale et d'assurer l'égalité de traitement dans l'évolution professionnelle des salariés. Il prévoit des mesures pragmatiques visant à faciliter l'intégration de tous dans le respect des différences. Ces mesures concernent notamment la mise en place d'outils et de procédures permettant de garantir l'égalité de chance et de traitement, en particulier dans l'accès à l'emploi.

### Un enjeu sociétal majeur

Les engagements pris dans cet accord procèdent tout d'abord d'une prise de conscience : les entreprises ne peuvent laisser certaines catégories de personnes à l'écart du monde du travail. Les entreprises, comme d'autres institutions ou organisations, sont souvent réticentes à intégrer les jeunes sans expérience professionnelle, les plus de 50 ans, les femmes, les non-diplômés, les salariés de nationalité française issus de l'immigration, etc. Cet état de fait résulte le plus souvent d'habitudes, de préjugés, notamment en matière de recrutement.

Il importe de réagir et de veiller à ne pas reproduire indéfiniment ces comportements qui témoignent d'une frilosité réelle dans les pratiques de recrutement des entreprises, face à des candidatures issues de la « diversité ».

Ces changements doivent porter sur nos systèmes de gestion des ressources humaines. Il s'agit-là d'un enjeu sociétal et d'un engagement conforme à la responsabilité sociale de l'entreprise.

### Un atout pour la performance économique de l'entreprise

Un groupe international doit s'entourer de profils variés, reflétant la société et son environnement, ce qui facilite la compréhension et la satisfaction des attentes de tous les clients. De plus, la coexistence de profils variés est source de complémentarité, d'équilibre social et d'efficacité économique. Enfin, la diversité des salariés représente un atout pour l'innovation, la créativité et l'accompagnement des changements.

La diversité est donc au cœur de la politique de ressources humaines du groupe PSA Peugeot Citroën car elle représente une force et un avantage économique et social majeur pour la compétitivité de l'entreprise. Elle relève de sa responsabilité sociale et de sa capacité à associer performance économique et progrès humain.

### Notre expérience de testing

Dans le cadre de l'accord sur la diversité et la cohésion sociale dans l'entreprise signé le 8 septembre 2004, il est prévu de tester le processus de recrutement, afin de garantir l'application des règles et des principes qui y sont énoncés et d'évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre, les progrès réalisés et les éventuels points à améliorer.

Aussi, une démarche de *testing* a-t-elle été décidée par le groupe et conduite, au cours du premier semestre 2005,

par Jean-François Amadiou (professeur en sciences de gestion, directeur du CEGORS, université Paris-I - Panthéon-Sorbonne). Elle avait pour objectif d'évaluer l'application des mesures définies dans l'accord et les éventuelles modifications à y apporter.

La méthode dite de l'« audit par couple » a été utilisée. Elle a consisté à envoyer, en réponse à une offre d'emploi du groupe, deux *curriculum vitae* assortis éventuellement d'une photographie d'identité et accompagnés d'une lettre de candidature qui ne différaient que par une seule caractéristique : la variable à tester. Plusieurs *curriculum vitae* pouvaient être envoyés en réponse à une même offre d'emploi afin de tester plusieurs variables.

Sept variables de discrimination ont été ainsi testées :

- l'âge ;
- le handicap ;
- le lieu d'habitation ;
- l'apparence physique ;
- l'orientation sexuelle ;
- l'origine ethnique ;
- le sexe.

Un *curriculum vitae* « neutre » a servi de référence.

Cette expérience a concerné les services centraux de recrutement pour la population cadre et ETAM (employés, techniciens et agents de maîtrise) ainsi que deux sites de production pour la population ouvrière.

L'échantillon testé était constitué de 72 dossiers : 42 *curriculum vitae* correspondant à des emplois cadres (France) et ETAM (tous les sites de la région parisienne, un site de province) ; 30 *curriculum vitae* correspondant à des emplois ouvriers (un site de la région parisienne, un site de province).

Cette expérience a porté sur l'obtention (ou non) d'une proposition de rencontrer un chargé de recrutement en entretien ou de compléter un dossier de candidature en vue de préciser certains éléments de la candidature.

Les résultats de ce *testing* ont été satisfaisants dans l'ensemble :

- les offres ont été jugées non discriminantes ;
- les candidatures de personnes handicapées et d'origines culturelles diverses ont été prises en considération de façon particulièrement satisfaisante ;
- des résultats mitigés ont été cependant enregistrés à l'égard des candidats âgés.

## Les dispositions prises en interne

Plusieurs dispositions ont été prises au sein du groupe PSA Peugeot Citroën, à la fois parallèlement et dans la suite de l'organisation de ce *testing* : formation des recruteurs, mise en œuvre du *curriculum vitae* anonyme, développement de la méthode de recrutement par simulation et déploiement d'*Assessments Centres*.

## La sensibilisation et la formation des recruteurs

Une formation à la prévention des discriminations est dispensée aux chargés de recrutement et aux gestionnaires de personnel depuis 2005, afin de garantir leur objectivité et de lutter contre les préjugés et les biais d'interprétation, lors des entretiens de présélection.

Cette journée est animée par le responsable de la Diversité et le responsable du Conseil social du groupe.

Les thèmes suivants y sont traités :

- le cadre de l'accord du 8 septembre 2004 et ses finalités pour le groupe ;
- le « dispositif diversité » global du groupe et l'avancement des plans d'actions ;
- les cadres légaux et conventionnels ;
- le *sourcing* (recherche de candidats) ;
- la conduite de l'entretien de recrutement ;
- les suites de l'entretien de recrutement ;
- la veille et l'anticipation des besoins dans le respect de la diversité.

Un « Guide du recruteur » détaillant l'ensemble des dispositions prises par le groupe est diffusé à l'ensemble des participants au cours de la formation.

### **Le *curriculum vitae* anonyme**

Dans un premier temps, une expérimentation visant à rendre anonyme une partie des *curriculum vitae* reçus par Internet a été menée par les services centraux de recrutement. Un premier retour d'expérience a permis de mesurer l'impact positif d'une telle mesure sur la diversité.

Depuis la mise en service de l'outil de gestion des candidatures (logiciel Profils.net développé par la société R-FLEX), les candidatures issues de la rubrique « Candidat » de notre site institutionnel sont traitées en mode anonyme.

L'anonymat est levé au moment de la convocation du candidat.

Nous encourageons tous les candidats à passer par notre site institutionnel pour

répondre à nos offres d'emploi, de stage ou de mission d'apprentissage.

### **Les documents et courriers à destination des candidats**

Notre dossier de candidature et nos lettres de réponse aux candidats ont été standardisés et mis en conformité, relativement à la réglementation et à nos accords d'entreprise.

Nous veillons à ce que les termes utilisés dans les dossiers de candidature et courriers de réponse aux candidats ne comportent aucun élément illicite ou discriminant (pas de mention du sexe, de l'âge, etc.).

### **Des libellés de postes non discriminants**

La rédaction de nos offres d'emploi a été mise en conformité avec la réglementation et nos accords d'entreprise.

Nous nous attachons à ce que les termes employés dans les libellés de poste ne comportent aucun critère illicite ou discriminant (pas de mention du sexe, de l'âge, etc.) et restent neutres dans la description du poste à pourvoir.

### **La méthode de recrutement par simulation**

La méthode de recrutement par simulation (MRS) s'appuie sur le repérage des habiletés et des comportements adaptés à des situations de travail précisément identifiés par trois composantes : les connaissances techniques, les habiletés, les comportements. Le recrutement par simulation peut s'utiliser lorsque les postes à pourvoir mettent en jeu

plus d'habileté que de connaissances techniques.

Tout d'abord, le poste est étudié. Puis, des exercices pratiques correspondant aux activités dont il faut évaluer la maîtrise sont élaborés. Ensuite, un étalonnage de ces exercices est réalisé sur un nombre significatif d'opérateurs. Enfin, l'ensemble est validé par la hiérarchie.

La MRS est utilisée depuis 1999 dans le cadre des recrutements d'ouvriers polyvalents d'UEP (unité élémentaire de production) pour nos sites de SevelNord et de Rennes. Elle a été généralisée à l'ensemble des sites industriels du groupe en France dans le prolongement de la signature en 2003 d'un accord national avec l'ANPE.

## Le développement de l'Assessment Centre

Face à des enjeux de sélection ciblés et lorsque l'enjeu pour l'entreprise le justifiait, nous avons développé et mis en œuvre des *Assessment Centres* où sont appréciées les chances de succès d'une personne dans une fonction particulière, que le candidat soit interne ou externe. Ce dispositif répond à la nécessité de toujours réduire l'incertitude de nos processus de sélection. Il tend également à garantir un niveau standard de performance dans le poste.

Par construction, l'*Assessment Centre* garantit l'égalité de traitement entre tous les candidats. Il consiste en une suite d'activités (exercices collectifs, exercices en face à face, exercices individuels écrits, tests psychométriques, entretien de repérage des compétences,

etc.), habituellement réparties sur une journée. Tous les candidats sont soumis aux mêmes épreuves et sont observés, pendant toute la journée, par plusieurs observateurs.

Le caractère concret et pratique des épreuves nous affranchit de nombreux biais liés au niveau de formation. La multiplicité des observateurs contribue à l'objectivité du processus.

À l'issue des épreuves, une recommandation est formulée à destination de la hiérarchie et du gestionnaire de carrière, recommandation éventuellement assortie d'un diagnostic des besoins de formation du candidat.

À ce jour, des *Assessment Centres* sont opérationnels pour des postes-clés ou des fonctions qui représentent un levier important pour la performance du groupe :

- depuis 2005 : responsable d'UEP, moniteur ;
- depuis 2006 : responsable de fabrication, responsable de groupe, garant assurance qualité opérationnelle, responsable équipe achats, manager achats, etc.

La diversité présente dans les candidatures à ces fonctions se reflète aujourd'hui dans la variété des parcours individuels de nombre de leurs nouveaux titulaires.

## Les dispositions prises en externe

Vis-à-vis de l'extérieur, nous avons mené différentes démarches en faveur des publics confrontés à la discrimination. Ces démarches ont particulièrement concerné les personnes issues d'une zone urbaine sensible (ZUS), les

travailleurs handicapés ainsi que les femmes.

Nous avons mené un suivi spécifique des candidatures de jeunes diplômés issus de ZUS, en collaboration avec la plate-forme nationale « Jeunes diplômés de l'ANPE ».

Nous avons participé à la manifestation « Nos Quartiers ont des talents » organisée par le MEDEF où nous avons pu rencontrer des candidats à un emploi ou à un stage résidant en Seine-Saint-Denis.

Nous avons contribué à la création et au développement du site de recrutement de personnes handicapées « [www.hanploi.com](http://www.hanploi.com) ».

Nous nous sommes impliqués dans la promotion des études d'ingénieurs dans le secteur des transports auprès des jeunes filles suivant des études scientifiques, à travers notre contribution à l'Association « Elles Bougent ».

Nous maintenons cette implication, notamment dans le cadre d'une relation suivie avec de nombreuses associations. Ces actions ont en général pour effet de débloquent des situations individuelles, d'ouvrir des perspectives à ceux qui éprouvent des difficultés à prendre le contrôle de leur avenir professionnel.

## Le suivi de ces dispositions

Ces dispositions sont suivies de deux manières : des audits sont conduits par la Direction des Relations sociales institutionnelles et un contrôle périodique est effectué en interne par le service recrutement lui-même.

## Les audits institutionnels

Notre objectif est d'auditer les processus de recrutement et la non-discrimination en nous attachant à vérifier à la fois des points de conformité légale et la bonne application de notre accord. Cette démarche est pilotée par la Direction des Relations sociales institutionnelles et animée par un auditeur interne auprès de l'ensemble de nos sites en France depuis 2006.

Les thèmes abordés sont :

- le *sourcing* ;
- la méthodologie ;
- l'objectivité de la sélection ;
- l'animation ;
- le droit d'accès aux informations.

## Les audits internes aux services centraux de recrutement

Les audits internes aux services de recrutement portent sur le détail de nos pratiques professionnelles.

Nous veillons à rédiger les offres diffusées sur notre site institutionnel en conformité avec la réglementation et nos accords d'entreprise.

Nous détruisons systématiquement les notes manuscrites et les résultats bruts de tests à la clôture des dossiers.

Nous détruisons systématiquement les dossiers dans les délais recommandés par la CNIL, à savoir vingt-quatre mois à compter du dernier contact avec le candidat.

## Le suivi des données

En termes d'effectifs et de flux, nous opérons régulièrement un suivi de cinq

critères selon lesquels une discrimination pourrait se manifester :

- l'âge (plus de 45 ans) ;
- le handicap ;
- le lieu de résidence (ZUS) ;
- la nationalité ;
- le sexe.

## Conclusion

Plus de deux ans après la signature de l'accord sur la diversité et la cohésion

sociale dans l'entreprise, le groupe PSA Peugeot Citroën maintient le déploiement de mesures pragmatiques visant à faciliter l'intégration de tous dans le respect des différences. Les enjeux de l'intégration et de respect de la diversité imposent d'inscrire ces actions dans la durée. Il est capital de maintenir la vigilance de tous les acteurs impliqués dans le recrutement et plus largement dans la sélection des talents d'aujourd'hui et de demain. Leur diversité contribuera à la performance du groupe et à sa réussite sur tous ses marchés.

## LE TESTING SCIENTIFIQUE : PROBLÈMES DE MÉTHODE

avec

ÉRIC CÉDIEY, CAROLINE DESPRÈS ET YANNICK L'HORTY

Le 28 mars 2007 s'est tenu au Centre d'analyse stratégique un séminaire fermé consacré au test de situation ou *testing*. La première table ronde a permis de discuter des enjeux méthodologiques du testing scientifique, à travers la comparaison de trois enquêtes récentes, visant à mettre en évidence des situations de discrimination à l'embauche et à l'accès aux soins, et reposant sur une exploitation des résultats fondée sur des méthodologies assez différentes. **Yannick L'Horty**, professeur d'économie à l'université d'Évry, a dirigé l'enquête commandée par le Centre d'analyse stratégique sur les discriminations à l'embauche des jeunes en Île-de-France, dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration et de la comptabilité. **Éric Cédiey**, chercheur-consultant à ISM-CORUM, a supervisé avec Patrice Feroni l'enquête commandée par le BIT et la DARES, à partir de tests réalisés au sein de six bassins d'emploi et sur une grande variété de secteurs. Enfin, **Caroline Desprès**, médecin de santé publique et chercheur à l'IRDES, a dirigé la conception, la réalisation et l'analyse d'une enquête sur la discrimination dans l'accès aux soins dont sont victimes les bénéficiaires de la Couverture maladie universelle (CMU). Cette table ronde était animée par **Pierre-Yves Cusset**, chargé de mission au Centre d'analyse stratégique.

**Pierre-Yves Cusset** : Pour amorcer cette discussion, je vous propose de partir d'un tableau de synthèse qui présente les grandes caractéristiques des trois enquêtes que nous souhaitons aujourd'hui comparer. La première différence notable entre ces enquêtes concerne les variables testées, qui sont parfois uniques, parfois multiples. Ainsi, dans le cas de l'étude réalisée par l'université d'Évry, quatre variables ont été testées – le nom de la personne, son prénom, sa nationalité et sa localité de résidence – alors que dans l'enquête BIT-DARES, une seule variable a été testée : l'origine apparente du candidat. Ainsi, dans l'enquête de l'université d'Évry, pour chacune des 264 offres d'emploi, huit CV différents ont été envoyés, correspondant à quatre profils « ethniques » différents (nationalité française ou marocaine et nom et/ou prénom ayant une connotation française ou marocaine) et deux localités de résidence possibles (commune réputée « favorisée » ou commune réputée « défavorisée »). Dans l'enquête BIT-DARES, on envoyait à chacune des offres une paire de candidats au profil parfaitement identique, soit une paire d'hommes, soit une paire de femmes. Dans chaque paire, on trouvait ainsi un candidat « majoritaire », qui évoquait, par son patronyme et son apparence physique, une origine hexagonale ancienne et un candidat

# DOSSIER

	Étude Évry	Étude BIT/DARES	Étude CMU
<b>« Lieu » de la discrimination</b>	Marché du travail	Marché du travail	Accès aux soins
<b>Variables testées</b>	Nom, prénom, nationalité, localité de résidence	Origine apparente du candidat	Régime de protection sociale (CMU/non CMU) et origine apparente du candidat
<b>Principaux résultats</b>	<p>Taux de réussite par profil de candidats (nationalité, nom, prénom)</p> <p>a) Comptabilité MMM (nationalité marocaine, nom marocain, prénom marocain) : 0,36 % FMM (nationalité française, nom marocain, prénom marocain) : 1,84 % FMF (nationalité française, nom marocain, prénom français) : 4,35 % FFF (nationalité française, nom et prénoms français) : 5,33 %</p> <p>b) Hôtellerie-restauration MMM : 4,68 % FMM : 5,98 % FMF : 10,68 % FFF : 16,60 %</p> <p>Interprétation : en Île-de-France, lorsqu'on cherche un emploi de serveur, les chances d'obtenir un entretien d'embauche sont au moins trois fois plus fortes pour les candidats qui signalent leur nationalité française par la consonance de leur nom et de leur prénom que pour les candidats qui signalent leur nationalité marocaine et qui ont un nom et un prénom d'origine marocaine</p>	<p>Taux de discrimination nette cumulé : 51 %</p> <p>Interprétation : sur l'ensemble du processus de recrutement (obtention d'un entretien, mise en attente éventuelle et embauche proprement dite), et en laissant de côté les cas de double refus, les employeurs ont favorisé le candidat majoritaire dans 70 % des cas. Dans 19 % des cas, ils ont favorisé le candidat minoritaire (70 - 19 = 51)</p> <p>Dans 11 % des cas seulement, l'égalité de traitement a été respectée tout au long du processus de recrutement</p>	<p>Taux de refus des patients CMU :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- généralistes secteur 1 : 1,6 %</li> <li>- généralistes secteur 2 : 16,7 %</li> <li>- spécialistes : 41 %</li> <li>- dentistes : 39,1 %</li> </ul>

<b>Localisation des tests</b>	Région parisienne	6 sites : Lille, Lyon, Nantes, Marseille, Paris, Strasbourg	6 villes du Val-de-Marne
<b>Caractéristiques des offres</b>	264 offres d'emplois dont : - 79 offres d'emplois qualifiés de la comptabilité - 66 offres d'emplois peu qualifiés de la comptabilité - 58 offres d'emplois qualifiés de la restauration - 61 offres d'emplois peu qualifiés de la restauration	2 323 offres dont : - 39 % dans l'hôtellerie/restauration - 31 % dans le commerce - 30 % dans d'autres domaines	224 praticiens dont : - 62 généralistes secteur 1 (taux de sondage : 33 %) - 24 généralistes secteur 2 (50 %) - 91 spécialistes (100 %) - 47 dentistes (25 %)
<b>Situations testées</b>	Obtention d'un entretien Au total, 2 112 CV envoyés	Obtention d'un entretien et, éventuellement, obtention du poste	Demande de rendez-vous par téléphone
<b>Caractéristiques des candidats</b>	<p>Pour chaque offre, huit types de CV envoyés, soit quatre profils « ethniques » multipliés par deux types de localité de résidence</p> <p>Quatre profils : - MMM - FMM - FMF - FFF</p> <p>Deux localités de résidence : - banlieues favorisées - banlieues défavorisées</p>	<p>Pour chaque offre, deux candidats se présentent, similaires par leur CV, leur âge, leur genre, leur apparence physique (hors couleur de peau) : - un candidat « majoritaire » (évoquant, par son patronyme et son apparence physique, une origine hexagonale ancienne) - un candidat « minoritaire » (évoquant une origine maghrébine ou noire africaine)</p> <p>Chaque candidat d'une paire répond aux mêmes annonces d'emploi que l'autre candidat, en empruntant rigoureusement le même mode de candidature que lui (envoi de CV et/ou appel téléphonique et/ou présentation physique sur place)</p>	<p>Dans tous les cas, un patient bénéficiaire de la CMU (joué par un acteur professionnel)</p> <p>Mais, une fois sur deux : - homme parlant bien le français - homme parlant le français avec un accent maghrébin</p> <p>En cas de refus de rendez-vous non explicitement justifié par le refus de la CMU (par exemple, agenda surchargé), un nouvel appel était effectué par une femme qui ne mentionnait pas être bénéficiaire de la CMU</p>
<b>Exploitation des résultats</b>	<p>- Taux de réponse par profil de candidats</p> <p>- Mise en évidence des effets propres des différentes caractéristiques testées (nom, prénom, nationalité, localité de résidence) et de leurs effets cumulés</p>	<p>Pour chaque offre : - si refus des deux candidats : test non utilisable - si acceptation des deux candidats : non discrimination - si refus d'un des deux candidats : discrimination à l'égard du candidat refusé</p> <p>Calcul d'un taux net de discrimination</p>	<p>Taux de refus des patients CMU par les différents types de professionnels</p> <p>Exploitation statistique en fonction : - du genre - de la profession (médecins versus dentistes) - du secteur d'activité pour les médecins - de la ville</p>

« minoritaire » qui pouvait refléter soit une origine maghrébine, soit une origine noire africaine. Dans l'enquête CMU, comme dans l'enquête BIT-DARES, une seule variable était testée. Il s'agissait du fait, pour le patient, de bénéficier, ou non, de la CMU. L'équipe de chercheurs a fait appel à un acteur qui sollicitait un rendez-vous, selon le cas, pour lui, pour un enfant (consultation pédiatrique) ou pour sa femme (consultation gynécologique). Le même acteur a donc fait toutes les demandes de rendez-vous, parfois en prenant un accent maghrébin, mais en se présentant toujours comme bénéficiaire de la CMU. Dans un certain nombre de cas, le praticien sollicité refusait explicitement la consultation au motif qu'il refusait les patients bénéficiaires de la CMU. Dans les cas de refus moins explicites (« je n'ai pas le temps », « je n'ai pas de place »), une jeune femme appelait le praticien pour solliciter à son tour un rendez-vous. Si elle l'obtenait, on pouvait en conclure que le patient bénéficiaire de la CMU avait été discriminé.

Deuxième différence méthodologique, alors que l'enquête réalisée par l'université d'Évry s'est déroulée uniquement dans la région parisienne, l'enquête BIT-DARES a été réalisée dans six sites différents, autour des agglomérations de Lille, Lyon, Nantes, Marseille, Paris et Strasbourg. Quant à l'enquête CMU, elle a été réalisée dans six villes du Val-de-Marne.

La troisième différence concerne les caractéristiques des offres. Dans l'enquête BIT-DARES, un nombre élevé d'offres a été testé mais les secteurs d'emploi testés étaient très nombreux et ne faisaient pas l'objet de traitements séparés. Dans l'enquête de l'université d'Évry, au contraire, on testait un nombre de variables plus important mais sur des secteurs bien identifiés qui faisaient l'objet de traitements séparés : on n'agrègeait pas les résultats entre secteurs.

Quatrième grande différence : les trois enquêtes ne testent pas la même chose. Dans l'enquête Évry, c'est uniquement l'obtention ou non d'un entretien après envoi de CV qui est testée. Au contraire, dans l'enquête BIT-DARES, on a d'abord testé l'accès à l'entretien, et ce, par plusieurs moyens – envoi de CV, appels téléphoniques et présentation physique du candidat auprès du demandeur. Puis, si la demande débouchait sur un entretien, on envoyait effectivement des acteurs se présenter à l'entretien, pour tester l'obtention de l'emploi lui-même. Dans l'enquête CMU, seule l'obtention de la consultation était testée.

La dernière grande différence entre les enquêtes concerne l'exploitation qui est faite des résultats. L'équipe de l'université d'Évry a d'abord réalisé une première analyse en termes de taux de réussite des différents types de candidats, en agrégeant les différents secteurs. Ensuite, une deuxième exploitation a été réalisée, en distinguant bien, pour chaque type d'offres (emploi qualifié de la comptabilité, emploi non qualifié de la comptabilité, emploi qualifié de la restauration, emploi non qualifié de la restauration) les taux de réussite des différents types de candidats. La méthodologie de l'enquête BIT-DARES est toute autre. En effet, il s'agit cette fois de regarder, pour chaque offre, si le traitement a été identique pour les deux candidats. En cas de double refus, le test est considéré comme inutilisable : on ne peut dire s'il y a eu ou non discrimination. Si les candidats obtiennent tous les deux un entretien, on estime qu'il n'y a pas de discrimination. Enfin, si l'un des deux candidats obtient l'entretien et l'autre pas, on estime que celui qui n'a pas obtenu l'entretien a été discriminé. On

calcule ensuite un taux de discrimination net égal au nombre de cas où le candidat majoritaire a été préféré au candidat minoritaire moins le nombre de cas où le candidat minoritaire a été préféré au candidat majoritaire, le tout divisé par le nombre de tests valides (on exclut donc tous les cas de double refus). Dans le cas de l'enquête CMU, on regardait simplement, pour chaque spécialité envisagée, quel était le taux de refus des patients bénéficiaires de la CMU.

**Caroline Desprès** : Je voudrais ajouter, en ce qui concerne l'enquête CMU, que si la variable principale testée était bien le fait de bénéficier ou non de la CMU, l'origine ethnique du patient a bien été testée, puisque l'acteur se faisait passer alternativement pour un patient maghrébin (nom, accent, et le patient s'excusait de mal parler le français) ou français. Par ailleurs, outre le fait de produire un taux de refus des patients CMU, dans cette étude, notre équipe a réalisé des analyses statistiques qui permettent de formuler un certain nombre d'hypothèses quant à l'origine du refus et une analyse qualitative qui fournit des éléments de compréhension supplémentaires aux motifs de refus ainsi que des pistes à approfondir.

**Yannick L'Horty** : J'aimerais apporter plusieurs précisions à propos de l'enquête CAS. La première, c'est que l'étude que nous avons réalisée pour le Centre d'analyse stratégique est une étude collective qui associe quatre chercheurs : Emmanuel Duguet, Noam Léandri, Pascale Petit et moi-même.

La deuxième précision, c'est que notre ambition était d'appliquer au domaine de l'origine ethnique des méthodes qui ont fait leur preuve dans de nombreux travaux réalisés au niveau international et qui ont déjà été appliquées en France pour d'autres champs de la discrimination, en particulier la discrimination en raison du genre. Pascale Petit et Emmanuel Duguet ont ainsi mené une étude qui fait aujourd'hui référence sur la discrimination en raison du genre chez les employés de banque. Dans l'enquête commandée par le Centre d'analyse stratégique, nous nous sommes assez fortement inspirés de leur méthodologie pour l'appliquer à la discrimination selon l'origine.

Troisième précision, contrairement à ce qui a été dit, on ne teste pas des secteurs d'activité, on teste des professions. C'est pour nous un point extrêmement important parce qu'on a de bonnes raisons de penser qu'il est très difficile de construire une mesure statistique un tant soit peu représentative au niveau d'un secteur d'activité ; en revanche, on peut travailler au niveau d'une profession déterminée. On a ainsi testé la discrimination ethnique sur le marché des serveurs, commis de salle, serveurs chefs de rangs de la restauration traditionnelle et gastronomique et, de l'autre côté, sur le marché des professions de comptables, disons peu diplômés : secrétaires comptables, aides comptables et assistants comptables.

La quatrième précision concerne la nature de l'expérience et la nature du protocole qu'on met en œuvre. Effectivement, pour chaque offre, on envoie huit CV par courrier accompagnés de leurs lettres de motivation – soit en tout 32 faux profils. Quatre types de profil indiquent l'origine. Avec ces quatre types de profil, en faisant varier les caractéristiques une à une, on peut construire six tests qui permettent de mesurer l'impact de la nationalité, celui du prénom, celui du nom, celui de la combinaison nationalité-prénom, celui de la combinaison prénom et nom, et enfin celui de la combinaison nationalité, prénom et nom. On a également une variable « localisation », qui peut être une banlieue favorisée ou une banlieue défavorisée, ce qui fait que, au total, on a bien huit profils. Ces huit profils permettent de mesurer sept types d'effet.

Enfin, dernière précision, qui concerne l'exploitation des résultats. Nous avons déployé trois méthodes de traitement des données. La première est un simple comptage et consiste à évaluer des taux bruts de réussite pour chacun des profils. Avec ce type de méthode, on a des taux de réponse relativement faibles et des discriminations élevées. Je tiens à dire tout de suite que ce qui va nous distinguer, à ce stade, de ce que fait le BIT, c'est simplement le dénominateur de chacun de nos taux. Nous, on prend l'ensemble des réponses, positives ou non. On se place en fait du point de vue d'un demandeur d'emploi dont on mime la recherche : pour ce demandeur d'emploi, on rapporte le nombre de CV pour lesquels il a eu une réponse positive, c'est-à-dire une convocation à un entretien d'embauche, au nombre de CV qu'il a effectivement envoyés. On peut très facilement calculer, comme le fait le BIT, le même type de rapport mais, simplement, avec comme dénominateur le nombre d'offres d'emploi pour lesquelles il y a eu, au moins, une réponse positive de la part de l'offreur d'emploi, ce qui ne change absolument pas le résultat, c'est juste un facteur d'échelle.

Là où il y a une différence sensible entre les études, c'est que nous mobilisons les outils de l'économétrie. Cela nous permet de décomposer les effets de l'origine, puis, également, de tester de façon combinée d'autres effets. Par exemple, est-ce que le fait d'habiter dans une banlieue favorisée ou défavorisée lorsque l'on affiche, par plusieurs signaux, une origine marocaine, est pénalisant ou pas sur les chances de succès d'une candidature ? Lorsque l'annonce transite par l'ANPE, est-ce que cela rajoute ou pas des chances de succès, selon les profils des différents candidats ? On a même testé l'effet du timbre sur l'enveloppe qui était envoyée.

**Éric Cédiey** : Simplement deux points sur l'enquête BIT/DARES. Premièrement, je voudrais préciser que tous les candidats étaient censés être Français, même s'ils différaient effectivement par leur origine supposée. Deuxièmement, vous avez parlé du taux de discrimination net. Partant du constat que ce taux était très peu parlant, on a, dans le rapport final et en accord avec le BIT, développé un autre indicateur, qui calcule le rapport entre le nombre de cas où la discrimination s'est faite à l'égard du candidat « minoritaire » et le nombre de cas où elle s'est faite à l'égard du candidat « majoritaire ». Cela permet de dire que lorsqu'il y a discrimination, c'est, sur l'ensemble des tests, presque quatre fois sur cinq à l'encontre du candidat minoritaire.

**Intervention depuis la salle, Daniel Lamar** : Dans l'étude faite pour le BIT-DARES, les offres d'emploi étaient-elles qualifiées ou non ? Est-ce que ces offres étaient accessibles pour les jeunes diplômés ou bien étaient-elles ciblées sur des niveaux inférieurs au Bac ?

**Éric Cédiey** : En termes de qualification scolaire formelle, l'essentiel des CV envoyés étaient de niveau CAP/BEP, jusqu'à Bac Pro éventuellement.

**Pierre-Yves Cusset** : Concernant la phase amont de l'enquête, quels sont les critères de choix des secteurs d'emploi que l'on étudie (la question ne se pose pas vraiment pour l'enquête CMU) ?

**Yannick L'Horty** : La réponse, c'est qu'il ne faut surtout pas choisir des secteurs, mais des professions. À l'intérieur d'un secteur d'activité, il y a de très nombreuses professions qui présentent, chacune, des risques de discrimination qui sont

extrêmement variés. Si vous souhaitez mesurer la discrimination au niveau d'un secteur d'activité, il va falloir agréger des professions qui présentent des risques de discrimination très différents, parce que le niveau de diplôme va intervenir, parce que l'âge des candidats va intervenir, parce que la localisation va intervenir, parce que l'ensemble des déterminants de la discrimination peuvent jouer un rôle. Donc, lorsqu'on raisonne au niveau d'un secteur d'activité, on risque de construire des effets de composition.

Et puis, il y a une deuxième raison, plus fondamentale. Le « test de situation », est une expérience contrôlée. Cela ne correspond pas du tout à la démarche de l'échantillonnage statistique et, par conséquent, penser que l'on va pouvoir aboutir à un niveau de représentativité au niveau d'un secteur d'activité et au niveau d'un pays, avec une agrégation d'expériences contrôlées qui ne seront jamais valables que dans un certain espace et un certain moment donné du temps, est une illusion. En fait, il n'y a pas de possibilité d'agrégation des résultats des expériences contrôlées, qui doivent rester au niveau des professions et surtout pas au niveau des secteurs d'activité.

Si vous me permettez une métaphore, c'est un peu comme si, pour vous prononcer sur l'empoisonnement d'une rivière, vous alliez, un dimanche matin, pêcher avec votre canne à pêche. Il fait beau, vous allez dans un coin déterminé et vous n'avez pris aucun poisson ; et puis, le dimanche suivant, vous allez ailleurs et vous faites une bonne pêche. Vous en déduisez que, avant, il n'y avait pas de poisson et que, maintenant, il y a plein de poissons dans la rivière. Eh bien, non, le fait de faire un test ponctuel à un moment donné ne renseigne pas sur l'empoisonnement de la rivière comparé à celui d'une autre rivière, dans l'absolu et de façon constante.

**Pierre-Yves Cusset** : Éric Cédiey, puisque vous avez pêché dans plusieurs rivières...

**Éric Cédiey** : Nous n'avons pas prétendu construire un indicateur de tel ou tel marché du travail, professionnel, sectoriel ou national, à partir de tests qui seraient représentatifs de ce marché. Avec le protocole de test du BIT, nous cherchons à savoir si de la discrimination apparaît, si oui, sous quelles formes, par exemple à quelle étape du processus de recrutement elle se manifeste, si elle varie selon les modes de candidature – appel téléphonique, envoi de CV par courrier, dépôt de CV –, si la discrimination passe par des refus nets ou par des mises en attente des candidats. Sur la base d'un nombre très important de tests sur un large éventail de métiers, nous cherchons à prendre la mesure de son ampleur. Mais il ne s'agit en aucun cas de prétendre construire un indicateur représentatif de quelque marché du travail que ce soit. Les résultats du *testing* BIT sont simplement ventilés par secteurs, plus précisément d'ailleurs, par familles professionnelles selon la nomenclature FAP<sup>1</sup>.

Dans le rapport complet, ils sont également détaillés – pour peu que les effectifs à chaque fois nous permettaient d'avoir des résultats significatifs – sur certains types de professions ou de métiers. Nos commanditaires et nous avons également eu le souci – mais je ne suis pas sûr aujourd'hui que cela soit une bonne idée – de pouvoir comparer nos résultats avec ceux d'une autre enquête, réalisée simultanément en Suède. Nous avons donc choisi les professions testées en concertation avec l'équipe suédoise. Sur l'ensemble des six sites français, nous devons disposer d'un effectif suffisant pour chacun des domaines professionnels retenus.

<sup>1</sup> - Familles d'activité professionnelle.

**Caroline Desprès** : Nous avons choisi de travailler dans le Val-de-Marne parce que nous avons déjà mené plusieurs études sur la CMU et sur les questions de discrimination et d'accès aux droits dans ce département. Les villes ont été choisies parce qu'elles autorisaient une certaine diversification. En ce qui concerne le choix des professionnels, nous avons retenu les principaux acteurs du système de soins libéral, les plus couramment sollicités et ce, de manière directe, soit le médecin généraliste et les médecins spécialistes d'accès direct et les dentistes. Nous aurions aussi pu travailler sur le secteur public et nous aurions sans doute eu quelques surprises. L'objectif de la CMU, c'est de permettre une équité dans l'accès aux soins et donc à ses bénéficiaires de se tourner vers la médecine libérale. C'est une question essentielle, d'où ce choix de regarder le secteur libéral.

**Intervention depuis la salle, Daniel Lamar** : Je voudrais savoir si vous avez pris en compte l'éventuelle situation de pénurie de main-d'œuvre dans les secteurs ou les professions que vous avez étudiés. On le sait, certaines entreprises reçoivent quelques CV pour une offre, d'autres en reçoivent des centaines. Il est clair que le niveau de discrimination est assez différent selon que l'entreprise a ou non l'embarras du choix.

**Yannick L'Horty** : Nous n'avons pas, *a priori*, pris en compte cet élément pour sélectionner les professions. On s'est dit qu'il nous fallait une profession plutôt en contact avec la clientèle et une profession qui ne l'était pas, parce qu'on avait à l'esprit les travaux de référence de Gary Becker qui suggèrent qu'il peut y avoir des discriminations induites par le contact avec la clientèle. Maintenant, il est vrai qu'il est souhaitable d'avoir une profession pour laquelle il existe une certaine tension sur le marché du travail, de façon à obtenir un taux de réponse raisonnablement élevé. Mais, même dans une profession pour laquelle le nombre d'offres d'emploi rapporté au nombre de candidats potentiels est élevé, on peut observer des manifestations très variées de discrimination.

**Éric Cédiey** : Cela n'a pas été pour nous non plus un critère de choix *a priori*. Mais le fait est que certaines des familles professionnelles que nous avons testées sont réputées se trouver en tension (métiers de l'hôtellerie-restauration par exemple). Les sites sur lesquels nous avons travaillé sont par ailleurs très différents du point de vue du taux de chômage des jeunes de 20-25 ans. Au vu des résultats des tests, il me semble qu'il n'y a pas de rapport évident entre la tension sur tel ou tel marché du travail et les manifestations de discrimination que l'on peut y observer. Des recruteurs peuvent très bien avoir du mal à trouver de la main-d'œuvre, pour autant lorsque deux candidats équivalents se présentent à eux, comme dans les tests, ils ont alors le choix et certains peuvent tout aussi bien choisir de discriminer.

**Pierre-Yves Cusset** : Parce que vous proposiez toujours deux candidats pour chaque offre. Mais on peut imaginer des situations où pour certaines offres, il n'y a qu'un candidat. Si l'on se place du point de vue des candidats et que l'on raisonne en termes de taux de refus, on peut peut-être observer des différences qui tiennent au caractère tendu ou non du marché du travail.

**Éric Cédiey** : Oui, si l'on observe les taux de réponse pour chaque candidat sur des marchés diversement tendus, il y a sans doute un lien. Or, ce n'est pas un taux de réussite à l'envoi de CV que nous avons mesuré, mais le nombre de fois où,

lorsqu'un test propose deux candidats équivalents à des employeurs, on enregistre une discrimination. Je ne vois pas pourquoi il y aurait un lien automatique entre cette mesure et le caractère tendu ou non du marché du travail. Le fait est que, dans nos résultats, il ne semble pas y en avoir.

**Intervention depuis la salle, Serge Slama :** J'ai deux questions. Premièrement, pourquoi ne pas avoir élargi l'enquête CMU à l'aide médicale d'État ? *Médecins du monde* a fait un test sur l'aide médicale d'État et il me semble que les refus de soins sont encore plus importants. Plus généralement, à propos de ces tests de situation, notamment dans l'emploi, pourquoi ne tester que les emplois du secteur privé ? On sait que le secteur public produit énormément de discrimination, notamment parce qu'un certain nombre d'emplois publics sont réservés aux nationaux et que cela peut aussi avoir un effet sur les nationaux d'origine étrangère.

**Caroline Desprès :** Si nous n'avons pas élargi notre étude à l'aide médicale d'État, c'est simplement parce que notre étude est une réponse à un appel d'offres (du fonds CMU) sur la discrimination à l'égard des bénéficiaires de la CMU.

**Yannick L'Horty :** Le problème des tests de discrimination est que ce sont des instruments assez puissants mais qui ont un domaine d'application extrêmement étroit. En l'occurrence, on peut les appliquer sur n'importe quelle procédure sélective dans laquelle l'offreur et le demandeur ne se connaissent pas et dans laquelle il n'y a pas de barrière spécifique à l'entrée. Donc, typiquement, pour des postes d'emploi public sur concours, on ne peut pas faire de test. Par contre, pour des postes de vacataires du secteur public, on pourrait le faire, mais cela correspond à un champ d'étude relativement limité.

**Éric Cédiey :** Je ferais à peu près la même réponse. Ce n'est pas par désintérêt mais pour des problèmes de méthode que nous n'avons pas étudié le secteur public. Les emplois que nous avons testés ont pour la plupart été trouvés *via* le site Internet de l'ANPE ou dans les journaux d'annonces. On y trouve assez peu d'emplois publics.

**Intervention depuis la salle, Julien Pouget :** Je souhaiterais faire un commentaire d'ordre général. Le rappel qu'a fait Yannick L'Horty tout à l'heure était très utile sur la portée et la force de la méthodologie du *testing*, qui a toutes les vertus scientifiques d'une expérience contrôlée, mais qu'il est effectivement préférable d'appliquer à une profession précise, dont on connaît bien le processus de recrutement : comme on l'a vu, le protocole d'un *testing* doit en effet être préparé avec beaucoup de soin, pour être parfaitement adapté au processus étudié. Dès lors, il faut avoir à l'esprit que les résultats de l'expérience contrôlée n'ont pas forcément vocation à être représentatifs. Il ne faudrait donc pas oublier l'utilisation possible des enquêtes statistiques en population générale, dont on peut tirer de nombreux enseignements représentatifs. Dans ces enquêtes, qui n'apportent certes pas la preuve des discriminations de manière aussi robuste qu'un *testing* bien mené, on connaît néanmoins en détail les caractéristiques des personnes, et l'on peut étudier la diversité des situations sur le marché du travail selon ces différentes caractéristiques. On ne travaille alors pas sur des individus fictifs mais sur des individus réels. Par ailleurs, dans ces enquêtes en population générale, on prend en compte, implicitement, les résultats de processus de recherche d'emploi qui ne sont pas abordés dans les enquêtes de *testing* – je pense aux petites entreprises ou certaines professions où tout ne se fait pas par présentation de CV et entretien d'embauche mais aussi par connaissance, dans le bassin local d'emplois. Chaque méthode a donc ses avantages et ses limites.

**Caroline Desprès** : Tout d'abord, je suis tout à fait d'accord avec l'idée qu'il y a d'autres moyens de mesurer la discrimination. En l'occurrence, j'ai observé directement, dans les caisses de Sécurité sociale, auprès des agents d'accueil, mais aussi lors de consultations médicales, les différences de traitement entre patients selon différents critères, dont le fait qu'ils soient ou non bénéficiaires de la CMU. Par ailleurs, si je pense que les statistiques de cadrage sont extrêmement utiles et nécessaires, il me semble qu'elles sont insuffisantes. Prenons un exemple. Du côté des médecins, le refus de soins est rarement avoué. Du côté des patients, plusieurs études mesurent le refus de soins. Les études de la DREES les chiffrent à 15 % (déclaration des patients). Mais quelle est la question posée ? La question est à peu près la suivante : « est-ce que vous avez rencontré, au cours de la dernière année, un professionnel qui vous a refusé des soins ? » Or, des études qualitatives laissent penser qu'un certain nombre de patients bénéficiaires de la CMU n'ont jamais rencontré de professionnel qui leur ait refusé un soin parce qu'ils évitent d'être confrontés à cette situation. Sachant que certains professionnels refusent la CMU, ils demandent à un proche, à un autre professionnel de santé, à un agent de la Sécurité sociale d'indiquer le nom d'un praticien qui accepte les patients CMU. On sait aussi qu'un certain nombre de bénéficiaires de la CMU avaient, avant sa mise en place, pris l'habitude de fréquenter des structures publiques. Continuant, par habitude, à fréquenter ces structures publiques, ils n'ont pas été amenés à rencontrer des refus.

**Pierre-Yves Cusset** : Je voudrais à présent aborder un autre point un peu technique, qui est celui de la façon dont on répond aux offres. Dans l'enquête menée par l'université d'Évry, on a répondu aux offres uniquement par courrier, papier ou électronique, mais on n'a pas utilisé le téléphone, alors qu'on l'a fait dans l'enquête BIT-DARES. Quels sont les avantages et les inconvénients de recourir ou non à ces différents moyens pour entrer en contact avec l'employeur potentiel ?

**Intervention depuis la salle, Pascale Petit** : C'est une question fondamentale. Doit-on se limiter au simple test d'accès aux entretiens d'embauche, avec envoi par courrier des candidatures mais sans aucune intervention d'un candidat « en chair et en os », ou bien, et c'est le choix du BIT, doit-on envoyer des candidats fictifs, donc des acteurs qui jouent le rôle de candidats, aux entretiens ? Le problème, dans ce dernier cas de figure, c'est que l'on introduit de ce fait un biais lié à la personnalité des acteurs que l'on envoie. Il est impossible d'envoyer le même signal pour deux candidats à un entretien d'embauche, même si les acteurs sont très bien préparés, même s'ils se ressemblent physiquement, même s'ils sont habillés de façon semblable. Autre problème, qui a été soulevé par la littérature anglo-saxonne : ces acteurs sont informés de l'objet de l'étude. Et quand il s'agit d'une femme ou d'un individu d'origine étrangère qui a le sentiment d'avoir déjà été victime de discrimination, sa prestation lors des entretiens d'embauche peut s'en trouver affectée, même de façon inconsciente. Dans ce cas, les résultats du *testing* seront biaisés car le responsable de l'étude ne peut contrôler la prestation des acteurs pendant les entretiens<sup>2</sup>.

**Pierre-Yves Cusset** : Vous évoquez le fait d'envoyer des acteurs aux entretiens. Revenons simplement à l'usage du téléphone. On peut très bien imaginer qu'un même

2 - Ce point est abordé par Kenney et Wissoker (1994), « An Analysis of the Correlates of Discrimination Facing Young Hispanic Job-Seekers », *American Economic Review*, vol. 84, n° 3 ou encore par Petit P. (2003), « Comment évaluer la discrimination à l'embauche ? », *Revue Française d'Économie*, vol. 17, n° 3.

acteur ou une même personne puisse simplement répondre à l'offre par téléphone, sans se présenter physiquement, et dire une fois « Je m'appelle Jean Dupont » et une autre fois « Je m'appelle Mohammed Zidane ». Dans le cas de deux candidats qui seraient l'un Français d'origine française et l'autre Français d'origine magrébine, on peut imaginer que la voix reste la même.

**Pascale Petit** : Oui mais il y a aussi le problème de la détection éventuelle de l'opération de *testing* par l'employeur, parce que, normalement, le candidat fictif est censé appeler le même employeur deux fois dans un intervalle de temps réduit.

**Éric Cédiey** : Nous ne nions pas ce risque de biais de personnalité. C'est une des raisons pour lesquelles, par exemple, nous distinguons bien les différences de traitement observées avant tout contact physique de celles qui ont pu être observées au moment d'un entretien. Mais ce que nous avons montré, c'est que l'essentiel des choix discriminatoires enregistrés dans nos tests se fait avant tout contact physique, simplement à la suite d'un envoi de CV ou par contact téléphonique. En ce qui concerne les contacts téléphoniques, bien sûr les voix ne sont pas les mêmes, le signal n'est pas tout à fait le même, mais les comédiens avaient été avertis qu'ils devaient s'efforcer de contrôler ce type de biais aussi, et ils étaient surveillés en permanence, pendant les conversations téléphoniques, par un superviseur qui essayait de maintenir l'homogénéité des candidatures. Par ailleurs, n'oublions pas que les échanges téléphoniques de prise de contact avec les employeurs, qui s'ouvraient toujours par l'annonce du prénom et du nom du candidat, ont le plus souvent été très courts, en particulier quand les employeurs ont fait leur sélection dès ce stade.

**Pierre-Yves Cusset** : Dans l'enquête BIT, vous mentionnez d'ailleurs le cas d'une confusion, par l'employeur, du nom d'une candidate : l'employeur pense avoir affaire à une *Laëtitia*, alors que la candidate se présente comme une jeune femme prénommée *Latifa*. L'intonation de la comédienne n'était donc pas spécifiquement maghrébine.

**Caroline Desprès** : J'ai été aussi confrontée au même type de problème. Dans 80 % des cas, l'échange se limitait à : « Bonjour, je voudrais un rendez-vous avec le docteur X, j'ai la carte Vitale et la CMU ». La plupart du temps, c'était d'ailleurs une secrétaire qui répondait. Dans les 20 % de cas restant, l'échange allait plus loin, surtout si c'était le médecin qui prenait l'appel. Et là, effectivement, on pouvait observer des stratégies d'acteur. Par exemple, un pédiatre pouvait dire « Non je ne prends pas la CMU », mais demandait des compléments d'information. S'il s'agissait d'une urgence, il ne pouvait pas dire non. Il pouvait y avoir une forme de négociation qui aboutissait finalement à ce qu'il accepte le rendez-vous. Cela montre bien que l'interaction est quelque chose de complexe, mais qui peut transformer l'issue finale de l'entretien.

**Intervention depuis la salle, Fabrice Foroni** : S'agissant des problèmes de détection du *testing*, nous pensons effectivement que c'est une question essentielle. C'est une des raisons qui justifient le fait de n'envoyer, pour chaque offre, que deux candidats. On peut se demander, en effet, si les risques de détection ne sont pas élevés lorsqu'un employeur reçoit le même jour, soit par mail, soit par courrier, huit CV quasiment identiques. Nous-mêmes, avec nos deux candidats qui se présentaient à quelques minutes d'intervalle ou qui avaient envoyé un CV le même jour, nous avons été confrontés à quelques employeurs qui semblaient se poser des questions.

**Éric Cédiey** : Toutes les difficultés évoquées sont réelles. Nous n'interprétons d'ailleurs pas exactement de la même manière les différences de traitement selon

qu'elles se manifestent en entretien ou après simple envoi de CV. Cela dit, quand les sélections à l'issue des entretiens penchent 90 fois sur 100 en faveur des candidats majoritaires, je ne pense pas que ce puisse être uniquement le résultat de biais qui échappent à notre contrôle. Certes, les candidats testeurs savent qu'ils font partie d'une expérience, et ils pourraient avoir des attitudes qui provoqueraient des résultats qu'ils ont envie d'obtenir, dans toutes les directions d'ailleurs. Nous avons formé les comédiens en leur disant qu'il ne s'agissait pas d'être dans une démarche militante : ils devaient entrer dans une méthodologie imposée, stricte, assez contraignante et lourde. En résumé, il s'agissait d'être professionnel et de se plier à une méthode et pas autre chose. Par ailleurs, étant donné le nombre élevé de tests effectués pour cette enquête, on est vite passé à une phase « industrielle » qui a tendance à banaliser l'expérience, du point de vue du testeur. Enfin, sur chaque site, on faisait intervenir quatre testeurs (deux « majoritaires » et deux « minoritaires ») entre lesquels il fallait faire des permutations pour constituer quatre paires différentes possibles. Des tests statistiques étaient ensuite réalisés pour vérifier qu'il n'y avait pas de trop grandes différences de résultats entre les quatre paires, c'est-à-dire pour s'assurer qu'il n'y ait pas de biais de performance entre les différents candidats testeurs.

**Yannick L'Horty** : Il y a un autre élément à prendre en compte : l'état des pratiques dans l'univers professionnel que l'on est en train de sonder. Je comprends que dans le cas de la CMU, la demande de prise de rendez-vous se fasse forcément par téléphone. Par contre, pour des tests d'accès à l'entretien d'embauche, les pratiques étant ce qu'elles sont, il semble logique de commencer par la demande écrite avant de passer à l'examen oral, donc il est indispensable de privilégier l'envoi de CV à l'appel téléphonique ou à l'entretien direct comme premier contact. J'ajouterais un autre élément, très matériel, c'est que cela coûte infiniment plus cher d'envoyer des figurants que d'envoyer des courriers, surtout par Internet.

**Intervention depuis la salle, Pascale Petit** : Pour l'enquête CAS, nous avons donc envoyé des CV pour des postes de serveurs et si certains employeurs exigeaient que le candidat se présente ou qu'il téléphone, d'autres demandaient sur l'offre d'emploi l'envoi d'un CV accompagné d'une lettre de candidature. Autre remarque, pour l'employeur, il est coûteux de faire passer des entretiens : par exemple, dans le secteur bancaire, il est fréquent qu'un candidat soit reçu pendant une demi-journée, au cours de laquelle le DRH lui fait passer différents tests et entretiens individuels et collectifs. Donc si le recruteur présente une aversion pour les femmes ou les minorités ethniques, on comprend mal pourquoi il perdrait du temps à recevoir un candidat dont il sait qu'il ne le recrutera pas, quelle que soit sa prestation à un éventuel entretien. Cette remarque tient également si l'employeur sait que sa clientèle ou les salariés déjà en poste dans son entreprise présentent une aversion pour ces groupes démographiques.

**Intervention depuis la salle, Fabrice Foroni** : Tout à l'heure, Pierre-Yves Cusset donnait l'exemple d'un employeur qui avait mal compris le prénom de la candidate, qui pensait avoir affaire à une Laëtitia, alors que la personne s'appelait Latifa. Il nous semble effectivement, même si nous n'avons pas approfondi la question, qu'une partie de la différence de traitement, très importante, observée au moment de l'entretien, lorsque les deux candidats étaient convoqués, peut s'expliquer par le fait que quelques employeurs, avec le bruit ambiant, n'ont pas toujours compris à qui ils avaient affaire et ont donc convoqué des candidats sans avoir relevé leur

apparente origine étrangère. D'où un taux de rejet encore plus fort lors de l'entretien. Ce qui signifie que le taux déjà particulièrement élevé de discrimination observé dès le premier contact (qui représente les 4/5<sup>e</sup> des cas de discrimination constatés), correspondant à des choix de la part des employeurs effectués sur la seule base de la consonance des noms et prénoms, est probablement sous-estimé.

**Intervention depuis la salle, Pascale Petit :** Quand on envoie une candidature par écrit, ce genre d'erreur n'est pas possible.

**Intervention depuis la salle, Fabrice Foroni :** Une autre possibilité de contrôler les tests téléphoniques, que nous n'avons pas testée car elle ne faisait pas partie de la méthodologie imposée par le BIT, serait de demander aux acteurs d'invertir leurs rôles lors de l'entretien téléphonique.

**Caroline Desprès :** Je voudrais clarifier ce que l'on cherche à mesurer avec le *testing* dans le cadre du champ sanitaire. La question est de mesurer des attitudes de médecins vis-à-vis des bénéficiaires de la CMU. Or, dans la réalité, certains patients qui bénéficient de la CMU ne le précisent pas au moment où ils prennent leur rendez-vous. Il y a donc un décalage entre la façon dont nous avons procédé et la réalité, il faut bien en être conscient. Par ailleurs, ce qui nous intéressait dans le test de situation que nous avons effectué, c'était le fait que les médecins reçoivent ou ne reçoivent pas les bénéficiaires de la CMU. Mais la façon dont ces patients sont reçus, la qualité des soins qui leur sont prodigués, nous ne les avons pas testées. Il s'agit de questions essentielles mais qui ne peuvent faire l'objet des mêmes méthodologies.

**Pierre-Yves Cusset :** J'aimerais passer à l'étape ultérieure qui est celle de l'exploitation du résultat et revenir sur un élément de la méthodologie BIT qui peut prêter à discussion, à savoir le fait de ne pas prendre en compte dans les calculs les situations de double refus.

**Éric Cédiey :** L'idée est la suivante. Lorsque les deux candidats reçoivent un refus, cela peut être parce que l'emploi est déjà pourvu. Autrement dit, rien ne garantit que l'employeur a effectivement examiné les deux CV fictifs qui lui ont été proposés et donc rien n'autorise à caractériser ce résultat *a priori*, ni comme une différence de traitement ni comme une égalité de traitement. Si l'on comptabilisait ces doubles refus dans le fameux taux de discrimination net du BIT, par définition ils apparaîtraient au dénominateur, mais pas au numérateur. Cela voudrait dire que l'on a fait l'hypothèse que chacun de ces cas recouvre en fait une égalité de traitement, hypothèse que l'on ne peut pas soutenir, pour les raisons que je viens d'évoquer. Nous avons donc remplacé ces tests par autant de tests dont le résultat était fiable dans le décompte des effectifs de tests que la méthode du BIT nous demandait d'atteindre.

**Pierre-Yves Cusset :** Je posais cette question parce que dans l'enquête menée par l'équipe de l'université d'Évry, si on élimine tous les cas où il y a eu un double refus, on a finalement un nombre de tests « utilisables » au sens du BIT (c'est-à-dire à la fois valides et qui ont donné lieu à au moins une réponse positive) qui est relativement faible : seulement 17 offres ont donné lieu à au moins une réponse positive de la part de l'employeur. Cela me semble problématique pour la signification statistique des résultats.

**Yannick L'Horty :** En fait cela ne change absolument pas la mesure de la discrimination et ses déterminants, cela change simplement l'échelle de l'indicateur que l'on utilise.

Nous aurions pu sans problème afficher nos résultats en excluant les cas de double refus. Cela augmenterait simplement systématiquement tous les taux par un facteur d'échelle.

**Éric Cédiey** : Je ne pense pas que cette question puisse être réduite à un simple facteur d'échelle. Elle renvoie aussi à la fiabilité des tests que l'on retient, autrement dit au nombre réel de tests dont l'interprétation est fiable dans une enquête. Et de ce nombre réel de tests fiables dépend la significativité statistique des écarts discriminatoires que l'on prétend calculer.

**Caroline Desprès** : On a bien mesuré l'incidence des caractéristiques du médecin (secteur 1/secteur 2, généraliste/spécialiste) sur le taux de refus, mais je pense que votre question portait plutôt sur l'incidence, par exemple, de l'origine ethnique. Nous n'avons pas d'éléments chiffrés sur cet aspect. Nous en avons une vague idée, à partir du nom des praticiens, qui peuvent évoquer certaines origines ethniques, mais c'est tout.

**Intervention depuis la salle, Véronique van der Plancke** : J'ai trois questions. La première concerne l'identité du recruteur. Est-ce que vous avez pris en compte ou est-ce que vous avez l'intention dans des études ultérieures d'examiner l'incidence de l'identité du recruteur (son appartenance sexuelle, raciale, sociale...) sur la manière dont il recrute ? Par ailleurs, vous avez dit qu'on ne peut analyser de la même façon le taux de refus à l'étape de la sélection des CV et le taux de refus à la suite de l'entretien d'embauche. En effet, à cette dernière étape, un refus de recrutement d'une personne d'origine étrangère peut être lié à d'autres considérations que des considérations raciales : il pourrait être lié par exemple à un manque d'affinité de l'employeur avec le candidat lors de l'entretien. D'où ma deuxième question : avez-vous cherché à intégrer dans vos résultats un « coefficient » qui serait destiné à refléter la part des refus imputables à des éléments autres que de la discrimination, et qui serait dès lors retranché de ce que vous avez qualifié, dans le cadre de votre exposé, de « taux net de discrimination » ? Dernière question, peut-être plus anecdotique, sur la préservation de la confidentialité de ces études, puisqu'il ne faut pas que les employeurs soupçonnent qu'ils font l'objet d'un test de situation : quand le BIT lance une étude, est-ce qu'il l'annonce en grande pompe sur son site Internet ou bien cette étude est-elle maintenue secrète jusqu'à la diffusion des résultats ?

**Éric Cédiey** : En ce qui concerne la confidentialité, effectivement, pendant toute la période où les tests ont été pratiqués, on a veillé à ce qu'aucune information ne circule. En ce qui concerne l'identité des recruteurs, il est vrai que c'est une question extrêmement intéressante, parce qu'en fin de compte, si la discrimination est un problème, elle relève d'abord et avant tout des discriminateurs plus que des discriminés. De toute évidence, nous n'avons pas suffisamment exploité ce type de données pour le rapport de l'enquête BIT.

**Intervention depuis la salle, Pascale Petit** : C'est un aspect que nous avons abordé dans notre *testing* dans la banque en 2002, où l'on avait étudié l'effet du sexe du recruteur (ou du référent) sur l'ampleur de la discrimination à l'embauche

à l'encontre des femmes<sup>3</sup>. Nous avons aussi étudié l'impact des caractéristiques de l'entreprise (taille, fait d'appartenir ou non à un groupe, branche d'activité sur ce niveau de discrimination). Dans l'enquête dont il est question aujourd'hui, nous avons une information sur le sexe et la consonance du nom du recruteur (ou de la personne référente). Ce sont deux variables qui ont été rentrées dans la base de données, deux variables que nous devrions explorer par la suite.

**Intervention depuis la salle, Daniel Sabbagh :** L'identité du discriminateur me semble en effet une question importante si l'on veut à terme pouvoir identifier les ressorts de la discrimination. Je pense en l'occurrence à une enquête réalisée à Washington en 1990 sur le choix, par les chauffeurs de taxi, de leurs clients. Cette enquête montre effectivement qu'il est plus difficile pour un Noir que pour un Blanc d'obtenir un taxi. Mais elle montre aussi que l'identité « raciale » du chauffeur n'a absolument aucun impact sur la probabilité que le chauffeur prenne ou non telle ou telle personne. C'est un résultat intéressant car il permet de trancher entre les deux hypothèses concurrentes que l'on avance traditionnellement pour expliquer les discriminations. Première hypothèse, les chauffeurs de taxi sont racistes, ils n'aiment pas les Noirs, ils ne veulent pas d'un Noir dans leur voiture. Deuxième hypothèse, les chauffeurs de taxi ont une aversion au risque, le fait, pour un client, d'être noir, est associé dans leur esprit à un risque plus élevé de comportement prédateur et ils adaptent leur comportement en fonction de leur estimation du risque. L'enquête de Washington semble de fait montrer que la seconde hypothèse est la plus plausible. Je ne sais pas ce qui dans cette enquête est transposable au contexte français, sans doute pas grand-chose, mais ce qui rendrait les études sur l'identité du discriminateur intéressantes, c'est qu'elles pourraient permettre de savoir laquelle de ces deux interprétations de la discrimination est la plus plausible, interprétations qui emportent des prescriptions de politique publique totalement différentes.

**Caroline Desprès :** Dans le cas de notre enquête, il était effectivement important de valider le caractère imputable à la CMU du refus (d'où le double appel). Dans certaines spécialités en effet, on observe des phénomènes de forte saturation, et il est très difficile d'obtenir un rendez-vous. Dans d'autres, c'est beaucoup plus aisé. Prendre en compte de tels refus biaiserait totalement la comparaison entre les spécialités, amenant à qualifier de discriminateurs les professionnels simplement débordés. Ces doubles refus ont été gardés dans le dénominateur pour le calcul du taux de refus. Par contre, les cas où il n'a pas été possible de vérifier le caractère imputable ont été supprimés du dénominateur pour le calcul.

**Intervention depuis la salle, Serge Slama :** Pour revenir à la théorie du risque et au comportement de l'employeur, est-ce qu'il y a moyen d'évaluer d'une façon ou d'une autre l'effet des législations antidiscriminatoires, qui se sont considérablement renforcées depuis quelques années, notamment avec la création de la HALDE ou le partage de la charge de la preuve, sur l'évolution des stratégies des employeurs pour discriminer ? Est-ce que les employeurs, craignant de faire l'objet d'une opération de *testing*, convoquent plus systématiquement des personnes d'origine étrangère, des femmes ou des handicapés, pour éviter d'être attaqués en justice ? Peut-on évaluer cet effet des législations en distinguant entre petites et grandes entreprises ?

3 - Duguet E. et Petit P. (2005), « Hiring Discrimination in the French Financial Sector : An Econometric Analysis on Field Experiment Data », *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 78. Disponible en français auprès des auteurs.

**Intervention depuis la salle, Pascale Petit :** Effectivement, de façon intuitive, on se dit que plus l'entreprise est de taille importante, plus elle a une plus forte probabilité d'être tirée au sort pour être testée. Inversement, l'employeur d'une petite structure a *a priori* une probabilité plus faible d'être testé. Aussi, il y a fort à penser que les établissements de grande taille sont plus méfiants. Dans nos données, nous disposons bien de la variable « appartenance à un groupe » qui fournit une indication de la taille de l'entreprise. Nous constatons que le fait, pour une entreprise, d'appartenir à un groupe, réduit, toutes choses égales par ailleurs, le niveau de la discrimination à l'embauche. On peut l'expliquer de deux façons différentes : ou bien une différence dans la probabilité anticipée de faire l'objet d'une opération de *testing*, ou bien l'existence de politiques de groupe, c'est-à-dire de directives qui viennent d'en haut pour limiter les comportements discriminatoires.

**Pierre-Yves Cusset :** On voit bien qu'il y a deux écoles. La première essaye de distinguer ce qui dans la discrimination relève d'une préférence de ce qui relève d'un calcul. C'est un peu l'approche des économistes. La deuxième estime que la question des explications de la discrimination importe peu, qu'il faut s'en tenir à la définition juridique de ce qu'est une discrimination pour mesurer le niveau des discriminations, qu'elles soient le produit d'un calcul rationnel ou d'une préférence « raciste ». C'est l'approche des juristes. Sur cette question de la définition de la discrimination qu'il faut adopter pour mener à bien ces enquêtes de *testing*, est-ce que vous pourriez présenter votre conception ?

**Éric Cédiey :** Ce ne sont pas des conceptions exclusives. Mais effectivement, pour ma part, j'ai tendance à m'en tenir à l'observation des formes et des situations de manifestation de la discrimination définie du point de vue du cadre légal et juridique. De ce point de vue, il ne faut pas se tromper sur ce que signifie la « discrimination statistique »<sup>4</sup> de la micro-économie des choix rationnels. Cette discrimination serait décidée sur des présomptions de variance, par l'employeur, de telle ou telle caractéristique productive chez différents groupes de candidats. Si elle est donc « rationnelle », on peut aussi en conclure qu'elle est intentionnelle. D'un point de vue juridique cela veut dire qu'elle peut faire l'objet d'un jugement au pénal en tribunal correctionnel.

**Pierre-Yves Cusset :** Pour me faire un tout petit peu l'avocat du diable, il me semble quand même que connaître la raison ou les raisons pour lesquelles on discrimine permet d'informer ceux qui doivent élaborer les réponses aux discriminations en termes de politique publique. En particulier, si les discriminations sont le résultat d'un calcul, on peut intervenir pour faire en sorte que le calcul soit moins défavorable à la personne discriminée.

---

4 - On parle de discrimination statistique lorsque l'employeur, ne connaissant pas les caractéristiques réelles du candidat, exclut ce dernier par calcul, en minimisant les risques de défaillances ou de faible productivité. Même si le candidat est en fait très compétent, comme l'employeur n'a pas de moyen de le savoir, il se fonde sur les caractéristiques observables du candidat, et, comme un assureur, estime à partir de son appartenance à une certaine catégorie (de genre, d'origine ethnique, d'âge, etc.) un risque plus ou moins grand de faible productivité ou de défaillance. Par exemple, un employeur préférera prendre un homme plutôt qu'une femme parce que, objectivement, les femmes ont plus de risques (ou de chances) de tomber enceintes que les hommes, et donc de devoir prendre un congé obligeant l'employeur à trouver une solution de secours.

**Éric Cédiey** : Oui, mais avec ce type de raisonnement, on a souvent tendance à conclure que pour rendre le calcul plus favorable à la personne discriminée, il faut agir sur cette dernière, ou il faut dépenser de l'argent public pour créer un contexte plus favorable à cette dernière. Il y a du vrai dans ce que vous dites, mais je considère que pour lutter contre les discriminations, il faut également exiger des efforts du côté de ceux qui discriminent, efforts qui ne consistent jamais qu'à se donner les moyens de respecter le droit.

**Intervention depuis la salle, Pascale Petit** : Je pense au contraire qu'il est essentiel de connaître les ressorts, autrement dit, les fondements de la discrimination. Cela n'a pas grand intérêt en soi de savoir si le niveau de la discrimination est de 15 % ou 22 %. Dans notre *testing* sur la banque en 2002, nous nous sommes aperçus que la discrimination à l'égard des femmes n'était pas la conséquence du sexisme des employeurs, mais d'une anticipation, par ces derniers, de futurs congés de maternité, potentiellement coûteux pour l'entreprise. Cela ouvre des perspectives en termes de politiques publiques. Nous avons ainsi suggéré d'élaborer des mécanismes de mutualisation du coût des congés de maternité.

**Pierre-Yves Cusset** : C'est peut être d'ailleurs ce qui fait la différence entre le *testing* scientifique et le *testing* juridique : l'exploration des mécanismes qui produisent la discrimination.

**Intervention depuis la salle, Daniel Sabbagh** : Avancer qu'une part de la discrimination est de nature « statistique » ou probabiliste ne signifie pas que la discrimination doit être excusée ou rendue juridiquement légale. La discrimination est illégale quels que soient ses ressorts. En explorant les ressorts de la discrimination, on cherche simplement à imaginer des politiques plus adaptées pour la réduire. Ce qui ne signifie pas que l'on plaide pour un régime juridique différent selon la cause de la discrimination, « statistique » ou liée aux préférences.

**Pierre-Yves Cusset** : Nous terminons donc cette table ronde avec la question des finalités du *testing* scientifique. Je vous remercie.



**Varia**

**Varia**

## LA RÉVISION DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE : POUR UNE ANALYSE POLITIQUE GLOBALE

YVES BERTONCINI<sup>1</sup>

Chargé de mission « Europe et Stratégie de Lisbonne » au département Affaires économiques et financières du Centre d'analyse stratégique

### Résumé

*La prochaine révision du cadre financier européen doit inciter l'ensemble des parties prenantes et observateurs concernés à mieux intégrer l'ensemble des enjeux politiques sous-jacents. Enjeux financiers, en analysant les dépenses communautaires mais aussi les dépenses publiques nationales et les dépenses privées. Enjeux diplomatiques, en soulignant que le budget de l'Union européenne est d'abord un outil de redistribution entre États membres, y compris dans une logique de « juste retour ». Enjeux sociologiques, en tenant compte du nombre croissant d'acteurs impliqués dans la définition du budget communautaire, de leurs visions et intérêts divergents. Une telle vision globale paraît seule de nature à éclairer efficacement les futures négociations sur le budget de l'Union européenne.*

### MOTS-CLÉS

cadre financier européen – dépenses publiques agrégées – redistribution – juste retour – compromis politiques  
*European financial framework – aggregate public expenditures – redistribution – fair return – political compromises*

<sup>1</sup> - Lisa Steinacher a contribué activement à l'élaboration de cet article, notamment s'agissant des données chiffrées – qu'elle en soit ici remerciée.

L'exercice de révision du « cadre financier européen »<sup>2</sup>, qui sera initié à l'été 2007 sur la base d'un premier document de cadrage de la Commission européenne, offre une occasion inespérée de promouvoir une réflexion approfondie et sereine s'agissant du budget de l'Union européenne (UE). Si l'on s'en tient au calendrier évoqué par le Conseil européen de décembre 2005<sup>3</sup>, et précisé depuis par la commissaire européenne chargée du Budget<sup>4</sup>, il apparaît en effet que cet exercice inédit permettra pour la première fois aux institutions communautaires et à l'ensemble des parties concernées d'évoquer la structure et le niveau du budget de l'UE très en amont des décisions finales (qui devraient porter sur les années 2013 et suivantes) et sans se positionner d'emblée sur des propositions chiffrées.

Un tel calendrier paraît de nature à déconnecter quelque peu les discussions sur le budget communautaire des marchandages financiers entre États auxquels elles donnent parfois lieu : il impose en tout cas aux autorités nationales de participer activement à un travail de réflexion politique préalable, à l'issue duquel les principales orientations financières de l'UE feront l'objet d'une cristallisation difficile à remettre en cause par la suite. Il est également souhaitable que ce calendrier puisse stimuler une production intellectuelle qui ne se cantonne pas à la définition abstraite d'un budget communautaire idéal, et que les négociations diplomatiques et parlementaires viendraient ensuite « dénaturer » : à quoi sert-il en effet, sur cet enjeu comme sur d'autres, de rivaliser d'analyses certes très sophistiquées dans leur inspiration, mais qui se trouvent ensuite démenties

par les faits faute d'avoir intégré nombre d'éléments pertinents?

Au niveau communautaire comme au niveau national, l'adoption d'un budget apparaît comme un acte politique majeur, à la fois constitutif et illustratif des principes fondateurs de la communauté au service duquel il est mobilisé : pour être pleinement opératoires, il apparaît donc essentiel que les réflexions sur le budget communautaire s'efforcent d'intégrer l'ensemble des éléments politiques concernés, et qui renvoient pour beaucoup au contexte financier, diplomatique et sociologique dans lequel l'UE s'inscrit.

C'est sur ce triple registre que nous nous situerons ci-après afin d'esquisser les contours d'une vision politique globale, et donc réaliste, de la révision du budget de l'UE, et qui vise à souligner que ce budget doit être analysé :

- dans un cadre financier « agrégé » intégrant notamment les dépenses publiques nationales et les dépenses privées (1<sup>re</sup> section) ;
- dans une perspective diplomatique, comme outil de redistribution entre les États de l'UE, y compris dans une logique de « juste retour » (2<sup>e</sup> section) ;
- comme le résultat d'un compromis entre un nombre croissant d'acteurs, dont il faut prendre en compte les visions et intérêts (3<sup>e</sup> section).

## **Le budget de l'UE, un instrument financier parmi d'autres**

L'UE consacrerait trop d'argent à son agriculture (plus du tiers de son budget) alors que celle-ci ne représente qu'une part réduite de son PIB (de l'ordre de 3 %) ; à l'inverse, elle ne consacrerait pas

2 - Le « cadre financier européen » permet de fixer de manière pluriannuelle (actuellement entre 2007 et 2013) les plafonds de crédits à respecter lors de l'adoption du budget annuel de l'UE.

3 - Voir [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/87645.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/87645.pdf).

4 - Voir [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/grybauskaitė/pdf/presentation\\_2007may11\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaitė/pdf/presentation_2007may11_en.pdf), p. 7.

assez d'argent aux « dépenses d'avenir » (éducation, R & D, etc.) invoquées par la Stratégie de Lisbonne, dont la réussite constitue pourtant sa priorité à l'horizon 2010. Ces deux arguments ont été les plus fréquemment entendus lors des précédentes négociations budgétaires : ils semblent révélateurs d'une approche selon laquelle le budget communautaire aurait vocation à répondre à l'ensemble des défis politiques (économiques, sociaux, diplomatiques, etc.) auxquels l'UE fait face alors que, comme nous le verrons<sup>5</sup>, la réalité est naturellement bien différente.

Comme le rappelle son traité fondateur, les compétences de l'UE sont en effet « subsidiaires » par rapport à celles de ses États membres, qui conservent de fait la maîtrise des principaux choix publics ainsi que de la très grande partie des financements en découlant : il en va donc de même pour le budget de l'UE, qui n'est lui aussi qu'un instrument subsidiaire, de surcroît mobilisé dans un cadre politique beaucoup plus large, et dont il est nécessaire de mieux tenir compte en s'avisant que :

- le budget communautaire n'est qu'un budget parmi d'autres au sein de l'UE (1<sup>re</sup> sous-section) ;
- la dépense publique n'est pas le seul outil dont disposent les autorités politiques européennes (2<sup>e</sup> sous-section).

## La nécessité d'une vision agrégée des dépenses publiques européennes

Il est réducteur et presque absurde que les réflexions sur les grands choix

financiers de l'UE se cantonnent au seul budget communautaire :

- pour des raisons arithmétiques tout d'abord : ce budget ne représente qu'environ 1 % du PIB de l'UE et 2,5 % de l'ensemble des dépenses publiques européennes<sup>6</sup> ;
- pour des raisons philosophiques surtout : dès lors que l'UE dispose de très peu de « compétences exclusives » et qu'elle intervient dans la plupart des cas aux côtés ou en complément des autorités nationales et régionales, il apparaît pour le moins réducteur de réfléchir à ses modes d'intervention financière de manière isolée.

La nécessité de privilégier une vision élargie des finances publiques européennes apparaît au contraire particulièrement nette au regard des réalités politiques communautaires :

- usage généralisé de la pratique du cofinancement par l'UE ;
- diversification des modes de coopération européenne (structure en « trois piliers », formule des « coopérations renforcées », etc.) ;
- développement important des « méthodes ouvertes de coordination », qui fixent des objectifs à atteindre par les États membres tout en leur laissant un large choix des moyens pertinents (méthode par exemple utilisée pour la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne).

Dans ce contexte, les dernières discussions sur le budget communautaire, fortement marquées par la nécessité d'adapter le budget de l'UE aux priorités

<sup>5</sup> - Voir 2<sup>e</sup> section, Le budget de l'UE : un outil de redistribution entre États.

<sup>6</sup> - Qui représentent au total près de 44 % du PIB de l'UE, ce chiffre variant considérablement selon les pays.

de la Stratégie de Lisbonne, se sont révélées quelque peu déconcertantes par leur tendance à prendre en compte les seuls financements communautaires, alors même que les budgets nationaux et régionaux jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de cette Stratégie. C'est à l'inverse sur la base d'une analyse intégrant l'ensemble des dépenses publiques par secteur que le prochain exercice de révision du budget de l'UE devrait être conduit, afin de se baser sur des éléments d'appréciation complets et pertinents.

C'est en effet en raisonnant en termes « agrégés » qu'on peut évaluer l'importance réelle accordée à telle ou telle priorité politique, et non en s'en tenant

au seul budget communautaire. Ce raisonnement agrégé permet par exemple de constater (voir tableau n° 1) que près des trois quarts des dépenses publiques agricoles sont concentrés au niveau communautaire, alors que seule une part infime des dépenses publiques d'éducation y sont engagées : il amène ainsi à relativiser la portée des critiques indiquant que l'UE consacre davantage d'argent à son agriculture qu'à son éducation et à constater que la hiérarchie actuelle des financements publics européens correspond peu ou prou aux priorités établies au niveau communautaire – ce qui n'exclut naturellement pas des ajustements ultérieurs.

**Tableau n° 1**  
**État des lieux de quelques dépenses publiques agrégées en 2005**  
**(en pourcentage du PIB)**

	Budget communautaire*	Budgets nationaux	Total UE
<b>Agriculture</b>	0,39 %	0,16 % **	0,55 %
<b>Recherche et développement</b>	0,04 %	0,63 %	0,677 %
<b>Éducation/formation</b>	0,007 %	5,22 % ***	5,23 %
<b>Aide publique au développement</b>	0,03 %	0,32 %	0,35 %

\* Les montants correspondent aux paiements effectivement exécutés par l'UE en 2005

\*\* Les dépenses publiques nationales pour l'agriculture prises en compte sont celles qui sont considérées comme des aides d'État par la Commission européenne (soit une très grande partie des concours publics à l'agriculture). Les dépenses publiques d'éducation dans le secteur agricole ne sont pas incluses

\*\*\* Les dépenses publiques d'éducation des pays de l'UE pour 2005 oscillaient entre 2,7 % (Grèce) et 7,9 % du PIB (Danemark) ; France : 6,2 %.

Sources : Commission européenne, Eurostat, OCDE, calculs arrondis du CAS

Un tel raisonnement agrégé permet aussi de mieux comparer le niveau des dépenses publiques de l'UE par secteur à celui de ses principaux concurrents (États-Unis, Japon, pays émergents) et de mieux identifier les domaines dans lesquels un investissement supplémentaire est nécessaire – ce que ne permet pas une analyse fondée sur le seul budget communautaire, dont la structure et le niveau correspondent aux compétences attribuées à l'UE.

Une vision agrégée des dépenses publiques européennes permet enfin d'inscrire les discussions sur le budget de l'UE dans le cadre d'un débat plus large communautarisation/nationalisation :

- il peut ainsi être jugé préférable de concentrer davantage de financements au niveau communautaire dans certains secteurs – par exemple en matière de R & D, afin de renforcer la coopération entre chercheurs ou favoriser la diffusion de leurs résultats ;
- à l'inverse, il pourrait être question de re-nationaliser partiellement le financement de certaines politiques communautaires afin d'en répartir plus équitablement la charge – perspective notamment évoquée pour la « PAC » et la politique régionale ;
- en tout état de cause, cette vision agrégée incite à identifier la valeur ajoutée du budget communautaire par rapport au budgets nationaux pour chacun des trois registres économiques et sociaux classiquement répertoriés (allocation, redistribution, stabilisation) et dans chacun des secteurs d'intervention de l'UE.

En dehors des données parcellaires disponibles, une présentation exhaustive de l'ensemble des financements publics par secteur dans l'UE-27 fait aujourd'hui défaut, alors même qu'elle constituerait

un outil de pilotage indispensable à la mise en perspective des discussions sur le budget communautaire. Sa création suppose que l'Office européen des statistiques, Eurostat, puisse compléter rapidement les travaux qu'il a initiés en ce sens et que les États membres de l'UE acceptent de lui transmettre un état des lieux détaillé de leurs dépenses<sup>7</sup>. Une telle présentation agrégée des dépenses publiques européennes constituerait à n'en pas douter un instrument politique et intellectuel important lors du débat sur la révision du cadre financier de l'UE et la définition du cadre financier 2014-2019.

## L'importance des dépenses privées et des instruments politiques non budgétaires

Les discussions ayant prélué à l'adoption du « cadre financier 2007-2013 » se sont principalement focalisées sur deux grandes priorités : d'une part, la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et la compétitivité ; d'autre part, l'aide à accorder aux pays et régions de l'UE en retard de développement, notamment suite à l'arrivée de 12 nouveaux États membres. Par provocation, on pourrait presque dire que le budget communautaire ne joue pourtant qu'un rôle très limité sur ce double registre, et qui doit là aussi être replacé dans un cadre politique plus large.

De quoi dépend par exemple la réussite de la Stratégie de Lisbonne ?

D'une part, de la bonne mise en œuvre des « lignes directrices pour la croissance

<sup>7</sup> - Très précisément, que les États puissent transmettre des données dites de niveau 2 dans le cadre de la nomenclature CFAP (classification des fonctions des administrations publiques).

et l'emploi »<sup>8</sup> adoptées par les États membres, dont une bonne partie évoque principalement des interventions de type juridique, notamment s'agissant de la libéralisation des marchés du travail, des biens, et des services, mais aussi la mise en place d'un environnement réglementaire plus favorable aux activités économiques. D'autre part, de la montée en puissance des financements dédiés à des facteurs de production générateurs de croissance endogène (l'éducation et la formation pour le capital humain ; la R & D pour le capital technique ; les infrastructures pour le capital physique), dont la dimension privée est souvent mise en exergue : ainsi de l'objectif emblématique d'une dépense européenne totale de R & D s'élevant à 3 % du PIB de l'UE, et dont deux tiers émanent du secteur privé.

Les comparaisons chiffrées internationales permettent d'ailleurs de confirmer que, si une augmentation des finance-

ments publics semble souhaitable, elle n'est pas forcément la plus déterminante pour combler le retard de l'UE par rapport à ses principaux concurrents. Pour deux des secteurs les plus emblématiques de la Stratégie de Lisbonne, il apparaît ainsi que :

- l'UE affiche un niveau de dépenses publiques de R & D assez comparable (États-Unis) voire supérieur (Japon) à ses principaux concurrents, alors que son retard est beaucoup plus marqué s'agissant des dépenses privées (qui sont par exemple plus de deux fois moindres par rapport au Japon) ;
- il en va de même pour les dépenses d'éducation, pour lesquelles c'est encore en matière de dépenses privées que l'UE accuse le retard le plus substantiel par rapport au Japon et des États-Unis, alors que son niveau de dépenses publiques est comparable (États-Unis) ou supérieur (Japon).

## Tableau n° 2 Dépenses totales de R & D et d'éducation (en pourcentage du PIB)

	UE-25 (2005)	États-Unis (2003)	Japon (2003)
<b>Dépenses de R &amp; D</b>	1,85	2,67	3,2
dont :			
- dépenses publiques	0,64	0,81	0,57
- dépenses privées	1,01	1,64	2,38
- dépenses venant de l'étranger	0,16 *	n.d.	0,01
<b>Dépenses d'éducation</b>	5,83 **	7,51	4,95
dont :			
- dépenses publiques	5,2	5,43	3,7
- dépenses privées	0,63	2,08	1,25

n.d. : donnée non disponible ; \* ce chiffre inclut les dépenses de l'UE ; \*\* donnée 2003

Sources : Commission européenne, Eurostat, OCDE

8 - Voir [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated\\_guidelines\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_fr.pdf).

Ces comparaisons internationales doivent naturellement être maniées avec précaution, compte tenu des différences de contexte entre les pays concernés : elles semblent néanmoins indiquer que les moindres performances de l'UE en termes de croissance et d'innovation trouvent en partie leur origine dans le déficit européen en matière de dépenses privées. Par suite, si une hausse des dépenses publiques en la matière peut s'avérer utile, y compris au niveau communautaire, il apparaît clairement qu'elle n'épuise pas le débat sur le sujet, qui doit aussi se concentrer sur la mise en place d'un cadre juridique, fiscal et économique favorable à une hausse de ces dépenses privées.

De quoi dépend par ailleurs essentiellement la cohésion de l'UE, à laquelle la Commission européenne vient de consacrer un nouveau rapport<sup>9</sup> ?

D'abord et avant tout des dynamiques économiques engendrées par l'appartenance au Marché unique, à la fois en termes d'échanges de biens et services mais aussi en termes d'accueil d'investissements directs étrangers. Également, et de manière plus subsidiaire, des fonds structurels accordés par l'UE, et qui favorisent le développement des pays qui en bénéficient fortement, à la condition qu'ils aient adopté une stratégie économique efficace. Pour prendre un exemple là aussi symbolique, on pourrait dire que la reconstruction et l'essor économiques des pays d'Europe centrale et orientale ayant récemment rejoint l'UE se sont avant tout appuyés sur leur perspective d'adhésion, puis sur leur intégration concrète au Marché unique européen – les aides publiques européennes jouant dans ce contexte un rôle facilitateur. Un tel rappel paraît

particulièrement nécessaire dans un pays comme la France, où le rôle des dynamiques marchandes est souvent déprécié, et où l'accent est souvent mis de manière quasi exclusive sur la nécessité d'octroyer des aides financières plus abondantes aux nouveaux pays adhérents.

Pour illustrer la dimension subsidiaire du budget communautaire, on pourrait reprendre un raisonnement similaire pour les autres rubriques du cadre financier de l'UE :

- l'avenir de l'agriculture européenne dépend-il plus étroitement des subsides accordés par l'UE ou de l'évolution des positions européennes dans les négociations commerciales internationales ?
- le soutien de l'UE aux pays émergents passe-t-elle principalement par une hausse de l'aide publique au développement ou par une plus grande ouverture commerciale ?
- l'émergence d'une politique étrangère de sécurité européenne ne suppose-t-elle pas avant tout la définition de stratégies, positions et actions communes, etc. ?
- la coopération en matière policière et judiciaire ne passe-t-elle pas d'abord par une augmentation du budget communautaire ou s'appuie-t-elle principalement sur des actes de nature juridique ?

Au total, une vision politique élargie des défis auxquels est confrontée l'UE devrait conduire à envisager l'intervention du budget communautaire au cas par cas, et après avoir répondu à trois questions politiques préalables :

- la réponse à tel ou tel défi passe-t-elle d'abord par une intervention finan-

<sup>9</sup> - Voir Commission européenne (2007), *Growing Regions, Growing Europe, 4th Report on Economic and Social Cohesion*, mai.

cière ou plutôt par des interventions de type réglementaire ou politique ?

- lorsqu'une intervention financière apparaît souhaitable, doit-elle émaner du secteur public ou du secteur privé (intervention de la Banque européenne d'investissement, partenariats public-privé, dépenses des ménages, etc.) ?
- lorsqu'une intervention financière publique est nécessaire, doit-elle principalement être engagée par l'UE ou par les autorités nationales et régionales ?

Aucune de ces trois questions n'induit naturellement une réponse binaire : c'est souvent sur la base d'une combinaison d'interventions publiques et privées que des arbitrages efficaces pourront être rendus. Ces questions n'ont pas pour objet de dévaloriser l'utilité et l'impact du budget communautaire, mais simplement de souligner que celui-ci ne peut pas tout, et qu'il doit être mobilisé sur des enjeux vis-à-vis desquels sa valeur ajoutée est clairement démontrée – ce qui semble d'autant plus nécessaire compte tenu de son niveau aujourd'hui modeste.

### **Le budget de l'UE, un outil de redistribution entre États**

Pour être pleinement pertinentes, les réflexions sur le budget communautaire doivent aussi intégrer le fait que son adoption ne représente pas un acte de nature technique, qu'elle ne se limite pas non plus à une décision de politique économique, mais qu'elle procède également de considérations diplomatiques.

Autant dire que les réflexions prétendant s'abstraire des compromis entre États passés à chaque étape de la montée en puissance du budget communautaire et s'inscrivant dans un horizon « politique-

ment pur » paraissent singulièrement décalées : qu'elles considèrent que le budget de l'UE doit être uniquement défini sur la base des considérations fonctionnelles évoquées dans la première partie de cet article, ou qu'elles se fondent sur la définition des « biens collectifs » d'une UE perçue comme une entité unitaire, elles font en effet à chaque fois l'impasse sur le caractère déterminant des États européens, de leur vision et de leurs intérêts.

Même si la Commission européenne est chargée d'élaborer les projets de cadre financier et de budget annuel et si le Parlement européen a peu à peu conquis des pouvoirs décisionnels croissants en la matière, c'est en effet aux représentants des États réunis au Conseil européen et au Conseil des ministres qu'il revient de procéder aux principaux arbitrages budgétaires européens – ce qui paraît d'ailleurs assez logique au regard de la nature « confédérale » de l'UE.

Dans ce contexte, il semble impératif d'aborder les réflexions relatives au budget communautaire en tenant compte de ce contexte intergouvernemental, et plus précisément des deux enjeux principaux autour desquels les positions des États se déterminent :

- d'une part, l'utilisation du budget de l'UE comme un outil de compensation des effets de l'intégration économique européenne (1<sup>re</sup> sous-section) ;
- d'autre part, la prise en compte des exigences nationales en termes de « juste retour » (2<sup>e</sup> sous-section).

### **Un outil d'accompagnement de l'intégration économique européenne**

Le budget communautaire fait office de « constitution financière » de l'UE : au-delà de telle ou telle justification

technique, ses principaux postes sont donc d'abord définis sur la base des objectifs sur lesquels ses États membres ont pu s'entendre. À cet égard, il faut souligner que le budget de l'UE n'a pas été mis en place pour répondre à l'ensemble des défis économiques et sociaux auxquels les pays européens sont confrontés, mais qu'il est monté en puissance pour répondre à un défi précis (voir encadré) : celui de compenser les effets inégalitaires de l'intégration économique européenne, et ce à chaque

étape de son approfondissement :

- approfondissement technique, avec l'abaissement des droits de douane prévu par le traité de Rome, la mise en œuvre des quatre libertés décidée par l'Acte unique, etc. ;
- approfondissement géographique, au moment des adhésions de nouveaux pays membres, qui étendent d'autant les dimensions du Marché unique européen.

## Les grands compromis budgétaires entre États de l'UE

- La Politique agricole commune a été mise en place dans les années 1960 sur la base d'un compromis franco-allemand reposant sur le constat que l'industrie allemande bénéficierait fortement du Marché commun, et qu'il était donc légitime que l'agriculture française bénéficie elle aussi de son appartenance à la CEE<sup>10</sup>.
- La mise en place du Fonds social européen a elle aussi été décidée au moment de la signature du traité de Rome, avec l'objectif général de compenser les chocs concurrentiels liés à la mise en place du Marché commun et l'objectif particulier de favoriser la formation et la mobilité des travailleurs italiens.
- La Politique régionale a pris son essor suite à l'adhésion du Royaume-Uni (création du FEDER<sup>11</sup> en 1974), afin de bénéficier à un pays à l'époque en retard de développement par rapport à la moyenne communautaire et peu susceptible de bénéficier de la PAC.
- Prolongeant cette politique, la « Politique structurelle » a vu ses moyens doubler au moment de la mise sur les rails du Marché unique (« paquet Delors 1 ») et suite à l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal<sup>12</sup>.
- Les moyens alloués à cette politique ont ensuite été augmentés de 50 % suite à l'accord relatif au passage à l'Union économique et monétaire (« paquet Delors 2 »), qui a également conduit à la création du « Fonds de cohésion » pour faciliter le passage à l'euro<sup>13</sup>.
- Sur un registre plus symbolique, on peut noter que les fonds structurels ont financé des territoires à « faible densité de population »<sup>14</sup> à compter de l'adhésion de la Suède et de la Finlande.
- Les douze pays ayant rejoint l'UE entre 2004 et 2007, et dont le niveau de vie par habitant est sensiblement inférieur à la moyenne communautaire, se sont enfin vus attribuer plus de la moitié des financements structurels prévus pour la période 2007-2013.

10 - On peut considérer que l'accord Chirac-Schröder de 2002 constitue le renouvellement de cet accord fondateur.

11 - Fonds européen de développement régional.

12 - À noter que l'Espagne et le Portugal n'avaient pas participé aux négociations ayant abouti à la signature de l'Acte Unique en 1985, et que le doublement des fonds structurels avait aussi pour objectif de le rendre plus acceptable à leurs yeux.

13 - Le Fonds de cohésion a été mis en place au bénéfice de l'Espagne, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal.

14 - C'était à l'époque « l'objectif 6 » des fonds structurels.

Le fait que les arbitrages rendus en 2005 aient conduit à une adaptation très limitée du budget communautaire (voir tableau n° 3)<sup>15</sup> confirme les principaux compromis redistributifs passés entre les États membres de l'UE depuis les origines de la construction européenne, et qui portent principalement sur les politiques agricole et structurelle, structurent aujourd'hui encore une très grande partie du budget communautaire. Séduisante en apparence, l'idée selon laquelle ce budget serait une « relique historique »<sup>16</sup> mériterait donc d'être

évaluée à l'aune d'une analyse des effets actuels de cette intégration économique : s'il apparaît que celle-ci demeure inégalitaire selon les États et les territoires, ce qui semble le cas selon les « Rapports Cohésion » publiés par la Commission européenne<sup>17</sup>, il semblerait de fait plutôt justifié que les États européens souhaitent que le budget communautaire continue à exercer d'importantes fonctions compensatrices et redistributives<sup>18</sup>.

**Tableau n° 3**  
**Structure du budget communautaire :**  
**part des différentes rubriques (crédits d'engagement)**

Rubriques du cadre financier (en pourcentage du total – prix 2004)	Moyenne 2000-2006 *	Moyenne 2007-2013
<b>1a.</b> Compétitivité pour la croissance et l'emploi	<b>6,1 % **</b>	<b>8,6 %</b>
<b>1b.</b> Cohésion pour la croissance et l'emploi	<b>38,4 %</b>	<b>35,6 %</b>
<b>2.</b> Conservation et gestion des ressources naturelles	<b>44,5 %</b>	<b>43 %</b>
<b>3.</b> Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	<b>0,8 %</b>	<b>1,2 %</b>
<b>4.</b> L'UE en tant que partenaire mondial (FED*** exclu)	<b>4,5 %</b>	<b>5,7 %</b>
<b>5.</b> Administration	<b>5,1 %</b>	<b>5,7 %</b>
<b>6.</b> Réserves	<b>0,005 %</b>	-----
<b>7.</b> Compensation	<b>0,5 %</b>	<b>0,1 %</b>

\* Ces montants intègrent les corrections intervenues au titre de l'inflation (perspectives financières 2000-2006 calculées en prix 2004) et les ajustements budgétaires consécutifs à l'adhésion de 10 nouveaux pays en 2004

\*\* Les rubriques 1a et 3 étant nouvelles, la comparaison chiffrée avec l'enveloppe globale 2000-2006 livre des ordres de grandeur indicatifs

\*\*\* Fonds européen de développement

Sources : Commission européenne, Journal officiel de l'Union européenne, calculs Centre d'analyse stratégique

15 - Voir également Bertoncini Y. (2006), « Budget communautaire et Stratégie de Lisbonne : crise de croissance ou crise de sens », *La Note de veille*, n° 29, Centre d'analyse stratégique, 9 octobre : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/noteveille29.pdf>.

16 - Selon l'expression d'André Sapir in *An Agenda for a Growing Europe*, Rapport au président de la Commission européenne, février 2004.

17 - Voir *Growing Regions, Growing Europe*, op. cit.

18 - Voir Begg I. et Heinemann F. (2006), « New Budget, Old Dilemmas », *Briefing Note*, Centre for European Reform, février.

Au-delà des dépenses redistributives visant à compenser les effets inégalitaires de l'intégration économique européenne, force est de constater que les États européens s'en sont pour l'instant tenus à d'autres dépenses communes assez limitées, et engagées dans une perspective beaucoup plus ciblée :

- dépenses soutenant les réseaux transeuropéens (transports et énergie) et les échanges éducatifs, et qui visent à donner corps à l'espace de libre circulation européen ;
- dépenses soutenant la R & D, et qui cherchent à dynamiser les échanges d'expériences et de connaissances ;
- dépenses d'aide humanitaire, et dans une moindre mesure, d'aide au développement, mises en commun pour des raisons d'efficacité et de visibilité.

Les pétitions de principe en faveur d'une augmentation massive de ces dépenses, et donc d'un budget communautaire bien supérieur à 1 % du PIB, paraissent pour l'instant se heurter à l'hétérogénéité des pays de l'UE-27 en termes de préférences nationales et de besoins respectifs<sup>19</sup>. Il faut à cet égard souligner que si une baisse des dépenses européennes à vocation redistributive (agricole et structurelle) est susceptible d'intervenir dans les prochaines années, rien ne dit qu'elle sera forcément compensée par une hausse des autres dépenses figurant déjà dans le budget de l'UE ou par l'inclusion de dépenses nouvelles.

Dans ce contexte, on pourra certes se demander si, mieux que la Stratégie

de Lisbonne, le thème de « l'Europe dans la mondialisation »<sup>20</sup> serait suffisamment mobilisateur lors des prochaines négociations financières communautaires, puisqu'il permettrait à la fois de :

- confirmer les objectifs de croissance et de compétitivité énoncés par la Stratégie de Lisbonne ;
- poser clairement la question du niveau de soutien que l'UE et ses pays sont prêts à accorder à leur agriculture, le cas échéant en revoyant la répartition du financement entre niveau communautaire et niveau national ;
- reformuler le consensus européen visant à favoriser un mode de développement équilibré préservant la cohésion sociale et territoriale au sein de l'UE ;
- donner du sens à la mobilisation européenne en faveur de la « politique intégrée énergie-environnement » mise sur les rails par le Conseil européen de mars 2007 ;
- mesurer la volonté des États d'approfondir la mise en place d'une politique étrangère commune, s'appuyant notamment sur des dépenses accrues en matière d'aide extérieure et de gestion de crises.

Il reste que, pour susciter un consensus intergouvernemental aussi puissant que celui qui fonde la légitimité des dépenses redistributives actuellement majoritaires au sein du budget communautaire, une telle remise en perspective du cadre financier de l'UE devrait s'appuyer sur une inlassable pédagogie au cours des prochains trimestres.

<sup>19</sup> - Voir Barbier-Gauchard A. et Bertoncini Y. (2007), « La hausse du budget communautaire : quelles perspectives concrètes ? », *La Note de veille*, n° 50, Centre d'analyse stratégique, 19 mars : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille50.pdf>.

<sup>20</sup> - Voir Cal V. (2007), *Reviewing the EU Budgetary System : Lessons from Past Negotiations and Key Issues for the Next Round*, Greens/EFA Conference, Bruxelles, avril.

## Le « juste retour » : une notion incontournable, et donc à approfondir<sup>21</sup>

Les réflexions politiques sur le budget communautaire doivent par ailleurs davantage intégrer la notion de « juste retour », peu ou prou présente depuis les origines dans les négociations communautaires, mais qui fait pourtant l'objet d'analyses souvent négatives sur le plan académique<sup>22</sup>, et qui semblent déconnectées des réalités politiques européennes.

La notion de « juste retour » accorde une place centrale aux « soldes budgétaires nets », calculés *via* la différence entre les versements nationaux à l'UE et les dépenses communautaires dont bénéficie chaque pays, et qui fait apparaître des pays « contributeurs nets » ou « bénéficiaires nets ».

Assez vif dans les années 1980, le débat sur le caractère équitable des recettes communautaires – c'est-à-dire sur le « juste aller » – semble aujourd'hui d'une intensité moindre, notamment suite à la création d'une « 4<sup>e</sup> ressource » basée sur le PNB/RNB des pays de l'UE, qui représente aujourd'hui plus des deux tiers des recettes communautaires : celle-ci a permis d'asseoir le financement du budget communautaire sur une base contributive jugée « équitable », à tort ou à raison, par les États membres, puisque reflétant leur richesse relative. Cette situation explique en grande partie pourquoi les États membres ont jusqu'ici rejeté la mise en place de nouvelles ressources, mise à l'étude<sup>23</sup>

puis proposée par la Commission européenne lors des deux précédentes négociations budgétaires, et dont rien ne dit à ce stade qu'elle serait davantage acceptée lors des prochaines.

C'est donc davantage sur le volet « dépenses » du budget communautaire que se concentrent les discussions entre États membres (voir tableau n° 4), qui portent :

- d'une part, sur la définition des dépenses prévues à l'issue des négociations budgétaires européennes, dont certaines sont « pré-affectées » en fonction des pays, principalement s'agissant de la PAC et des fonds structurels ;
- d'autre part, sur la répartition des dépenses effectivement réalisées par l'UE, dont certaines ne sont réparties qu'*a posteriori* en fonction des pays qui en ont bénéficié, sur la base d'un décompte établi chaque année par la Commission européenne<sup>24</sup>.

21 - Voir Bertoncini Y. (2007), « Budget communautaire et juste retour : de quoi parle-t-on ? », *La Note de veille*, n° 59, Centre d'analyse stratégique, 21 mai : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille59.pdf>.

22 - Voir par exemple Le Cacheux J. (2005), *Budget communautaire : le poison du juste retour*, Notre Europe, juin.

23 - Voir notamment Cattoir P. (2004), « Tax Based EU Own Resources : An Assessment », *Working*

*Paper*, n° 1, Commission européenne, DG Taxud, avril.

24 - Voir Commission européenne (2006), *Répartition des dépenses de l'UE par État membre en 2005*, DG Budget, septembre.

**Tableau n° 4**  
**Proportion des dépenses dans le cadre financier 2007-2013**

	Dans les dépenses totales	Dont dépenses pré-affectées	Dont dépenses réparties seulement ex-post
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8,6 %	13,9 % *	84,8 % **
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	35,7 %	100 %	0 %
2. Ressources naturelles	42,9 %	99,9 %	0 % ***
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1,3 %	0 %	92 % ****
4. L'UE en tant que partenaire mondial	5,7 %	0 %	0 %
5. Administration	5,8 %	0 %	98 % *****
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>79,7 %</b>	<b>13 %</b>

\* Il s'agit principalement des dépenses relatives aux réseaux transeuropéens de transport et d'énergie

\*\* Le solde non réparti correspond à des dépenses afférentes à la recherche, au programme Galileo et au programme en faveur des PME

\*\*\* Le solde non réparti correspond aux dépenses de gouvernance dans le domaine de la pêche, de l'environnement, des accords internationaux, etc.

\*\*\*\* Le solde non réparti correspond notamment à certaines dépenses liées aux flux migratoires et aux visas, à la lutte contre la fraude, etc.

\*\*\*\*\* Le solde non réparti correspond aux dépenses de représentation et de réunions officielles. La grande majorité des dépenses administratives est répartie en fonction du siège des différentes institutions et agences de l'UE. La Belgique et le Luxembourg en bénéficient très majoritairement

Sources : Commission européenne, calculs du Centre d'analyse stratégique

Il est tout à fait juste de souligner que la notion de « juste retour » est assez fragile d'un point de vue technique, dès lors qu'elle se fonde le plus souvent sur la prise en compte des « soldes budgétaires nets » des États vis-à-vis de l'UE. L'imputation des recettes et des dépenses sur une base nationale est en effet difficile : d'une part parce que les recettes fournies par un État peuvent par exemple être générées par des entreprises ou des

ressortissants d'autres pays<sup>25</sup> ; d'autre part parce que les dépenses communautaires « attribuées » à un pays peuvent en réalité bénéficier à un autre<sup>26</sup>. Malgré ces limites statistiques, les financements

25 - Exemples des importations françaises dont les droits de douane sont acquittés à Rotterdam ou des touristes allemands payant la TVA à Marbella.

26 - Exemples du financement des échanges étudiants ou du financement de la fourniture d'« intrants » pour les entreprises.

adressés à l'UE ou reçus d'elle par chaque État membre n'en sont pas moins comptabilisés comme tels – de sorte que la notion de « juste retour » demeure au cœur des discussions financières européennes, et qu'une analyse réaliste doit en tenir compte.

Le rejet spontané suscité par la notion de « juste retour » tient aussi à sa mauvaise image politique : d'abord parce qu'elle donne souvent lieu à des marchandages d'apothicaire entre États au moment de la conclusion des négociations financières européennes ; également, et peut-être surtout, parce qu'elle a été « popularisée » par Margaret Thatcher sur la base d'un slogan devenu célèbre (« I want my money back ! »), alors que cette dernière a gardé une réputation de pourfendeuse de la construction européenne. Mais plutôt que d'utiliser cette image comme un repoussoir visant à discréditer par avance la notion de « juste retour », soyons concrets :

- au début des années 1980, le Royaume-Uni ne recevait que très peu de financements communautaires, essentiellement agricoles, alors qu'il contribuait au financement de ce budget de manière conséquente, notamment au titre de la ressource « TVA » ;
- sa « contribution nette » au budget communautaire égalait ou dépassait en moyenne 0,5 % de son PIB, alors même qu'il était l'un des pays européens les plus pauvres en termes de richesse par habitant ;
- doit-on dans ces conditions s'étonner que Margaret Thatcher ait souhaité que cette situation soit corrigée ? Pour être encore plus direct : dès lors que le Conseil européen lui a en grande partie donné raison à Fontainebleau en 1984, en accordant une compensation financière au Royaume-Uni, doit-on par principe s'en tenir à l'idée qu'elle avait entièrement tort ?

Plutôt que de récuser intellectuellement la notion de juste retour pour déplorer ensuite son omniprésence lors des négociations financières européennes, il semble donc de fait plus réaliste de l'intégrer aux réflexions sur le budget communautaire, en mettant clairement en évidence ses fondements politiques et sa portée pratique.

D'un point de vue politique, on peut ainsi souligner que la notion de juste retour occupe une place centrale au sein des discussions budgétaires européennes pour deux raisons principales :

- d'une part, parce que l'analyse des « taux de retour » est relativement légitime dans une Union européenne dont la légitimité politique repose en grande partie sur ses États membres, compte tenu de leur ancrage historique et électoral<sup>27</sup> : il semble dès lors naturel que les États membres ne définissent pas seulement les dépenses communautaires en fonction de considérations globales mais aussi en se souciant de leur affectation géographique ;
- d'autre part, en raison du caractère essentiellement redistributif du budget communautaire, qui a pour principal objet de compenser les effets de l'intégration économique européenne : puisque c'est sur la base de compromis redistributifs entre États que les politiques agricoles et de cohésion ont été mises en place, il apparaît logique que ces États souhaitent en mesurer l'impact sur leur territoire et leurs populations (c'est-à-dire connaître le montant des dépenses dont ils vont bénéficier) au moment des grands arbitrages financiers européens<sup>28</sup>.

27 - Cette analyse est d'ailleurs pratiquée dans la quasi-totalité des unions d'États.

28 - À cet égard, l'idée qu'il faille opérer les arbitrages budgétaires européens à l'abri du « voile d'ignorance » évoqué par John Rawls paraît mal adaptée à la nature du « contrat social » conclu par les États de l'UE.

D'un point de vue pratique, il est également important de rappeler que l'invocation de la notion de juste retour :

- n'a pas empêché que des transferts financiers massifs soient opérés entre les États de l'UE depuis les origines de la construction européenne, et qui se sont intensifiés au cours des vingt dernières années : entre 1986 et 2005, l'Allemagne a par exemple affiché une contribution nette cumulée au budget communautaire de 175 milliards d'euros, et l'Espagne un bénéfice net de 104 milliards d'euros sur la même période<sup>29</sup> – de sorte que l'équation « juste retour » = « égoïsmes nationaux » apparaît peu convaincante, voire loufoque ;
- n'est pas par nature contradictoire avec l'application du principe de solidarité financière communautaire, mais permet simplement de mesurer le degré de solidarité financière que les États membres jugent acceptable de consentir les uns envers les autres ;
- n'est donc pas nécessairement un « poison »<sup>30</sup> pour les discussions budgétaires européennes : « tout est dans la dose »<sup>31</sup> et dépend de la manière dont la notion de juste retour est appréhendée.

Intégrer la notion de « juste retour » à l'exercice de révision du budget de l'UE doit dès lors conduire à définir une méthode d'évaluation plus satisfaisante du caractère équitable ou non des taux de retour par États.

29 - Selon les calculs effectués par Nicolas-Jean Bréhon (2007), in « Le budget, moteur d'appoint de la construction européenne », *Questions d'Europe*, n° 58, Fondation Robert Schuman, 16 avril.

30 - Selon la formule utilisée par Jacques Le Cacheux in *Budget communautaire : le poison du juste retour*, *op. cit.*

31 - Selon la formule de Pasteur, également rappelée par Nicolas-Jean Bréhon, *op. cit.*

Si l'on s'en tient à une analyse des « taux de retour » basée sur les « soldes budgétaires nets », il y a tout d'abord lieu de préciser sur la base de quels critères ces soldes pourront être jugés « équitables », dans le prolongement des réflexions déjà entreprises par les institutions de l'UE.

■ Selon la première option, un solde budgétaire est équitable s'il n'est pas excessif, c'est-à-dire dès lors que la contribution financière consentie par un pays au bénéfice de l'UE ne dépasse pas certaines limites.

L'analyse des mécanismes correcteurs *ad hoc* dont bénéficient le Royaume-Uni et quatre autres pays de l'UE (Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède) permet à cet égard de constater que les États de l'UE ont par le passé rechigné à voir leur contribution nette approcher ou dépasser le seuil de 0,5 % de leur PIB (Royaume-Uni dans les années 1980, Allemagne dans les années 1990, Pays-Bas aujourd'hui). Il est significatif que la Commission européenne<sup>32</sup> ait pris acte de ces demandes de correction successives et qu'elle ait proposé de mettre en place un mécanisme d'écêtement systématique au bénéfice des États membres dont la contribution nette dépasserait les 0,35 % de leur PIB : selon la Commission, ce « mécanisme de correction généralisé » pourrait être établi sur la base du solde budgétaire net de chaque État membre et « déclenché au-delà d'un seuil exprimé en pourcentage du RNB de chaque État membre », qui traduit le degré maximal de solidarité financière acceptable entre les États membres « et correspond à une sorte

32 - Voir Commission européenne (2004), « Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie », *COM (2004) 101 final*.

de *contribution nette raisonnable* »<sup>33</sup>. Cette recommandation n'a pas été retenue par les États membres lors de la précédente révision du cadre financier européenne : la question est donc de savoir si elle sera adoptée lors de la prochaine.

■ Plus ambitieuse, la deuxième option en présence considère qu'un solde budgétaire est équitable dès lors qu'il est conforme aux capacités contributives du pays concerné, c'est-à-dire à son niveau de richesse relatif par rapport aux autres pays de l'UE.

Elle renvoie à la formule retenue par le Conseil européen de Fontainebleau, qui a décidé du principe d'une compensation au bénéfice du Royaume-Uni en disposant qu'« un État membre peut bénéficier d'une correction budgétaire s'il existe une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative »<sup>34</sup>. Une application plus globale de ce principe pourrait conduire à proportionner plus directement les soldes nets des différents pays de l'UE à leur situation en termes de richesse relative mesurée par la richesse par habitant<sup>35</sup>.

**Tableau n° 5**  
**Soldes budgétaires opérationnels et niveau de richesse en 2005**

	LT	GR	PT	EE	IE	ES	UK	FR	BE	DE	LU	NL
<b>Soldes budgétaires opérationnels en pourcentage du PIB</b>	2,35	2,19	1,64	1,54	0,83	0,68	-0,08	-0,17	-0,20	-0,27	-0,36	-0,52
<b>PIB par habitant en SPA*</b>	52,1	84,0	71,7	59,8	138,8	97,9	117,6	108,1	118	110	251	125,5

\* L'indice de volume du PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) est exprimé par rapport à la moyenne de l'Union européenne (EU-25) fixée à 100 (cette moyenne se réfère à l'année 2005)

Sources : *Rapport de la Commission européenne*, Répartition des dépenses de l'UE par État membre en 2005, Eurostat

33 - In « Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes », COM (2004) 501 final.

34 - Cela était précisément le cas du Royaume-Uni, qui comptait à l'époque parmi les pays les plus pauvres de l'UE en termes de richesse par habitant, mais qui est aujourd'hui l'un de ses pays les plus riches.

35 - C'est la méthode retenue en Allemagne pour déterminer le montant des transferts entre les différents « Länder » (mécanisme du « Finanzausgleich »).

Sur la base des données 2005 (voir tableau n° 5), une telle analyse permet de constater que la répartition des soldes budgétaires nets est globalement conforme aux niveaux de richesse relative puisque :

- l'ensemble des pays contributeurs nets a un niveau de richesse relative supérieur à la moyenne communautaire ;
- l'ensemble des pays bénéficiaires nets a un niveau inférieur<sup>36</sup> – à l'exception notable de l'Irlande<sup>37</sup>.

À l'intérieur des deux catégories, les hiérarchies européennes en termes de soldes budgétaires nets et de niveaux de richesse relative ne sont cependant pas strictement parallèles : à titre d'exemple, des pays comme l'Autriche, le Danemark et le Royaume-Uni<sup>38</sup> pourraient contribuer davantage compte tenu de leur niveau de richesse relative, et la Grèce recevoir moins de fonds communautaires pour la même raison. Un tel constat a pu conduire à suggérer qu'un niveau minimal de contribution nette puisse être défini pour les pays les plus riches de l'UE, afin que le principe de solidarité financière communautaire soit pleinement à l'œuvre<sup>39</sup>.

Au-delà de ces réflexions visant à améliorer l'évaluation du caractère

équitable des « soldes budgétaires nets » des États, il semble surtout opportun de profiter de la prochaine révision du cadre financier de l'UE pour élargir les bases de calcul utilisées pour évaluer le caractère équitable des taux de retour nationaux.

■ L'analyse strictement financière centrée sur les soldes budgétaires nets apparaît en effet très réductrice, puisqu'elle s'en remet à la seule différence comptable entre les contributions versées à l'UE et les dépenses communautaires attribuées par pays. Qu'elle conduise à réclamer un strict équilibre comptable ou à limiter le niveau d'éventuelles contributions ou bénéfices nets, une telle analyse semble faire l'impasse sur les autres gains et pertes liés à l'appartenance à l'Union européenne. Elle est donc particulièrement restrictive au regard des fondements du budget de l'UE : dès lors qu'il a principalement été établi pour compenser les effets inégalitaires de l'intégration économique européenne, l'impact de ce budget ne peut en effet être correctement évalué sans prendre en compte l'ensemble des coûts et bénéfices qu'elle engendre.

Il est cependant inévitable que l'approche fondée sur les soldes budgétaires nets s'impose à nouveau lors de la prochaine révision du cadre financier européen si aucun autre instrument de mesure de ces coûts et avantages globaux ne peut être mis en place – d'où l'importance de réfléchir à des alternatives.

- Une analyse politique globale consisterait à percevoir le solde budgétaire net d'un pays au regard de l'ensemble des gains et des pertes de nature économique, sociale, diplomatique, etc., qu'il retire de son appartenance à l'UE.

On peut par exemple souligner que le niveau historiquement haut de la contri-

36 - Si l'on tient compte de la répartition des dépenses administratives, la Belgique et le Luxembourg deviennent cependant bénéficiaires nets (+ 0,83 % et + 3,09 %), et ce en dépit de leur niveau de prospérité relative.

37 - À noter que le PIB annuel de l'Irlande est en moyenne supérieur de 20 % à son PNB, en raison du grand nombre d'entreprises étrangères présentes sur son territoire – le PNB/habitant de l'Irlande demeurant cependant supérieur à la moyenne communautaire.

38 - C'est d'ailleurs sur cette base que le niveau de la compensation accordée au Royaume-Uni a été revu à la baisse en décembre 2005.

39 - Voir Nunez J. (2007), « Reforming the Own Resources System: What for ? », conférence, Notre Europe, Bruxelles, 19 avril.

bution nette de l'Allemagne au budget de l'UE est en partie lié à sa volonté de profiter au mieux de l'ensemble des bénéfices de la construction européenne, y compris sur le plan diplomatique. On peut également considérer que les nouveaux pays adhérents sont souvent enclins à se contenter d'un niveau de dépenses et de soldes nets parfois limités, mais auxquels s'ajoute l'ensemble des gains économiques et politiques (sécurité, stabilité, influence, etc.) générés par leur entrée dans l'UE. S'il est vraisemblable que les États fassent leur une telle approche lors des négociations financières européennes, au moins de manière implicite, elle ne pourrait cependant que très difficilement donner lieu à des analyses quantifiables des gains et bénéfices concernés.

■ Plus limitée mais aussi plus opérationnelle, une analyse économique intégrerait non seulement le solde budgétaire net des pays de l'UE mais aussi l'en-

semble des gains et pertes tirés de leur appartenance au Marché unique.

Sur ce registre, les études publiées par la Commission européenne<sup>40</sup> mentionnent traditionnellement le solde budgétaire net d'un pays, son solde commercial vis-à-vis des autres pays de l'UE, sa situation eu égard aux flux d'investissements à destination et en provenance des autres pays de l'UE, mais aussi d'autres éléments micro-économiques (évolution des prix et de la concurrence) et macro-économiques (impact sur la croissance et l'emploi).

Une prise en compte des trois premiers éléments (voir tableau n° 6) permettrait d'ores et déjà d'élargir le débat sur les « taux de retour » et de ne pas le réduire à sa seule dimension budgétaire.

### Tableau n° 6

#### Éléments du « solde économique » de quelques pays membres vis-à-vis de l'UE (année 2004, en pourcentage du PIB)

	Allemagne	France	Royaume-Uni	Espagne	Pologne
<b>Solde budgétaire opérationnel</b>	- 0,32 %	- 0,18 %	- 0,17 %	1,01 %	0,71 %
<b>Solde v/v IDE intra-européens*</b>	- 0,69 %	- 0,97 %	1,23 %	- 2,30 %	4,47 %
<b>Solde commercial v/v UE**</b>	+ 4 %	+ 0,22 %	- 2,96 %	- 0,54 %	- 0,49 %

\* Il conviendrait également d'intégrer les IDE venant de pays non européens, dont la localisation est souvent liée à l'appartenance au Marché unique, ainsi que les investissements de portefeuille

\*\* À noter que les chiffres cités ici portent sur les échanges de biens et de services

Sources : Commission européenne, Eurostat, OCDE, calculs du Centre d'analyse stratégique

40 - Voir par exemple Commission européenne (2007), *Steps Towards a Deeper Economic Integration: the Internal Market in the 21st Century*.

De telles données ne sont bien sûr qu'illustratives ; elles demandent à être mises en perspective et analysées sur plusieurs années ; les liens de causalité entre les différentes composantes des « soldes économiques nets » des États mériteraient également d'être étayés. Parce qu'elle serait plus en phase avec la réalité politico-économique communautaire, il semble cependant souhaitable qu'une telle analyse puisse être approfondie en vue de la prochaine révision du cadre financier de l'UE – faute de quoi il sera tentant pour ses acteurs de s'en remettre à nouveau à des calculs réducteurs centrés sur les seuls « soldes budgétaires nets ».

## Le budget de l'UE, résultat d'un compromis entre un nombre croissant d'acteurs

Une bonne compréhension politique des mécanismes de fixation du cadre financier européen et du budget communautaire suppose enfin de tenir compte de l'interaction entre l'ensemble des acteurs

concernés. Au-delà des seuls compromis entre États, il y a en effet lieu d'élargir l'analyse aux autres acteurs présents dans la discussion sur le budget de l'UE, à titre direct ou de manière implicite, et qui répondent à des logiques différentes :

- d'une part, les « clients » du budget communautaire (1<sup>re</sup> sous-section) ;
- d'autre part, les institutions et organes non gouvernementaux (2<sup>e</sup> sous-section) ;
- enfin, les citoyens (3<sup>e</sup> sous-section).

## Des décisions budgétaires sous influence

Une analyse politique des discussions sur le budget communautaire se doit tout d'abord d'intégrer l'activisme des « clients » de ce budget, c'est-à-dire des acteurs pour lesquels ce budget joue un rôle stratégique (voir tableau n° 7), et qui ont donc un intérêt particulier à suivre et à influencer les négociations financières européennes.

**Tableau n° 7**  
**Répartition des dépenses entre UE et États membres en 2005**  
**(en pourcentage de la dépense totale)**

	Union européenne	États membres
<b>Agriculture</b>	71,82 %	28,18 %
<b>Pêche</b>	68,14 %	31,86 %
<b>Aide aux régions de l'Objectif 1</b>	46,43 %	53,57 %
<b>Aide humanitaire</b>	44,95 %	55,05 %
<b>Aide au développement</b>	14,31 % *	85,69 %
<b>Recherche et développement</b>	6,30 %	93,70 %
<b>Éducation et formation</b>	0,13 %	99,87 %

\* Les pourcentages correspondent aux dépenses d'aide officielle au développement telles que définies par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (programmes de développement, aide humanitaire et allègement de la dette). NB : les six États membres de l'UE n'appartenant pas à l'OCDE n'ont pas été pris en compte

À cet égard, les agriculteurs font naturellement registre de catégorie particulière : si la PAC a jusqu'ici représenté le premier poste du budget européen<sup>41</sup>, elle représente aussi et surtout près des trois quarts du total des dépenses publiques consacrées à l'agriculture en Europe. Cette importance stratégique explique pourquoi la PAC a tout d'abord été mise en œuvre sur la base d'un système de cogestion<sup>42</sup> avec les organisations professionnelles représentatives du secteur, et pourquoi leur influence demeure encore très forte, aussi bien auprès des institutions communautaires que des gouvernements nationaux. Cette influence peut s'exprimer de manière feutrée et informelle, mais également *via* des manifestations publiques dont les autorités politiques ont tendance à tenir compte eu égard à l'image positive dont jouit l'agriculture dans nombre de pays de l'UE (dont la France). Des remarques similaires pourraient être faites s'agissant du secteur de la pêche.

Les collectivités locales et régionales ont, elles aussi, affirmé un intérêt sans cesse accru pour les négociations budgétaires communautaires au fur et à mesure de la montée en puissance des dépenses de cohésion territoriale, qui représentent désormais près d'un tiers du budget total, et un peu moins de la moitié des financements publics reçus par les régions européennes en retard de développement (dites « de l'Objectif 1 »). Elles sont naturellement soucieuses d'utiliser leur légitimité politique pour peser sur les négociations financières européennes, cette légitimité étant particulièrement forte dans les pays de l'UE à structure fédérale (Allemagne, Belgique) ou régionalisée (Espagne, Italie). Elles s'expriment directement au niveau communautaire *via* le « Comité des ré-

gions », institué par le traité de Maastricht, et *via* les nombreux bureaux de représentation géographique (Bavière, Catalogne, Île-de-France) ou thématiques (exemple du Conseil des régions périphériques et maritimes) établis sur place.

Au-delà de ces deux principaux acteurs et à un degré moindre, il est également nécessaire de citer les organismes de recherche bénéficiant des financements du programme-cadre de recherche communautaire, les établissements d'enseignement dont les programmes d'échanges sont fortement soutenus par le budget de l'UE ainsi que, sur le plan extérieur, les pays susceptibles de recevoir une partie de l'aide au développement et de l'aide humanitaire engagées au niveau européen, de même que les ONG qui en sont les vecteurs.

Tous ces acteurs sont tentés de peser sur les négociations financières communautaires en utilisant les moyens d'influence dont ils disposent, mais ceux-ci sont naturellement très hétérogènes. Ainsi le secteur agricole paraît-il nettement plus influent que les établissements d'enseignement, et *a fortiori* que des acteurs plus atomisés et moins identifiés comme les éventuels bénéficiaires du Fonds social européen. Plus globalement, les acteurs bénéficiant d'ores et déjà des financements communautaires ont un avantage stratégique important sur ceux qui pourraient en bénéficier et dont la convergence d'intérêt et le degré de mobilisation ne sont pas toujours aussi forts, alors même qu'ils doivent convaincre du bien-fondé d'engager de nouvelles dépenses à leur attention.

Au total, les stratégies d'influence les plus abouties peuvent engendrer des phénomènes de « capture » des autorités européennes et nationales, ou à tout le moins une mobilisation très forte de ces autorités au service

41 - Elle représente aujourd'hui un tiers du budget total et devrait céder sa première place en 2008 au profit des dépenses de la rubrique 1 si l'avant-projet de budget de la Commission européenne est adopté en l'état.

42 - Voir Magnette P. (2005), *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

d'un secteur particulier : tel était par exemple le cas des autorités françaises et de leur engagement extrêmement déterminé au service de la PAC pendant les deux mandats du président Chirac. Des phénomènes du même type peuvent d'ailleurs être à l'œuvre au niveau national et faire obstacle aux transferts de certaines dépenses au niveau communautaire : l'exemple des dépenses de défense, qui demeurent presque intégralement concentrées au niveau national malgré la mise en place progressive d'une politique étrangère et de défense commune, semble en être l'illustration, même si cette situation ressort également d'éléments symboliques (attachement à la souveraineté nationale) et politiques (faible consensus pour des dépenses communautaires de défense dans l'UE-27).

En tout état de cause, une analyse politique réaliste des négociations sur le budget communautaire semble devoir tenir compte de l'influence exercée par ses bénéficiaires actuels ou potentiels, et qui peut jouer un rôle non négligeable sur leur issue : ce n'est pas le cas des analyses s'efforçant de définir le budget communautaire idéal sans intégrer le rôle et l'audience de ces bénéficiaires.

## Un pouvoir décisionnel budgétaire partagé

Si le budget communautaire a longtemps été adopté sur la base quasi exclusive d'un compromis entre les gouvernements européens, il apparaît que ces derniers doivent de plus en plus composer avec d'autres décideurs répondant à des rationalités différentes : une analyse politique des négociations financières européennes doit aussi en tenir compte.

Disposant du monopole de l'initiative en matière budgétaire, la Commission européenne s'efforce ainsi de proposer des cadres financiers et des budgets annuels qui lui semblent traduire l'intérêt général de l'UE, ou qui soient à tout le moins en cohérence avec ses priorités politiques et stratégiques. Il n'est pas rare qu'elle puisse surestimer tel ou tel poste de dépenses pour des raisons tactiques, afin de s'assurer qu'elle obtiendra au final un niveau de crédits budgétaires plus ou moins conforme à ses attentes. Le fait que les États membres désignent les membres de la Commission européenne leur donne une capacité d'influence importante sur les commissaires issus de leur pays ; en même temps, le fait que le collège des commissaires ait la capacité de prendre ses décisions à la majorité simple relativise le poids des préférences exprimées par tel ou tel commissaire si elles n'apparaissent pas en ligne avec l'intérêt commun.

D'abord absent des négociations financières communautaires, le Parlement européen a conquis au cours des trois dernières décennies un pouvoir important en la matière, notamment s'agissant de l'adoption du budget annuel : sur ce registre, il est en effet le co-détenteur de l'autorité budgétaire, au même titre que le Conseil des ministres, et le projet de « traité simplifié » européen prévoit même de renforcer ses prérogatives, notamment en réduisant le champ des dépenses qualifiées d'« obligatoires » (notamment agricoles), sur lesquelles les gouvernements ont le dernier mot. Son association formelle à la définition du « cadre financier » pluriannuel de l'UE intervient pour l'heure après que le Conseil européen se soit accordé sur la proposition de la Commission européenne, ce qui réduit substantiellement son influence. Il a à cet égard été suggéré que cette dernière soit renforcée, et que le Parlement européen puisse

par exemple être saisi en même temps que le Conseil, voire en premier<sup>43</sup>, afin d'appréhender la proposition de la Commission européenne dans le cadre d'une approche globale et européenne, et qui ne soit pas d'emblée soumise aux intérêts nationaux et aux calculs en termes de « soldes budgétaires nets ». On peut en tout état de cause observer que l'influence croissante du Parlement européen sur les choix budgétaires communautaires a eu plutôt tendance à peser en faveur des dépenses considérées comme directement utiles aux citoyens (échanges universitaires, environnement, transports, etc.), et que son extension éventuelle ne serait donc pas neutre d'un point de vue politique.

Une analyse politique des débats budgétaires communautaires doit enfin intégrer le rôle des Parlements nationaux, qui conservent un pouvoir formel important, notamment s'agissant des ressources de l'UE. Si les capacités de contrôle de ces parlements à l'égard de leurs gouvernements sont en effet très variables selon les pays<sup>44</sup> lorsqu'il s'agit de décider des dépenses de l'UE, il en va autrement du côté des recettes : d'une part, parce que les parlements nationaux sont appelés à approuver chaque année le transfert de ressources nationales vers le budget communautaire<sup>45</sup> ; d'autre part parce qu'il leur revient de ratifier le règlement communautaire<sup>46</sup> prévoyant les ressources de l'UE. Ces décisions revêtent un caractère très politique dans la plupart des pays de l'UE et sont au cœur des prérogatives tradi-

tionnellement exercées par les assemblées élues : elles donnent lieu à des débats d'autant plus vifs dans les pays où « l'Europe » constitue un enjeu politique marquant (par exemple au Royaume-Uni). Cette situation incite nombre de gouvernements à anticiper sur les positions présumées de leurs parlementaires nationaux, ce qui pèse là aussi sur le déroulement des négociations budgétaires communautaires et doit donc être intégré aux analyses sur le sujet.

## Des décisions budgétaires tenant compte des citoyens

De par leur nature politique, les discussions relatives au budget communautaire se déroulent enfin sur fond de prise en compte plus ou moins directe des attentes, réelles ou supposées, des citoyens européens. Si les Parlements européen et nationaux ont vocation à être leurs relais directs, la Commission européenne et les gouvernements semblent également intégrer leurs préoccupations, sur le plan des dépenses comme sur le plan des recettes communautaires : une analyse politique globale doit donc en faire de même.

S'agissant de l'évolution des dépenses communautaires, une prise en compte des demandes exprimées par les citoyens peut ainsi s'opérer sur la base des résultats des enquêtes « Eurobaromètre » publiées par la Commission européenne. Ces enquêtes sont les plus souvent invoquées, notamment au Parlement européen, pour justifier le développement d'une politique extérieure européenne commune, qui bénéficie d'un large soutien populaire<sup>47</sup>, et qui pourrait notamment s'appuyer sur la hausse des dépenses communautaires. Elles sont également utilisées pour sonder les Européens vis-à-vis de

43 - Voir Gros D. et Micossi S. (2005), « A Better Budget for the European Union - More Value for Money, More Money for Value », *Policy Brief*, n° 66, Centre for European Policy Studies, février.

44 - Elles semblent par exemple importantes au Danemark et au Royaume-Uni et plus limitées en France.

45 - En France, cette approbation porte sur le « prélèvement sur recettes » opéré par le gouvernement en préambule des discussions sur les dépenses de l'État, et qui vise à couvrir la contribution française au titre des ressources « TVA » et « PIB ».

46 - On parle de la « Décision ressources propres ».

47 - Voir par exemple Eurobaromètre (2006), « L'opinion publique dans l'Union européenne », *EB Standard*, n° 66, décembre.

dépenses sectorielles, par exemple en matière agricole<sup>48</sup> ou d'aide humanitaire<sup>49</sup>. Les résultats de ces études sont à chaque fois diffusés auprès des institutions européennes et au niveau national et peuvent ponctuellement venir nourrir le débat public. Il est par ailleurs notable que les dépenses de cohésion sont considérées comme particulièrement symboliques des apports concrets de l'UE pour ses citoyens, et que leur évolution fait à ce titre l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernements nationaux.

Sur un registre plus élaboré, le développement des réflexions relatives aux « biens publics européens »<sup>50</sup> peut aussi traduire une volonté de définir les interventions de l'UE sur la base d'une prise en compte des attentes populaires. Si une telle approche ne se fonde par uniquement sur une analyse économique, essentiellement axée sur la mise en évidence d'externalités positives et de rendements d'échelle croissants, mais intègre aussi la question des « préférences collectives » des citoyens et des besoins qu'ils expriment, elle conduit en effet à aborder l'enjeu des dépenses communautaires de manière authentiquement politique. Bien que principalement définie par les États, la légitimité des différentes dépenses communautaires dépend en effet et *in fine* de la capacité des citoyens européens à accepter de voir engager des fonds autour d'objectifs communs. Sur ce registre, s'il apparaît que les dépenses de cohésion demeurent aujourd'hui relativement consensuelles, les enquêtes Eurobaromètre donnent

lieu à des résultats plus contrastés s'agissant des dépenses agricoles comme vis-à-vis d'une plus grande implication de l'UE sur le plan extérieur.

La prise en compte des opinions publiques nationales semble également de plus en plus présente dans le débat sur les ressources dont bénéficie l'UE.

Les discussions relatives à la création d'un éventuel impôt communautaire font ainsi apparaître des positions assez tranchées : il peut s'agir de considérer qu'un tel impôt permettrait de financer l'UE de manière directe et transparente ; il peut aussi s'agir de souligner le caractère impopulaire d'un tel impôt ; dans les deux cas, les citoyens européens semblent bien au cœur des discussions, fut-ce de manière indirecte.

Sur un mode plus implicite, l'évolution du niveau des contributions nationales au budget de l'UE semble elle aussi occuper une place croissante au niveau communautaire, non pas seulement sous l'angle de la contribution par pays, mais sous celui de la contribution par Européen. Il est d'ailleurs significatif que l'évolution de cette contribution ait d'ores et déjà pu susciter d'importants débats dans les pays acquittant les plus importantes contributions au budget communautaire, et notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas. La forte progression de la contribution des Pays-Bas au budget communautaire au cours des dix dernières années<sup>51</sup> semble ainsi avoir pesé dans la perception de l'Europe par les Néerlandais, au point d'être invoquée de manière négative lors du débat sur la ratification du projet de traité constitutionnel européen.

48 - Voir Eurobaromètre (2006), « Les Européens, l'agriculture et la politique agricole commune en 2006 », *EB Special*, n° 242.

49 - Voir Eurobaromètre (2006), « Humanitarian Aid », *EB Special*, n° 268.

50 - Voir par exemple Fitoussi J.-P. et Le Cacheux J. (2007), *L'état de l'Union européenne 2007*, Paris, Fayard.

51 - La contribution des Pays-Bas au budget communautaire est passée de 22 euros par habitant en 1994 à 162 euros par habitant en 2005 (calculs du Centre d'analyse stratégique).

Une telle situation doit conduire à intégrer davantage cette donnée à l'avenir, en recourant à une analyse des contributions nettes au budget de l'UE centrée sur les citoyens européens. Les institutions européennes ont coutume de calculer le coût de l'UE par habitant, afin de souligner que celui-ci demeure somme toute plutôt réduit. Mais il semblerait aussi utile de l'évaluer en tenant davantage compte des réalités économiques (qui paye réellement ?) et politiques (quelle réaction cela suscite-t-il ?), par exemple en fonction des actifs,

voire des foyers fiscaux (voir tableau n° 8). La robustesse d'une telle analyse se heurtant à l'hétérogénéité des données nationales, elle peut difficilement donner lieu à des comparaisons entre pays ; à l'intérieur d'un même pays, elle permet cependant de mieux mesurer le poids financier réel de l'UE pour ses citoyens (qui est parfois non négligeable), de mieux prendre en compte leurs résistances éventuelles, tout en incitant à mieux faire apparaître les bénéfices également liés à l'appartenance de leur pays à l'UE.

**Tableau n° 8**  
**Contribution nette au budget de l'UE en 2005 (en euros)**

	Par habitant	Par actif	Par foyer fiscal acquittant l'IR
<b>Allemagne</b>	74	150	210 *
<b>France</b>	46	107	159
<b>Pays-Bas</b>	162	313	403 **

\* Le nombre de foyers fiscaux acquittant l'IR se réfère à l'année 2001, la contribution à l'année 2005

\*\* Le nombre de foyers fiscaux acquittant l'IR se réfère à l'année 2003, la contribution à l'année 2005

Sources : Commission européenne, Eurostat, INSEE, Statistisches Bundesamt, Centraal Bureau voor de Statistiek, calculs du Centre d'analyse stratégique

### Conclusion : vers un débat politique renouvelé sur le budget de l'UE

On pourrait compléter cet appel à prendre pleinement en compte le contexte politique dans lequel se déroulent les discussions sur le budget de l'UE en citant également leurs dimensions comptables : par exemple, afin de souligner que les propositions visant à augmenter ce budget ne peuvent s'abstraire des contraintes financières lourdes (en termes de déficit et de dette publics) auxquelles sont confrontés nombre de pays européens, ou encore pour indiquer que l'idée d'augmenter

tel ou tel poste de dépenses se heurte parfois au fait que les financements dont l'UE dispose d'ores et déjà ne sont pas intégralement consommés (exemple des fonds structurels). Ces éléments comptables permettraient de confirmer la nécessité de promouvoir une vision politique plus globale et plus réaliste du budget de l'UE, et qui puisse d'emblée intégrer l'ensemble des éléments (financiers, diplomatiques, sociologiques, etc.) pertinents.

Cette vision politique globale de la révision du budget de l'UE contribuerait sans doute à réduire le hiatus trop souvent constaté entre, d'une part, une approche théorique et idéaliste du budget de l'UE et, d'autre part, des négoc-

ciations concrètes entre États qui, par contraste, apparaissent principalement guidées par des considérations pécuniaires égoïstes et à courte vue. Il peut apparaître souhaitable de réduire ce hiatus pour des raisons politiques dès lors que, en déconcertant leurs citoyens, il porte souvent tort à l'image des États européens et de l'UE tout entière. Mais c'est aussi et surtout pour des motifs intellectuels qu'il faut s'y atteler, afin de mieux rendre compte de la complexité des négociations sur le budget de l'UE et de les rendre davantage intelligibles pour tous les observateurs et parties concernés.

L'exercice inédit de « révision du cadre financier de l'UE », qui s'ouvrira à l'été 2007 et donnera lieu à de nombreux

échanges et débats publics, offre une excellente opportunité de sortir des joutes stériles ayant souvent scandé les négociations budgétaires précédentes. En répondant au rendez-vous qu'ils se sont eux-mêmes fixés lors du Conseil européen de décembre 2005, les États de l'UE se sont astreints à une réflexion « à ciel ouvert » dont ils ne sont pas nécessairement coutumiers, et qui les obligera par nature à approfondir leur réflexion et leurs arguments. Il reste à souhaiter que les observateurs et analystes traditionnels du budget de l'UE saisissent eux aussi cette occasion pour faire preuve de réalisme et de largeur de vues, afin d'éclairer efficacement les débats qui s'annoncent grâce à des travaux intégrant l'ensemble de leurs dimensions politiques.

## Bibliographie

Barbier-Gauchard A. et Bertoncini Y. (2007), « La hausse du budget communautaire : quelles perspectives concrètes ? », *La Note de veille*, n° 59, Centre d'analyse stratégique, 19 mars.

Begg I. et Heinemann F. (2006), « New Budget, Old Dilemmas », *Briefing note*, Centre for European Reform, février.

Bertoncini Y. (2007), « Budget communautaire et juste retour : de quoi parlent-on ? », *La Note de veille*, n° 59, Centre d'analyse stratégique, 21 mai.

Bertoncini Y. (2006), « Budget communautaire et Stratégie de Lisbonne : crise de croissance ou crise de sens ? », *La Note de veille*, n° 29, Centre d'analyse stratégique, 9 octobre.

Bréhon N.-J. (2007), « Le budget, moteur d'appoint de la construction européenne », *Questions d'Europe*, n° 58, Fondation Robert Schuman, 16 avril.

Cal V. (2007), *Reviewing the EU Budgetary System: Lessons from Past Negotiations and Key Issues for the Next Round*, Greens/EFA Conference, avril.

Cattoir P. (2004), « Tax Based EU Own Resources : An Assessment », *TAXUD Working paper*, n° 1, Commission européenne, avril.

Commission européenne (2007), *Steps Towards a Deeper Economic Integration : the Internal Market in the 21<sup>st</sup> Century*.

Commission européenne (2007), *Growing Regions, Growing Europe*, 4th Report on Economic and Social Cohesion, mai.

Commission européenne (2006), *Répartition des dépenses de l'UE par État membre en 2005*, DG Budget, septembre.

Commission européenne (2004), « Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie », *COM (2004) 101 final*.

Commission européenne (2004), « Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes », *COM (2004) 501 final*.

Eurobaromètre (2006), « L'opinion publique dans l'Union européenne », *EB Standard*, n° 66, décembre.

Eurobaromètre (2006), « Humanitarian Aid », *EB Special*, n° 268, octobre.

Eurobaromètre (2006), « Les Européens et la politique agricole commune », *EB Special*, n° 242, février.

Fitoussi J.-P. et Le Cacheux J. (2007), *L'état de l'Union européenne 2007*, Paris, Presses de Sciences Po.

Gros D. et Micossi S. (2005), « A Better Budget for the European Union More Value for Money, More Money for Value », *Policy Brief*, n° 66, Centre for European Policy Studies, février.

Le Cacheux J. (2005), *Budget communautaire : le poison du juste retour*, Notre Europe, juin.

Lefebvre M. (coord.) (2004), *Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie*, IFRI.

Nunez J. (2007), « Reforming the Own Resources System : What for ? », conférence, Notre Europe, 19 avril.

Sapir A. (2004), *An Agenda for a Growing Europe*, rapport au président de la Commission européenne, février.

## SOCIAL PROTECTION IN GERMANY: IS THERE A GROWING GENERATIONAL INEQUITY?

REINHOLD SACKMANN

Professor of sociology at the Martin-Luther-University in Halle-Wittenberg

### Summary

*The article focuses on institutionalized generational relations, i.e. anonymous relations, because social tensions rose in this area whereas personal generational relations got better during the last decades. It is shown that esp. in the German retirement policy decades of early retirement policy resulted non-intentionally in the mid 1990s in a major financial and legitimacy crisis that was characterised by rising generational inequity. Reforms during the last decade, in part inspired by a generational equity debate, resulted in effective measures countering the financial crisis. Generational imbalances within labor market law and more predictable reforms in pension system are still open for debate. This could be the beginning of a change of the guiding idea of social policy from security to flexicurity.*

### KEY WORDS

social policy – generational equity – early retirement – labor market policy – social structure

*politique sociale – équité intergénérationnelle – retraite anticipée – politique de l'emploi – infrastructure sociale*

In early 2007 a three-part German television film showed impoverished aged German people sent to African death camps by a business-orientated regime erected by the young to counter demographic change. This fictional account situated in the year 2030 shows that questions of generational inequity reach popular discourse, raise emotions and represent new conflicts of interest. During the last decades social protection, a core idea of the German welfare state, secured votes for different parties through many elections with the idea that the state helped the weak (aged persons, powerless workers) by guaranteeing security (Kaufmann 2001, Ewald 1986). Is generational inequity the neglected conflict of interest that endangers the discursive hegemony of this idea? Is generational equity just a media hype or are there real conflicts of interest behind these discussions?

In this article I first want to define the concept of institutionalised generational relations. Then I will describe these relations in the mid 1990s with special reference to the pension system and labour market law in Germany, which I contrast afterwards with the present situation in these fields. An outlook on strategic options will conclude the article.

The term generation refers to different concepts like cohorts, age groups, descendent categories. For questions of generational equity it is useful to differentiate personal generational relations from institutionalized generational relations. Personal generational relations refer to connections between people who know each other as is the case within family generations. These connections are based on interactions. From empirical data we know that during the last decades in Germany personal relations between generations have been good, better than in the 1960s. A large body of literature also shows that financial transfers, communication and service trans-

actions between family generations of young, middle aged and old people are numerous even in the case of local separation of households (Attias-Donfut, 1996; Bengtson et al., 1995; Kohli and Künemund, 2000). Therefore, rising concern with questions of generational inequity do not find an empirical basis in personal generational relations.

Institutionalized generational relations are connections that are set by institutions and may not be directly experienced by a person. They constitute a relation of conditions of life and collective experience between historical generations, cohorts and age groups. Generational relations in pension systems are one example. People who contribute to a pension system do not personally know the people who receive their money in form of pension payments in a pay-as-you-go scheme, but both groups are tied to each other by institutional rules. Similar institutionalised generational relations exist in the labour market. E.g. seniority rules are aimed to achieve job security, payments and mobility opportunities for the aged, but they also influence labour market chances for the young inside organisations or (young) unemployed people outside organisations. During the last two decades, public and scientific discussions on generational inequity have concentrated on the field of institutionalized generational relations. A high level of unemployment and the consolidation of social security budgets set the frame for these discussions.

A short view into the history of the concept of generational inequity shows that it first developed publicly in the mid 1980s in the USA and in New Zealand within (neoliberal) groups that tried to change the pension systems. However, the concept was introduced to the scientific community in the 1970s in the work of the (liberal) social philosopher Rawls and became significant in discussions about topically relevant dimensions of

equity like environmental or identity issues. In Germany, *War of generations* is a weekly magazine issue since the late 1980s. The term generational equity was first used in the mid 1990s to legitimize pension policies by Norbert Blüm to introduce a demographic factor in pension payments. Whereas this proposed act of legislation failed, the term generational equity came into use across all party lines. It is now a central reference point for a group of young members of parliament belonging to all parties who are trying to incorporate the concept of generational equity in the German constitution.

### Institutionalized generational inequity in the mid 1990s

There has been an ongoing debate about the quality of the “new” inequality of conflicting generations ever since the public debate on this agenda started in the 1980s. A strand of this debate argues that generational inequity simply tries to cover market interests in private pension systems. Real inequality in this field is still between rich and poor groups of the population, it is only for ideological reasons that new inequalities have been constructed. Contrasting this position is the view that “old” social inequalities between classes are features of industrial societies whereas postmodern societies are characterised by new social conflicts like tensions between age groups, ethnicities or gender. A realistic position in this field, which I would like to stress, sees “new inequality” as a new matter of perception rather than a new kind of reality. Interest conflicts between age groups, gender and ethnicities have existed for ages; however they have been discussed more frequently in

public only in recent times. There is a societal logic behind the new debate on generational inequity. For a long time, institutionalized generational relations were the unintentional by-product of politics that were directed towards other goals. In the following, I want to illustrate this argument with respect to pension politics and labour market politics in the mid 1990s in Germany with a special focus on generational equity. Later on, I want to contrast these fields with their development in the last decade after generational equity gained some relevance in the public debate. The development of policies is a complex field; therefore, in this contrast before and after the generational equity debate, I do not make any claims of causality. I want to check whether there have been developments in German policies during the last decade that have influenced changes in institutionalised generational relations.

Pension policies are a matter for specialists. An account of the reforms to the retirement system since the 1950s would fill many pages. To describe the situation of the pension system in the mid 1990s with reference to generational equity, an idealized typical description of the system and its path of reform seem to be more fruitful. The main feature of the German pension system, introduced in 1957, consists of a public pay-as-you-go system. Its main mechanism of adaptation for minor changes consisted of a linkage between wage growth and pension growth; a second method of adaptation for minor changes consisted of a linkage between contribution rates and the financial demand of the system. Major changes to the institutional retirement rules in the early 1970s (flexible retirement age), the 1980s (reduction of lifetime working hours) and the early 1990s (pre-retirement programme for eastern Germany) resulted in a massive

early retirement programme for three decades. The average retirement age for men in West Germany dropped from 61.8 years for those born in 1904 (before major early retirement reforms) to 58.9 years for those born in 1924. In East Germany the average retirement age of men fell from 62.5 years in 1989 to 58 years in 1997 (Sackmann 2003, 2006). Despite different dominant rationales for early retirement programmes (which shifted from social policy arguments to employment policy and transformation coping), the direction of major regulatory initiative was clearly preferential for early retirement. Interests in this policy were strong, because it was supported by different political governments, parties, trade unions and employers' associations. However, it was a policy that had its costs. An earlier retirement age means pension payments are extended over a longer period of time. This development was amplified by a prolongation of the life expectancy which rose from 15.3 years (after the age of 60) in 1970-1972 in West Germany to 17.8 years (after the age of 60) in 1991-1993 in reunited Germany<sup>1</sup>.

Growing problems of generational inequity in the late 1980s and mid 1990s can be interpreted as a result of the combination of these institutional arrangements. Both the rise of longevity and early retirement policies led to an increase in the duration of retirement. For men there was an approximate increase of about 5 years in the duration of retirement which is more than a quarter of the average duration of retirement. Despite the fact that male retirement cohorts were rather small as

<sup>1</sup> - Data for women show similar trends with less movement in retirement age and more movement in longevity: the average retirement age of women in West Germany dropped from 60.4 years for those born in 1904 to 59.2 years for those born in 1917. In East Germany, the average retirement age fell from 58.7 years in 1989 to 57.9 years in 1997. Life expectancy rose from 19.1 years (after the age of 60) in 1970-1972 in West Germany to 22.1 years (after the age of 60) in 1991-1993 in reunited Germany.

a result of the first and Second World Wars, this massive increase in the duration of retirement has raised costs in retirement payments considerably. The standard minor adaptation mechanisms of the pension system (wage linkage, contribution coverage) shifted these adaptation costs to adult workers. With subsequent pension reform measures, minor revisions (e.g. revisions of wage linkage, differentiation between insurance and non-insurance payments) were made to reduce this increase in costs, but the trend towards early retirement path was upheld.

Unintended effects of this policy accumulated in the 1990s: A rise in contribution rates to social security insurance, esp. retirement insurance, was seen as a cause for unemployment as it raised standard wages without increases in productivity. Major parts of the transformation costs were budgetary expenses for "non-insurance payments" of early retirement programmes which raised budget imbalances esp. in the early 1990s. Debt payments had to rise, putting a burden on future generations. Old age unemployment rose as employers tried to get rid of older workers nearing the early retirement age. Within the "war of generations" rhetoric these different crises were, in part, attributed to "greedy" old aged people taking their riches from the younger contributors and the future.

On top of these small crises, the legitimacy of the retirement insurance programme was increasingly questioned. Since the early 1980s a series of minor pension reforms took place and were justified with arguments that pensions were important for social security. A major reason for reform was that pensions had to be kept secure. Arguments for the necessity of the reform changed, in the early 1980s structural imbalances causing unemployment were seen as major cause, in the 1990s demographic change was accentuated as causal fac-

tor for problems. The social security minister Blüm, minister in the long period between 1983 and 1998, became famous for his slogan “One thing is surely true, pensions are secure” (“...*denn eins ist sicher: Die Rente.*”). As this line of reasoning was used again and again, the public (supported by banks and private insurance companies) became distrustful of this policy. Blüm’s slogan turned into a dictum now generally used to characterise double talk, something which is not true.

In the mid 1990s generational inequity was a problem for retirement policies. Decades of early retirement policy had put enormous stress on the contribution side of the system. Revisions took place and led to imbalances which would result in younger contributors being confronted with rules in retirement that would be less pleasant for them in comparison to current pensioners. Furthermore, the collective good of a public retirement system was in a crisis of legitimacy, also threatening especially younger contributors, as a change of the system from a pay-as-you-go system to a funded pension insurance system would burden contributors during the transition phase.

A second field of institutionalised generational relations refers to the labour market institutions. I would like to sketch an idealized developmental logic of the last decades without going too much into technical details. Traditionally, the protective component of German labour law outside public service was not strong. However, since the 1950s, concepts of a normal employment contract (*Normalarbeitsvertrag*) gained influence in judicial practice. In the 1960s and 1970s, workers’ councils were strengthened in dismissal situations, “social plans” and redundancy payments were normalised. As large areas of

labour law were left to adjudication, a certain degree of unpredictability was a major component of arrangements in this field. Seniority rules, which were different to American tradition not part of German proceedings outside public service, gained importance in some social security rules (higher protection from dismissal for older workers, more comfortable rules for older workers receiving unemployment insurance). In the 1980s, “innovative” firms combined “social plans” in form of redundancy payments for older workers by sending them into long spells of (rather comfortable) unemployment before reaching early retirement (“*59er Regelung*”). Despite various changes to rules, similar practices were still common in the 1990s.

The flexibilization of labour law since the 1970s was rather modest in Germany. In the 1980s, requirements for the agreement on fixed term contracts were relaxed, allowing a series of fixed term contracts lasting up to about five years. As in most countries with a dual labour contract system, most fixed term contracts were used for young people. As public service, especially the university system, also made ample use of fixed term contracts, the qualification level of people on fixed term contracts is split between very qualified personnel working alongside personnel with low qualifications (Groß and Giesecke, 2004). Personnel with mid-level qualifications from the apprenticeship system was less often employed on fixed term contracts. Overall, the special linkage quality of the German apprenticeship system kept youth unemployment rate at a level similar to adult rates.

From an international perspective, this rather unusual feature kept generational tensions on the labour market low. The general rise of unemployment

was a major problem for Germany, but generational inequity was not seen as a major problem. Rather, high unemployment rates among people over 50 years old were mainly attributed to employers' prejudices.

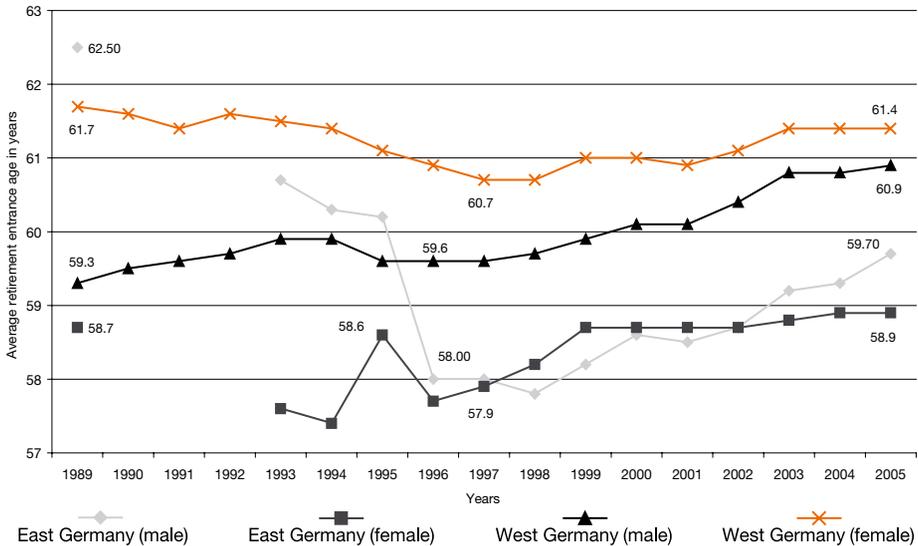
After reviewing the situation of institutionalised generational relations in the mid 1990s, one could say that generational inequity was a major problem for the pension system. Decades of early retirement policies resulted in a considerable crisis. Interest conflicts between generations were articulated within a generational equity debate, but they did not change politics which followed the developmental logic of the decades before. Within labour market law, some generational tensions were perceptible in the mid 1990s. However, special features of the qualification system (such as the practice of apprentices) kept youth unemployment low. Generational equity was not seen as a major problem for the labour market.

### **Institutionalised Generational Inequity in the Middle of the First Decade in 21st Century**

In the following chapter I would like to discuss the recent situation of institutionalised generational relations in the fields of pensions and labour market law. In the pension system, there were major evolutions during the last decade which changed the direction of the system. In an idealized way one could say that three new elements were added. A rise in contributions, the traditional minor means of adapting pensions, was blocked. Contribution rates were kept constant, wage-related social security payments were seen as a major problem of the employment system. Fundamental for this achievement was a break with the early retirement path.

In 1996 deductions were introduced that permanently lowered pensions of all people going into early retirement. This instrument was effective (Figure 1): The mean real retirement entrance age rose from 59.7 years in 1996 to 60.8 years in 2005. Especially strong was the movement of retirement age among men: In eastern Germany it went up from 58 years in 1996 to 59.7 years in 2005, in western Germany from 59.6 years in 1996 to 60.9 years in 2005. In contrast to the preceding decades, the average retirement age has increased more than life expectancy during the last decade which means that the duration of retirement has not been augmented during the last decade. Agreements at the round table for employment produced parts of the above mentioned change. The round table was, in general, a rather unsuccessful corporatist instrument of discussion between trade unions, employers' organisations and the federal government. The round table agreed on the direction of a prolongation of working life to lower social security components of wages. A third new element of pension politics was the *Riester Rente*, a subsidized private pension plan meant to compensate lower public pension payments in the next decades. Although the financial proportion of the *Riester Rente* (and similar instruments during the last years) is rather small (especially if one considers the inequality in usage of this voluntary component), the symbolic meaning of the *Riester Rente* is important. The legitimacy of the public pay-as-you-go system was lowered as the lack of security surrounding public pensions was a major marketing instrument used by private insurance companies and banks offering their *Riester* products.

**Figure 1:**  
**Average retirement entrance age in Germany, 1989-2005**



Sources: for 1989 East German data: Reinberg A. et Hummel M. (1999), *Bildung und Beschäftigung im vereinigten Deutschland, Nuremberg*. For all other data: *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2006), Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt/M., p. 78*

If one considers the implications of the change in pension politics for generational inequity, one will have to concede that there was a shift in balance. Most instruments used during the decades afore moved burdens to younger contributors. In the last decade, there was a more balanced policy which cut contribution rates and efficiently shifted the entrance age to retirement. There are still some unbalanced elements against the interests of the retired cohorts as pension payments have grown more slowly than wages. The de-legitimation of public pensions seems to be against the interests of the younger generation as alternative components are still unpredictable.

In labour market law, the second field of institutionalised generational relations, there have also been some important changes during the last decade. German

policy was focused on changing rules for the unemployed whereas rules for the employed were hardly touched. The major act during the last decade, Hartz IV-legislation, has changed conditions for the long-term unemployed. Insurance components were replaced by a baseline system. This especially affects older workers by raising the incentive to get reemployed. Rising employment rates among older workers can be attributed in part to these changes in the labour market law. But, in general, a flexibilization of the labour market via a change in the rules for the unemployed is rather limited. The only initiative to change the rules for the employed (in form of a German government plan to prolong the probation period to two years) was cancelled after witnessing wide-spread youth protests in France against similar plans.

With regard to generational inequity the labour market law saw only minor shifts. The major problem is still seen in high unemployment rates. Age segmentation of labour markets as a result of a half-hearted modification of labour law has not been a major concern within public or scientific debate during the last decade.

## Future ways

Security was a major guiding idea for social policy in the decades after the Second World War in Germany. Within pension policies, and to a lower degree also within labour market policies, the institutionalized form of this guiding idea had some unintended side effects which especially affected young people in their life chances.

As there were no checks for short-sighted early retirement policies, the public pay-as-you-go-system was seriously put under stress. Considerable generational inequity because of rising contributions, extending the duration of retirement and the de-legitimization of the whole institution was a result of this policy. For three decades this constellation followed a distinct path dependency. The public and scientific debate (as well as the formation of alternative interests) was influenced by a debate on generational equity which influenced subsequent changes in the system. Since the middle of the 1990s, a reorientation of pension politics has taken place. The trend towards early retirement has been stopped and a new trend towards a prolongation of working life has been put in place by efficient new institutional elements. During the last decade, programmes have been more balanced with respect to generational inequity. However, a never-ending chain of pension reforms, especially the

introduction of voluntary private pension system elements, have triggered a widespread de-legitimization of the public pay-as-you-go-system which might be a burden for future generations.

A lesson to be drawn from the experience of the last decade could be that changing the retirement entrance age can be a powerful instrument for minor and major adaptations to pension systems. Costs, benefits and the fine-tuning of institutionalized generational relations are influenced by this instrument. In the current discussion, there are three different ways this instrument can be further strengthened. One direction would be to completely dismantle the legal retirement age. Whereas this is in accordance with current legal anti-ageism trends (Macinol 2006), this seems to be a rather risky instrument with respect to differences in the social power of groups. Resourceful old aged employees can set their retirement age according to their intentions under this possible new regulation, but underprivileged older workers might lose their right to a predictable retirement phase. A second direction of retirement age policy, following current legislation in Germany, is the change of the retirement age by legal acts well before reinforcing it. The advantage of this approach is that public debate can influence the course and speed of the direction of this policy. A disadvantage of this adaptive mechanism is that it is often too late in its fine-tuning of changes. A big drawback of legislative adaptation mechanisms is that they are not able to counter the de-legitimization processes of institutions. As each new piece of legislation has to take into consideration possible future crisis, it even strengthens the de-legitimization of the institution. A third direction for retirement age policy would be to automatize changes in the retirement age. This would take advantage of automatic minor adaptive mechanisms used during the last four decades like an institutional linkage between contribution rates and

pension payments, or between pension and wage growth insofar as there is a predictable way of handling unforeseen changes in environment without having to alarm the public. An automatized change in retirement age (e.g. steered by the numeric relation of contributions and pension payments) would also have the advantage of neutrality with regard to generational inequity which the former minor adaptation methods did not have. The risk of a de-legitimization of the public pension system, which was rather real in the 1990s because of rising contributions (of the younger generation), could also be reduced with respect to the possible future risk of dramatically diminishing pension payments (for older generations).

In labour market law, the second field of institutionalized generational relations, changes during the last decades have been less accentuated (and less effective). In the aftermath of the Second World War, protective aspects of the “normal employment contract” were strengthened. One of the unintended side effects of the stabilization of employment (and complementary seniority elements) is a rise in the duration of unemployment of (on average younger) outsiders of firms, and a hysteresis effect of a prolonged accumulation of structural unemployment. Two main policies intending to counter these side effects in Germany were to enlarge the possibilities of “non-standard-employment contracts”, e.g. fixed term contracts, and to lower disincentives which keep the unemployed in their status. In Germany as in most OECD countries, the widespread use of two-tier contracts resulted in making the beginning of employment trajectories less predictable for young people. Therefore, a large international social research project labelled young people as the loser generation of globalization (Blossfeld et al.,

2005). Recent changes to unemployment regulations resulting in fewer privileges for older unemployed will not alter this path dependency.

A lesson drawn from the institutionalized generational relations in labour law during the last decades is that tensions between generations are not intense in this policy field in Germany. Innovations during the last decades were rather modest: Some minor shifts in direction were achieved, but a major breakthrough is not possible either by strengthening two-tier systems or by putting more stress on the unemployed. A change in the regulation for the bulk of standard employment regulation would be a major alternative. An advantage of this strategy would be its simplicity and symbolic value. Two-tier systems and unemployment regulations tend to complicate labour law and lead to unintended effects. An advantage of a flexibilization of standard employment contracts would be their neutrality with regard to generational inequity in contrast to two-tier systems. A disadvantage of this approach (and up to now its major hindrance) is its symbolic value for trade unions which hate to see an institutionalized reduction of their negotiation power.

## Conclusion

In sum, protection and security were guiding ideas of the post-war welfare state. Generational inequity can be seen as a major unintended side effect of these. During the last decade there has been a major redirection of pension policies towards goals of generational equity which have resulted in a change in direction for the age of retirement in Germany. However, up to

now a sustainable policy towards a new institutional setting has not (yet?) been achieved. Although institutionalized generational relations within labour market law are less prominent, former policies in this field were not successful. A redirection towards a revamping of the

general standard employment rules could be a major goal for generational equity (and the reduction of unemployment). Flexicurity seems to be the guiding idea of a renewed welfare state, but its content is still open to interest conflicts between generations.

## References

Attias-Donfut C. (1996), *Les solidarités entre générations*, Paris, Nathan.

Bengtson V. L., Schaie K. W. and Burton L. M. (ed.) (1995), *Adult Intergenerational Relations*, New York, Springer.

Blossfeld H.-P., Klijzing E., Mills M. and Kurz K. (ed.) (2005), *Globalization, Uncertainty and Youth in society*. Londres, Routledge.

Ewald F. (1986), *L'État providence*, Paris, Grasset.

Groß M. and Giesecke J. (2004), « External Labour Market Flexibility and Social Inequality », *European societies*, n° 6, p. 347-382.

Kaufmann F.-X. (2001), « Social Security », in Smelser N. S. et Baltes P. B. (ed.), *International Encyclopedia of the Social*

*and Behavioral Sciences*, vol. 21. Saint-Louis, Elsevier, p. 14435-14439.

Kohli M. und Künemund H. (ed.) (2000), *Die zweite Lebenshälfte*, Opladen : Leske & Budrich.

Macinol J. (2006), *Age discrimination. An Historical and Contemporary Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sackmann R. (2003), « Institutionalisierte Lebensläufe in der Krise », in Allmendinger J. (ed.), *Entstaatlichung und soziale Sicherheit*, Opladen : Leske & Budrich, p. 565-582.

Sackmann R. (2006), « Menschen im dritten Lebensabschnitt: Die zerbrochenen Grenzen der Lebenserwartung », in Thüringer Staatskanzlei (ed.), *Die Überalterung der europäischen Gesellschaft nach der Erweiterung*, Gotha, p. 49-54.

## VERS UNE GESTION INTERMINISTÉRIELLE DES SORTIES DE CONFLITS ?

NIAGALÉ BAGAYOKO

Docteur en science politique, chercheuse à l'Institute of Development Studies (IDS, université du Sussex)

CHRISTOPHE CAZELLES<sup>1</sup>

Adjoint du département Institutions et Société du Centre d'analyse stratégique

### Résumé

L'introduction d'instruments interministériels de gestion des sorties de conflits est considérée de manière croissante comme une nécessité par l'ensemble des acteurs gouvernementaux français. Pourtant, un certain nombre de rivalités bureaucratiques et institutionnelles freinent aujourd'hui encore les tentatives de réforme. Une mise en réseaux des instruments mobilisés, davantage que la mise en place d'un dispositif interministériel centralisé, apparaît aujourd'hui comme la voie la plus prometteuse.

### MOTS-CLÉS

interministérialité – sortie de conflit – ministère des Affaires étrangères – développement – ministère de la Défense – coopération  
*interministerial cooperation – post-conflict management – ministry of Foreign Affairs – development – ministry of Defence – cooperation*

1 - Les auteurs de cet article tiennent à remercier le C2SD (Centre d'études en sciences sociales de la défense, ministère de la Défense) qui les a autorisés à reprendre certains éléments de l'étude réalisée pour son compte. Voir Bagayoko N. et Kovacs A. (2007), « La gestion interministérielle des sorties de conflits », Paris, *Les Documents du C2SD*, n° 87, juin.

Sur la scène internationale, les processus de sortie de conflits qui font suite aux interventions armées tendent à se prolonger : l'issue favorable ou non des phases de stabilisation devient un enjeu crucial, permettant en réalité de juger de la réussite d'une opération. Désormais, les interventions sur les théâtres de crises s'inscrivent le plus souvent dans des processus de long terme et ont pour vocation le rétablissement d'un contrat social au sein de l'État déchiré par la guerre et sa réintégration au sein des nations souveraines et démocratiques. La sortie de conflit peut être définie comme la période succédant à la fin des hostilités armées, au cours de laquelle des acteurs internationaux apportent une assistance extérieure aux acteurs locaux afin de garantir un cessez-le-feu durable et d'aider à la mise en place des conditions nécessaires à la stabilité politique. L'objectif ultime est de transférer progressivement la responsabilité de l'administration du pays aux autorités locales. Il est ainsi possible de considérer que la phase de sortie de conflit s'achève lorsque les acteurs locaux (gouvernement, administration, population) sont en mesure de se prendre en charge et qu'ils ne dépendent plus de manière cruciale de la communauté internationale pour le fonctionnement de l'État ou pour leur survie quotidienne (satisfaction des besoins vitaux minimaux, réintégration dans le tissu économique et social par le biais d'une activité professionnelle, réconciliation politique ou communautaire). Pourtant, si l'objectif premier et affiché est bien d'amener les acteurs locaux à une situation sinon d'indépendance, du moins d'autonomie, les logiques d'influence sont extrêmement présentes dans les processus de sortie de conflits. Dans un contexte international dans lequel l'aptitude à gérer des conflits est une preuve de la capacité à peser dans les rapports de forces mondiaux, la gestion des sorties de conflits est désormais l'objet d'une importante compétition internationale. Émerge ainsi un nouveau

champ d'action, qui constitue pour les États intervenants un terrain d'affirmation de leurs stratégies d'intérêt et d'influence sur la scène internationale. Il est ainsi crucial aujourd'hui pour la France, acteur majeur des interventions dans les crises internationales récentes (Bosnie, Kosovo, Timor oriental, Côte-d'Ivoire, République démocratique du Congo), de veiller à rationaliser son action sur les théâtres post-conflits. L'introduction d'instruments interministériels de gestion de crises est aujourd'hui considérée comme un impératif par l'ensemble des acteurs gouvernementaux français concernés, afin d'améliorer la coordination entre les différents instruments mobilisés dans les processus de sortie de conflits. Toutefois, un certain nombre de rivalités bureaucratiques et institutionnelles freinent aujourd'hui encore les tentatives de réforme.

### **Du *peace keeping* au *state building***

La guerre froide avait eu pour effet de geler les conflits locaux, qui ne donnaient que rarement lieu à une intervention étrangère, les grandes puissances ne pouvant se permettre qu'ils dégénèrent en des affrontements régionaux. La chute du mur de Berlin (novembre 1989), la dissolution du Pacte de Varsovie (février 1991) puis celle de l'URSS (décembre 1991) ont marqué la fin de cette période, et la réapparition des interventions militaires, en particulier sous l'égide de l'ONU. La rapidité avec laquelle celles-ci se sont succédées<sup>2</sup> a contrarié la définition d'une nouvelle doctrine et de nouveaux instruments, qui se sont en fait adaptés

<sup>2</sup> - Pour les seules opérations de l'ONU, on compte dix-sept théâtres d'opérations différents entre 1900 et 2000 : Angola, Koweït, Irak, El Salvador, Cambodge, Somalie, ex-Yougoslavie, Mozambique, Rwanda, Libéria, Haïti, Tchad, Tadjikistan, Guatemala, République Centrafricaine, Sierra Leone, Timor oriental.

au fur et à mesure qu'apparaissaient les limites des différentes opérations. Une place croissante a été accordée aux phases de stabilisation, en particulier par les organisations internationales, le plus souvent dans le cadre de la coopération « interagences » ; au niveau national, il a donc été nécessaire d'envisager un effort interministériel.

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une réponse aux nouvelles formes de crises sont apparues en particulier au cours des opérations déclenchées en Somalie<sup>3</sup>, où une guerre civile avait débuté en 1988. Une première mission, ONUSOM 1, fut mise sur pied en 1992 ; dotée de moyens dérisoires, une cinquantaine d'observateurs à l'origine, elle n'obtint pas de résultats malgré le renforcement progressif du contingent. Devant la dégradation de la situation humanitaire, les États-Unis obtinrent la création d'une force *ad hoc* opérant sous mandat de l'ONU, l'UNITAF ; déployée à partir de décembre 1992 dans le cadre de l'opération Restore Hope, elle rassembla jusqu'à 38 000 soldats et permit le rétablissement au moins provisoire de l'ordre. En mai 1993, elle fut relevée par une seconde mission de l'ONU, ONUSOM 2, forte de 20 000 soldats et de 8 000 civils. De nombreux affrontements eurent lieu entre les forces de l'ONU et les différentes factions. Les États-Unis eurent notamment à déplorer dix-huit morts et soixante-dix-huit blessés en octobre 1993 et retirèrent leur contingent au cours de l'année 1994. Ils furent imités par d'autres États contributeurs avant que ne soit mis fin à l'opération en mars 1995. Malgré le sacrifice de plus de cent casques bleus, l'opération n'avait pas permis de rétablir la paix. Ces événements ont provoqué une remise en cause des concepts de

*peace keeping* et de *peace making* : l'ONU semblait en effet incapable d'imposer l'environnement sécuritaire nécessaire au règlement de la crise. Si l'action des États avait permis un certain retour au calme, elle n'avait pas pour autant, en raison de contingences nationales, permis de le maintenir, empêchant alors l'ONU d'« *aider au relèvement des institutions politiques de la Somalie et au redressement de son économie, [et de] favoriser un règlement politique et la réconciliation nationale* »<sup>4</sup>.

La difficulté pour l'ONU d'imposer la paix s'est également illustrée en ex-Yougoslavie, où seule l'intervention de l'OTAN à partir de 1995 a permis de mettre fin aux affrontements. Les accords de Dayton signés, un effort particulier a alors été consenti pour que les conditions d'une normalisation durable soient établies : une force de l'OTAN de 60 000 hommes étant déployée, le représentant spécial des Nations unies, Kofi Annan, a été principalement chargé de coordonner les différents programmes de réhabilitation (retour des réfugiés et personnes déplacées, déminage, promotion des droits de l'Homme, aide aux enfants, etc.) et la mission d'aide à la réforme de la police et du système judiciaire, la MINUBH. À partir de 2002, l'Union européenne, qui avait défini des programmes d'assistance spécifiques aux Balkans dans le cadre de sa politique de voisinage, a progressivement pris le relais de l'ONU et de l'OTAN<sup>5</sup> ; entre 1995 et 2005, l'aide totale qu'elle a apportée a représenté plus de deux milliards d'euros.

Les efforts de l'ONU comme de l'Union européenne ont également porté sur la

3 - Brodeur J.-P. (1988), « Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995) », *Culture et Conflits*, n° 29-30, p. 175-228.

4 - Résolution 814 (1993) du Conseil de sécurité.

5 - Recchia S. (2007), « Beyond International Trusteeship : EU Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina », Paris, *ISS-EU occasional paper*, n° 66, février.

définition de concepts et de structures adaptées. Pour la première, il s'agit notamment du rapport Brahimi, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, qui visait en particulier à améliorer le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) créé en 1992. La mise en œuvre d'une partie des recommandations a permis le renforcement de son équipement et de ses structures ; sa capacité à planifier et à gérer les opérations de maintien de la paix ne fait cependant pas encore l'unanimité<sup>6</sup>. En décembre 2005, a été créée une Commission de consolidation de la paix dont la vocation première est d'améliorer la coordination des acteurs multilatéraux et multinationaux concernés par la sortie de conflit. L'Union européenne s'est elle aussi résolument engagée en faveur de la redéfinition d'outils à même de participer à la reconstruction, et ce d'autant que « la valeur ajoutée de l'Union réside dans sa capacité à conjuguer toutes les facettes possibles de l'action internationale »<sup>7</sup>. Cette volonté de développer une approche intégrée apparaît en particulier dans la communication de la Commission relative à la prévention des conflits, présentée le 11 avril 2001 ; dans la création en 2001 d'une cellule de crise au sein de l'Unité de prévention des conflits et de gestion des crises (DG Relations extérieures) ; dans l'instauration, la même année, d'un mécanisme de réaction rapide permettant à l'UE de débloquer rapidement des fonds destinés à promouvoir la stabilité politique. Le Conseil a pour sa part créé en 2002 un Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM), puis une cellule civilo-militaire, opérationnelle depuis 2005, et a développé à partir du sommet de Nice (2000) un concept

européen de gestion civile des crises. Des difficultés subsistent cependant, en particulier dès lors qu'il s'agit de coordonner l'action de la Commission et du Conseil ou des différents intervenants au sein de ces institutions.

La France avait été un des acteurs majeurs de l'effort militaire en ex-Yougoslavie, au prix de lourdes pertes. Elle s'est également engagée dans les programmes de réhabilitation et de reconstruction, sans pour autant obtenir les retombées espérées tant en matière d'influence que sur un plan strictement économique<sup>8</sup>. Ces limites ont été prises en compte lors de la crise du Kosovo : une Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE) a été créée au sein du secrétariat général pour la Défense nationale (SGDN) par le Premier ministre Lionel Jospin, afin de coordonner l'effort français de reconstruction. Présidée par l'ancien ministre Roger Fauroux, son travail était supervisé par un comité de pilotage comprenant les représentants des ministères impliqués dans la reconstruction. L'ensemble des observateurs s'accorde pour considérer que la MIESE a constitué une structure française réactive et clairement identifiable. Elle a su s'imposer, en parvenant à faciliter la pénétration des entreprises françaises sur les marchés de reconstruction : il s'agissait d'un effort inédit pour intégrer les acteurs privés dans une politique française d'influence. La MIESE a également mené une stratégie d'influence efficace au sein des structures multilatérales et européennes. Elle a en revanche reçu un accueil mitigé à l'intérieur de l'administration française. En réaction, elle a dénoncé les carences de l'organisation française et, outre ses fonctions opérationnelles, a pris l'initiative politique d'un groupe de travail interministériel destiné à créer un « dispositif interministériel de

6 - Tardy T. (2004), *The Brahimi Report : Four Years On*, Proceedings of a workshop held at the Geneva Centre for Security Policy, 20-21 juin, p. 11.

7 - Solana S. (2004), Préface, in Nicole Gnesotto (dir.) *La PESD. Les cinq premières années, de 1999 à 2004*, Paris, ISS-EU, p. 7.

8 - Gaïa R. (2001), *Rapport d'information sur l'action civile des armées sur les théâtres extérieurs*, Commission de la défense nationale et des forces de l'Assemblée nationale, n° 3167, 20 juin.

gestion des crises internationales ». Ses recommandations ont été entérinées par un « Bleu de Matignon », daté de juillet 2001. L'organisation envisagée prévoyait le dispositif suivant : un pilotage politique par une cellule de crise réunie au ministère des Affaires étrangères (MAE), présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre et associant les ministères concernés ; une structure permanente d'appui interministériel installée au SGDN, chargée d'assurer la mise en œuvre coordonnée des orientations arrêtées par la cellule de crise ; un opérateur privilégié des actions décidées : l'Agence française pour le développement<sup>9</sup> (AFD). Ce dispositif n'a cependant pas encore été mis en œuvre lors des crises suivantes, en particulier pour l'Afghanistan, l'organisation gouvernementale traditionnelle subsistant.

## Des acteurs gouvernementaux aux intérêts divergents

Alors que la gestion des conflits est un secteur où le politique joue un rôle majeur, la gestion des sorties de conflits, telle qu'elle est actuellement conçue en France, apparaît comme un domaine essentiellement technique mobilisant des capacités d'expertise. Le retrait du politique de cette sphère d'action publique explique en grande partie la difficulté à faire converger les efforts des différentes administrations. Le faible investissement des plus hautes autorités

de l'État dans la gestion des sorties de conflits, qui se manifeste le plus souvent par une absence d'arbitrage, explique en grande partie le fait que les différents acteurs gouvernementaux développent des conceptions différentes de cette sphère d'intervention et produisent en conséquence des contradictions internes au champ étatique lui-même, contradictions exacerbées par certaines rivalités bureaucratiques.

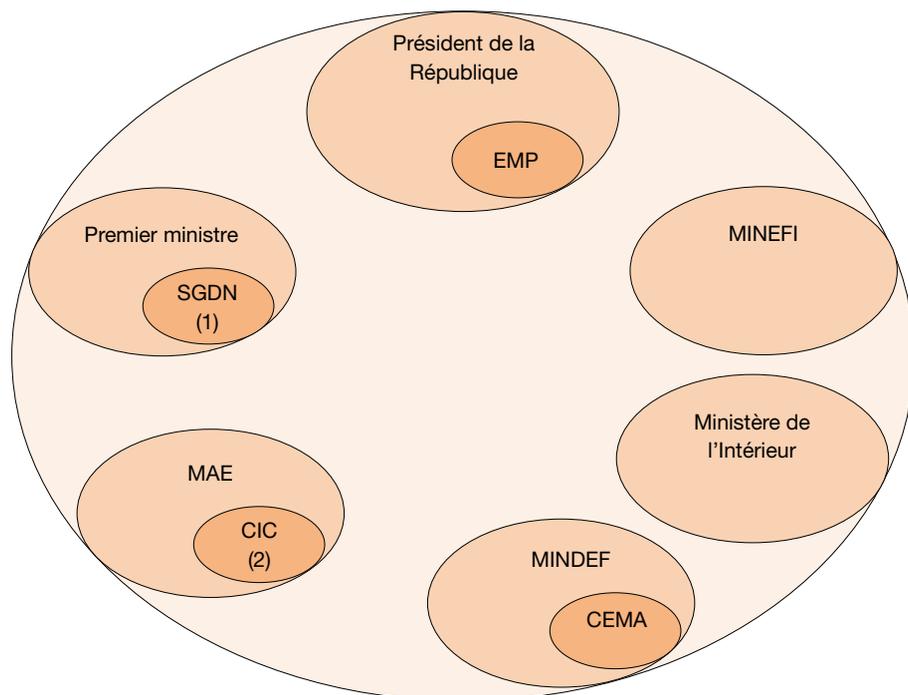
## L'Élysée et Matignon

Dans la phase aiguë de traitement d'une crise internationale, le processus décisionnel est articulé autour du président de la République, qui s'appuie sur un Conseil restreint auquel participent le Premier ministre, les ministres concernés et le chef d'état-major des armées (CEMA). Le SGDN assure le secrétariat du Comité restreint tandis qu'une cellule de crise interministérielle placée au sein du MAE assure la conduite politique de la crise. Cette organisation assure la prééminence du président de la République dans la phase pré-crise et dans la phase de gestion du conflit proprement dite, c'est-à-dire dans les phases d'urgence politique. En revanche, l'expérience des crises récentes révèle que la Présidence de la République est extrêmement absente dans les phases de sorties de conflits, au cours desquelles la prise de décision est beaucoup plus diluée. Or, la prééminence très largement présidentielle du régime s'est parallèlement avérée un obstacle à l'émergence d'un dispositif de gestion de crise pérenne, c'est-à-dire moins axé sur les seules phases d'urgence. Ce cadre constitutionnel a notamment empêché la mise en place d'un dispositif institutionnalisé dépendant de Matignon. Les différentes expériences positives (e.g. Kosovo) et les échecs

9 - Ces recommandations de la MIESE rappellent celles formulées par un Comité d'auditeurs de l'IHEDN, qui a publié en 1996 un rapport reprenant les conclusions d'un groupe de travail, mis en place quelques mois plus tôt par le SGDN : ce rapport prônait la création d'une « Agence française pour la reconstruction et le développement » (AFRED), filiale de la Caisse française de développement (non encore transformée en AFD).

relatifs (e.g. Timor, Afghanistan, Irak) en matière de gestion interministérielle des sorties de conflits peuvent ainsi être lues en fonction de l'implication politique du Premier ministre. C'est par décision du Premier ministre que sont mises en place des cellules interministérielles. Or, il est intéressant de constater que c'est précisément dans une période de cohabitation, soit dans une phase d'affaiblissement de la fonction présidentielle au profit de celle de Premier

ministre, qu'a été mise en place la seule initiative véritablement réussie de gestion interministérielle des sorties de conflits, la MIESE. Le fait que celle-ci ait été créée à l'initiative du Premier ministre d'alors démontre l'importance d'une implication – au moins initiale – du politique dans la gestion des sorties de conflits.



### Le Conseil de défense

EMP : État-major particulier  
1 : assure le secrétariat

CIC : Cellule interministérielle de crise  
2 : assure la conduite

Secrétariat interministériel, le SGDN est chargé de la réflexion, de la préparation de la décision et du suivi de sa mise en œuvre. Ses compétences en matière de veille stratégique, de coordination des services de renseignement et des activités d'intelligence économique ainsi que le rôle qu'il joue dans la préparation des Conseils de Défense pléniers ou

restreints expliquent que cette instance ait été désignée pour assurer la gestion de la sortie de certaines crises récentes. Les attributions organiques ne suffisent pas pour asseoir l'autorité d'une instance, d'autant que les prérogatives du SGDN ne couvrent pas les aspects humanitaires, consulaires ou diplomatiques. L'autorité du SGDN dépend en

grande partie de celle du Premier ministre : les difficultés du SGDN à s'imposer comme acteur majeur en matière de gestion interministérielle des crises, en dépit des décisions des Premiers ministres successifs qui ont cherché à lui accorder cette responsabilité, s'explique en réalité ainsi par l'absence de prééminence institutionnelle de Matignon sur la définition de la politique étrangère. L'absence d'autonomie financière de Matignon limite aussi considérablement sa marge de manœuvre en termes de gestion interministérielle des crises<sup>10</sup>.

## Le ministère des Affaires étrangères

D'un point de vue institutionnel, le ministère des Affaires étrangères (MAE) est en charge de la définition de la politique étrangère de la Nation<sup>11</sup>. Au nom de cette vocation à conduire l'action extérieure de la France, le ministère revendique aujourd'hui la responsabilité d'assurer la coordination des interventions françaises sur le théâtre de crise, y compris dans la phase post-conflictuelle. Cette ambition se heurte aux nombreuses critiques dont est l'objet l'institution en tant que telle, qui se voit reprocher sa difficulté à piloter l'action internationale de la France et son absence d'opérationnalité<sup>12</sup>. En réalité, cette difficulté est

à la fois imputable à l'influence structurelle du président de la République sur la conduite de la politique étrangère, mais aussi à une évolution de temps long qui se traduit par l'implication d'autres acteurs dans la politique extérieure : ainsi que l'a démontré Brian Hocking<sup>13</sup>, le statut de « gardien » (*gatekeeper*) revendiqué par les ministères des Affaires étrangères des différents États a en réalité toujours été contesté par d'autres administrations, telles que le Trésor, la Défense ou les ministères du Commerce, soucieuses d'affirmer leurs prérogatives sur la scène internationale. Aujourd'hui, le secteur de la gestion des sorties de conflits, précisément parce qu'il requiert l'intervention de nombreuses administrations, apparaît comme un champ particulièrement propice à la contestation de la prévalence du MAE. Les tentatives des autres ministères de s'affirmer à son détriment sont en outre encouragées par la faiblesse des budgets qui lui sont alloués lesquels, sur les terrains post-conflits, se révèlent bien limités comparés à ceux d'autres intervenants (ministère de la Défense et Agence française de développement notamment). La période contemporaine est par ailleurs propice à l'accroissement des prérogatives des militaires au détriment de celles des diplomates, processus à l'origine de l'émergence de « militaires-diplomates » dans de nombreux secteurs de la politique étrangère<sup>14</sup> : en raison du rôle central qu'il joue dans la phase de gestion des conflits, le

10 - Entretien avec l'ancienne secrétaire générale de la MIESE, Paris, janvier 2006.

11 - À propos du MAE, voir Kessler M.-C. (1999), *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 90.

12 - Défourneaux M. (2000), « Gestion des sorties de crises et reconstruction de la paix », *Recherche et documents de la FRS*, n° 21, décembre ; IHEDN (2005), rapport des auditeurs de la session nationale, *Le rôle de la coopération civilo-militaire dans la sortie de crise* ; Rapport d'information du Haut Conseil de la coopération internationale (2005), *Les acteurs français dans le post-conflit*, Commission « Crises, prévention des crises et reconstruction », présidée par Michel Bruguière, mars. Au cours des entretiens menés, des jugements négatifs sur l'absence d'opérationnalité du Quai d'Orsay ont fré-

quemment été formulés.

13 - Hocking B. (1999), « Foreign Ministries : Redefining the Gate keeper Role », in Hocking B., *Foreign Ministries. Change and Adaptation*, Basings-toke, Mac Millan Press.

14 - Comme le souligne Jean-Jacques Roche, bien souvent, « le militaire prend désormais l'ascendant sur le diplomate comme interlocuteur privilégié du politique » (Roche J.-J., « Le Diplomate et le soldat : questions de préséances », article aimablement communiqué par l'auteur). Ce type d'évolution n'est pas uniquement propre à la France et se révèle encore plus prégnant dans d'autres États, particulièrement aux États-Unis (CINC's).

militaire est perçu de manière consécutive – et souvent erronée – comme l’acteur majeur de la phase de sorties de crises. Enfin et surtout, pour être en mesure d’affirmer sa prévalence en matière de coordination des processus de sortie de conflits, le MAE doit pouvoir s’appuyer sur un fort engagement politique de ses représentants. Or, les ministres des Affaires étrangères se sont jusqu’ici extrêmement peu impliqués dans les processus de sortie de crises. Cette absence d’intérêt et d’investissement fait pendant à l’absence d’implication de la Présidence de la République et de Matignon soulignée plus haut.

En raison de l’insuffisante coordination au niveau le plus élevé du ministère et de l’absence de directives politiques, le rôle des différents services sectoriels et géographiques se révèle prépondérant. Certaines des faiblesses du ministère en matière de gestion des sorties de conflits tiennent ainsi à l’insuffisante coordination interne existant entre les différents services. En théorie, le secrétaire général du Quai d’Orsay « assure la haute direction de tous les services », au titre du décret du 4 novembre 1993<sup>15</sup>. Il est ainsi chargé d’exercer un pouvoir d’arbitrage en cas de conflit entre les différentes directions. Dans les faits, la fonction de secrétaire général est parfois réduite par l’influence des directeurs de cabinet du ministre<sup>16</sup>.

La Direction générale des affaires politiques et de sécurité (DGAPS) est un acteur central en matière de gestion des sorties de conflits car elle regroupe en son sein un certain nombre de directions et de services appelés à s’impliquer dans ces processus (cf. schéma). Le rôle du directeur des Affaires politiques (DAP)

est de mettre en cohérence l’action de ces différents services, afin d’éviter qu’ils ne travaillent de manière séparée. Par ailleurs, l’action des différents services et directions dépendant de la DGAPS doit être coordonnée avec celle des directions géographiques (Afrique et Océan Indien, Afrique du Nord/Moyen-Orient, Amériques et Caraïbes, Asie et d’Océanie), en charge des dossiers relatifs aux zones de crises. Il apparaît que ces dernières sont parfois réticentes à coopérer avec les services de la DAP, de crainte de voir les services à vocation plus générale empiéter sur les prérogatives qui leur sont reconnues depuis la réforme de 1978<sup>17</sup>. La Délégation aux affaires humanitaires (DAH) est aussi un acteur important : son rattachement institutionnel au secrétaire général du Quai d’Orsay ne contribue pas à faciliter la collaboration avec les directions relevant du de la DGAPS ou des directions géographiques<sup>18</sup>. L’action de la DAH n’est pas non plus toujours suffisamment liée à celle menée par les services de la Direction générale de la coopération Internationale et du développement (DGCID), alors même que cette relation est essentielle pour garantir la transition entre urgence et développement sur les théâtres en sortie de conflit.

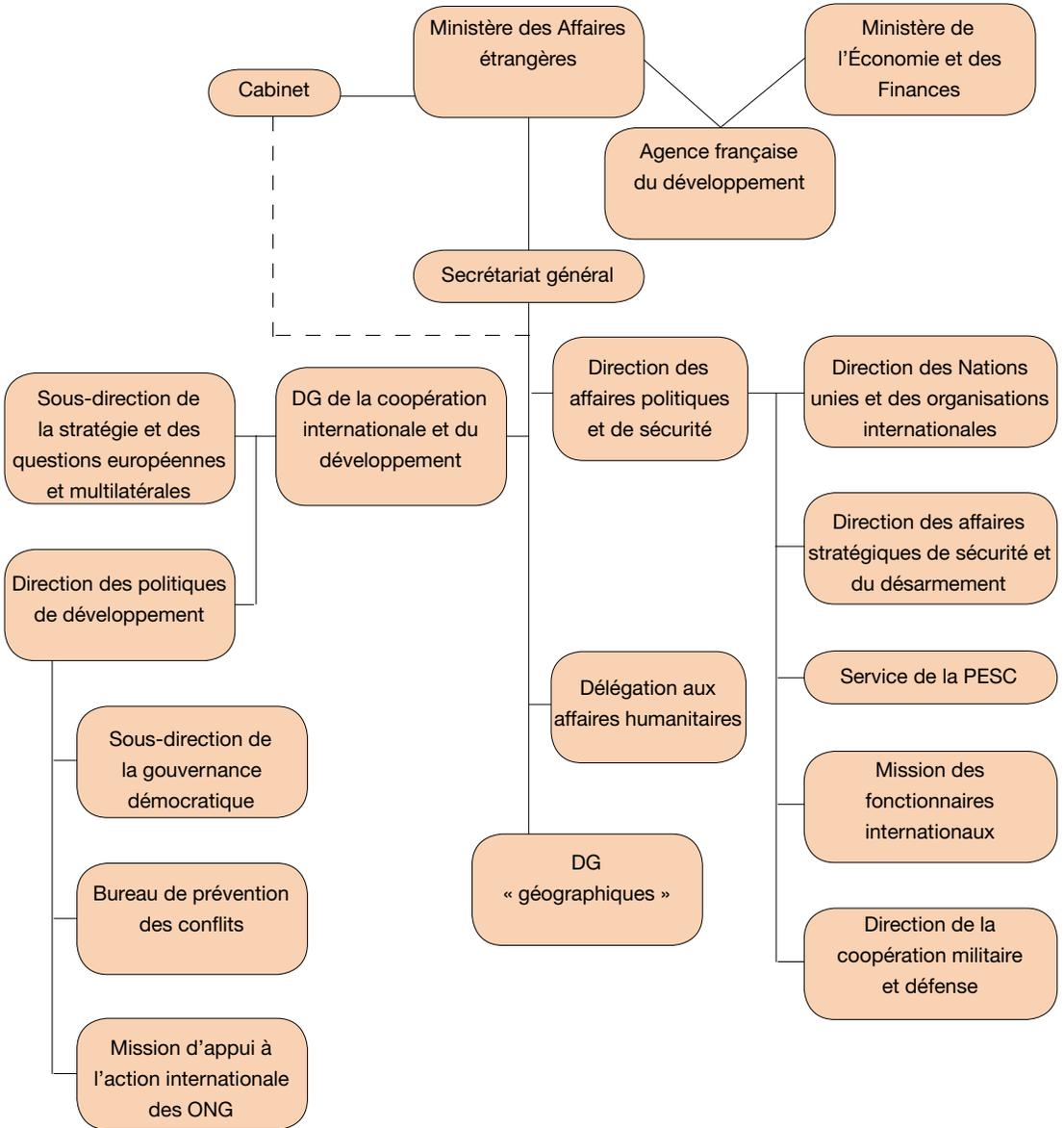
Après avoir bénéficié depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République d’un ministère à part entière ou, selon les périodes, d’un secrétariat d’État, les services dits de la « coopération » ont été rattachés en 1998 au ministère des Affaires étrangères, leurs attributions et leur personnel étant désormais placés sous la respon-

15 - Ce décret se réfère lui-même aux termes d’un décret de 1920, et vise donc à rétablir les attributions traditionnelles du secrétaire général, largement diminuées lors de la réforme engagée en 1976.

16 - Entretiens, ministère des Affaires étrangères, Paris, janvier et mars 2006.

17 - Entretiens, ministère des Affaires étrangères, Paris, mars et juin 2006.

18 - Son action est parfois perçue au sein du Quai d’Orsay comme étant déconnectée de celles des services à vocation politique, alors même que le MAE considère l’action humanitaire comme l’un des instruments de l’action extérieure de la France. Les choix de financement des actions humanitaires sont donc souvent guidés par des préoccupations diplomatico-stratégiques, ce qui devrait impliquer une coopération accrue des différents services du Quai.



**Organigramme indicatif de la gestion interministérielle des questions de défense**

sabilité de la DGCID. Les décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)<sup>19</sup> du 20 juillet 2004 sur la nouvelle répartition opérationnelle entre le MAE et l'Agence française de développement (AFD) recentrent en priorité le ministère sur les projets d'appui aux domaines régaliens. À ce titre, plusieurs directions ou bureaux de la DGCID sont concernés par la gestion des sorties de conflits (cf. schéma *supra*). Pourtant, alors qu'elle devrait être en théorie un acteur institutionnel majeur dans ces processus, il apparaît en réalité que son action est handicapée par un certain nombre de problèmes structurels, et ce malgré la réforme de 1998 ; « *les différences de culture, d'approche, d'outils, n'ont pas réellement permis d'obtenir que la fusion administrative se traduise par une synthèse harmonieuse bénéficiant des atouts de chacune des parties* »<sup>20</sup>. Le deuxième problème structurel a trait à la zone d'intervention privilégiée de la DGCID. Le propre des ministères successifs à la Coopération est d'avoir prioritairement axé leur action sur les dits « *pays du champs* », en l'occurrence les anciennes colonies africaines. La réforme de 1998 est supposée avoir introduit une redéfinition de la zone de compétence des services de la coopération, grâce à l'introduction de la notion de « zone de solidarité prioritaire » (ZSP). Le poids de la doctrine pro-africaine adoptée par le ministère de la Coopération se fait encore sentir aujourd'hui au sein de la DGCID, parfois au détriment des autres zones affectées par les conflits<sup>21</sup>. L'inclusion dans la ZSP, qui permet d'accé-

19 - Le CICID a été créé par le décret n° 98-66 du 4 février 1998. Présidé par le Premier ministre, il est composé des ministres les plus directement concernés par les questions de développement.

20 - Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI), *Réflexions sur l'évolution du dispositif de coopération française pour le développement*, adopté en assemblée plénière le 17 février 2005.

21 - Néanmoins, il a été décidé en 2004 d'inclure l'Afghanistan dans la ZSP, ce qui a permis à ce pays de bénéficier de financements plus importants, grâce à l'accès au FSP (fonds de solidarité prioritaire).

der aux crédits du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), demeure cependant extrêmement rigide et n'autorise souvent que des financements au cas par cas. Le troisième problème a trait à la faiblesse des moyens dont dispose la DGCID, qui sont près de sept fois inférieurs à ceux de l'AFD<sup>22</sup>.

Le rôle des agents et des postes diplomatiques apparaît enfin fondamental en matière de gestion des sorties de conflits dans la mesure où c'est à eux que revient la responsabilité de coordonner l'intervention des différents acteurs sur les théâtres concernés. L'ambassadeur a vocation à coordonner l'action des services des différents ministères placés sous sa responsabilité et à l'articuler avec celle des organismes multilatéraux. Il apparaît pourtant que la fonction de coordination dévolue aux ambassadeurs est quelquefois remise en cause dans les faits : les différents personnels non affiliés au MAE peuvent avoir tendance à se considérer comme les représentants de leurs propres ministères et à se référer à ceux-ci davantage qu'aux directives du Quai d'Orsay, ce qui nuit bien entendu à la coordination de l'action sous la direction de l'ambassadeur<sup>23</sup>.

## Le ministère de la Défense

Au cours des dernières années, la France a eu tendance à s'en remettre en grande partie à ses forces armées pour assurer sa présence et son influence sur le terrain. Les militaires français ont donc été amenés à remplir des fonctions allant largement au-delà de leur mandat et relevant *a priori* de la compétence des civils (fourniture d'une aide humanitaire, participation à la reconstruction des infrastructures) tout en continuant à

22 - En 2006, le budget de l'AFD est de 340 millions d'euros.

23 - Entretiens au ministère des Affaires étrangères, janvier 2006.

assurer leur mission sécuritaire première lorsque les conflits n'étaient pas *ipso facto* éteints (comme par exemple au Timor). C'est ainsi fréquemment sur le ministère de la Défense (MINDEF) qu'a reposé la mission de définir et de mettre en œuvre les stratégies de sorties de conflits tandis que ses ressources ont souvent été mobilisées pour financer des tâches à vocation civile. Aujourd'hui, l'objectif majeur proclamé aussi bien par les documents officiels que par les militaires rencontrés est de désengager les troupes le plus rapidement possible des théâtres d'opération, et ce dans les meilleures conditions possibles. Le MINDEF insiste donc sur la nécessité d'un engagement rapide des ministères civils, pour relayer efficacement son action. Ses réflexions excèdent ainsi largement le seul cadre de ses attributions dans la sortie de conflit mais cherchent également à penser les modalités d'intervention des acteurs civils, ce qui n'est pas d'ailleurs sans agacer parfois les agents des ministères civils<sup>24</sup>.

Un document intitulé « Concept de sortie de crise »<sup>25</sup> a été élaboré par la Division Emploi de l'État-major des Armées (EMA). Ce concept de sortie de crise vise à « *favoriser une politique d'influence en mettant en œuvre une stratégie globale, interministérielle, qui garantisse la plus grande efficacité dans l'emploi des moyens nationaux. Au plan militaire, il consiste à entrer en premier sur les théâtres puis à passer le relais lors de la stabilisation, notamment à des acteurs civils capables de promouvoir durablement et efficacement l'influence française* »<sup>26</sup>. Ce document n'a cependant pas été validé par le ministère car

il n'a pas reçu l'approbation des autres administrations. Les militaires déplorent qu'aucune d'entre elles n'a réagi à la lecture de leur concept<sup>27</sup> tandis que les administrations civiles estiment que les procédures hiérarchiques de diffusion n'ont pas été respectées<sup>28</sup>, les autorités auxquelles le document a été transmis n'ayant aucune légitimité pour le valider<sup>29</sup>.

Au sein du ministère, ce sont les services rattachés auprès du chef d'État-major des armées (CEMA), et en particulier ceux en charge de la coopération civilo-militaire<sup>30</sup> (CIMIC), qui jouent un rôle majeur en matière de gestion de crises tout en étant par ailleurs en charge de la coopération interministérielle<sup>31</sup>. Différents organismes sont aussi concernés par la gestion des sorties de conflits : le cabinet militaire du ministre, la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) également placée

27 - Entretien CICDE, décembre 2006 ; Entretien DAS, janvier 2006.

28 - Entretien au SGDN, Paris, mai 2006.

29 - Le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) est en charge d'élaborer un nouveau concept qui devrait voir le jour dans le courant de l'année 2007.

30 - La coopération civilo-militaire se définit comme « *la fonction opérationnelle destinée à améliorer l'intégration de la force dans son environnement humain, afin de faciliter l'accomplissement de sa mission, le rétablissement d'une situation sécuritaire normale et la gestion de la crise par les autorités civiles (administration, action humanitaire, reprise économique, etc.). Le soutien apporté aux acteurs civils ne doit jamais compromettre l'accomplissement de la mission. Les activités qu'il entraîne sont transférées aux acteurs civils aussitôt que possible* » ; document n° 262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005, « Concept et doctrine interarmées de la coopération civilo-militaire PIA 09.100 »

31 - Au sein de l'état-major des armées (EMA), c'est le CPCO/J9 qui est à la tête de la chaîne de la coopération civilo-militaire, CIMIC. Le CPCO (Centre de planification et de conduite des opérations) constitue ainsi l'état-major permanent relevant du CEMA pour la conduite des opérations. Le J9 est une cellule de cet état-major, dont la vocation est de concevoir et de conduire au niveau stratégique la coopération civilo-militaire nationale en fonction des objectifs fixés par le niveau politique.

24 - Entretiens au ministère des Affaires étrangères, mars 2006 ; au SGDN, avril 2006.

25 - *Concept de sortie de crise*, n° 199/DEF/EMA/EMP.1 du 19 février 2004.

26 - *Idem*, p. 2.

auprès du ministre de la Défense, la Délégation générale pour l'armement (DGA), la Direction du renseignement militaire (DRM), les états-majors des différentes armées, les cellules CIMIC des armées. Le MINDEF n'est pas épargné par les luttes bureaucratiques. Des tensions sont parfois palpables dans les relations de l'EMA avec les états-majors des différentes armées, particulièrement avec celui de l'armée de terre. Certaines luttes d'influence sont liées à l'interarmement. Les relations entre l'armée de terre et la Direction générale de la gendarmerie nationale sont également souvent difficiles. Des tensions existent également entre la DAS et la DRM, dans la production du travail d'analyse. La DGA, qui a un rôle moteur en matière d'intelligence économique, se sent parfois concurrencée par l'activité déployée par les différentes armées dans le cadre des actions CIMIC.

Les relations du MINDEF avec le MAE sont fréquentes, particulièrement avec la Direction des affaires stratégiques mais aussi avec les autres directions rattachées à la Direction générale des affaires politiques et de sécurité ; en revanche, les liens avec la DGCID sont extrêmement ténus. Des perceptions mutuelles négatives polluent parfois les relations entre militaires et diplomates. Si le MINDEF entretient des relations fréquentes et assez bonnes avec le SGDN, ses liens avec les autres ministères sont plus ou moins inexistantes.

Il convient de souligner que tout en étant un ardent promoteur de la mise en place d'un dispositif interministériel de gestion des sorties de conflits, le ministère de la Défense demeure lui-même très attaché à certaines de ses prérogatives. La préservation des attributions particulières du CEMA lui-même est ainsi un enjeu majeur pour le ministère. Alors que le président de la République est le chef suprême des armées, le CEMA assume la responsabilité du

commandement de l'ensemble des opérations militaires ; en outre, depuis l'adoption du décret n° 2005-520 du 21 mai 2005, le CEMA est très clairement placé au-dessus des autres chefs d'état-major des différentes armées, ce qui a encore renforcé son importance. En sa qualité de commandant de l'ensemble des opérations militaires, le CEMA entretient des liens privilégiés avec le président de la République : il maintient un lien étroit entre les commandants d'opérations sur le théâtre et la plus haute autorité de l'État, ce qui constitue une spécificité française à laquelle les acteurs militaires français sont très attachés. Le CEMA a en conséquence à la fois une vision stratégique (en raison de son rôle de conseiller du président) et une vision opérationnelle (en raison de son lien direct avec le commandant de l'opération). Certains au sein des administrations civiles font remarquer que les autres ministères n'ont accès au président que par le biais de leurs ministres et que la position du CEMA crée un déséquilibre dans les relations interministérielles<sup>32</sup>. Ils proposent en conséquence des restructurations qui remettraient en question ce lien<sup>33</sup>.

En outre, tout en affirmant vouloir limiter l'engagement militaire dans l'environnement civil, la nouvelle doctrine CIMIC élargit en réalité considérablement – et paradoxalement – les missions potentielles des militaires. Quatre objectifs sont assignés aux unités CIMIC : contribuer à atteindre les objectifs politiques, en facilitant la coordination entre les différents acteurs civils et militaires et en établissant des liaisons permanentes avec les autorités civiles en charge de la crise ; renforcer l'action militaire, en facilitant l'insertion

32 - Entretien, SGDN, Paris, mai 2006.

33 - Les militaires soulignent également qu'il ne serait pas approprié qu'une autorité civile – en l'occurrence le ministre de la Défense, qui institutionnellement n'est pas dans la chaîne de commandement – s'immisce entre le président et le CEMA : pour eux, il est essentiel que le militaire soit directement en contact avec le président.

de la force dans un environnement civil complexe et en fournissant une expertise du milieu civil aux autres fonctions opérationnelles ; accélérer la sortie de crise, en fournissant un appui aux acteurs civils de la crise afin que ceux-ci puissent assumer au plus tôt leurs responsabilités ; préserver les intérêts nationaux, notamment en assurant la promotion des intérêts économiques français. Si le deuxième et le troisième objectifs apparaissent bien comme des fonctions vouées à assurer la protection de la force et à favoriser son désengagement, les premier et quatrième objectifs ajoutent en réalité à la confusion, et s'éloignent de la volonté proclamée de circonscrire la CIMIC au strict cadre des missions militaires.

## Le ministère de l'Économie et des Finances

Les fonctions qui sont reconnues au ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI) en matière de contrôle budgétaire lui procurent dans les faits une influence considérable dans les processus de sortie de conflits. Le MINEFI a été accusé, tant dans les différents rapports relatifs à la gestion interministérielle des crises que lors des entretiens<sup>34</sup>, de refuser de financer les opérations sur lesquelles il n'a pas la tutelle<sup>35</sup>. Les autres administrations imputent ainsi volontiers à ce ministère le défaut de moyens et les lenteurs de déblocage de crédits. Les règles comptables appliquées par Bercy au cours des crises récentes ont notamment eu pour conséquence de rendre difficile la mise en œuvre de procédures d'urgence autres que le recours au

budget du ministère de la Défense. En effet, l'un des facteurs expliquant la faible réactivité des ministères civils tient à l'obligation du contrôle *a priori* de toutes les dépenses. Seul le ministère de la Défense bénéficie d'un contrôle *a posteriori*. Par ailleurs, le ministère des Finances est apparu extrêmement réticent à autoriser des contributions importantes en matière de dons bilatéraux, classés comme des dépenses facultatives. Les dysfonctionnements dans les procédures comptables décidées par le MINEFI sont mis sur le compte d'une méconnaissance par ses agents des contraintes propres à la gestion de crises<sup>36</sup>. L'introduction de la LOLF devrait cependant apporter un certain nombre d'évolutions dans le dispositif financier.

Au-delà de son influence sur les procédures de financement des interventions françaises sur les théâtres post-conflits, le MINEFI intervient également dans ce domaine par le biais de la direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTEPE), créée en 2004<sup>37</sup>. Son rôle principal dans la sortie de conflit est de rapidement réintégrer le pays en question à la communauté financière internationale<sup>38</sup>. Elle le remplit par le biais de son action auprès des institutions multilatérales (FMI, Banque mondiale, Banque africaine de développement, etc.) et au sein du Club de Paris.<sup>39</sup>

36 - Le MINEFI n'est cependant pas la seule administration à être responsable des dysfonctionnements en matière de financement.

37 - La création de la DGTEPE résulte de la fusion de trois directions du MINEFI qui étaient tournées vers l'action économique : la Direction du Trésor, la Direction des relations économiques extérieures (DREE) et la Direction de la prévision et de l'analyse économique.

38 - Entretien à la DGTEPE, le 29 juin 2006.

39 - La DGTEPE travaille par exemple au sein de ces instances sur la question des États fragiles, comme pays pauvres très endettés (PPTE). Les pays en sortie de conflit sont en effet souvent très endettés et font donc face au problème aigu des arriérés auprès des bailleurs internationaux.

34 - Entretien avec la secrétaire générale de la MIESE, octobre 2005 ; entretiens au MAE, janvier et juin 2006 ; entretiens au MINDEF, novembre 2005.

35 - Voir rapport IHEDN, 2005.

La DGTPE, dans le cadre des programmes « Développement des entreprises » et « Stratégie économique et financière et réforme de l'État » de la politique transversale « Action extérieure de l'État », s'attache en outre à promouvoir le développement de l'implantation française sur les marchés émergents<sup>40</sup>. Dans certains cas, l'AFD et la DGTPE peuvent se mobiliser de manière concertée et cohérente sur un même projet de développement lorsque leurs actions sont complémentaires. L'action de la DGTPE pour promouvoir le développement de l'implantation des entreprises françaises dans les pays en situation de sortie de conflit immédiate reste cependant limitée<sup>41</sup>. Enfin, elle peut intervenir dans les processus de sortie de conflits par le biais de ses services à l'étranger. Les missions économiques sont dirigées par un chef de mission économique, qui est rattaché à l'ambassadeur mais conserve l'autorité sur les agents qui lui sont rattachés.

Deux logiques opposées semblent persister au sein de la DGTPE : la logique d'exportation héritée de la DREE d'une part, la logique de sécurité financière héritée du Trésor d'autre part. Cependant, en ce qui concerne le champ de la gestion des sorties de conflits, ce sont surtout les logiques de concurrence externes qui pèsent, davantage que les problèmes de coordination interne au ministère de l'Économie et des Finances. Les différends entre le MINEFI et le MAE ont été fréquents depuis la IV<sup>e</sup> République. Traditionnellement, le Quai d'Orsay a toujours cherché à conserver un espace d'action en matière économique et s'est souvent opposé à la DREE et dans certains cas à la Direction du Trésor. L'action du MAE est avant tout gouvernée par une logique politique et vise à rétablir des relations de confiance

40 - Projet de loi de finances pour 2006, document de politique transversale « Action extérieure de l'État », accessible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DPTactext.pdf>, p. 8.

41 - Entretien à la DGTPE, le 29 juin 2006.

avec certains pays. Cette préoccupation se heurte souvent aux réticences de la DGTPE qui conteste le développement d'une politique économique non liée aux intérêts financiers de la France. La sortie de conflit s'inscrit exactement dans cette problématique : certains pays émergents de conflits, considérés comme une priorité politique par le Quai d'Orsay, sont souvent avant tout perçus comme des systèmes à risques pour la DGTPE.

## L'Agence française de développement

L'Agence française de développement (AFD) est un établissement public, opérateur pivot de l'aide publique française au développement, placé sous la double tutelle du MAE et du MINEFI<sup>42</sup>. Si l'AFD est déjà intervenue sur le terrain de la reconstruction en sortie de conflit, il n'y a pas néanmoins de stratégie générale et ses interventions se sont faites au coup par coup. Entre 1999 et 2001, lors de la crise du Kosovo, l'AFD a été l'opérateur de la mission Fauroux. En outre, l'Afghanistan a été inclus dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP) en 2004, ce qui a permis à ce pays d'accéder aux prêts de l'AFD<sup>43</sup>. Le Projet d'orientation stratégique de l'AFD (mai 2002) avait également mentionné la sortie de conflit comme l'un de ses champs d'intervention futurs. Cette disposition a suscité le mécontentement du MAE qui a vu un empiètement sur le champ de compétence de la DGCID ; elle est donc largement restée lettre morte. Le CICID du 20 juillet 2004 a débouché sur une

42 - Les statuts de l'AFD ont été fixés par le décret du 30 novembre 1992, mais c'est le décret n° 98-294 du 17 avril 1998 qui a transformé sa dénomination en Agence française de développement (en remplacement de la Caisse française de développement - CFD) tandis que le décret n° 2000-78 du 11 septembre 2000 a adapté ses statuts à la réforme du dispositif public de coopération.

43 - Aucun rôle n'a cependant été confié à l'AFD dans la gestion de la post-guerre afghane.

nouvelle répartition opérationnelle entre la DGCID et l'AFD : la première est responsable des secteurs à dimension régaliennne tandis que les secteurs techniques relèvent désormais entièrement de la seconde<sup>44</sup>, renforçant son rôle d'opérateur pivot. En dépit de l'apparente clarification des rôles, ce dispositif apparaît problématique en ce qui concerne la sortie de conflit : en effet, celle-ci relève à la fois des domaines régaliens et des domaines techniques et l'introduction d'une différenciation entre les acteurs chargés de ces volets distincts ne peut que nuire à la cohérence de l'action, bien qu'un comité de suivi de l'assistance technique ait été créé entre le MAE et l'AFD<sup>45</sup>.

## L'interministérialité, un instrument d'action publique propice à la réforme ?

Si la reconnaissance de la nécessité incontournable d'une approche interministérielle de la gestion des sorties de

44 - « Ses domaines d'action [de l'AFD] sont le développement urbain et les infrastructures, le développement rural, l'industrie, les systèmes financiers ainsi que l'éducation et la santé. Le développement durable oriente la stratégie de l'Agence. Les droits de l'Homme, l'urgence et le post-conflit ne font pas partie des attributions de l'AFD. Ces secteurs d'intervention restent du domaine de compétences du ministère des Affaires étrangères » ; <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/pid/403#q6>.

45 - Pour l'heure, au sein de l'AFD, il existe un réseau informel s'intéressant aux enjeux de la sortie de conflit : ce réseau, dont le responsable est en poste auprès du directeur de la Stratégie, se limite à mener une réflexion en amont et n'est doté d'aucun budget. Il n'y a donc pas à l'AFD de bureau comparable au Bureau de la prévention des conflits et de la reconstruction de la DGCID. Un département Pilotage et relations stratégiques a été créé au sein de la Direction de la stratégie de l'AFD, comprenant un bureau Cycles et méthodes opérationnelles qui effectue un travail de littérature grise visant à construire une réflexion, notamment sur les États fragiles.

conflits fait l'objet d'un fort consensus entre les différentes administrations, il est en revanche difficile à ces dernières de trouver un accord quant aux modalités de mise en place de cet instrument.

Jusqu'ici, la conception dominante parmi les acteurs gouvernementaux concernés a consisté à considérer que l'interministérialité, bien qu'étant par définition transversale, renvoie à un modèle qui peut être qualifié d'« interministériel centralisé ». C'est ce modèle qui avait été adopté pour la MIESE et qui a donné satisfaction ; celle-ci s'était cependant heurtée à de nombreuses réticences. Il semble possible pour dépasser ces difficultés de s'appuyer sur un deuxième modèle, qualifié d'« interministérialité en réseaux ». Dans cette hypothèse, l'interministérialité pourrait intervenir en l'absence d'une autorité centralisatrice, par le biais de réseaux de communication et d'échanges établis entre les différentes administrations. Cette solution devrait permettre de développer une culture propice à la gestion interministérielle des sorties de conflit et faciliter ainsi l'établissement de structures *ad hoc*, créées pour une crise spécifique ou destinées à durer. C'est d'ailleurs la voie qu'a adoptée la Grande-Bretagne avec la création du *Post Conflict Reconstruction Unit* et des *Conflict Prevention Pools*, et dans une moindre mesure les États-Unis, avec celle du *Coordinator of Reconstruction and Stabilization*.

## Les avatars du modèle interministériel centralisé

Le modèle de l'interministérialité centralisée est porteur de vives tensions, dans la mesure où il implique de confier la responsabilité de la coordination de l'action des différents ministères à une instance

unique. L'identité de l'acteur gouvernemental qui détiendra la responsabilité de la coordination interministérielle est l'objet de rivalités qui freinent l'introduction de la réforme, en raison de l'incertitude quant aux rapports de forces futurs que l'interministérialité introduira. La question de la coordination interministérielle se révèle un sujet extrêmement sensible, dans la mesure où il renvoie en grande partie à la préservation de territoires administratifs : la mise en place d'un dispositif interministériel centralisé dépend de la rationalisation des structures existantes, ce qui peut supposer la fusion de certaines d'entre elles, voire leur disparition pure et simple.

La mise en place de la MIESE et son activité avait ainsi suscité des protestations au sein de l'administration française : « *l'expérience inédite de la coordination interministérielle d'une sortie de crise par une mission ad hoc, relativement autonome, a bousculé le fonctionnement traditionnel des administrations (...). C'était la première fois qu'une structure ad hoc, hors ministère, était chargée de coordonner l'effort français dans un contexte de sortie de conflit. L'autonomie laissée à la MIESE dans ses initiatives sur le terrain fut parfois perçue au sein du MAE comme « incontrôlable ». Au-delà de la dimension politique de la MIESE, sa mise en place et les relations privilégiées qu'elle a entretenues avec les militaires et les entrepreneurs français ont parfois court-circuité les initiatives 'traditionnelles' de coopération* »<sup>46</sup>.

Le dispositif interministériel envisagé par les recommandations de la MIESE a en réalité été testé à l'occasion de la crise afghane. Or, il s'est avéré que ce dispositif « *a eu des difficultés à fonctionner, notamment au niveau de la coordination entre les administrations. Celle-ci a finalement été assurée en grande partie par le MAE. Les prérogatives du SGDN*

46 - HCCI (2005), *Les acteurs français dans le post-conflit*, rapport, mars, p. 72.

*ont été limitées au cours du temps, le MAE souhaitant assurer la direction quotidienne de l'interministériel. Le SGDN a tenté au début de la crise afghane de remplir la mission qui lui avait été confiée en assurant un rôle d'interface entre ministères, experts, entreprises et armée française, avant de réorienter son action vers un travail de veille stratégique sur les crises internationales*<sup>47</sup>. Les principaux projets de coopération ont été menés et pris en charge par la DGCID dans les secteurs de l'agriculture, de l'éducation et de la santé »<sup>48</sup>. La réponse française à la crise afghane a donc clairement démontré la volonté du MAE de conserver la maîtrise institutionnelle de la gestion des crises internationales et en particulier de la coordination des sorties de conflits.

Pour la post-guerre irakienne, une solution intermédiaire, combinant les deux expériences précédentes, a été mise en place : la coordination institutionnelle a été confiée au MAE et une mission *ad hoc*, chargée du volet économique de la reconstruction, a été placée auprès du SGDN. L'AFD intervient pour sa part en tant qu'opérateur de référence, avec un rôle d'exécution technique et financière. Les ONG ayant privilégié les contacts avec la Délégation à l'action humanitaire (DAH) du MAE, la mission s'est orientée essentiellement vers les aspects économiques de la reconstruction et vers une fonction de veille.

Afin de parvenir à inscrire définitivement l'intervention française dans les contextes post-confliktuels dans un cadre plus pérenne<sup>49</sup>, le Premier ministre Jean-

47 - L'AFD n'a pas été confirmée dans sa mission, ni reçu de dotation budgétaire. C'est avec la décision d'inclure l'Afghanistan dans la ZSP, début 2004, qu'elle a pu mobiliser ses outils et moyens financiers pour la reconstruction du pays.

48 - HCCI (2005), *op. cit.*, p. 41.

49 - Un rapport a en outre été commandé à l'ancien directeur du SGDN, Jean-Claude Mallet, afin de tirer des enseignements de la mission interministérielle mise en place pour le tsunami. Les conclusions de ce rapport, dont certaines auraient pu,

Pierre Raffarin a adopté le 24 octobre 2005, une instruction confiant au MAE la responsabilité de formuler une proposition concrète. Le Centre d'analyse et de prévision du ministère (CAP), chargé de la réflexion, a proposé de créer une structure d'appui à la gestion des crises au sein du MAE. La mise en place de manière permanente en son sein des personnels d'autres ministères (Défense, MINEFI, Intérieur, Santé, Équipement/Transports) a été la solution proposée. Les modalités concrètes de fonctionnement de cette cellule n'ont cependant pas été clairement arrêtées. Ce projet a fait l'objet de vives critiques au sein même du MAE : les avis divergeaient sur la question de savoir s'il convenait de rattacher la cellule au directeur des Affaires politiques, au secrétaire général du Quai d'Orsay ou au directeur de cabinet du ministre. En externe, le choix de l'emplacement de la cellule a opposé les défenseurs de l'option SGDN (assez nombreux au sein du ministère de la Défense) aux défenseurs de l'option MAE. Par ailleurs, l'idée de limiter les coûts de fonctionnement de la cellule en utilisant les moyens, notamment en personnel, des autres ministères, a été très mal perçue par ceux-ci, qui ont estimé que le MAE demandait des personnels sans pour autant accepter de partager la supervision et le contrôle de la gestion des crises<sup>50</sup>.

## L'interministérialité en réseaux, une voie à explorer ?

En réalité, c'est sans doute davantage en se concentrant sur les procédures que sur la structure que l'interministérialité

selon les personnes rencontrées, être appliquées pour la gestion des sorties de conflits, demeurent cependant confidentielles.

50 - Finalement, les missions de la structure ont été réduites à la seule coordination des crises humanitaires et consulaires.

pourra être introduite en matière de gestion des sorties de conflits. Le secteur qui en aura la charge évoluera probablement davantage par des adaptations successives et marginales que par une réforme de rupture. Le modèle de l'« interministérialité en réseau » est ainsi susceptible d'être mis en œuvre de manière moins litigieuse dans la mesure où il suppose l'adoption de mesures moins à même de remettre en cause des territoires administratifs auxquels nombre d'acteurs demeurent attachés.

Selon cette logique, cinq catégories de mesures pourraient permettre d'améliorer la coordination interministérielle en matière de gestion des sorties de conflits :

- renforcer la coordination interne au sein des différents ministères<sup>51</sup>, en chargeant une à deux personnes de centraliser les informations et de mettre en cohérence les actions post-crisis mises en œuvre par son administration ;
- mettre en place des réseaux de communication interministériels entre les spécialistes (fonctionnels ou régionaux) des questions des sorties de conflits au sein de chaque ministère. Les agents responsables de la coordination de ces actions au sein de leur administration devraient également être responsables de l'échange d'information avec leurs homologues des autres

51 - La coordination interne au sein du Quai d'Orsay apparaît particulièrement fondamentale : Il conviendrait notamment de développer les liens entre la DAH et la DGCID et entre la DGCID et la DCMD, mais aussi plus largement les liens des Directions rattachées au directeur des Affaires politiques et de sécurité avec la DAH, la DGCID et les directions géographiques. Au sein du ministère de la Défense, les relations entre l'EMA et les états-majors de chacune des armées doivent être renforcées. Plus spécifiquement, l'harmonisation des relations entre l'Armée de Terre et la Gendarmerie devrait faire l'objet d'efforts particuliers.

administrations. Ce réseau pourrait être à la fois interministériel national et multinational, ce qui permettrait à la France d'avoir des points de contact pré-identifiés chez ses partenaires étrangers principaux ainsi qu'au sein des organisations auxquelles elle appartient<sup>52</sup> ;

- encourager la connaissance mutuelle du fonctionnement de chaque administration : en développant les formations vouées à faire connaître les instruments dont dispose chaque ministère impliqué dans la gestion des crises<sup>53</sup> ; en organisant des exercices interministériels, destinés à éprouver les modalités de la coopération civilo-militaire et les capacités civiles de planification<sup>54</sup> ; en mettant en place des retours d'expérience (RETEX) interministériels qui viseraient à partager les leçons tirées par chaque administration en matière de gestion des sorties de conflits ; en favorisant une plus grande mobilité des personnels entre les ministères concernés, afin d'assurer non seulement une meilleure connaissance des activités conduites par les différents acteurs institutionnels, mais surtout une meilleure compréhension des cultures administratives et des blocages internes qui caractérisent chaque administration<sup>55</sup> ;
- clarifier les liens des administrations avec les acteurs privés. Dans le secteur de la gestion des sorties de conflits, la

52 - Recommandation contenue dans le rapport US-CREST (2005), *La coordination interministérielle de défense aux États-Unis*, 20 février.

53 - L'IHEDN, l'École nationale d'administration ou l'Institut diplomatique du Quai d'Orsay pourraient proposer de tels programmes.

54 - Cette idée est également formulée dans le rapport de l'IHEDN 2005. Ce rapport préconise ainsi la réalisation d'exercices destinés à « tester des plans d'actions combinées civilo-militaires et ainsi de roder et perfectionner les procédures et les formations permettant aux différents acteurs de définir des modes d'action et des procédures communes d'évaluation et de conduite des actions à entreprendre dans le cadre de différents types de crises ».

55 - La formation au fonctionnement des institutions européennes apparaît aussi comme prioritaire en raison de l'europanisation croissante de la politique extérieure de la France.

stratégie d'influence déployée par les États ne peut être menée par les seuls acteurs gouvernementaux : elle doit être le plus souvent prolongée ou relayée par l'intervention d'autres acteurs. Les actions mises en œuvre au niveau gouvernemental doivent ainsi de plus en plus être articulées aux actions initiées par des acteurs nationaux non gouvernementaux (telles les collectivités territoriales) et non étatiques (telles les ONG et les entreprises) mobilisés dans les théâtres post-conflits<sup>56</sup>. Il convient d'intégrer les entreprises dans la stratégie globale civilo-militaire mise en œuvre et de les considérer comme des relais de la politique d'influence française, en développant les liens des administrations (MINDEF, DGTPPE du MINEFI) avec elles. Il conviendrait aussi d'encourager la mise en place de spécialistes des théâtres post-conflits au sein du MEDEF et de la CGPME. En revanche, au regard de la valeur ajoutée que constitue la tradition d'indépendance des ONG françaises, aussi bien d'un point de vue opérationnel que pour l'image internationale de la France, il semble approprié de laisser l'humanitaire en dehors de la stratégie générale d'influence définie au niveau politique en matière de gestion de sortie de conflit et de se limiter à coordonner l'intervention des ONG françaises sur le terrain, afin d'éviter les actions redondantes<sup>57</sup> ;

- réformer les instruments de financement de la gestion des sorties de conflits par la création d'une enveloppe

56 - Le rapport HCI 2005 cité *supra* offre une analyse particulièrement fine du rôle des acteurs non gouvernementaux et non étatiques sur les théâtres de sorties de conflits.

57 - La coordination en matière humanitaire nécessiterait une clarification des fonctions respectivement attribuées au sein du MAE à la DAH, rattachée au secrétaire général, et à la MAAIONG, rattachée au directeur de la DGCID. Il conviendrait aussi de développer les liens entre le CICID et le Comité interministériel à l'action humanitaire (CIAH), aussi rattaché au Premier ministre – ce qui d'ailleurs revient à développer les liens entre d'une part la DAH, qui assure le secrétariat permanent du CIAH, et d'autre part la DGCID et la DGTPPE, qui assurent quant à elles conjointement le secrétariat permanent du CICID.

budgétaire spécifiquement dédiée à leur gestion civilo-militaire.

Il est possible – voire nécessaire – de considérer que le modèle de l'interministérialité en réseau ne constitue qu'une étape vers le modèle de l'interministérialité centralisée. À terme, une fois que le fonctionnement d'un réseau interministériel sera rôdé et que les différentes administrations auront pris l'habitude de travailler de concert, il pourra être éventuellement envisagé de mettre en place une structure permanente d'appui interministériel à la gestion des crises, responsable de la définition des stratégies gouvernementales de sorties de conflits, incluant la planification entre les civils et les militaires ainsi que la collaboration avec les organisations multilatérales et les partenaires étrangers. Une telle structure devrait idéalement réunir un diplomate du Quai d'Orsay chargé de la stratégie, un officier du ministère de la Défense chargé de la planification opérationnelle et un fonctionnaire du MINEFI chargé des questions de financement. Que cette structure soit située au MAE ou au SGDN, des réformes internes à ces administrations seront nécessaires. L'option SGDN aurait l'avantage d'inscrire la gestion des sorties de conflits dans un champ interministériel par définition puisque dépendant directement de l'autorité du Premier ministre. Cependant, afin de pallier l'absence d'autorité du SGDN, une telle structure devrait être placée sous la responsabilité d'une personnalité politique désignée précédemment par le Premier ministre. L'option MAE permettrait quant à elle d'assurer plus facilement la continuité avec la cellule de crise chargée du pilotage politique. Cependant, dans la mesure où le MAE ne dispose d'aucune autorité interministérielle, un certain nombre d'aménagements s'imposeront pour assurer la légitimité d'un tel dispositif auprès des autres acteurs ministériels : soit la nomi-

nation d'une personnalité politique à la tête de la cellule ; soit la mise en place de cette structure auprès du ministre délégué à la Coopération ; soit la réorganisation des services du Quai d'Orsay, qui se traduirait par la mise en place d'une Direction des opérations, plus directement opérationnelle qu'une seule cellule d'appui<sup>58</sup>. Enfin, s'imposeront à terme l'identification et la mise en place d'un opérateur unique en matière de gestion de sortie de conflits, ce qui nécessitera de renforcer le rapprochement actuel que l'on constate entre l'AFD et la DGCID. Il convient également de souligner que les réformes de l'architecture administrative impulsées par la nouvelle Présidence de la République pourraient également contribuer à la mutation du dispositif actuel<sup>59</sup>.

L'exemple du Royaume-Uni illustre bien la combinaison d'une logique interministérielle en réseau et d'une logique interministérielle plus centralisée. En effet, en 2002, ont été mis en place les Conflict Prevention Pools (CPP), qui couvrent les activités de prévention des conflits du Department for International Development (DFID), du Foreign and Commonwealth Office (FCO) et du Ministry of Defence (MOD), lorsqu'une approche intégrée apporte une valeur ajoutée. Les CPP disposent d'enveloppes budgétaires interministérielles constituées de fonds des trois ministè-

58 - Cette Direction des opérations absorberait la DAH, une partie de NUOI et une partie de la DGCID. Cette Direction pourrait être rattachée au directeur des Affaires politiques à condition de la doter également d'un Département de planification opérationnelle, dirigé par un militaire et d'un département des ressources dirigé par un agent du MINEFI.

59 - Ainsi, bien que la DGCID demeure sous la seule autorité du ministre des Affaires étrangères, le décret 2007-999 du 31 mai 2007 prévoit sa mise à disposition du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Co-développement. Le décret prévoit aussi la mise à disposition de la DGTPE. Le nouveau ministère pourra donc participer lui aussi à la définition et à la mise en œuvre de certaines politiques d'aide au développement.

res concernés, qui sont utilisées sur la base de décisions prises conjointement. Elles conjuguent un outil financier spécifique et immédiatement mobilisable<sup>60</sup>, une capacité d'analyse stratégique et une organisation interministérielle opérationnelle. Par ailleurs, le 16 septembre 2004, a été créée la *Post Conflict Reconstruction Unit (PCRU)*, institution qui complète le dispositif des CPP. Cette nouvelle structure, vouée spécifiquement à améliorer la coordination des moyens civils et militaires dans la phase de stabilisation, est placée sous la direction conjointe du DFID, du FCO et du MOD<sup>61</sup>.

Le parallèle avec l'initiative de l'*Office for the Co-ordinator for Reconstruction and Stabilization* du Département d'État américain est directement établi par le Royaume-Uni, ce qui place cette initiative dans une perspective transatlantique. Le modèle américain relève pourtant davantage de l'interministérialité centralisée ; en effet, y a été mis en place en 2004 un Bureau du Coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation au sein du Département d'État (State Department Office of the Coordinator of Reconstruction and Stabilization ou S/CRS), qui a pour tâche de planifier et de mettre en œuvre les efforts civils de stabilisation et de reconstruction. Ce bureau est appelé à travailler avec toutes les agences du gouvernement afin de permettre l'intégration des activités civiles et des efforts militaires. Le S/CRS doit également coordonner les efforts du gouvernement américain avec ceux des autres pays ou institutions qui cherchent à se doter de capacités similaires. C'est au Département d'État qu'a été confiée la responsabilité de

coordonner et de renforcer les efforts des diverses entités. Son importance est soulignée dans la dernière *National Security Strategy*, parue en 2006. La coordination, la planification et la mise en œuvre de l'action du gouvernement américain dans les régions ou États menacés de conflits, en conflit ou sortant de conflit ont d'ailleurs fait l'objet d'une directive présidentielle de sécurité nationale, la NPSD 44, dont la version non classifiée a été rendue publique en décembre 2005.

Bien que ces nouvelles structures éprouvent elles-mêmes des difficultés à s'imposer face aux autres administrations qui ont tendance à contester leur légitimité, elles témoignent néanmoins de la prise de conscience chez les partenaires anglo-saxons de la nécessité de rationaliser l'action menée sur les théâtres post-conflits, afin d'accroître les stratégies d'influence.

## Conclusion

Face à l'intégration interagences croissante que l'on constate chez ses principaux partenaires, la France, quelle que soit la voie privilégiée, ne peut aujourd'hui éviter d'introduire davantage de cohérence interministérielle dans son approche de la gestion des sorties de conflits. Dans la mesure où elle affirme vouloir inscrire de manière croissante ses interventions extérieures dans le cadre européen, la coordination des instruments mobilisés par les acteurs français avec ceux mis en œuvre par l'UE fait aujourd'hui figure d'impératif. L'Union dispose d'une solide expérience dans le champ de la gestion des sorties de conflits. Elle peut se prévaloir d'une expérience aussi bien dans le champ de la reconstruction que dans celui de la consolidation de la paix. Jusqu'à l'expérience du Kosovo, l'UE s'était

60 - Des fonctionnaires du Trésor y sont détachés à cet effet, qui leur permettent de co-gérer les budgets dédiés.

61 - D'un point de vue administratif, l'Unité est composée de trois services – stratégie, planification opérationnelle, gestion des ressources – respectivement dirigés par un diplomate pour le premier, un militaire pour le second et un fonctionnaire du DFID pour le troisième.

cantonnée à intervenir dans les domaines sociaux et économiques, conformément à son image de « puissance civile ». Dans ces domaines, elle s'est imposée comme le premier bailleur mondial de l'urgence et de la reconstruction en sortie de conflit. Cependant, les progrès accomplis dans la mise en place de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense), particulièrement de son volet « gestion civile des crises », ont contribué à lui ouvrir d'autres champs d'intervention, particulièrement en matière d'ingénierie politique.

Il apparaît donc urgent que les plus hautes autorités politiques françaises s'engagent de manière résolue à donner une impulsion pour imposer une plus grande coordination des efforts encore trop épars et concurrentiels déployés par les différentes administrations en vue d'améliorer la visibilité de l'action internationale de la France sur les théâtres post-conflits.

## Bibliographie indicative

Assemblée nationale (2002), *Avis n° 259*, présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2003, tome III, Affaires étrangères, coopération et développement, présenté par M. Jacques Godefrain.

Bagayoko N. et Kovacs A. (2007), « La gestion interministérielle des sorties de conflits », *Les Documents du C2SD*, n° 87, juin.

Brodeur J.-P., « Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995) », *Culture et Conflits*, n° 29-30, p. 175-228.

*Concept de sortie de crise*, n° 199/DEF/EMA/EMP.1 du 19 février 2004.

Défourneaux M. (2000), « Gestion des sorties de crises et reconstruction de la paix », *Recherche et documents de la FRS*, n° 21, décembre.

*Doctrine* (2007), « L'adieu aux armes, anticiper et gérer la sortie de crise », numéro spécial, juin.

IHEDN (2005), *Le rôle de la coopération civilo-militaire dans la sortie de crise*, rapport des auditeurs de la session nationale.

Document de la cellule J9 du CPCO : J9/PARTAGE cpco/Etudes/Groupe de réflexion/document final.doc.

Document n° 262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005, intitulé « Concept et doctrine interarmées de la coopération civilo-militaire PIA 09.100 ».

Gaïa R. (2001), *Les actions civilo-militaires, de l'urgence au développement : quels outils pour la France ?*, Rapport d'information n° 3167, Assemblée nationale, juin.

Gaulme F. et Chataignier J.-M. (2005), « Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles : pour une vision renouvelée des enjeux de l'aide au développement dans la prévention et la gestion des crises », *Document de travail de l'AFD*, n° 4, septembre.

HCCI (2005), *Les acteurs français dans le post-conflit*, Rapport d'information de la Commission « Crises, prévention des crises et reconstruction », présidée par Michel Bruguière, mars.

HCCI (2005), *Réflexions sur l'évolution du dispositif de coopération française pour le développement*, adopté en assemblée plénière le 17 février 2005.

Instruction 2900, Concept Interarmées de l'action civilo-militaire, Directive du 23 janvier 2002, approuvée par la décision 000227/DEF/EMP.1/NP, Paris, 18 mars 2002.

Kessler M.-C. (1999), *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po.

Recchia S. (2007), « Beyond International Trusteeship: EU Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina », Paris, *ISS-EU occasional paper*, n° 66, février.

<http://www.diplomatie.gouv.fr/solidarite/fsp/zone.html>.

[http://www.minefi.gouv.fr/directions\\_services/dgtpe/institutions/rapportbm-fmi05.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/institutions/rapportbm-fmi05.pdf).

<http://www.hcci.gouv.fr/presentation/index/html>.



**Chroniques**

# **Chroniques**

## PRÉSENTATION DE L'INSTITUT D'ANALYSE MACROÉCONOMIQUE ET DE DÉVELOPPEMENT (SLOVÉNIE)

# HOMOLOGUES

AUDE ROUSSELOT  
chargée de mission au Centre d'analyse stratégique

Rendez-vous régulier de la revue, cette rubrique présente des organismes d'expertise étrangers similaires au Centre d'analyse stratégique. Volontairement techniques, ces *Chroniques* comportent deux parties. D'abord un portrait d'un ou plusieurs organismes, avec des remarques concernant leur histoire et leur positionnement dans le paysage institutionnel et politique national, leur mode de fonctionnement et leur stratégie d'insertion dans le débat public. Ensuite une série de notes qui rend compte d'activités ou de documents réalisés récemment par des homologues présentés dans les numéros précédents d'*Horizons stratégiques*.

L'observation, l'analyse et la prévision des phénomènes économiques constituent le cœur de l'activité du Urad Republike Slovenije Za Makroekonomske Analize In Razvoj (que nous désignerons par son acronyme anglais d'IMAD pour Institute of Macroeconomic Analysis and Development). Placé auprès du Premier ministre, l'IMAD a trois axes de travail : le suivi, l'analyse et la prévision dans les domaines économique, structurel, social et environnemental ; la participation aux grands documents stratégiques de l'État et à la formulation des politiques publiques ; la contribution à la recherche et à la coopération internationale.

Les travaux de l'Institut sont marqués par deux options fortes. Leur articulation autour de la notion de développement d'une part, qui permet d'éclairer la transition économique, la transformation sociale et la mutation politique qui marque l'histoire slovène depuis 50 ans. La perspective adoptée sur les phénomènes d'autre part, qui dépasse délibérément le simple prisme économique et prend de plus en plus en compte les dimensions sociale, institutionnelle et environnementale des phénomènes dont l'IMAD assure le suivi et qui ancre ses recommandations dans une légitimité opérationnelle<sup>1</sup>.

1 - Director's adress ; <http://www.gov.si/zmar/address.php>.

## L'institution

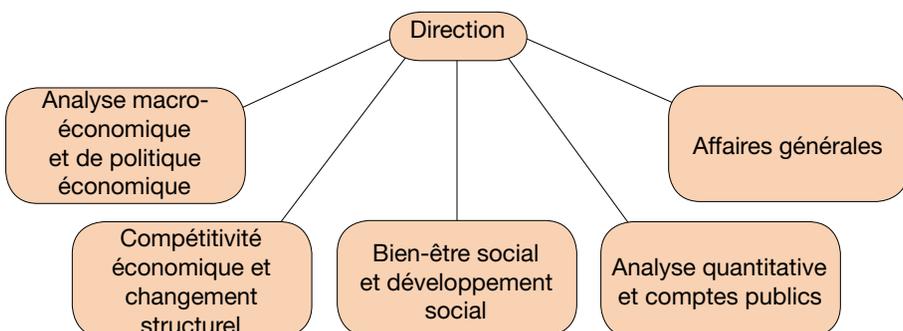
### Historique

Les activités de l'IMAD (et de ses prédécesseurs institutionnels) ont toujours été liées à la conception des politiques publiques, et en particulier à l'analyse du rôle de l'État dans la poursuite de ses objectifs.

L'institut a été mis en place en 1947 en tant que Département de planification pour le secteur économique slovène. Au cours des premières années de travail, les activités ont ainsi été consacrées à l'analyse de la situation économique, puis élargies au développement des activités économiques et sociales. Après 1975 (et le renforcement du Titisme dans toute la République fédérale yougoslave), un système de planification sociale complète a été instauré, reposant sur les trois piliers traditionnels : économique, social et spatial, et sur l'institution rebaptisée Institut pour la planification sociale. Ceci amené à l'intégration en son sein de l'Institut de la république slovène pour la planification et de l'Institut de la république slovène pour la planification régionale et spatiale. Après la reprise de son indépendance en 1992, la Slovénie a profondément réorganisé son système gouvernemental : le département d'aménagement du territoire de l'Institut est tombé dans le domaine du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement physique (c'est-à-dire « du territoire »), certains experts de l'Institut sont passés au ministère des Finances et le reste de l'institution a changé de nom pour devenir l'Institut d'analyse macroéconomique et de développement. Jusqu'en décembre 2000, l'IMAD était rattaché au ministère des Relations économiques et du Développement. L'IMAD a aujourd'hui statut de « service du gouvernement » indépendant, et le directeur répond directement de ses activités au Premier ministre. Du point de vue des domaines de travail, l'indépendance de la Slovénie a consacré la fin de la vision planificatrice de l'économie et de la société, et l'IMAD oriente aujourd'hui ses activités vers la prospective et la prévision, conjuguant tous les domaines liés au développement économique qu'il observait à l'origine : évolutions sociales, environnementales et institutionnelles.

### Organisation interne

Le service est divisé en quatre départements thématiques et un département de soutien :



L'Institut compte actuellement une soixantaine de collaborateurs : ce sont des experts nationaux et étrangers, venant de l'université, de l'administration, de la société civile et du monde de l'entreprise. Les équipes présentent une moyenne d'âge basse et un taux de féminisation important.

Le directeur, Janez Sustersic, est entré en fonctions en 2001. Enseignant à la faculté d'économie de Ljubljana, il continue également à publier (ouvrages et journaux). Il est épaulé par deux directeurs adjoints.

## Les missions

L'IMAD élabore des analyses macroéconomiques sur les phénomènes économiques, spatiaux et sociaux, la coordination des travaux mettant en oeuvre les politiques publiques ayant trait à l'économie ; l'IMAD observe les marchés nationaux et étrangers, il effectue des simulations et des évaluations à partir de mesures de réforme structurelles ou institutionnelles ; il fournit au gouvernement des recommandations sur le développement social, régional et économique en se fondant sur un ensemble d'outils qui lui sont propres.

## La méthode et les outils

### Les indicateurs

Parmi ces outils, l'IMAD met en avant son choix d'indicateurs comme un élément clé de la validité de ses analyses : ils correspondent aux listes les plus récemment reconnues par la communauté internationale. Ainsi, la liste des indicateurs du développement durable (*sustainable development indicators* - SDI) utilisée pour dresser annuellement le *Rapport sur le développement* comprend cinq indices synthétiques, vingt-huit indicateurs de développement économique, six indicateurs de développement environnemental et cinq indicateurs de développement social, produits pour l'IMAD par l'office statistique de la République de Slovénie qui est attentive à toutes les initiatives visant à définir des indicateurs SDI complémentaires ; la Slovénie a d'ailleurs été en pointe sur la demande de constitution d'une liste commune à l'OCDE, à Eurostat et à la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, afin de disposer de champs de référence véritablement comparables au niveau international<sup>2</sup>.

Les travaux sont soit réalisés sur place, soit commandés à des experts ou organismes extérieurs. La fonction de coordination de l'IMAD est de plus en plus sollicitée, en

<sup>2</sup> - *Sustainable Development Strategy In Slovenia*, document pour le Groupe de travail conjoint sur les statistiques pour le développement durable, Commission économique pour l'Europe des Nations unies/OCDE/Eurostat, 27 mars 2006, 3 p. ; <http://www.unece.org/stats/documents/2006/04/sust-dev/wp.9.e.pdf>.

### Un exemple de production et de coordination : le Programme national de réforme pour la Slovaquie

Dans le cadre de la Stratégie européenne pour la croissance et l'emploi, le *Programme national de réforme* (PNR) constitue pour chaque État membre le bilan et la feuille de route des réformes à accomplir pour atteindre les objectifs fixés par l'Agenda de Lisbonne. L'IMAD rédigeant habituellement la *Stratégie de développement pour la Slovaquie*, l'Institut a été chargé de la préparation du PNR qui en constitue un produit dérivé.

Les **étapes** du processus coordonné par l'IMAD :

- **Élaboration**

*Stratégie de développement pour la Slovaquie* (proposition juin 2004 puis version finale juin 2005, document de stratégie générale, prenant en compte toutes les dimensions nécessaires à la convergence accélérée vers les moyennes communautaires d'ici à 2013 ainsi que les exigences de durabilité et de développement) avec différents partenaires : le Conseil économique et social, la Chambre de commerce, les Commissions parlementaires, le Conseil pour le développement durable, les ONG sociales et les régions – une campagne de communication à destination du grand public a été mise en place.

*Rapport* du Comité des réformes (octobre 2005) (task force spéciale, rattachée directement au gouvernement).

*Programme national de réforme* (octobre 2005) et document-cadre pour les réformes économiques et sociales (novembre 2005, rédigé par le Comité des réformes).

- **Mise en œuvre**

Création du ministère de la Croissance (janvier 2006) et désignation de ce dernier comme chef de file pour la mise en œuvre de la réforme.

Organisation d'un dialogue social élargi : élaboration d'un nouvel Accord social entre les partenaires sociaux (à partir de janvier 2006), mise en place d'un Partenariat pour la croissance entre les partis politiques (février 2006).

- **Suivi**

Suivi fondé sur (a) les rapports de mise en œuvre rédigés par le ministère de la Croissance à partir de tableaux de bords ; (b) le *Rapport sur le développement* rédigé par l'IMAD à partir de plus de soixante indicateurs d'évaluation des progrès et des retards dans tous les domaines du développement durable.

- **Évaluation**

Réunion de la commission d'évaluation en janvier 2006.

Révision de la mise en œuvre du *Programme national de réforme* 2006 (deux volets : état de la mise en œuvre, mesures à venir).

Ce cycle se répétera jusqu'en 2008. Il sera alors revu en fonction de la relance de la Stratégie de Lisbonne.

Il est à noter que le directeur de l'Institut est formellement coordinateur national pour la Stratégie de Lisbonne depuis 2005.

particulier avec les activités de préparation à l'intégration européenne et de suivi des programmes communautaires. Le Programme national de réforme en est un exemple tout à fait parlant.

## Perspectives

Depuis 2001 et l'entrée en fonctions de Janez Sustersic, l'IMAD a dans un premier temps travaillé en priorité à améliorer la méthode de prévision, développer la transparence de ses analyses et soumettre leur validité à une autocritique<sup>3</sup>. Les effectifs ont été renforcés (avec le recrutement de dix chercheurs supplémentaires) et la répartition des sujets, réorganisée (passage de six à quatre départements). L'indépendance statutaire et méthodologique a été officiellement garantie et les domaines de travail, validés. Les objectifs désormais affichés portent sur le renforcement de l'insertion aux processus gouvernementaux et à la coopération internationale<sup>4</sup>.

## Les activités

## Publications

L'IMAD dispose d'une très large gamme de publications reflétant les différents types d'activité qu'il mène. En voici quelques-unes.

La **collection** d'ouvrages de l'IMAD s'appelle ARD (pour *Analysis, Research and Development*). Elle est constituée d'ouvrages rédigés par des collaborateurs de l'IMAD et par des experts extérieurs. Le programme éditorial affiché (« quatre volumes par an »<sup>5</sup>) repose principalement sur les publications volumineuses régulières (rapports saisonniers et thématiques, cf. *infra*).

L'IMAD produit trois types de **rapports**.

■ Les *Rapports de printemps et d'automne* (en anglais et en slovène) présentent deux fois par an une analyse de court terme sur les tendances économiques

3 - Cf. une série de *Working papers* parus en 2005 et 2006. Voir notamment en 2005 les n° 13 : « Validity Analysis of the IMAD's Forecasts », n° 12 : « Grounds for the Target Development Scenario of Slovenia's Development Strategy », n° 10 : « Medium and Long-Term Projection of Demographic Development in Slovenia and their Social and Economic Components », n° 9 : « Regions 2005 - Selected Regional Socio-Economic Indicators », etc. En 2006, les n° 13 : « Changes in the Method of Measuring Price and Cost Competitiveness », n° 17 : « Methodological Characteristics of the Household Budget Survey in Slovenia and the European Union », etc. ; <http://www.gov.si/zmar/apublic/adz/adzkazalo.php>.

4 - « The IMAD now has more opportunities to take part in the regular work of the government, which has required some changes in organisation and competence. The IMAD's ambition is to put more effort and funding into research work and international co-operation » ; <http://www.gov.si/zmar/address.php>.

5 - <http://www.gov.si/zmar/apublic.php>.

et les grandes orientations des réformes structurelles au regard des comptes nationaux. Ces deux rapports servent de base à la rédaction du budget national et à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre de la Stratégie de développement économique pour la Slovénie et du Programme de développement, aboutissant à des recommandations de perfectionnement ou de réorientation. Le Rapport d'automne présente un volet supplémentaire sur la situation économique à l'étranger.

■ Les *Rapports sur le développement humain* ont été l'occasion, entre 1998 et 2003, de trois livraisons en coopération avec le Programme de développement des Nations unies. Ces rapports comportaient deux parties : la première était consacrée à la définition et à la contextualisation de la notion de développement humain et de ses liens avec les options macroéconomiques, la seconde prenait la santé de la population comme clé de lecture et visait à présenter des hypothèses et des recommandations macroéconomiques sur la qualité de vie et le développement humain en Slovénie. L'élévation du niveau de vie et la stabilisation globale du pays ont signifié la fin de cet exercice, auquel ont succédé en 2002 les *Rapports sur le développement* (évaluant annuellement le niveau de réalisation des stratégies thématiques adoptées par le gouvernement pour améliorer les performances sociales, économiques et environnementales) et depuis 2007 le *Rapport social* (qui a vocation à devenir une étude annuelle sur l'état de la société slovène), deux études produites de manière autonome à l'IMAD.

■ L'objectif du *Rapport social*, qui succède aux *Rapports sur le développement humain*, est de dresser un portrait de la société slovène entre observation de l'atmosphère générale et analyse des tendances économiques ayant des effets sur la cohésion nationale. Les concepteurs de ce format ont voulu adopter un angle de vision alternatif et complémentaire du prisme économiste qui caractérise les autres publications de l'IMAD, pour évaluer le niveau général de bien-être en Slovénie. La volonté de comprendre et de combiner utilement des données rassemblées par des observateurs (institutions ou personnes) très variés dans des perspectives très différentes constitue la valeur ajoutée de cet exercice. À cette fin, les auteurs fournissent un effort de méthodologie tout à fait significatif. Le thème abordé dans cette première édition est celui de la « *long-living society* » (« la société vivant plus longtemps ») et le Rapport étend ses observations des politiques de la vieillesse à celles de la jeunesse, s'inspirant des exemples étrangers pour dégager des pistes pour la Slovénie.

La série des *Working Papers* propose des analyses en profondeur, selon une périodicité variable de dix unités par an en moyenne, en slovène ou plus rarement en anglais (huit WP depuis 1995, et un neuvième ce mois-ci portant sur « Innovation Cooperation and Innovation Activity of Slovenian Enterprises »). On note parmi les sujets abordés : la composante environnementale des politiques de développement économique, les effets de la libéralisation sur les industries de réseau, l'endettement des ménages, une mise à jour itérative d'indicateurs de développement régional, des documents de méthode économétrique comparant les pratiques slovène et européenne, la culture comme source potentielle de développement économique, des projections démographiques, etc.

La *IB Revija-IB-review* est une publication bimestrielle depuis 1966. Elle accueille des articles portant sur les évolutions sociales, économiques et environnementales en Slovénie, et se nourrit de réflexions sur la méthode, la pratique et la théorie du

développement, mêlant les dimensions macro et microéconomiques, spatiales et environnementales, régionales et nationale, etc. Après avoir été consacrés principalement au caractère transitionnel de l'économie slovène au début des années 1990, les contenus ont plutôt porté sur le processus de candidature à l'Union européenne. Depuis l'adhésion en 2004, les contributions abordent des sujets qui reflètent la maturité sociale et économique nationale et la revue développe des activités collatérales de mise en réseau et d'organisation de conférences. Elle présente deux types d'articles. Une série de « miroirs » figurant des indicateurs et des phénomènes clés commentent la réalisation des politiques publiques. Ils sont suivis par des compléments chiffrés, constitués par un ensemble de statistiques et de tendances, déterminées ou mises à jour par des institutions slovènes et étrangères (l'Office statistique national, la Banque de Slovénie, l'Agence des paiements, etc.). Les contributeurs sont aussi bien des collaborateurs de l'IMAD que des experts extérieurs, des acteurs économiques et sociaux, des institutions, etc. Des extraits sont communiqués à la presse quotidienne et spécialisée, parfois republiés tels quels dans des journaux comme le *Slovenian Weekly* (un hebdomadaire slovène publié directement en anglais).

La ligne éditoriale de l'IMAD reflète la souplesse des formats de travail adoptés par l'IMAD. La *IB-Revija* a ainsi connu une publication complémentaire intitulée *Journal for Institutional Innovation, Development, and Transition* (il s'agissait des actes des Conférences internationales annuelles, publiés en anglais) qui a disparu en octobre 2005 avec la mutation des objectifs des Conférences internationales (occasionnés par la fin de la « transition » économique pour la Slovénie, cf. *infra*). Le passage au bilinguisme anglais-slovène (en 1995) et la création d'une version disponible sur Internet pour la *IB-Revija* signalent également une volonté de toucher un public plus large.

## Conférences internationales

Deux cycles de Conférences internationales annuelles et anglophones se sont succédé. De 1997 à 2002, un cycle sur le thème « Institutions en transition » a porté sur la mutation de la Slovénie suite au démantèlement de la Yougoslavie et à son chemin vers l'adhésion à l'Union européenne. Signe de l'évolution de la situation du pays, entre 2003 et 2006, un second cycle a porté sur « Les institutions et les politiques publiques de la nouvelle Europe ». Enfin, la conférence 2007 s'est tenue du 14 au 16 juin 2007 sur le thème « Les réformes nationales pour la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne : suivi, évaluation et impacts ».

## Coopérations et insertion aux réseaux

■ L'Institut dispose d'un centre de ressources spécialisé en économie, ouvert au public (étudiants, chercheurs, etc.) et qui fait partie du réseau national de prêt interbibliothèques.

- L'Institut participe en tant qu'organe d'expertise et de conseil aux comités et commissions gouvernementales, ainsi qu'à la gestion collégiale de la politique économique (l'IMAD étant notamment identifié comme l'un des quatre organismes de suivi et d'évaluation du marché de l'emploi pour la Slovénie, à égalité avec le ministère de l'Emploi, le Service pour l'emploi et l'Office statistique<sup>6</sup>). L'IMAD est également partie dans les négociations avec les partenaires sociaux au sein du Comité économique et social.
- Au niveau européen, l'IMAD appartient au Comité de politique économique du Conseil de l'Union européenne. Son directeur Janez Sustersic en est d'ailleurs le vice-président depuis 2005.
- Les Conférences internationales annuelles illustrent l'intégration de l'IMAD aux réseaux académiques et institutionnels de la prospective : celle de 2005 a ainsi été co-organisée avec le CNRS (ROSES – Université Paris 1) et l'université de Sienna. Celle de 2004 l'a été avec les facultés de Koper et de Ljubljana (Slovénie), et cofinancée par la Commission européenne *via* un projet « Slovenia and the Cohesion Policy in the Enlarged Europe ». Il est à noter que les Conférences internationales de 2002 et de 2007 étaient également des conférences du CMTEA (cf. annexe).
- Les publications illustrent également l'insertion de l'IMAD aux réseaux d'échange et de coopération : le *Rapport sur le développement humain* (aujourd'hui remplacé par le *Rapport social*) était ainsi autrefois préparé en coopération avec le Programme de développement des Nations unies. Cette autonomisation signale que ceux qui l'ont décidée considèrent que le système économique et social slovène avait alors passé un seuil dans son niveau de développement.
- L'IMAD est par ailleurs impliqué dans plusieurs réseaux thématiques comme le Forum international sur les retraites, qui se déroule dans le cadre de l'OCDE et qu'il a contribué à créer en 2000.
- Enfin, deux faits reflètent l'affichage fort de l'IMAD en Slovénie : la nomination de son ancien directeur (1993-2001) au poste de commissaire européen pour la Slovénie en charge de la science et de la recherche, et la situation des bureaux de l'IMAD dans l'immeuble immédiatement voisin du cabinet du Premier ministre.

## Conclusion

Ces coopérations et ces productions à dimension variable et évolutive assurent à l'IMAD son ancrage dans un paysage politique et économique slovène en évolution accélérée. L'institution a su trouver sa place au sein des nouveaux équilibres institutionnels combinant les atouts de l'agence gouvernementale et de l'institution de recherche<sup>7</sup>. Si la question de la visibilité directe de l'IMAD pour le grand public reste posée, elle est néanmoins à plusieurs titres un homologue particulièrement

6 - Sirok K. (2006), « Key Factors in Development of Evaluation and Monitoring Governance System » in *Peer Review : How to Govern and Evaluate Labour Market Policies*, avril 2006, 5 p. ; [http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/sweden06/SI\\_Sirok.pdf](http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/sweden06/SI_Sirok.pdf).

7 - *Id.*

intéressant à identifier pour le Centre d'analyse stratégique. D'abord parce qu'elle a connu depuis 1947 une évolution institutionnelle en partie comparable, pour arriver aujourd'hui au statut de service gouvernemental répondant directement au Premier ministre. Ensuite parce que ses objectifs et domaines de travail ont muté de la planification économique pure jusqu'à la prospective économique, sociale et européenne. Enfin parce que l'IMAD sera un interlocuteur naturel du Centre dans le cadre de la coopération institutionnelle à l'occasion des présidences slovène et française de l'Union européenne qui se succéderont en 2008.

Urad Republike Slovenije Za Makroekonomske Analize In Razvoj  
Gregorciceva 27 - 1000 Ljubljana  
Tél. +386 1 478 1012 - Fax +386 1 478 1070  
<http://www.gov.si/zmar/aindex.php>

## Annexe : le CMTEA

La CMTEA (Conference on Medium-Term Economic Assessment) est une organisation qui soutient la coopération entre experts depuis 1968 et coordonne un réseau d'instituts de prospective économique entre plus de 20 pays européens, la Commission européenne (DG ECFIN), l'OCDE et la Commission économique pour l'Europe des Nations unies.

Elle réunit, à l'occasion d'une conférence informelle, qui change de pays d'accueil chaque année, environ une centaine des experts des ministères des Finances, des banques centrales et des instituts de recherche et de prospective.

Polarisés à l'origine par les orientations de planification « à la française » (injonctive) et de prospective « à l'allemande » (observatrice), les débats se sont ensuite élargis aux autres modes de suivi et d'anticipation économique en examinant les méthodes, les processus et les solutions avancés dans les différents pays participants, avec une approche comparative soutenant l'ambition de déterminer des « bonnes pratiques » et une meilleure articulation entre les options nationales, en particulier au sein de l'espace européen et dans les pays en transition politique et/ou économique.

Voici certains des thèmes abordés au fil des années, qui reflètent également la transition de la « planification » à la « prospective » qu'ont suivie nombre d'institutions comparables à l'IMAD :

- 1968 Paris : Aspects techniques et institutionnels de la planification.
- 1972 Bruxelles : La régionalisation des perspectives économiques à moyen terme.
- 1974 Madrid : La planification à moyen terme et sa liaison avec la décision politique ; l'immigration et les conséquences sur la planification.
- 1975 Vienne : *Incomes, Prices and Inflation in Medium-Term Perspectives.*
- 1976 Paris : Aspects structurels de la crise 1974/75.
- 1977 Jérusalem : *Development of Population, Labour force and Related Policies.*
- 1980 Helsinki : *Political, Administrative and Technical Problems of Linking Questions with Long-Term Implications to Medium-Term Economic Planning and Policy-Making.*
- 1981 Dublin : *The Role of International Organisations in the Elaboration and Implementation of Medium-Term Economic Strategies.*
- 1985 Madrid : *Fiscal Policy in the Medium Term Framework.*
- 1987 Rome : *Public Investment.*
- 1990 Londres : *Changing Role of the Public Sector.*
- 1991 Vienne : *Evaluation of the Reform in the Central and Eastern European Countries.*
- 1993 Oslo : *Macroeconomic Consequences of More Ambitious Environmental Policies.*
- 1997 Prague : *The Economic Dimension of Future EU Enlargement.*
- 1998 Copenhague : *Experience with Medium-Term Policy Evaluations.*
- 2005 Sofia : *Labour Market Transformation Towards a Knowledge-based Economy.*

## ACTUALITÉ DES HOMOLOGUES ÉTRANGERS

# HOMOLOGUES

AUDE ROUSSELOT

chargée de mission au Centre d'analyse stratégique

Cette rubrique signale certaines des activités menées entre mai et juillet 2007 par les homologues du Centre d'analyse stratégique, présentés dans les numéros antérieurs de la revue *Horizons stratégiques* : Bureau fédéral du Plan belge, Centraal Planbureau néerlandais, Section planification et stratégie helvétique, Strategy Unit britannique, WRR néerlandais



### Bureau fédéral du Plan (Belgique)

Le BFP est depuis 1959 un organisme d'intérêt public qui réalise des études et des prévisions sur des questions de politique économique, socio-économique et environnementale pour le gouvernement belge<sup>1</sup>.

Le cœur de l'activité du BFP consiste à réaliser des études et des prévisions sur des questions de politique économique, socio-économique et environnementale, à échelle nationale et internationale, qui sont utilisées par le gouvernement fédéral pour suivre la conjoncture fédérale et construire les politiques publiques belges. Trois publications récentes reflètent ces préoccupations.

### Auto-évaluation du modèle d'analyse du BFP

Le *working paper An Accuracy Assessment of FPB's Medium-term Projections*<sup>2</sup> en date du 5 juin 2007 examine, dans les perspectives à moyen terme pour l'économie belge publiées par le BFP depuis le début des années 1980, les erreurs de projections pour les principaux indicateurs macro-économiques sur la période 1987-2005 et tente d'identifier leurs origines. Cette analyse a pour but d'évaluer les incertitudes entourant de tels exercices et de mettre en évidence leurs faiblesses méthodologiques afin d'y remédier à l'avenir.

### Édition 2007-2013 des *Perspectives économiques*

Les *Perspectives économiques 2007-2012*<sup>3</sup>, rendues publiques le 11 mai 2007, tablent sur une croissance de l'économie belge de 2,3 % en 2007 et de 2,1 % en moyenne

1 - [http://www.strategie.gouv.fr/revue/article.php?id\\_article=117](http://www.strategie.gouv.fr/revue/article.php?id_article=117).

2 - [http://www.plan.be/publications/Publication\\_det.php?TM=30&IS=63&lang=fr&KeyPub=568](http://www.plan.be/publications/Publication_det.php?TM=30&IS=63&lang=fr&KeyPub=568).

3 - [http://www.plan.be/press/press\\_det.php?lang=fr&TM=30&KeyPub=560&IS=62](http://www.plan.be/press/press_det.php?lang=fr&TM=30&KeyPub=560&IS=62).

sur la période 2007-2012. Elles rappellent qu’au-delà des progrès envisageables à moyen terme dans les domaines de l’emploi, des finances publiques et des émissions de gaz à effet de serre, les objectifs ambitieux vers lesquels la Belgique tend ne pourront être atteints que par de nouvelles mesures de stabilisation budgétaire.

**Bulletin trimestriel *Short Term Update* : générer des excédents budgétaires pour financer les coûts du vieillissement**

Le Programme de stabilité pour la Belgique, présenté à la Commission européenne fin 2006, comprend des dispositifs budgétaires pour garantir la durabilité des finances fédérales dans le contexte du vieillissement démographique. La loi fédérale belge sur le Fonds de vieillissement exige ainsi un excédent budgétaire de 1,3 % du PNB d’ici à 2012. L’étude du BFP *Generating Medium-term Budget Surpluses to Finance the Budgetary Cost of Ageing*<sup>4</sup>, rendue publique le 5 mai 2007, démontre cependant qu’à politiques constantes, cet objectif ne sera pas atteint.

**Prévisions budgétaires et objectifs du Programme de stabilité (2007-2010, en pourcentage du PNB)**

	2006	2007	2008	2009	2010
Perspectives économiques 2007-2012 du BFP	0,2	0,1	-0,5	-0,3	-0,1
Objectifs du Programme de stabilité	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
Écart	0,2	-0,2	-1,0	-1,0	-1,0



**Centraal Planbureau (Pays-Bas)**

Le CPB est depuis 1947 un institut de recherche indépendant, rattaché au gouvernement néerlandais, qui assure l’évaluation de la politique budgétaire et économique nationale ainsi que la conduite de recherches et d’études économiques<sup>5</sup>.

**Dernières publications**

Le CPB a dernièrement produit plusieurs analyses portant sur le secteur des services (*Business services and the changing structure of European economic growth*), l’avenir des migrations du travail (*Toekomstverkenning Arbeidsmigratie*), la formation post-scolaire et le chômage (*Postinitiële Scholing en Werkloosheid*) et la durabilité du système des retraites (*Efficiëntie en continuïteit in pensioenen: het FTK nader bezien*)<sup>6</sup>.

Le *Centraal Economisch Plan 2007* a été rendu public à la fin du mois d’avril. Ce document, qui présente chaque trimestre des prévisions à court terme, a été l’occasion pour la présente livraison de produire une annexe d’explication<sup>7</sup> qui résume utilement (en anglais) les principaux changements institutionnels intervenus suite aux réformes

4 - [http://www.plan.be/publications/Publication\\_det.php?TM=30&IS=63&lang=fr&KeyPub=569](http://www.plan.be/publications/Publication_det.php?TM=30&IS=63&lang=fr&KeyPub=569).

5 - [http://www.strategie.gouv.fr/revue/article.php3?id\\_article=117](http://www.strategie.gouv.fr/revue/article.php3?id_article=117).

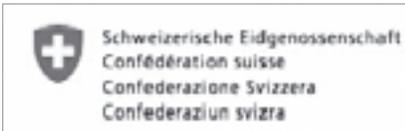
6 - <http://www.cpb.nl/eng/pub/>.

7 - <http://www.cpb.nl/eng/pub/cepmev/explanation.pdf>.

de 2005 et 2006, et qui éclairent l'évolution de certains équilibres des finances publiques néerlandaises.

## Nouveau modèle d'analyse économique

Le CPB annonce par ailleurs le développement d'un nouveau modèle d'analyse économique pour les court et moyen termes, intitulé SAFFIER<sup>8</sup>.



### Section planification et stratégie (Suisse)

Au sein de la Chancellerie fédérale, la SPS soutient la formulation des stratégies du Conseil fédéral et l'évaluation de son action politique. Elle rédige notamment le

programme de la législature, les objectifs annuels du Conseil fédéral et le rapport de gestion présenté chaque année au Parlement.

### Rapport de l'état-major de prospective de l'Administration fédérale : *Défis 2007-2011 : Évolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale*<sup>9</sup>

Sur mandat du Conseil fédéral, l'état-major de prospective de l'Administration fédérale (dont la SPS assure la coordination des travaux) présente tous les quatre ans une vue d'ensemble des principales questions d'avenir qui se posent pour la Suisse.

Le renforcement de la concurrence internationale entre places économiques (mondialisation), les menaces qui pèsent sur la cohésion sociale (vieillesse et intégration) et les conséquences de l'aggravation des problèmes climatiques (le défi consistant à améliorer simultanément la qualité de l'environnement et la productivité économique) mettent de plus en plus à l'épreuve la capacité d'adaptation de l'économie, de la société et des institutions. Le rapport relève que ces processus rendent toujours plus importante une harmonisation politique suprasectorielle et supranationale.

D'un point de vue formel, et dans le cadre de la tradition de « concordance » du système fédéral helvétique, le rapport *Défis 2007-2011* servira de document de référence aux divers acteurs politiques. Il constituera ainsi une importante source d'information pour l'Administration fédérale en lui permettant de procéder à une analyse de la situation et de formuler des questions de principe dans la perspective du Programme de la législature. Il sera utile aux commissions des chambres fédérales dans le cadre de l'examen du Programme de la législature, ainsi qu'aux cantons dont il alimentera la réflexion.

8 - <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/document/144/>.

9 - <http://www.admin.ch/aktuell/00089/?lang=fr&msg-id=12192>.



### **Strategy Unit (Royaume-Uni)**

La Strategy Unit, fondée en 2002, appartient au Cabinet Office et fonctionne à la fois comme une instance de production propre et comme un organe de coordination interministérielle, sur un très large éventail de sujets.

#### ***The Power of Information: an Independent Review***

Dans le cadre du projet « Les potentiels de l'information en ligne » (lancé le 5 avril 2007, voir *Horizons stratégiques* n° 4), un rapport indépendant<sup>10</sup> a été remis au gouvernement le 7 juin par Tom Steinberg, fondateur et directeur du site de sociabilité mySociety, et Ed Mayo, directeur exécutif du Conseil national des consommateurs. Observant le développement du libre conseil sur Internet (par le biais de communautés d'internautes, de forums, d'entraide spontanée entre internautes, de sites d'information, etc.) les auteurs concluent que ce phénomène représente une forte valeur ajoutée sociale et économique. S'il était soutenu par une politique d'information et d'accessibilité pionnière, il pourrait faciliter l'appropriation et la démultiplication des solutions, aboutissant à de meilleures conditions de vie et à des choix individuels plus éclairés dans tous les domaines. Tom Steinberg y salue particulièrement l'avènement d'une nouvelle ère de l'Internet, que l'État ne voit plus seulement comme un vecteur d'information mais aussi comme la source de bonnes pratiques, d'initiatives et d'innovations techniques.



#### ***Building on progress***

Une série de trois rapports finaux, proches par leur slogan commun « Construire sur les progrès déjà réalisés », aborde le rôle de l'État, la politique familiale<sup>11</sup> et le domaine environnemental<sup>12</sup>. Outre les enjeux classiques de la sécurité d'approvisionnement et du changement climatique, ce dernier rapport présente une approche en termes de jeux d'acteurs particulièrement intéressante : six chapitres sont consacrés respectivement au rôle des individus, à l'action des communautés et des villes, aux initiatives des entreprises, aux efforts menés à l'échelle nationale, aux programmes européens et au cadre de travail mondial).

10 - [http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/power\\_information/power\\_information.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/power_information/power_information.pdf) ; 57 p. - la SU a assuré le secrétariat de la constitution de ce rapport.

11 - *Building on progress: The role of the state*, 32 p., et *Building on progress: Families*, 64 p., publiés le 16 mai 2007. Les publications de la SU sont disponibles sur <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/publications/>.

12 - *Building on progress: Energy and environment*, 72 p., publié le 5 juin 2007.



## **WRR (Pays-Bas)**

Le WRR est une autorité indépendante placée auprès du Premier ministre, qui informe depuis 1972 le gouvernement néerlandais sur les grandes tendances politiques, économiques et sociales à moyen et long termes.

### **La Sharia et le droit national dans douze pays musulmans**

Publiée uniquement sous forme électronique le 14 avril dernier, cette série de douze monographies (Égypte, Maroc, Arabie Saoudite, Soudan, Turquie, Afghanistan, Iran, Pakistan, Indonésie, Malaisie, Mali, Nigeria) a fait l'objet d'une collaboration avec l'Institut Van Vollenhoven de l'université de Leyde<sup>13</sup>. Elle signale à la fois la continuité du travail sur les sociétés musulmanes, engagé en juillet 2006, et l'articulation active entre le WRR et le milieu universitaire.



### **Europa in Nederland – Redécouvrir l'Europe aux Pays-Bas**

Ce rapport<sup>14</sup> remis le 5 juin au Premier ministre et au ministre des Affaires européennes revient sur l'euro-scepticisme dévoilé par le référendum négatif sur le Traité à portée constitutionnelle en 2005 et sur ses fondements. Il propose un certain nombre de mesures pour faire mieux connaître l'Union européenne et ses processus de décision. La revue *Horizons stratégiques* s'en fera l'écho, de manière approfondie, dans son numéro 6 (octobre 2007).

13 - Otto J.-M., Dekker A.-J. et van Soest-Zuurdeeg L.-J. ; <http://www.wrr.nl/english/dsc?c=getobject&s=object&lsessionid=1Z1DyOvofxauyo3h50uVxzY@p1K38LdWzmQW2wD5FEodvhsUlyp3M0aGBFhXOqKE&objectid=3507&lidsname=default&isapidir=/gvisapi/>.

14 - <http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=4029>.

15 mars 2007

« La dimension européenne des politiques sociales », IGAS, Paris

Lors de ce colloque qui s'est tenu au Conseil économique et social à Paris, les participants – directions administratives françaises et communautaires, représentants des travailleurs, des entreprises et de la société civile, experts – ont souligné l'influence majeure de la construction européenne sur les modèles sociaux nationaux : en dépit du caractère subsidiaire de la politique sociale européenne vis-à-vis des politiques sociales nationales, l'Union a directement contribué à des domaines négligés par les États providence, dont la lutte contre les discriminations et la promotion de la santé-sécurité au travail ; plus encore, les « effets sociaux dérivés » de l'ensemble des politiques communautaires, notamment commerciale et de la concurrence, sont aujourd'hui déterminants. Les actuelles difficultés d'articulation entre principe de libéralisation et valeurs de service public en sont une illustration. Les syndicats et la Plate-forme sociale (coordination d'ONG européennes oeuvrant dans le domaine social) ont dès lors jugé que « *l'impact social par ricochet* » de l'intervention communautaire reste insuffisamment évalué, du fait du cloisonnement entre les directions sociales et économiques et de la relative exclusion des partenaires sociaux de la méthode ouverte de coordination.

M. B.

23 mars 2007

« Les sciences sociales et humaines dans la société de la connaissance », Centre interdisciplinaire pour la recherche comparative en sciences sociales, Paris

C'est sur un constat plutôt pessimiste que s'est ouvert ce colloque : si l'importance socio-économique de l'innovation et de la recherche ne fait désormais plus débat, plusieurs intervenants ont cependant relevé que ces disciplines éprouvent, plus que les sciences dites « exactes », des difficultés à obtenir des financements. La sociologue Claire Lévy-Vroelant a pourtant insisté sur l'apport des sciences sociales à la prise de décision politique, la sociologie urbaine constituant, à ses yeux, un bon exemple de cette collaboration. Enseignant à Oxford, Christopher Caswill s'est, pour sa part, penché sur le rôle auquel peut prétendre la société civile dans la production et l'utilisation de cette connaissance scientifique. Plus généralement, les différentes communications qui se sont succédé durant la journée ont cherché à souligner l'importance des savoirs et de l'expertise issus des sciences sociales dans la gouvernance même des sociétés modernes.

J. T.-P.

**27 mars 2007**

**« Relations professionnelles en entreprise. Le dialogue social et les stratégies d'entreprise à l'épreuve des pratiques », DARES, Paris**

Cette journée d'étude, rassemblant des chercheurs spécialistes des relations professionnelles (DARES, IRES, CEE, CNRS, université), a proposé un état précis du « dialogue social et des stratégies d'entreprise à l'épreuve des pratiques » des différents acteurs des relations sociales, à partir de contributions fondées sur l'exploitation des différents volets de l'enquête RÉPONSE de 2004-2005. Si négociation et conflit collectif fonctionnent le plus souvent de concert, les pratiques de l'action collective dans les entreprises ont évolué. L'augmentation du nombre de conflits – 30 % des établissements ont connu au moins un conflit entre 2001 et 2004 contre 23 % avant 1998 – masque des réalités différentes : les conflits avec arrêts de travail de plus de deux jours sont en baisse, tandis que d'autres formes d'action (pétition, action juridique, manifestation ponctuelle) sont plus utilisées. Parallèlement, la représentation des salariés progresse, même dans les établissements de petite taille (68 % d'établissements de 20 à 49 salariés disposent de représentants contre 65 % en 1998). Dans ces derniers, les élus non syndiqués sont majoritaires tandis que les élus syndiqués sont très majoritaires dans ceux comprenant plus de 50 salariés. Le dialogue social, au final, semble s'articuler davantage autour du rôle pivot des délégués.

B. V.

**19 avril 2007**

**« Le budget européen : pour quoi faire ? », Notre Europe, Bruxelles**

Ce séminaire réunissant une trentaine de spécialistes essentiellement administratifs et universitaires a notamment conduit à souligner que les 27 États membres doivent d'abord se mettre d'accord sur la nature et la légitimité des dépenses engagées par l'UE, ensuite définir les recettes communautaires, et enfin régler les querelles sur le « juste retour » découlant du caractère non consensuel de certaines dépenses. Sur ce registre, les dépenses liées à la Politique agricole commune ont été jugées problématiques, notamment en raison de leur caractère estimé anti-redistributif. Le budget de l'UE étant appelé à conserver une taille assez réduite, il devrait se concentrer sur quelques dépenses pour lesquelles la valeur ajoutée européenne est présumée forte (comme la R & D) ou en soutien de « biens publics européens », qu'il reste cependant à mieux identifier. Il a enfin été souligné que la révision des dépenses de l'UE ne devait pas se résumer à un exercice de nature technique, mais aussi intégrer les souhaits de l'ensemble des acteurs concernés (États, groupes d'intérêts et citoyens).

Y. B.

**3 mai 2007**

**Table ronde « Constructions européennes », Actes de la Recherche en Sciences sociales**

Une table ronde a été organisée par la revue *Actes de la Recherche en Sciences sociales* sous la présidence de Mireille Delmas-Marty, professeur au Collège de France, à l'occasion du numéro 166-167 consacré aux « constructions européennes ».

Témoins de ces « constructions » et auteurs des articles du numéro ont discuté de la formation de l'Europe en tant qu'« espace social transnational à la croisée des champs nationaux du pouvoir ». Cet espace est notamment analysé à travers les acteurs qui le constituent : une enquête empirique inédite sur les directeurs généraux de la Commission européenne entre 1950 et 1970 met en évidence la structure d'un « capital institutionnel européen » et la consolidation d'un premier « *habitus* européen » au cœur de cette haute fonction publique. Mais cet espace est également structuré par l'émergence d'une « autorité juridique transnationale », composée d'un petit groupe de « juristes européens ». Présents en tous points des différents champs du pouvoir, ceux-ci jouent collectivement un rôle d'intermédiaires dans la politique communautaire et contribuent par là-même à la transformation de l'Europe du droit.

H. J.

**7-11 mai 2007**

**Séminaire « Journalisme européen », section française de l'Association des Journalistes européens, Paris**

Dans le cadre des nombreuses manifestations organisées lors de la 21<sup>e</sup> édition de la Journée de l'Europe du 9 mai 2007, un séminaire destiné à sensibiliser les futurs journalistes sur les particularismes du traitement de l'information européenne était organisé au Centre de formation des journalistes. Une nouvelle occasion de rappeler encore le chemin à parcourir, face à une Union en construction, perçue du point de vue français comme encore trop institutionnelle (couverture des Conseils européens) et donc difficile à « vendre », ou encore traitée comme une actualité étrangère où les cycles politiques nationaux et communautaires ne connaissent pas de synchronie. Certes, l'actualité européenne est de plus en plus traitée sous forme d'actualités en Europe, grâce à la perspective comparatiste ; mais le public concerné dépasse peu le seuil d'une certaine « élite » intéressée par les questions communautaires.

M.-C. M.

**5 juin 2007**

**« L'Europe en quête de sécurité », Institut d'études européennes, Bruxelles**

La conférence organisée par l'Institut d'études européennes s'inscrit au cœur des débats sur le traité de Prüm, qui vise à renforcer la coopération policière en matière d'échanges de données en vue de lutter contre la criminalité transfrontalière, et de l'inscrire dans le droit de l'Union. Les échanges ont notamment révélé des divergences à propos de la mise en œuvre, dans le cadre du traité, du principe de disponibilité qui prévoit l'accessibilité de toute information détenue par les autorités répressives d'un État membre aux autorités d'un autre État membre. Gilles de Kerchove (directeur au secrétariat général du Conseil de l'UE) a ainsi mis l'accent sur le succès de cette coopération en ce qu'elle constitue un premier pas vers une mise en œuvre de ce principe. À l'inverse, Didier Bigo (Sciences Po CERJ) s'est, d'une part, interrogé sur le bien-fondé de l'échange de données en raison, notamment, d'atteintes éventuelles à la vie privée et a, d'autre part, insisté sur le fait que la coopération de Prüm ne concrétisait que partiellement le principe de disponibilité. En effet, seules les données personnelles relatives à l'immatriculation des véhicules feront l'objet d'un accès direct, complet et automatisé alors que, pour l'ADN et les empreintes digitales, persistera la procédure traditionnelle du « *hit/no hit* » (qui se borne à indiquer l'existence ou non d'une concordance de profils recherchés).

H. J.

**8 juin 2007**

**« NATO & ESPD : Forging New Links », Security and Defense Agenda, Bruxelles**

Le *think tank* Security and Defense Agenda a organisé avec la Konrad Adenauer Stiftung le 8 juin à Bruxelles un colloque consacré à la collaboration entre l'OTAN et la Politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne. S'appuyant sur les exemples de la Bosnie-Herzégovine (où une opération militaire européenne, ALTHEA, a pris la relève de celle menée par l'OTAN) comme du Kosovo et de l'Afghanistan (où l'OTAN est engagée et où l'Union va déployer des missions civiles), tous les orateurs ont souligné que la collaboration opérationnelle est très satisfaisante. *A contrario*, la collaboration « politique » ne progresse plus. Les blocages rencontrés dépasseraient aujourd'hui le cadre des deux organisations et l'élan ne pourrait être redonné que par des initiatives prises au plus haut niveau. Il conviendrait ainsi de refondre le dispositif « Berlin+ », qui encadre la mise à disposition des moyens de l'OTAN au profit de l'UE. La collaboration en matière d'équipement a en revanche fait l'objet d'une sévère critique de la part de l'OTAN. Son représentant a considéré qu'elle n'avait jamais été aussi improductive, au point d'envisager la suspension de celle-ci en l'absence de progrès.

C. C.

**12 juin 2007**

**Conférence internationale « Therapeutic Nano-objects », Génocentre d'Évry**

Le génocentre d'Évry a accueilli des chercheurs, des industriels et une philosophe pour une conférence internationale sur le développement des nanosciences à des fins thérapeutiques. Les nanotechnologies ouvrent de nouvelles perspectives de diagnostics et de traitements, notamment grâce à l'encapsulation du médicament dans des nanoparticules. Cette technique permettrait à terme son transport et son action ciblée tout en préservant les cellules saines (traitement des cancers). Cependant, l'accent a été mis sur le manque de connaissances scientifiques en matière de toxicité pour le patient (évolution interne des nanoparticules dans le corps) et le médecin (manipulation prolongée), ainsi que sur les risques environnementaux (dissémination et cycle de vie des nano-médicaments). Il a été souligné que l'évaluation par le patient du rapport bénéfice/risque dépend de la gravité de la maladie à traiter : les risques encourus sont davantage acceptables pour une pathologie grave que pour une infection superficielle. Par ailleurs, un intervenant a déploré que des études pharmaceutiques, physiologiques ou encore toxicologiques n'accompagnent pas nécessairement la R & D. Ce manque de convergence, remarque un chercheur, relève de la culture scientifique ; il préconise le rapprochement des filières scientifiques dès le premier cycle, et appelle à la création d'une filière nano-médecine en mastère et doctorat.

P. R.

15 juin 2007

« Inclusion active : conférences des parties intéressées », Commission européenne, Bruxelles

L'inclusion active est le concept européen désignant à la fois le contenu et l'objectif des politiques de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Réunis à l'initiative de la Commission, les différents acteurs des programmes d'inclusion active ont insisté sur le fait que l'Union n'était pas seulement une zone de libre-échange et de libre circulation. Les secrétaires d'État allemand et portugais, chargés des Affaires sociales, et le Haut Commissaire français aux solidarités actives, ont réaffirmé combien il importait de renforcer la dimension sociale de la construction européenne. Les participants ont fait porter leurs travaux sur les minima sociaux, dont les montages et les montants sont extrêmement disparates. Plutôt que d'envisager une quelconque harmonisation, il ressort des échanges un principe général. Il s'agit d'une direction commune pour ces prestations d'assistance : qu'elles soient associées à toutes les mesures permettant l'inscription sur le marché du travail. Mais les politiques d'inclusion active, cohérentes avec la Stratégie de Lisbonne, ne sauraient se limiter aux minima sociaux. Elles portent, plus globalement, sur un « marché du travail inclusif », avec une triple ambition : (i) des emplois de qualité, (ii) des compensations ou des compléments de revenu permettant de vivre dans la dignité, (iii) un accès amélioré aux services susceptibles d'éliminer certains obstacles à l'emploi (garde d'enfants par exemple).

J. D.

*Rédacteurs* : Yves Bertoncini, Marine Boisson, Christophe Cazelles, Julien Damon, Hélène Jorry, Marie-Cécile Milliat, Philippe Rossinot, Jérôme Tournadre-Plançq, Benoît Verrier.

## COMPTES RENDUS DE LECTURES

# ÉCHOS

**National Science Foundation, *Women, Minorities and Persons with Disabilities in Science and Engineering*, Division of Science Resources Statistics, février 2007, 316 p.**



Dans le cadre du *Science and Engineering Equal Opportunities Act*, la National Science Foundation produit un rapport statistique bi-annuel sur l'accès des femmes, des minorités et des personnes handicapées à la formation et à l'emploi dans les domaines de la science et de la technologie. Le rapport 2007 confirme que les femmes sont de plus en plus nombreuses à poursuivre des études en sciences et ingénierie (S & I). Le rapport indique que depuis 2000, elles sont devenues majoritaires parmi les diplômés en S & I au niveau « *bachelors* » (Bac + 3 à Bac + 4), et que la croissance est également nette au niveau des diplômes de « *masters* » (Bac + 5), où les femmes réduisent l'écart : 44 % en 2004 contre seulement 34 % en 1990. Elles sont également minoritaires au niveau doctorat avec seulement 44 % de femmes. Mais cette percée des femmes ne s'est pas traduite sur le marché du travail : elles demeurent sous-représentées dans les professions scientifiques et technologiques. Il y avait en 2003 près de trois fois plus d'hommes que de femmes qui occupaient un emploi dans les secteurs de S & I. En outre, globalement le salaire moyen brut des hommes était supérieur de plus de 30 % à celui des femmes.

M. H.

**BIT/OMC (Marion Jansen et Eddy Lee), *Commerce et emploi : un défi pour la recherche en matière de politiques*, février 2007, 144 p.**



Le BIT et l'OMC publient ensemble une revue de littérature sur les liens entre commerce international et emploi. L'étude aborde un sujet largement exploré sous l'angle original des interactions entre politiques commerciales et sociales. La théorie comme l'observation continuent de valider le principe de l'avantage comparatif, tout en montrant que les gains d'efficacité de long terme impliquent à plus court terme d'importantes redistributions des emplois et des revenus. Toutefois, la théorie traditionnelle est infléchie sous d'autres angles : l'ouverture profite d'abord au commerce entre pays similaires et aux échanges intra sectoriels ; elle accroît la sensibilité de la demande de travail aux salaires, nourrissant un sentiment d'insécurité de l'emploi croissant dans les pays développés ; la « prime à la qualification » (qui accroît le revenu relatif des travailleurs qualifiés) grandit aussi dans certaines zones en développement ; enfin la redistribution d'emplois la plus intense a lieu au sein de chaque secteur. Ce qui justifie les politiques d'accompagnement des transitions

professionnelles, de redistribution des gains et pertes, et d'adaptation des qualifications. Dans ces différents domaines, les pays en développement sont à l'évidence les moins bien dotés. De nouvelles recherches leur apparaissent nécessaires pour améliorer la cohérence et l'efficacité d'un nouveau *policy mix* entre politiques commerciales et politiques sociales.

J.-L. D.

**Nicolas Dubost, *Comités d'entreprise, syndicats, patrons. Le grand remue-ménage*, Paris, Éditions de l'Atelier, février 2007, 151 p.**



Cet ouvrage met à plat de nombreuses données sur les relations sociales dans les entreprises ainsi que les logiques de négociation et de dialogue entre syndicats et patronat, mais également entre élus non syndiqués, syndicats et dirigeants d'entreprise. L'auteur a travaillé chez Renault avant de devenir responsable d'une structure de formation des élus des comités d'entreprise ; à ce titre, il est remarquablement informé tant des pratiques de terrain des élus que des aspects plus légaux des relations professionnelles. Tout d'abord, N. Dubost souligne le décalage important entre la publicité donnée à quelques comités d'entreprise (CE) de très grandes entreprises et le flou qui entoure le fonctionnement de l'immense majorité des CE. Le nombre lui-même des CE qui n'ont aucune présence syndicale varie : si la DARES évalue à 37 % ces CE où les élus sont non syndiqués, l'auteur, du fait de son expérience et de son travail à partir de listings établis pour les salons des comités d'entreprise, indique que c'est sans doute plus de 40 % des CE qui sont dans cette situation. La seconde idée qui traverse cet ouvrage est l'exhortation faite aux syndicats de quitter leurs places fortes au sein des grandes entreprises et de partir à la conquête des salariés des PME, qui constituent un terrain possible de re-syndicalisation et le point de cristallisation d'enjeux sociaux majeurs (défense des droits collectifs, application des règles du droit du travail, prise en considération de la stratégie des entreprises).

B. V.

**Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, collection Liber, février 2007, 300 p.**



Sylvie Tissot, maîtresse de conférences en sociologie à l'université Marc Bloch (Strasbourg), analyse la genèse d'une catégorie d'action publique : « les quartiers sensibles ». Elle ne prétend pas donner la bonne définition des quartiers, mais plutôt restituer les processus qui ont produit cette catégorie. Elle cherche à préciser les configurations d'acteurs sociaux qui l'ont promue, la manière dont ces derniers se sont organisés et les alliances qu'ils ont nouées, les discours qu'ils ont produits ou encore leurs succès et leurs échecs. Cette démarche vise à montrer de quelle façon « les quartiers sensibles » s'imposent progressivement comme problème public et deviennent l'objet de politiques publiques spécifiques. Des statisticiens, des hauts fonctionnaires mais également des contributeurs de la revue *Esprit* ou encore des spécialistes du développement local concourent à asseoir cette catégorie et à territorialiser l'action publique. L'auteur souligne les liens entre cette problématique

des quartiers sensibles qui émerge dans les années 1990 et les transformations dans les discours qui font de l'exclusion le cadre de compréhension de l'évolution des relations sociales : la réforme des quartiers contribue en effet, selon S. Tissot, à centrer l'action publique sur la création de « lien social » dans ces espaces, quand elle était auparavant définie par l'idée de « redistribution et de progrès social ».

B. V.

**Global Labor Strategies (GLS), *Undue Influence : Corporations Gain Ground in Battle over China's New Labor Law*, rapport, mars 2007, 44 p.**



Alors que l'adoption de normes fondamentales du travail (NFT), au niveau mondial, a pu bénéficier de relais institutionnels, *via* la proposition d'inclusion d'une clause sociale dans les accords commerciaux notamment, l'ONG Global Labor Strategies (GLS) insiste sur la nécessaire prise en compte du poids décisionnel des acteurs privés transnationaux dans cette question. En octobre 2006, GLS avait déjà attiré l'attention sur la campagne de lobbying de certaines firmes américaines implantées en Chine qui aurait conduit à une révision à la baisse du projet de loi chinois devant instituer un code du travail *a minima* (notamment un droit à contrat). Le poids des donneurs d'ordre étrangers, qui représentent 65 % de la croissance des exportations chinoises des dix dernières années, expliquerait largement leur pouvoir de pression.

C. M.

**Denis Meuret, *Gouverner l'école, une comparaison France/États-Unis*, PUF, Éducation et Société, mars 2007, 220 p.**



Dans cet essai fondé à la fois sur des recherches d'histoire et d'éducation comparée et sur des observations récentes de classes américaines, Denis Meuret, professeur en sciences de l'éducation à l'université de Bourgogne, montre l'importance d'une analyse congruente de la culture de l'éducation et de la tradition politique propres à chacun des pays pour comprendre le rôle et le fonctionnement de l'école en France et aux États-Unis. Dans ce qu'il qualifie de modèle politique d'éducation, l'auteur fait l'hypothèse que les contenus, les méthodes, les résultats et les régulations des enseignements du secondaire sont déterminés par une certaine approche de l'État, de la société et de la citoyenneté. Denis Meuret s'appuie sur les travaux de John Dewey et d'Emile Durkheim, contemporains américain et français qui ont marqué les systèmes éducatifs de leur pays au début du XX<sup>e</sup> siècle. Le gouvernement de l'école est lié à des conceptions de l'individu et de son rapport au monde, « Dewey *versus* Durkheim », conception lockéenne de la société politique valorisant le progrès, l'expérience, les échanges et le bien-être pour l'un, conception rousseauiste centrée sur le contrat et le respect de l'ordre pour l'autre.

S. B.

**Ministère de la Sécurité publique du Québec, Direction de la planification et des politiques, Communautés privées, communautés clôturées : la dimension sécuritaire du phénomène des Gated Communities, mars 2007, 32 p.**



Le ministère de la Sécurité publique du Québec publie sur son site Internet une étude relative à la dimension sécuritaire des *gated communities* ou communautés privées. Totalement fermé par un dispositif physique (mur ou clôture), l'accès à ces complexes d'habitations est contrôlé. Les habitants s'y réunissent en association de propriétaires pour assurer eux-mêmes certains services publics (sécurité, etc.). Ce phénomène de masse américain (42 millions de personnes concernées dont la majorité issues des classes moyennes), trouve écho partout dans le monde (ouest canadien, Europe, Afrique du Sud, Brésil, etc.). L'étude analyse son évolution historique et les raisons de son succès. L'apparition de ces communautés ne semble pas liée au taux de criminalité environnant ou aux caractéristiques urbaines (proximité de ghettos). La recherche de sécurité pour ses enfants, la peur du crime et enfin la peur de l'Autre sont les principaux facteurs de ce repli communautaire. Celui-ci contribue à la polarisation des villes : d'un côté, les banlieues sécessionnistes et quartiers des affaires, de l'autre, les ghettos d'exclusion de classe à forte composante ethnique, associant une paupérisation croissante et une forte criminalité. L'étude insiste également sur les changements qu'entraînent ces communautés en termes de sécurité et d'organisation de la vie sociale et sur les risques qu'elles sous-tendent : ségrégation, fracture sociale, stigmatisation de « classes dangereuses », entretien du sentiment d'insécurité, amplification des inégalités, dissolution de la solidarité nationale.

L. D.

**Jean-Pierre Lafargue, La réforme du système des retraites : à qui les sacrifices ?, Presses de l'École normale supérieure, collection du CEPREMAP, mars 2007, 52 p.**



L'auteur propose une réflexion documentée sur les systèmes de retraites des pays industrialisés fragilisés par le problème du ralentissement démographique. Après avoir discuté des fonctions et justifications des systèmes de retraite par capitalisation et répartition, il examine, au travers d'analyses empiriques, la nature d'une réforme des systèmes de retraite et les difficultés liées à sa mise en œuvre. Aucune réforme ne garantirait un niveau de bien-être au moins équivalent à celui existant. En effet, réformer les régimes par répartition en introduisant une dose de capitalisation – par le développement des fonds de pension notamment – ne suffit pas à répondre au problème du vieillissement démographique. Les régimes par capitalisation sont eux-mêmes sensibles aux phénomènes démographiques, même si ces effets peuvent être atténués à l'heure de la mondialisation financière (par la diversification géographique des portefeuilles). Il y a donc un sacrifice à répartir entre les générations. Réduire les niveaux des pensions de retraite et augmenter celui des ressources courantes (*via* par exemple une hausse des cotisations) pourrait déboucher sur des protestations sociales fortes. Faire porter les coûts sur les générations futures paraît alors être une solution tentante d'un point de vue politique ; l'auteur souligne que la lenteur de certaines réformes des systèmes de retraites, ou leur report, conduisent implicitement à un tel choix.

V. G. et C. G.

**Patrick Lehingue, *Subunda. Coups de sonde dans l'océan des sondages*, Édition du Croquant, mars 2007, 267 p.**



Partant de la multiplication contemporaine des estimations et des baromètres en tout genre, Patrick Lehingue, professeur de science politique à Amiens, propose un retour sur les questions posées par les fondateurs des sondages (les réponses comme des « bruits émis », les interactions enquêteurs-enquêtés) et une mise à nu de problèmes plus récents (chute des individus acceptant de se laisser sonder, saturation du marché et aiguisement des concurrences). Il en tire, avec une ironie parfois mordante, des conclusions sur les difficultés du métier de sondeur et les imperfections de l'outil. Il dessine en creux des pistes qui, selon lui, devraient renforcer le caractère scientifique des enquêtes : par exemple, réviser les quotas pour assurer une meilleure représentativité d'échantillons jugés de plus en plus biaisés par l'augmentation du nombre de non-répondants et par la définition trop large et élastique des quotas, ou bien, poser davantage de questions cognitives et pratiques. L'auteur plaide pour un rééquilibrage de la place des sondages dans la vie politique et intellectuelle, qui passerait notamment par la prise en compte de la réalité d'opinions qui empruntent d'autres voies que la simple réponse concédée au détour d'un questionnaire, par exemple celles formées durant un mouvement social ou à l'occasion d'un conflit social, politique ou juridique.

B. V.

**Dominique Luzeaux et Thierry Puig, *À la conquête du nanomonde. Nanotechnologies et microsystèmes*, Éditions du Félin, mars 2007, 118 p.**



Les nanotechnologies et les microsystèmes sont-ils la rupture technologique majeure des années à venir et constituent-ils la révolution technologique et industrielle, politique et sociale du XXI<sup>e</sup> siècle ? Étudiant l'irruption de la physique de l'infiniment petit alliée aux technologies de pointe, les auteurs, qui ont animé en 2006 un groupe de travail sur les nanotechnologies pour le Centre des hautes études de l'armement, invitent à une passionnante exploration de ce nanomonde devenu enjeu de société du fait de ses implications dans les domaines relatifs aux questions économiques et politiques, de sécurité et de défense, de santé et de citoyenneté. Cet ouvrage montre ce que pourrait être, au-delà du rationalisme scientifique et des débats passionnels, une gouvernance intelligente des nanosciences et de leurs applications.

R. B. et Y. B.

**AeA (American Electronics Association), *We are Still Losing the Competitive Advantage. Now is the Time to Act*, mars 2007, 32 p.**



Aux États-Unis, l'inquiétude au sujet de la perte de leadership en innovation et en compétitivité est un débat très actif depuis 2005. L'AeA, l'ex-Association pour l'électronique américaine, le plus important groupe de pression des sociétés de hautes technologies aux États-Unis avec 2 500 compagnies représentées, constate ainsi que la Corée du Sud forme dorénavant plus de diplômés en science et ingénierie que les États-Unis, le Japon 60 % de plus, la Chine six fois plus et l'Union européenne deux fois plus. En outre, les niveaux d'investissements américains en R & D restent inférieurs aux investissements consentis dans les années 1980, particulièrement en recherche fondamentale, tandis que la Chine, par exemple a doublé son effort de R & D depuis dix ans. Aussi, l'AeA recommande-t-elle plusieurs mesures parmi lesquelles : renforcer l'enseignement des sciences et les aides pour compenser la hausse des frais de scolarité en université ; augmenter les financements de la recherche fondamentale fédérale, notamment dans les sciences dures, et rendre permanents les crédits d'impôts recherche ; mettre en œuvre une réforme des visas pour les personnes très qualifiées ; promouvoir la diffusion de l'Internet à haut débit, les États-Unis ayant régressé du 11<sup>e</sup> au 16<sup>e</sup> rang entre 2002 et 2005. Nombre de ces recommandations sont déjà en cours d'application au travers des lois, la dernière introduite au Congrès le 5 mars 2007 en vue de renforcer la domination américaine en sciences, technologie et en innovation, ayant suscité un large consensus bipartisan.

N. B.

**Université de Tartu (Estonie) (Anneli Kaasa), *Effects of Different Dimensions of Social Capital on Innovation : Evidence from Europe at the Regional Level*, mars 2007, 44 p.**



Cette étude souligne l'existence de liens entre capital social et innovation. L'innovation est mesurée par le nombre de brevets déposés, tant global que dans des domaines innovants (biotechnologies par exemple). Le capital social est approché de deux manières, structurelle (réseaux formels et informels) et cognitive (niveau de confiance et normes partagées). Les données sont issues de l'European Social Survey. La corrélation positive la plus forte est obtenue pour le niveau de participation civique (mesurée par le vote). D'autres indicateurs ont un effet positif mais plus faible sur le niveau d'innovation : l'appartenance à des réseaux, le niveau de confiance générale et de celle exprimée en faveur des institutions. Ces résultats renforcent les théories selon lesquelles l'importance de la confiance permet aux organisations de consacrer leurs ressources à des activités nouvelles. Le rôle joué par la confiance dans les institutions, dont la participation civique peut être vue comme l'une des manifestations, rappelle que l'intensité de l'innovation est liée à la confiance dans le système juridique. L'adhésion à la norme d'ordre a un effet négatif sur l'intensité de l'innovation, confirmant que le comportement de « bon père de famille » est contradictoire avec la créativité qu'impliquent les activités innovantes. Enfin, l'absence de lien entre innovation et adhésion aux normes de participation sociale souligne la supériorité des effets liés aux comportements effectifs sur ceux liés aux attitudes proclamées.

A. R.

**Jean-Marc Four, Tony Blair, l'iconoclaste. Un modèle à suivre ?, Paris, Lignes de repères, mars 2007, 174 p.**



Journaliste, Jean-Marc Four a été pendant une demi-décennie correspondant de Radio France à Londres. Il tire de son expérience une sorte de bilan politique du blairisme. De Tony Blair, « kaléidoscope aux multiples facettes », il dit qu'il est inclassable et complexe. Homme d'État de stature internationale arrivé au pouvoir à 43 ans, Tony Blair ne « connaît rien à l'économie ». Et pourtant, pendant dix ans le Royaume-Uni aura fait montre de performances exceptionnelles en la matière. Pro-européen convaincu dans un pays eurosceptique, il n'arrivera pas à véritablement faire valoir ses convictions personnelles. Personnage avenant, il aura des relations difficiles, et par moment glaciales (pendant le conflit irakien) avec ses *alter ego* outre-Manche. Tony Blair se caractériserait certes par des convictions (religieuses en particulier) et par du charisme, mais essentiellement par du pragmatisme. Ce court mais vif ouvrage grand public propose une sorte de tour d'horizon des affichages et des effets du blairisme en actes, d'où découle une conclusion principale : en trois législatures, Tony Blair aurait réussi à transformer profondément son pays, sans toutefois avoir atteint tous les objectifs qu'il s'était fixés.

J. D.

**Oxfam International, « L'avenir hypothéqué : Comment les accords commerciaux et d'investissement conclus entre les pays riches et les pays pauvres sapent le développement », Document d'information, mars 2007, 54 p.**



Dans son dernier rapport, OXFAM International, ONG devenue un acteur important dans les négociations commerciales internationales depuis sa campagne *Make Trade Fair*, insiste sur les dangers que recèleraient les accords bilatéraux de libre-échange (ALE) que les grandes puissances commerciales notamment (États-Unis, Union européenne, Japon, etc.) multiplient depuis qu'il est acquis que le cycle de Doha risque d'être reporté. OXFAM soutient que les blocs régionaux se serviraient des ALE pour obtenir des concessions de la part des pays en développement (PED) qui, pris individuellement, sont dans un rapport de force défavorable. Pour conserver ou obtenir un accès libre aux marchés des blocs, les PED pourraient par exemple être contraints de respecter des accords sur les droits de propriété intellectuelle qui vont au-delà de ceux défendus à l'OMC, avec de graves conséquences sur l'accès aux médicaments génériques ou sur l'exploitation des variétés végétales issues des ressources génétiques de leurs propres sols. Les clauses contraignantes des ALE qui concernent l'investissement direct étranger et l'ouverture à la concurrence des services iraient également contre le principe de traitement spécial et différencié qui reconnaît la primauté des objectifs de développement sur ceux de la libéralisation. Enfin, la *clause sociale* des ALE se limiterait le plus souvent à un engagement des parties à respecter leur code du travail national sans qu'elles soient tenues de le mettre en conformité avec les normes de l'Organisation internationale du travail.

C. M.

**Australian Institute of Health and Welfare, « Juvenile Justice in Australia 2004-2005 », *Juvenile Justice Series*, n° 2, mars 2007, 132 p.**



Ce rapport dresse un état des lieux en Australie des mineurs délinquants faisant l'objet entre 2004 et 2005 d'une peine de détention ou d'une mesure de « community-based supervision » (sous le contrôle du Juvenile Justice Department, engagement du jeune au respect de certaines obligations, travail d'intérêt général, mesures de probation). Pour la seconde fois seulement (premier rapport rendu en février 2006 couvrant la période 2000-2004), le Juvenile Justice National Minimum Data Set rassemble sur l'ensemble du territoire les données disponibles. La justice des mineurs relève en effet de la compétence territoriale des États fédérés, ce qui rend difficile une approche nationale de la question compte tenu de la diversité des législations et des pratiques des juridictions locales. Après une description des particularités et orientations des politiques publiques de chacun des six États, cette compilation de données permet de dresser un portrait des mineurs délinquants faisant l'objet des mesures précitées (âge, sexe, origines) et de mesurer au niveau national et dans les différents États l'évolution du phénomène (nombre de mineurs concernés, nombre et durée moyenne des interventions, âge de la première intervention, etc.). Principale caractéristique depuis 2001 : une baisse de 7 % du nombre de mineurs faisant l'objet d'une mesure de détention ou de supervision. Ceci s'explique notamment par la multiplication des mesures alternatives à la justice pénale.

L. D.

**Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Patentschutz und Innovation, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats [Évaluation du Conseil consultatif scientifique]*, mars 2007, 36 p.**



Outre-Rhin, le Conseil scientifique du ministère fédéral de l'Économie et de la Technologie a publié un rapport appelant à corriger certaines évolutions qui menacent le système européen des brevets. Il rappelle que si les inventions ont besoin d'être protégées, la concurrence et l'innovation peuvent durablement pâtir de la multiplication de brevets trop fortement imbriqués les uns dans les autres et de qualité douteuse, c'est-à-dire délivrés pour des inventions qui ne remplissent pas strictement les critères de brevetabilité habituels (notamment l'inventivité). Aux États-Unis, à cet égard, le système homologue est considéré comme ayant dernièrement donné lieu à des dysfonctionnements extrêmes. Les données présentées montrent que le système européen des brevets a jusqu'à présent pu limiter ce type de débordement mais est soumis à de fortes tensions et se trouve à la croisée des chemins en ce domaine. Le rapport propose en conséquence de repenser la structure de gouvernance et d'incitation du système européen des brevets, où la qualité des brevets devrait primer sur leur quantité. Il s'agit par exemple de sortir de la situation actuelle, dans laquelle les ressources financières des offices de brevet sont fondées sur le nombre de brevets qu'ils délivrent, ce qui les incite davantage à accorder des brevets qu'à les rejeter. Il est également recommandé de faciliter les possibilités de contrôle de la part de tiers (procédures d'opposition).

R. L.

Daniel Guéguen, *Lobbying européen*, Éditions Europolitique, avril 2007, 140 p.



Daniel Guéguen, directeur de l'European Training Institute et du CLAN Public Affairs, une société spécialisée dans le lobbying et la communication externe de l'entreprise, dessine ici les nouvelles pratiques du lobbying au niveau communautaire. Il décrit les nouvelles coalitions permettant de dépasser le cloisonnement des intérêts, dominant aujourd'hui, en rassemblant des partenaires venant d'horizons différents autour d'un projet commun. Celles-ci se traduisent par des « plates-formes » d'entreprises constituées autour d'un projet commun comme alternative au lobbying classique *via* une association européenne ou des alliances transversales allant des producteurs aux consommateurs pour proposer à la Commission des « consensus clés en mains ». Selon lui, c'est le lobbying transversal qui va gagner en importance d'ici 2010, lequel représente l'émergence de la société civile comme facteur d'influence, les ONG, les syndicats et les unions de consommateurs devenant de plus en plus importants. Cette analyse témoigne des évolutions continues que connaît le lobbying à l'instar de la gouvernance européenne qui est elle aussi en train de consacrer l'émergence de la société civile. Même pour les acteurs les plus installés, le changement serait notable, la notion de « représentativité » devant laisser la place à la capacité à fédérer.

M.-C. M.

Éric Deschavanne et Pierre-Henri Tavoillot, *Philosophie des âges de la vie*, Paris, Grasset, avril 2007, 540 p.



Deux philosophes passés par les cabinets ministériels font montre d'érudition et de pragmatisme. Poursuivant un travail sur « le développement durable de la personne » réalisé dans le cadre du Conseil d'analyse de la société, ils rendent compte, avec clarté et humour, du grand brouillage des âges de la vie. Les vieux veulent faire jeunes. Les enfants sont érigés en égaux des adultes. Ceux-ci n'ont plus de temps pour qui ni quoi que ce soit. Personne ne veut ni ne peut valablement « faire son âge ». Pour rétablir les nécessaires parois et circulations entre les âges, Deschavanne et Tavoillot font des propositions. Outre une grande politique de la petite enfance, les auteurs ont pour les adultes, une double ambition : mieux les « fabriquer » d'abord, avec service civil obligatoire mais aussi création d'un « fonds d'entrée dans la vie active » ; mieux les protéger ensuite, pour qu'ils restent adultes (avec sécurisation des parcours professionnels et soutien à leurs investissements parentaux). Enfin, au sujet de la vieillesse, leur idée force est de maintenir un lien avec l'activité le plus tard possible.

J. D.

Gareth Stedman Jones, *La fin de la pauvreté ? Un débat historique*, Paris, Éditions Ère, avril 2007, 224 p.



Professeur de théorie politique et sociale à Cambridge, Gareth Stedman Jones revient ici sur les premières formulations d'une question sociale dont on a peut-être trop tendance à penser qu'elle a été énoncée au XIX<sup>e</sup> siècle, au gré des affrontements entre marxistes, libéraux et socialistes utopiques. S'essayant à une archéologie des débats sur la pauvreté, l'auteur se penche en effet avec plus d'acuité sur ce qu'il considère comme des écrits fondateurs en la matière : ceux d'une pensée républicaine incarnée par Paine et Condorcet à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Or, et c'est l'une des thèses qui traversent ce livre, ces premières réflexions « progressistes » ont été incapables de trouver leur place dans la concurrence idéologique que se livrèrent rapidement marxisme et libéralisme, et sombrèrent ainsi dans l'oubli. Pourtant, avance Jones, le projet « révolutionnaire » d'une société sans pauvreté, tel que formulé par les deux philosophes, peut prétendre à une certaine actualité. La volonté de Paine, notamment, de « prévenir » la pauvreté plutôt que de la « guérir » fait en effet inmanquablement écho à un « État investisseur social » au centre des débats contemporains.

J. T.-P.

FAO, *La situation des marchés des produits agricoles en 2006*, avril 2007, 62 p.



La FAO, habituellement discrète dans les négociations du cycle de Doha à l'OMC, montre dans ce rapport qu'elle a officialisé pendant les négociations de New Delhi une position de défense des inquiétudes des pays africains. La FAO y confirme certes l'intérêt des trois types d'intervention agricole des États que sont l'appui intérieur, la concurrence à l'exportation et l'accès au marché, en raison des distorsions aux bons fonctionnements des marchés qu'elles entraînent. Mais elle rappelle les remises en cause récentes des résultats des modèles habituels de l'OMC sur les avantages attendus des réformes en jeu. Une vision plus nuancée et plus réaliste de « l'agriculture des pays en développement » est selon elle nécessaire. La FAO s'inquiète des modalités par lesquelles les pays les plus pauvres pourront effectivement tirer parti des négociations : faire fonctionner les échanges agricoles tout en préservant les pays pauvres dont l'agriculture n'est pas compétitive par l'identification des produits spéciaux et des mécanismes de sauvegarde est stratégique. Mais la réduction de la faim dans ces pays nécessiterait aussi des interventions des États par des politiques de développement de leur agriculture. Enfin, elle appelle au renforcement de leurs capacités, à mieux analyser les intérêts et les trajectoires qui leurs sont bénéfiques, et à les défendre à l'OMC.

J.-L. P.

**London School of Economics (Sandra McNally et Shqiponja Telhaj), *The Cost of Exclusion. Counting the Cost of Youth Disadvantage in the UK*, The Prince's Trust, avril 2007, 70 p.**



Cette étude décrit les situations d'exclusion d'un grand nombre de jeunes Britanniques : elle en distingue trois formes – le non-accès à l'emploi, à l'éducation et enfin à l'apprentissage – et en évalue le coût. Dans un contexte de forte croissance et de faible chômage, le nombre de *NEETs* (*Neither in Employment, Education nor Training*) âgés de 15 à 24 ans a augmenté d'environ 15 % depuis 1997 à 1,24 million d'individus en 2006. Ces jeunes exclus, dont le nombre croît sensiblement plus vite chez les hommes que chez les femmes, représentent aujourd'hui environ 1/5<sup>e</sup> de la classe d'âge des 15-24 ans. La Grande-Bretagne est, à cet égard, l'un des pays européens les moins « performants » parmi les 15 recensés dans l'étude. À partir de ces constats, les auteurs soulignent le rôle de l'éducation comme facteur de lutte contre l'exclusion, dans une économie mondialisée et vieillissante. En s'appuyant notamment sur des travaux de recherche mesurant les liens multiples entre éducation, chômage, santé et délinquance, ils estiment, sans les agréger, les coûts directs et indirects de l'exclusion des jeunes à des montants bien supérieurs aux seuls revenus de remplacement liés au chômage.

C. G.

**Institut Montaigne, *Après Erasmus, Amicus... Pour un service civique universel européen*, avril 2007, 96 p.**



Ce *think tank* français développe l'idée d'un service civil pour les jeunes dans un autre État membre, baptisé Amicus, pour s'inscrire dans la ligne de plusieurs réflexions européennes existantes tirées des expériences des programmes Erasmus, de l'initiative du Service volontaire européen dénué aujourd'hui d'un caractère universel, comme de la volonté du Conseil des ministres franco-allemand (octobre 2006) de progresser en matière de volontariat franco-allemand. Il mêle références à la mobilité géographique permettant une unification du marché du travail et promotion de la solidarité servant l'émergence d'une citoyenneté européenne pour montrer les avantages qu'en retireraient à la fois la France et l'Union. Mais il reste attentif à ne pas céder à un simple effet de mode et à répondre aux critiques des jeunes eux-mêmes pour qui Erasmus ne s'adresse qu'aux « convaincus ». Sans dissimuler la question du coût, l'Institut Montaigne trace un périmètre opérationnel et les contraintes attachées à ce dispositif non obligatoire. Il souhaite après une mise en œuvre au niveau national une montée en puissance dans toute l'Union, culminant lors d'une présidence française qui en ferait sa priorité.

M.-C. M.

Dan-Olof Rooth, « *Implicit Discrimination in Hiring : Real World Evidence* », *IZA Discussion paper* n° 2764, avril 2007, 35 p.



Selon cette étude suédoise, la discrimination à l'embauche à l'égard des minorités arabes/musulmanes s'expliquerait davantage par des mécanismes inconscients que par une préférence consciente et assumée pour les travailleurs autochtones. Pour arriver à ce résultat, les chercheurs ont procédé en deux temps. Ils ont d'abord mené un test classique de situation, répondant à des offres d'emploi par l'envoi de couples de CV fictifs ne différant que par le groupe ethnique du candidat. Ils ont ensuite contacté les mêmes employeurs sous prétexte d'étudier les processus de recrutement. Ils ont alors testé leurs préférences ethniques explicites (avec des questions du type : « si vous avez le choix, préférez-vous embaucher un collaborateur arabe ou suédois ? »), mais surtout leurs préférences ethniques implicites ou inconscientes, à l'aide d'un test où il faut associer, le plus vite possible, à l'aide d'un ordinateur, des mots et des concepts entre eux. L'étude montre que les résultats du *testing* à l'embauche sont corrélés aux résultats des tests de préférences implicites, mais non aux questions sur les préférences explicites.

P.-Y. C.

Institut für Regional- und Umweltwirtschaft (Michaela Tripl et Gunther Maier), « *Knowledge Spillover Agents and Regional Development* », *SRE-Discussion paper* 2007/01, Wirtschaftsuniversität, Vienne, avril 2007, 34 p.



Dans un *Discussion Paper* d'avril, l'Institut de développement régional et environnemental de l'université de Vienne explore l'impact déjà bien connu des mobilités des scientifiques sur le dynamisme et l'innovation des villes et des régions à travers la circulation interrégionale des connaissances et des compétences (*spillover effect*). Ce sont les effets positifs en chaîne de ces mobilités pour les régions d'origine qui sont cette fois mis en avant. Celles-ci profitent en effet du renforcement de leurs liens avec des régions d'accueil en forte croissance, grâce en particulier à l'intensification des transferts de connaissances et de compétences et au renforcement des collaborations scientifiques. En posant le phénomène de mobilité comme outil de développement territorial, les auteurs préconisent un tournant dans les politiques de soutien à la croissance et à l'innovation, visant, au-delà de l'attraction des firmes et de la formation de pôles de compétitivité, à attirer et retenir le capital humain lui-même. Une analyse fine des stratégies de mobilité des individus hautement qualifiés et de leurs déterminants serait à même d'orienter ces politiques.

J. E.

**OCDE, *La Chine est-elle un nouveau centre de délocalisation des services informatiques et des services liés aux TIC ?*, Groupe de travail sur l'économie de l'information, 17 avril 2007, 43 p.**



Observer l'industrie ne permet pas d'appréhender le phénomène des délocalisations dans sa globalité. Tel est le premier enseignement de cette étude de l'OCDE, consacrée aux délocalisations des services informatiques et des services liés aux TIC. La rapidité des avancées techniques en ce domaine accroît les échanges et a permis à l'Inde de devenir une destination de choix, en raison de coûts salariaux plus faibles qu'en Occident, mais aussi grâce à un vaste réservoir de travailleurs qualifiés et anglophones. Concernant plus spécifiquement la Chine, l'OCDE s'interroge sur la capacité de ce pays à rattraper son retard et à « progresser dans la chaîne de valeur » pour attirer non seulement le *back office* relativement peu qualifié mais aussi les activités de R & D. La création par des multinationales de centres de R & D laisse augurer une forte croissance de l'offre de services délocalisés, même si la Chine n'est pas encore un prestataire majeur. D'un autre côté, certaines entreprises chinoises ont entamé l'implantation de certains de leurs centres de R & D et de services commerciaux pour pénétrer des marchés étrangers et se rapprocher de leurs clients. Ce schéma prospectif la rapproche de la majorité des pays de l'OCDE qui eux aussi connaissent une forte croissance (à la fois de leurs importations et de leurs exportations de services liés aux TIC) renforçant l'idée que la mondialisation des services est bien un phénomène à double sens.

T. B.

**Woodrow Wilson International (Karen F. Schmidt), *Green Nanotechnology: It's Easier Than You Think*, avril 2007, 36 p.**



Le centre d'études américain initiateur en 2005 du *Project on Emerging Nanotechnologies*, défend l'idée que les nanotechnologies puissent constituer une technologie « propre » (« verte » dans le texte). Pour garantir le succès de cette technologie naissante, des scientifiques et industriels préconisent dans ce document de développer les nanotechnologies selon des procédés intrinsèquement peu dangereux pour l'environnement. Ils anticipent qu'une gestion efficace consisterait à prévenir les risques environnementaux et sanitaires en amont de la fabrication en adoptant des processus chimiques et d'ingénierie « verts » : par exemple, utiliser des matières premières renouvelables, maximiser l'« économie d'atomes » (i.e. la présence du matériau initial dans le produit final), préférer des produits chimiques biodégradables. Cette orientation nécessiterait un engagement rapide des pouvoirs publics afin de motiver la recherche et les financements en ce sens, et d'harmoniser les réglementations pour cadrer les normes « vertes » des processus industriels et des nano-produits. À terme, l'auteur anticipe une sensibilisation positive des consommateurs pour des nano-produits certifiés « écologiques », une approche « saine » d'un point de vue commercial.

P. R.

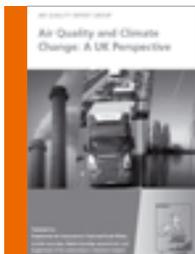
**European Commission's Joint Research Centre (JRC) (Eleni Zika et alii), *Consequences, Opportunities and Challenges of Modern Biotechnology for Europe*, JRC Reference Reports, avril 2007, 149 p.**



À la demande du Parlement européen, le JRC, organisme interne de recherche appuyant les orientations des politiques de l'Union européenne, a analysé les produits et services rendus par les biotechnologies. Le JRC insiste sur l'importance croissante du développement des applications des biotechnologies dans des secteurs divers : santé, agroalimentaire, environnement, y compris dans des activités peu visibles du grand public. Il s'est attaché à en quantifier les impacts économiques et les trajectoires futures. Les biotechnologies contribuent d'ores et déjà pour 1,43 % à 1,69 % à la valeur ajoutée brute de l'UE, soit un montant comparable à l'agriculture (1,79 %) ou au secteur chimique (1,99 %). Il constate que sur les marchés les plus innovants, les États-Unis sont souvent leader devant l'UE et que la Chine et d'autres pays asiatiques les développent rapidement. Les biotechnologies sont cruciales dans le secteur pharmaceutique mais le rapport pointe l'insuffisance d'études coût/efficacité pour affirmer une contribution positive aux évolutions des budgets européens de la santé. Les biotechnologies industrielles contribuent très positivement à la productivité générale. Leader sur la production d'enzymes pour ces process (75 %), l'Europe perd des parts de marché. Tout en soulignant le fort potentiel dans des domaines clefs (réchauffement climatique, dépendance énergétique, santé publique, diagnostics, etc.), le rapport conclut à la nécessité d'anticipation tant dans les politiques d'encadrement que dans l'analyse du bilan risques/bénéfices escomptés, étant donné notamment le temps de plus en plus court qui sépare la recherche de la commercialisation des produits.

H. B.

**Air Quality Expert Group, *Air Quality and Climate Change : A UK Perspective*, 3rd Report, Londres, avril 2007, 317 p.**



Commandité par le ministère britannique de l'Environnement, ce rapport étudie l'influence des polluants atmosphériques sur le changement climatique, ainsi que la façon dont celui-ci peut affecter la qualité de l'air (par exemple lorsque des vagues de chaleur, telles qu'en 2003, provoquent des brouillards photochimiques). La notion d'interaction entre les gaz à effet de serre et l'environnement, encore mal connue, a été introduite pour la première fois dans le 4<sup>e</sup> rapport du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en février dernier. Le rapport souligne ici que certaines mesures de réduction des émissions ne peuvent être bénéfiques à la fois à la lutte contre le changement climatique et à l'amélioration de la qualité de l'air : ainsi l'utilisation de biocarburants réduit les émissions de CO<sub>2</sub> (lutte contre le réchauffement climatique) mais peut augmenter les émissions d'ammoniac et de composés organiques volatils (détérioration de la qualité de l'air). La décision de mettre en œuvre ce type de mesures est donc relativement délicate compte tenu de la difficulté à quantifier leurs éventuels effets néfastes. Ce document nourrira la révision de l'*UK Air Quality Strategy* entamée par le ministère de l'Environnement britannique en 2005.

A. B.

**National Institute of Standards and Technology (Tom Karygiannis et alii), *Guidelines for Securing Radio Frequency Identification (RFID) Systems. Recommendations of the NIST, US Department of Commerce, avril 2007, 154 p.***



Le rapport du National Institute of Standards and Technology (NIST) complète le Livre Vert français de mars 2007, concernant les étiquettes électroniques et la traçabilité des objets et qui recommandait une action de développement concertée et normative au niveau européen. Le rapport du NIST arrive après que plusieurs autorités américaines (Department of Home Security, services d'immigration), initialement nettement favorables à cette technologie, ont émis des avis plus mitigés. Il attire l'attention des utilisateurs sur les mesures de sécurité à prendre en compte dès la conception d'un système industriel utilisant ces technologies. Produit par la division informatique du NIST, le rapport se consacre aux fonctionnements techniques et détaille les problématiques de sécurité que peuvent rencontrer les firmes et institutions utilisatrices. La réflexion sur la sécurité doit aussi inclure la protection de l'information dans les bases de données et les réseaux, ainsi que les conséquences juridiques, économiques, morales et éthiques des failles potentielles dans la confidentialité.

J.-L. P. et N. B.

**ONU, *Sustainable Bioenergy : A Framework for Decision Makers, UN-Energy, avril 2007, 64 p.***



L'ONU rappelle que les ressources énergétiques de 2,4 milliards d'individus reposent sur la biomasse traditionnelle (paille, bois, etc.) et que 1,6 milliard n'ont pas l'électricité. La mise au point de technologies modernes de production de bioénergies (gazéification, biocarburants, etc.) par les pays industrialisés peut ouvrir des opportunités pour les populations rurales souvent pauvres du monde entier mais aussi des risques importants. Dans ce rapport publié en mai, l'ONU cerne les conséquences du développement des bioénergies à l'échelle locale et à grande échelle, avec une approche approfondie sur les conséquences du développement de la demande internationale en biocarburants. La priorité de la production alimentaire est rappelée. Par ailleurs, l'ONU considère que les subventions (sous forme d'allègement de taxes) destinées aux biocarburants coûtent nettement plus que les bénéfices à en attendre sur le plan de l'effet de serre (une taxe carbone sur les carburants fossiles est préférée) tout particulièrement dans les pays pauvres où les ressources publiques ont déjà du mal à traiter des besoins immédiats des populations. Finalement, chaque gouvernement doit subordonner sa politique de production de bioénergie à une analyse approfondie des modes les mieux adaptés, des conséquences agricoles et sociales et de l'écobilan de l'énergie envisagée.

J.-L. P.

**Treasury of the Commonwealth of Australia (Peter Costello, Treasurer), *Intergenerational Report 2007*, avril 2007, 138 p.**



Conformément au *Charter of Budget Honesty Act* de 1998, qui lui impose de se plier à cet exercice tous les cinq ans, le gouvernement fédéral australien a publié son second « rapport intergénérationnel ». Ce document a pour but d'évaluer la soutenabilité de la dette publique, sur un horizon de quarante ans, à législation inchangée, à partir d'un certain nombre de projections démographiques et économiques. En 2007, la dette du gouvernement fédéral, qui s'élevait en 1997 à près de 18 % du PIB, a été totalement annulée, après dix ans d'excédents budgétaires importants. Mais le rapport prévoit un retour des déficits budgétaires aux alentours de 2023 et une réapparition de la dette publique à partir de 2036. En effet, le vieillissement de la population devrait exercer des pressions à la hausse sur les dépenses de santé et de prise en charge des personnes âgées. Pour faire face au retour anticipé des déficits, qui ne devrait pourtant pas intervenir avant quinze ans, le rapport suggère un certain nombre de pistes permettant d'orienter les recettes à la hausse (par exemple, en jouant sur le taux d'emploi, pourtant déjà élevé) et pour freiner les dépenses.

P.-Y. C.

**CRIOC - Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs, *Consommation durable. Quel rôle pour le consommateur ?*, synthèse des recherches menées dans le cluster consommation durable du PADD II, Bruxelles, avril 2007, 43 p.**



Le service en charge de préparer, évaluer et exécuter la politique scientifique de la Belgique a récemment fait paraître un ouvrage (*Sustainable Consumption, Ecology and Fair Trade*), synthétisé par le Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs. Les auteurs présentent les raisons expliquant pourquoi nos modes de consommation ne sont toujours pas durables, quinze ans après le sommet de Rio. La focalisation sur l'éco-efficience des produits générerait premièrement un effet pervers dit « rebond », où les gains de productivité dans l'utilisation des ressources sont surcompensés par la croissance de la consommation. En deuxième lieu, cette focalisation éluderait également la question des modes de croissance permettant de « produire plus de bien-être en consommant moins ». Les auteurs récusent par ailleurs l'idée que le consommateur soit un levier du changement : son pouvoir d'acheteur serait limité car conditionné par l'offre existante et, en outre, ses critères d'arbitrage seraient influencés par une information imparfaite voire biaisée par la publicité. Les auteurs considèrent ainsi que faire appel au consommateur individuel est une impasse et que les institutions doivent inciter à un changement collectif, en organisant à la fois l'offre et les infrastructures par la diffusion de normes culturelles et de réglementation, comme pour le tri des déchets.

C. M.

**The European Ombudsman (Nikiforos Diamandouros), *Annual Report 2006*, Parlement européen, mai 2007, 196 p.**



Le Médiateur européen a rendu public son rapport 2006 sur les cas de manque d'information, d'abus de pouvoir, de délai déraisonnable, de discrimination et de négligence de la part des institutions communautaires (hors la Cour de Justice). 3 830 plaintes, soit un nombre croissant depuis trois ans, ont été déposées par les citoyens, les entreprises, les ONG et les associations européennes. Ce sont toujours les Espagnols, Allemands, Français et Belges qui sont les plus actifs. En 2004, le Médiateur européen s'est réjoui d'une augmentation des demandes, synonyme pour lui d'une meilleure connaissance par les citoyens du service fourni. Le bilan de son action pour 2006 l'amène à critiquer davantage le fonctionnement de l'administration publique européenne qui doit, selon lui, encore faire la preuve d'une approche centrée sur le citoyen. Il tire argument des 41 « commentaires critiques » qu'il a rédigés en 2006, contre 29 en 2005 et 36 en 2004, après avoir constaté qu'une solution à l'amiable s'est avérée impossible. Pour lui, la multiplication de cette procédure est un indicateur des relations entre les citoyens et les institutions et sa dégradation est inquiétante. Il n'est cependant pas certain que la situation soit si dégradée, quand on considère que le Médiateur européen n'a présenté que deux rapports spéciaux au Parlement européen en 2006 contre trois en 2005. Les rapports spéciaux sont envoyés en cas de non-réponse des institutions ou de réponses non satisfaisantes desdites institutions aux recommandations du Médiateur.

M.-C. M.

**ARIST Paris, « Micro, nano- et nanobiotechnologies : des marchés de niche en développement en Île-de-France », *Regards Technologiques*, n° 9, avril 2007, 9 p. ; « Les marchés des nouvelles technologies de la santé en Île-de-France », *Regards Technologiques*, n° 10, mai 2007, 8 p.**



L'ARIST Paris (Agence régionale d'information stratégique et technologique) se penche sur le rôle que devrait jouer la région Île-de-France dans le domaine des bio, micro et nanotechnologies. Ces technologies convergentes et plurisectorielles, porteuses de croissance industrielle et d'emploi à long terme, se développent mais l'investissement privé et la création de PME-PMI restent timides, particulièrement en Île-de-France (IDF). La synthèse des deux dernières publications mensuelles de mai et avril 2007 de l'ARIST met l'accent sur la forte représentativité du secteur de la recherche médicale dans son paysage économique dominé par de nombreux prestataires étrangers valorisant des produits importés au lieu de créer une dynamique entrepreneuriale dans la région. L'ARIST appelle à une « réflexion en IDF avec le secteur financier et les entreprises sous peine de n'être qu'un espace commercial de second rang ». Faute de pouvoir combler le retard de la région dans la R & D en nanobiotechnologies médicales, l'agence suggère alors d'établir de plus amples partenariats avec les entreprises étrangères déjà présentes en IDF et d'encourager le financement privé ainsi que le transfert des technologies vers les industries. Cette situation en IDF contraste avec le positionnement plurisectoriel en Rhône-Alpes, qui abrite notamment Minatec, le plus grand pôle d'innovation en micro et nanotechnologies d'Europe.

P. R.

**Réseau d'alerte sur les inégalités et collectif Autres chiffres du chômage, *Le BIP 40, Baromètre des inégalités et de la pauvreté - Édition 2006, mai 2007.***



Chaque année, le Réseau d'alerte sur les inégalités et le collectif « Autres chiffres du chômage » publient un baromètre des inégalités et de la pauvreté en France : le « BIP 40 » qui est un indicateur synthétique de l'insécurité sociale, constitué à partir de l'agrégation de nombreux indicateurs statistiques (dans les domaines de l'emploi et du chômage, des revenus, de la santé, du logement, de l'éducation et de la justice). Selon cet indicateur, après une baisse sur la période 1997-2002, « les inégalités et la pauvreté se sont aggravées, atteignant [en 2005] un niveau record depuis 1980 ». Les inégalités de logement expliqueraient, selon les auteurs, la moitié de la hausse du « BIP 40 » depuis 2002. Si cet indicateur s'attache à rendre compte d'un phénomène multidimensionnel, sa fiabilité et sa robustesse statistique font l'objet de débats, notamment centrés sur la pondération des critères qui traduit la vision du monde social et des inégalités des membres de ces collectifs. Néanmoins, ce type d'approche alimente la réflexion sur la mise en place d'un système statistique plus cohérent d'informations annuelles sur les inégalités, proposition qu'un récent rapport du CNIS recommandait.

B. V.

**Centre for European Policy Studies (Antonia M. Ruiz-Jiménez et José I. Torreblanca), « European Public Opinion and Turkey's Accession », *EPIN Working Papers, n° 16, mai 2007, 52 p.***



La perspective d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne a suscité nombre de controverses, tant au plan national qu'europpéen. Antonia M. Ruiz-Jimenez (université Pablo Olavide, Séville) et José I. Torreblanca (UNED, Elcano Royal Institute for International Affairs, Madrid) s'interrogent ainsi sur les attitudes et les ressorts des opinions contrastées exprimées par les citoyens de l'Union sur cette question. S'appuyant sur des données Eurobaromètre, cet article constate le déclin de plus en plus prononcé du soutien de l'« opinion publique européenne » à l'adhésion de la Turquie. Adoptant une perspective comparative, il en analyse les trois dimensions constitutives : l'opinion publique en faveur de l'adhésion serait davantage guidée par des raisons universalistes (valeurs), les arguments identitaires (identité européenne) seraient avancés par ses détracteurs cependant que les considérations utilitaristes (coûts/avantages attendus) seraient reléguées au second plan.

H. J.

**Fondation Robert Schuman (Claire Vannini), « Services d'intérêt économique général, obligation de service public, service universel : où en est le droit communautaire ? », *Policy Paper, Questions d'Europe, n° 61, 14 mai 2007.***



Alors que la perspective de l'élaboration d'une « loi-cadre » sur les services publics en Europe apparaît très compromise, C. Vannini (avocate spécialisée en droit communautaire) fait le bilan de plus de dix années d'évolution juridique en la matière. Comme l'auteure le

rappelle, la question de l'élaboration d'un statut unifié du service public au niveau communautaire a été explicitement posée dès 1996 par la communication de la Commission sur les services d'intérêt général (SIG) en Europe. En l'absence d'une directive-cadre, elle souligne pourtant qu'un corpus juridique cohérent du « service public européen » tend à se dégager, constitué par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes et les dispositions spécifiques de « service universel » que le législateur communautaire a dû adopter, secteur par secteur, au fil des directives de libéralisation (ouverture du secteur postal, de l'électricité et du gaz, etc.). Alors que la multiplication de directives sectorielles – une prochaine proposition de directive spécifique sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) est annoncée pour début 2008 – semble s'éloigner toujours plus d'une harmonisation, la « somme des exceptions », à force de cohérence, laisserait ouverte la possibilité d'une directive transversale.

M. B.

**Banque mondiale (Douglas Zhihua Zeng et Shuilin Wang), « China and the Knowledge Economy: Challenges and Opportunities », *World Bank Policy Research Working Paper 4223*, mai 2007, 38 p.**



THE WORLD BANK

La croissance économique de la Chine a été sans précédent depuis le début des réformes mises en place à la fin des années 1970. Ce récent article de la Banque mondiale, de Douglas Zhihua Zeng et Shuilin Wang, en propose un bilan contrasté afin de mieux appréhender les voies à emprunter pour maintenir ce rythme de développement. La réduction de la pauvreté est sans doute le résultat le plus remarquable, avec le passage à 26 millions de personnes en dessous du seuil de pauvreté, contre plus de 250 millions il y a moins de trente ans. Ces gains très importants ont été permis par une ouverture graduelle et pragmatique à l'économie de marché et l'adoption effective de technologies et de savoirs étrangers par le commerce et les investissements directs de l'extérieur. En dépit de ces réussites significatives, la Chine doit faire face aujourd'hui à des problèmes institutionnels et de gouvernance, pour pallier l'inefficacité bureaucratique et le manque d'objectivité des autorités. De plus, malgré une politique éducative volontariste ces deux dernières décennies, le niveau moyen de qualification reste bas et la Chine continue à imiter et adapter des technologies étrangères, contrairement à l'Inde par exemple. Enfin, la réduction de la pauvreté n'a pas empêché l'apparition de certaines fractures dans la société chinoise, avec le creusement des inégalités de revenu, d'accès aux soins ou à l'information *via* les nouvelles technologies.

T. B.

**Notre Europe (Josef Schmidhuber), « Biofuels : An emerging threat to Europe's Food Security ? – Impact of an Increased Biomass Use on Agricultural Markets, Prices and Food Security : A Longer-Term Perspective », Policy Paper, mai 2007, 80 p.**



Cette étude sur le développement des agrocarburants et leurs conséquences sur les marchés agricoles et la sécurité alimentaire en Europe affirme que ce nouveau débouché induirait une concurrence potentielle entre les usages alimentaires et énergétiques des produits agricoles. Ceci modifierait en profondeur les fonctionnements de l'agriculture telle que nous l'avons connue ces quarante dernières années : croissance rapide de la production, demande saturée et donc prix très bas. Le débouché agrocarburant devrait conduire à une hausse des prix et permettre une augmentation des revenus ruraux. Ceci n'empêchera pas l'agriculture de connaître néanmoins, comme par le passé, des problèmes de surinvestissement, d'endettement et de surintensification, notamment lors du passage aux agrocarburants de deuxième génération. Concernant les impacts sur la sécurité alimentaire, l'étude nuance les prévisions pessimistes de pénurie alimentaire : en cas de tension sur la ressource alimentaire, les prix des produits agricoles ne pourront largement excéder ceux du débouché énergétique car les produits agricoles retourneront alors vers l'alimentation (le prix de l'énergie induira un prix plafond pour les denrées agricoles). Conscient des difficultés d'accès à l'alimentation pour les plus pauvres, l'auteur plaide pour un développement « pro pauvres » appuyé par les organisations internationales, privilégiant les filières riches en travail, en évitant de réinstaurer, *via* les bioénergies, les distorsions des politiques agricoles difficilement réduites dans les années 1990.

J.-L. P.

**OCDE, Jobs for Youth – Spain, mai 2007, 157 p.**



Le programme de recherche « Jobs for Youth » vise à produire en 2009 un document de synthèse établissant les meilleures pistes d'action publique en faveur de l'emploi des jeunes (définis comme les 16/29 ans). La monographie relative à l'Espagne souligne les performances de ce pays : le nombre de jeunes en emploi a augmenté de 50 %. Malgré cela, leur taux de chômage (18 %) reste supérieur de trois points à la moyenne OCDE. De plus, il est fréquent qu'un jeune cumule un nombre très important de contrats temporaires avant d'obtenir un emploi à durée indéterminée. Le rapport revient sur trois principales difficultés : un système éducatif peu efficace (25 % des jeunes le quittent sans qualification), un soutien trop faible aux jeunes chômeurs, un marché du travail trop segmenté. Quatre séries de recommandations en découlent. D'abord, rapprocher les compétences enseignées de celles attendues sur le marché du travail, mais également offrir plus systématiquement la possibilité de reprendre ses études. Ensuite, permettre une transition moins anxiogène entre l'école et l'emploi pour les jeunes diplômés en multipliant les possibilités de stage et en rapprochant les employeurs du monde universitaire. Pour réduire la segmentation du marché du travail, aider financièrement les employeurs qui embauchent pour une durée indéterminée mais aussi simplifier les procédures de licenciement. Enfin, créer des programmes d'aide individualisée pour les jeunes chômeurs et mieux évaluer les performances des services d'aide au retour à l'emploi. Le prochain rapport « Jobs for Youth » portera sur la Slovaquie.

A. R.

**Woodrow Wilson International (J. C. Davies), *EPA and Nanotechnology : Oversight for the 21st Century*, mai 2007, 76 p.**



Dans cette étude publiée en mai par le Woodrow Wilson International, centre d'études américain initiateur en 2005 du Project on Emerging Nanotechnologies, J. C. Davies estime que le développement rapide des nanotechnologies manque cruciallement d'encadrement scientifique et institutionnel. Les impacts incertains sur la santé et l'environnement, la diversité des applications et des produits présents dans la majorité des secteurs, imposent selon lui l'établissement urgent d'un *oversight system*, ensemble de mesures préventives visant à identifier les risques potentiels en assurant la surveillance et le contrôle des nanoproduits tout au long de leur cycle de vie (y compris traitement des déchets et recyclage). L'auteur pointe en particulier les faiblesses fonctionnelles et politiques de l'Environmental Protection Agency (EPA), principale agence fédérale américaine pour la protection de l'environnement qui joue un rôle majeur dans la définition des orientations de recherche pour les applications et implications des nanotechnologies à l'environnement. Alors que les nanoproduits et nanomatériaux se différencient davantage par leurs activités biologique et écologique, l'EPA place les nanoproduits sous l'égide de lois inadaptées comme le Toxic Substances Control Act – qui régule les produits selon leurs propriétés chimiques – ou le Clean Air Act basé sur des concentrations de masse.

P. R.

**IZA-Institute for the Study of Labor (R. Aeberhardt et J. Pouget), « National Origin Wage Differentials in France : Evidence from Matched Employer- Employee Data », *Discussion Paper*, n° 2779, mai 2007, 40 p.**



Cette étude d'un organisme allemand de recherche spécialisé dans l'analyse économique des marchés du travail nationaux et internationaux analyse les écarts de salaire entre les personnes dont les deux parents sont nés en France ou à l'étranger (Europe du Sud, Afrique du Nord). Elle se fonde sur une exploitation de l'enquête sur la structure des salaires en 2002, effectuée par l'INSEE auprès des employeurs et des ménages dans le cadre d'un programme quadriennal d'Eurostat. Sur cette base, les auteurs décomposent les écarts de salaire en une partie expliquée par les caractéristiques individuelles (formation, expérience, etc.) et une partie résiduelle, traduisant potentiellement un effet de discrimination. Tout en soulignant les risques d'un biais de sélection attribué aux différences d'accès à l'emploi selon l'origine, les auteurs montrent l'existence d'une faible discrimination salariale et d'une forte ségrégation professionnelle. Par exemple, l'écart de salaire de 8,4 % observé en 2002 entre l'ensemble des hommes nés de parents respectivement français et maghrébins, s'expliquerait intégralement par les caractéristiques individuelles. Enfin, quelle que soit l'origine, les écarts de salaires bruts ou résiduels seraient bien plus élevés entre les sexes. À cet égard, près des deux tiers de l'écart salarial entre les hommes et les femmes nés de parents français proviendraient d'un effet de discrimination.

C. G.

**Confédération suisse (Rainer Zah et al., EMPA), *Ökobilanz von Energieprodukten : Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen (Écobilan des produits énergétiques : Évaluation écologique des combustibles biologiques)*, rapport final, Berne, mai 2007, 206 p.**



Les offices fédéraux de l'énergie, de l'environnement et de l'agriculture suisses ont publié une étude consacrée à l'écobilan des agrocarburants (bioéthanol, biométhanol, biodiesel et biogaz) dans différentes filières agricoles. Les résultats confirment que pour la majorité des biocarburants il existe « un conflit d'objectifs entre la minimisation des émissions de gaz à effet de serre et un bilan écologique global positif ». De nombreux biocarburants permettent en effet de réduire de plus de 30 % les émissions de gaz à effet de serre mais l'étape de production agricole (matières premières et technologies utilisées pour cette production) représente à elle seule un impact écologique important (pollution atmosphérique, acidification du sol, perte de biodiversité, etc.) susceptible de faire finalement préférer les carburants fossiles pour des raisons environnementales. La promotion des biocarburants, par le biais de mesures fiscales par exemple, doit donc favoriser les bonnes pratiques agricoles lors de la production des matières premières (comme par exemple l'absence de brûlis lors de la production d'huile de palme). L'étude mentionne enfin la possibilité de mettre en place une certification des biocarburants comme facteur d'identification des filières et pratiques minimisant les impacts au cours de leur cycle de vie.

N. B. et J.-L. P.

**Joseph Rowntree Foundation (Maria Hudson, Joan Phillips, Kathryn Ray et Helen Barnes, Policy Studies Institute), *Social Cohesion in Diverse Communities*, mai 2007, 134 p.**



S'appuyant sur des enquêtes qualitatives réalisées directement auprès d'habitants de quartiers marqués par la coexistence de nombreuses communautés à Londres et à Manchester, cette étude s'intéresse aux tensions entre les différents groupes ethniques. Tandis que ces tensions sont régulièrement considérées comme le résultat de processus de fortes ségrégations spatiales, l'intérêt de ce rapport est de mettre l'accent sur d'autres facteurs explicatifs, beaucoup plus généraux et classiques. Comme la plupart des conflits se nouent autour de l'acquisition des ressources (logement et emploi), le manque de moyens matériels – et partant, la pauvreté – serait ainsi l'une des principales sources de tensions. Ces dernières se trouvent également exacerbées par des différences en termes d'âge et de génération. Tout en soulignant l'attachement des habitants à la diversité communautaire de leurs quartiers, ce rapport insiste sur l'importance de pallier aux manques de relations entre groupes ethniques, mais aussi entre générations et groupes d'âge distincts. En ce sens, les projets locaux de développement sont une solution pertinente pour tisser des liens sociaux entre communautés et entre générations. Toutefois, les auteurs recommandent surtout aux pouvoirs publics de garantir à ce type de projets un financement continu et sur le long terme afin d'améliorer la cohésion sociale de ces quartiers.

V. G.

**Commission européenne, *Growing Regions, Growing Europe, Fourth Report on Economic and Social Cohesion, version provisoire, mai 2007, 198 p.***



La Commission européenne vient de publier son 4<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale de l'UE, qui porte pour la première fois sur ses 27 pays membres (25 pour certaines données). Ce rapport indique notamment qu'en 2004 les régions les plus riches de l'UE-25 avaient un PIB/habitant presque cinq fois plus élevé que les régions les moins riches, alors qu'il était six fois plus élevé en l'an 2000. Le rapport fait apparaître que la réduction de cet écart est due notamment à une croissance annuelle de la productivité beaucoup plus élevée dans les nouveaux pays membres de l'UE (elle y est souvent supérieure à 2,5 %). Le rapport souligne cependant que les efforts d'innovation et les taux d'emploi demeurent très inégaux dans l'UE-27 et indique que la politique européenne de cohésion devra s'adapter à de « nouveaux défis » (déséquilibres démographiques, restructurations industrielles et changement climatique). La publication de ce rapport nourrira un vaste débat public sur le futur de la politique de cohésion européenne, dont le « Forum sur la cohésion » des 27 et 28 septembre 2007 constituera un premier temps fort.

Y. B.

**Joint Research Center & Institute for Prospective Technological Studies (Marc van Lieshout et al.), *RFID Technologies : Emerging Issues, Challenges and Policy Options, Commission européenne, mai 2007, 320 p.***



Le Joint Research Center (JRC), organisme interne de recherche appuyant les orientations des politiques de l'UE, a publié en mai une étude consacrée à l'évaluation prospective des RFID (Radio Frequency Identification Device) dans un cadresocio-économique, légal et technologique. Basée sur l'étude de cas, le JRC identifie les atouts, faiblesses, opportunités et menaces des RFID. Le bénéfice principal mis en avant repose sur l'automatisation de l'identification qui suscite un intérêt économique (gain de temps, optimisation de la chaîne d'approvisionnement), un intérêt social (efficacité des systèmes de santé, transport public) et sécuritaire (carte d'identité, accès protégés). Cette globalisation nécessite une harmonisation des politiques européennes encore mal adaptées sur un plan technique (harmonisation des fréquences utilisées, format des données) et réglementaire. Parmi les incertitudes inhérentes à l'utilisation des RFID (impact sanitaire et environnemental, exposition prolongée aux ondes radio, destruction des composants), le rapport souligne le manque de recherche en matière de sécurité et de vie privée, inquiétude relayée par 70 % de citoyens (sur un échantillon de 2 190 personnes) lors d'une enquête consultative européenne de 2006. Selon le JRC, le succès des RFID passe par l'acceptation et la confiance du public, qui nécessitent en amont une volonté politique d'information, d'éducation et de transparence pour le bénéfice et le respect des utilisateurs.

P. R.

**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et Novethic Études, « Construire durable ». Une question d'énergie et de financement ? (partie 1), 109 p. ; Bonne pratiques de reporting (partie 2), 91 p., mai 2007**



Cette étude menée conjointement par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et Novethic, centre de ressources sur la responsabilité sociétale des entreprises et l'investissement socialement responsable, analyse les rôles et responsabilités des différents acteurs en France de ce que pourrait être un « investissement responsable » dans l'immobilier. Il s'agit de casser un cercle vicieux de report des responsabilités vers d'autres : pourquoi réduire l'utilisation de matériaux énergivores, s'ils sont disponibles à un prix abordable ? Pourquoi un propriétaire chercherait à isoler au mieux son bâtiment lorsque ce sont les locataires qui paieront la facture d'énergie ? Investisseurs, promoteurs, gestionnaires, constructeurs et fabricants de matériaux sont ainsi évalués sur leur prise en compte des impacts environnementaux de leur activité. Un *Baromètre de l'information sur l'éco-performance des bâtiments*, outil développé à l'occasion de cette étude, montre qu'aucune entreprise ne s'inscrit dans l'objectif national du facteur 4 (division par 4 des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050). Plus de la moitié propose très peu ou aucune information sur la notion de performance énergétique, les investisseurs constituant la catégorie la plus en retard. À l'échelle mondiale, une action sur le bâti pourrait pourtant, selon la Sustainable Buildings and Construction Initiative du Programme des Nations unies pour l'environnement, permettre d'éviter « l'émission de plus de 2 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub>, soit près de 3 fois le volume de réduction prévu par le Protocole de Kyoto ».

A. B.

**Oakdene Hollins, *Environmentally Beneficial Nanotechnologies: Barriers and Opportunities*, A Report for the Department for Environment, Food and Rural Affairs, UK, mai 2007, 95 p.**



Ce rapport du ministère britannique de l'Environnement étudie les contributions positives des nanotechnologies dans le domaine de l'environnement. L'analyse a identifié cinq secteurs potentiels d'application et analysé la position de la R & D du Royaume-Uni (degré d'implication, état d'avancement), ainsi que les obstacles et le caractère stratégique ou non de la mobilisation des nanotechnologies, tout particulièrement pour la réduction des rejets de gaz à effet de serre. Les additifs nanoparticulaires dans les carburants diesel et l'usage de matériaux nanomanufacturés pour l'isolation thermique des bâtiments existants sont des perspectives de court terme, nécessitant peu de bouleversements, avec des bénéfices limités. L'amélioration (coût, efficacité) des systèmes photovoltaïques semble plus prometteuse. Mais c'est dans le domaine du stockage de l'électricité ou de l'hydrogène que les apports potentiels – surtout pour les transports – sont considérés comme les plus déterminants, à des horizons lointains (40 ans). C'est la question de l'énergie qui, pour l'instant, dans les différents rapports ou symposiums, semble fournir internationalement les cautions environnementales les plus fortes aux nanotechnologies, bien que de nombreuses applications de « green nanotechnologies » soient par ailleurs explorées (traitement des eaux, dépollution de sols, etc.).

N. B. et J.-L. P.

**OCDE (Masatsura Igami et Teruo Okazaki), « Capturing Nanotechnology's Current State of Development Via Analysis of Patents », *STI Working Paper 2007/4*, 23 mai 2007, 52 p.**



Afin d'évaluer l'activité inventive liée aux nanotechnologies, l'OCDE publie une revue des brevets déposés auprès de l'Office européen des brevets dans ce champ entre 1985 et 2001. Derrière cette dénomination se trouve un ensemble de technologies très diverses opérant à l'échelle du nanomètre. C'est pour la miniaturisation que le plus grand nombre de dépôts pour des applications exploitables à court terme a été effectué. La construction « par atomes », champ scientifique nouveau, fait pour sa part l'objet de nombreux brevets pour des valorisations à plus long terme. À la source de l'augmentation forte des demandes (100 en 1984, 1 000 en 2002, croissance de 20 % par an sur les dernières années), l'enseignement supérieur et la recherche publique (surtout en France) devancent largement la recherche privée (première en Allemagne). Le nombre important de publications scientifiques hors brevets témoigne du rôle particulier de l'activité scientifique dans ce développement technologique. Quantitativement, les États-Unis, l'Union européenne, et le Japon sont à égalité (alors que sur les autres domaines de brevets, l'Europe est en tête, l'Office étant lui-même européen). Les développements actuels nationaux dépendent des « spécialisations » acquises historiquement par le Japon (électronique, optoélectronique et environnement/énergie) et les États-Unis (biotechnologies, médecine, métrologie, matériaux), l'Europe ne présentant pas de domaine de leadership. D'autres pays du Sud investissent des secteurs nouveaux pour eux : c'est le cas de l'électronique pour la Corée.

J.-L. P.

**Commission européenne, *Key Figures 2007 on Science, Technology and Innovation. Towards a European Knowledge Area*, juin 2007, 103 p.**



Dans la nouvelle version de ses *Chiffres clés de la science, de la technologie et de l'innovation*, la Commission européenne dresse un tableau assez sombre de la situation de l'Union. Elle insiste en particulier sur le rapport global entre les dépenses intérieures de recherche-développement (DIRD) et le PIB pour mesurer l'effort d'investissement dans l'économie du savoir. Or, pour l'UE-27, ce ratio reste à un niveau modeste (1,84 % en 2005), très en retrait par rapport à l'objectif affiché par la Stratégie de Lisbonne (3 % en 2010). Si ce fait est connu, le plus préoccupant est sans doute la tendance : en 2010, la poursuite des évolutions actuelles ramènerait le ratio DIRD/PIB à son niveau du milieu des années 1990 (moins de 1,80 %) et conduirait la Chine à rattraper l'UE dès 2009. Au-delà, la Chine et la Corée du Sud représentent déjà à elles seules une part très significative des dépôts à l'Office européen des brevets, dans les technologies de communication (11 % en 2003) et les semi-conducteurs (5,5 %). Le document souligne en outre le retard de l'UE sur les États-Unis dans les nanotechnologies, secteur où le soutien public est pourtant au moins aussi important qu'outre-Atlantique. Tous secteurs confondus, ce manque de dynamisme de l'UE est pour l'essentiel attribué à une carence de la part

du financement privé, sachant notamment que le rapport entre l'investissement en capital-risque et le PIB était, en 2005, plus élevé de près de 40 % aux États-Unis que dans l'UE.

R. L.

**Frédérique Sachwald, « La Chine, puissance technologique émergente », *Les Études de l'IFRI*, juin 2007, 30 p.**



Depuis quelque temps, la Chine est le plus souvent perçue comme étant sur le point de rattraper et de supplanter les pays actuellement les plus avancés en matière de recherche et d'innovation. Publiée début juin, cette étude relativise fortement cette idée. Certes, la Chine investit massivement en matière de recherche et développement (R & D), notamment dans le secteur public, et figure déjà au rang de premier exportateur mondial pour les technologies de l'information et des communications. Cependant, elle se contente pour l'essentiel d'assembler des composants électroniques importés par les filiales de groupes étrangers et demeure fondamentalement spécialisée dans les biens de faible technologie. Par rapport aux pays du Nord, à la Corée du Sud ou à Taiwan, son effort de R & D reste proportionnellement beaucoup plus faible dans la recherche fondamentale. Selon divers indicateurs synthétiques, elle atteint dans l'ensemble un niveau de développement technologique supérieur à celui de l'Inde mais du même ordre que celui du Brésil. Les réalités de l'intégration dans l'économie mondiale limitent par ailleurs la stratégie de Pékin visant à émanciper la production chinoise de la technologie étrangère en constituant un portefeuille de propriété intellectuelle autochtone couplé à un système de normes techniques nationales.

R. L.

*Rédacteurs* : Nathalie Bassaler, Sylvie Bénard, Hacina Benhamed, Yves Bertoncini, Aude Bodiguel, Marine Boisson, Renaud Bouchard, Thomas Brand, Pierre-Yves Cusset, Julien Damon, Jean-Louis Dayan, Laetitia Delannoy, Jenny Eksl, Christelle Gilles, Virginie Gimbert, Mohamed Harfi, Hélène Jorry, Rémi Lallement, Céline Mareuge, Marie-Cécile Milliat, Jean-Luc Pujol, Arnaud Rohmer, Philippe Rossinot, Jérôme Tournadre-Plançq, Benoît Verrier.

### *Les constructions de l'action publique*

Fabrizio Cantelli, Steve Jacob, Jean-Louis Genard et Christian de Visscher  
Paris, L'Harmattan, décembre 2006, 275 p.



Cet ouvrage collectif invite à « repenser l'action publique » à travers l'idée de sa repolitisation, même fragmentaire et partielle, notion qui oblige à mettre en discussion celle, communément admise, de substitution du « débat sur la compétence » à « l'affrontement idéologique ». Les travaux portant sur l'action publique et les politiques publiques font, d'une façon générale, le constat de leur standardisation, à travers notamment la professionnalisation des milieux décisionnels territoriaux, l'accélération des logiques d'échanges entre niveaux de gouvernement et le déclin consécutif

des alternatives politiques. Cet ouvrage souligne, à l'aide d'analyses fines et précises, la fabrication très « bricolée » et tâtonnante de l'action publique, redéfinie par les transformations des rôles des différents acteurs et par l'émergence de nouvelles dimensions dans la manière de penser et de conduire une politique publique. Loin d'être uniformes, univoques et impersonnelles – « légales-rationnelles » dirait Weber –, les modalités de l'action publique renvoient à des processus intriqués de subjectivation de l'expérience de constitution d'une expertise, de politisation ou encore d'idéologisation de l'action publique territorialisée. Cette grille de lecture permet de mettre en évidence une forme de déréglementation de l'action publique, ou au moins de certains de ses mécanismes et de ses logiques généralement laissés dans l'ombre ou peu valorisés dès lors que la politique publique s'est institutionnalisée.

*Les constructions de l'action publique* est le fruit des réflexions tenues dans le cadre du troisième congrès de l'Association belge de science politique (29-30 avril 2005, Liège). Les auteurs se penchent sur les façons dont « l'action publique construit ou consolide l'expertise des individus "en galère" » et les médiations qu'elle emprunte. Si les auteurs reconnaissent la technicisation de l'action publique et sa légitimation par le recours à l'expertise et à des savoirs validés, ils tentent d'interroger cette « apparente continuité » du processus de rationalisation de l'action publique en signalant la montée en puissance de la société civile et l'exigence corollaire de démocratie participative ainsi que les transformations de la subjectivité. Ces deux éléments ont d'importants effets sur l'action publique, ses acteurs et ses modalités de définition. La figure de l'expert est déplacée vers l'utilisateur ou/et le profane ; l'expertise elle-même peut se fonder sur des savoirs liés à la compétence mais également au « vécu » et à l'expérience. À titre d'exemple, Gwenola Le Naour montre par quelles voies des toxicomanes – ceux-là mêmes qui sont l'objet des politiques de lutte contre la drogue et d'accès aux droits – tendent à devenir des « professionnels reconnus presque comme les autres » et

des partenaires de l'action publique auprès des usagers de drogue. Le savoir issu de leur expérience constitue une ressource singulière : les membres de ce groupe connaissent en effet, de façon intime, les pratiques des usagers de drogue, les lieux de rencontre et les modes de circulation. Ces informations constituent un savoir expert, car indispensables aux pouvoirs publics pour mener une politique efficace en direction de ces populations. Ce sont ainsi *les dispositifs de subjectivation* d'usagers vulnérables, afin de prévenir ici la toxicomanie, là le sida en Belgique francophone (Fabrizio Cantelli), qui sont détaillés.

L'idée d'une expertise polymorphe, parfois en tension avec les administrations publiques chargées de la mise en œuvre des politiques publiques, paraît avoir des effets sur le cadre légal-rationnel de l'administration. Si cette dernière n'est plus en situation de monopole pour conduire l'action publique, elle voit cette tendance à la coproduction de l'expertise se renforcer. La formation d'un référentiel managérial tendrait ainsi à transformer le fonctionnaire webérien ou impersonnel en un fonctionnaire impliqué, « mais aussi imbriqué dans des réseaux d'acteurs qu'il sollicite autant qu'il est sollicité par eux ». Isabelle Lacourt souligne, à partir d'une étude de trois déclinaisons possibles des Centres publics d'action sociale en Belgique et de leurs modes de gestion, les tensions que peuvent susciter les changements – plus ou moins avancés – de conception de cette activité et de ce métier.

Transformation de l'expertise et du savoir pertinent, déplacement des frontières entre savoir profane et savoir savant, mobilisation de l'expérience vécue et de l'expérience personnelle comme savoir susceptible de se voir reconnaître une dimension experte constituent autant de processus qui tendent à redéfinir l'action publique et ses acteurs mais également à distordre le processus de technicisation. C'est en ce sens qu'il est possible de formuler l'hypothèse d'une repolitisation de l'action publique et de ses modalités de mise en œuvre. Cette idée, déjà développée dans *Idéologies et action publique territoriale* (Lionel Arnaud, Christian le Bart et Romain Pasquier, Rennes, PUR, 2006, 253 p.) à travers l'analyse des idéologies partisanes et celle de l'idéologie du territoire envisagée comme un « support de productions idéologiques bricolées au fil des configurations locales », veut attirer l'attention sur « des orientations qui tendent non seulement à circonscrire les capacités d'action et de réflexion des acteurs, mais également à distinguer, séparer, mettre à l'écart certaines solutions et certains acteurs potentiels ». En ce sens, la participation des citoyens, qui paraît constituer une idéologie saillante depuis quelques années, ne déroge pas à cette tension de l'action publique : si les modes de gestion du débat public ont permis l'émergence de « nouveaux » experts, ils tendent également à produire une nouvelle fermeture du cercle de négociation.

Benoît Verrier

## *Le nouvel ordre prolétaire. Le modèle social français face à l'insécurité économique*

Jacques Rigaudiat

Paris, Éditions Autrement, mars 2007, 196 p.



Dans son dernier livre, Jacques Rigaudiat veut démontrer que le retour du paupérisme en Europe est autant marqué par la permanence que par l'évolution, permanence d'une société de classes que la croyance dans le progrès social avait pu faire oublier, mais aussi évolution voire fin de la *société salariale* poussée par la *wal-martisation* de l'économie. C'est dans cette tension, considère-t-il, que se recomposent les « couches populaires », victimes de l'insécurité économique qu'un dispositif de réparation ne saurait corriger durablement.

Pour Jacques Rigaudiat, la montée du paupérisme en France signe clairement le retour de la « question sociale » et avec elle, la « crise d'une illusion », celle d'une société sans classes. L'auteur commence par rappeler que la « nouvelle » pauvreté l'est en cela qu'elle touche essentiellement les actifs et constitue un rouage de notre société dans un contexte de permanence d'un ordre social inégalitaire, statistiquement avérée (reproduction sociale à travers l'école, ségrégation spatiale, homogamie, etc.). L'impossibilité demeure donc d'une égalité des chances là où il y a inégalité des conditions et cette inégalité s'est creusée avec la dégradation de la condition salariale. Pour l'auteur, coexistent aujourd'hui : *les couches populaires* constituées des salariés d'exécution, soit 55 % de la population active, et *l'élite salariale* qui décide et organise, soit un actif sur sept, avec des revenus 2,5 à 3 fois supérieurs. Entre les deux, *les classes moyennes*, constituées à 40 % de fonctionnaires, comptent moins d'un actif sur quatre avec des revenus « seulement » 0,5 fois supérieurs à ceux des couches populaires. Et l'auteur de rappeler que, toute organisation sociale tendant naturellement à se reproduire, ce sont le progrès technique et la démographie du travail qui rendent possible la mobilité sociale. Or, si celle-ci a connu un effet important durant la période de plein emploi, c'est au contraire la démotivation sociale qui prévaut aujourd'hui. La pénurie d'emploi dans un contexte de progression généralisée des qualifications conduit à « un chômage socialement différencié » avec un déclassement chez les jeunes d'autant plus fréquent et important qu'ils sont d'origine sociale défavorisée. Mais les couches populaires ne sont pas seulement les premières victimes du chômage, elles sont aussi les premières frappées par l'exigence de flexibilité portée par un nouveau mode d'organisation du travail, le *wal-martisme*. Caractérisé par un ajustement constant de la main-d'œuvre aux besoins d'une production pilotée par l'aval, éclatée et soumise à un impératif de réduction des coûts, ce mode d'organisation du travail transforme le lien salarial en relation de prestation qui dispense l'employeur d'obligations sociales. À la subordination juridique se substitue la dépendance économique.

Jacques Rigaudiat montre ensuite que la conception assurantielle du dispositif de protection sociale français n'est pas adaptée à la prise en charge de la précarité engendrée par le *wal-martisme*. Le fait que l'Unedic n'indemnise plus que 46 % des chômeurs aujourd'hui témoigne de cette défaillance structurelle, de même que le retour d'une gestion électorale du paupérisme fondée sur des principes (moindre éligibilité, activation des dépenses passives, *workfare*, etc.) qui ne sont efficaces que

si le chômage est volontaire. Par ailleurs, si les facteurs de paupérisation devaient être hiérarchisés, la faiblesse des salaires serait devant le chômage et le sous-emploi. En 2001, la moitié des travailleurs pauvres ont en effet occupé un emploi stable toute l'année de telle sorte que, pour les couches populaires, « la précarité de condition est la norme ». Ce type de constat d'échec conduit actuellement à une remise en cause du « modèle social français », dont l'inefficacité serait patente au regard du modèle de *flexicurité* danois, pour ne citer que le plus couru. Sur la base d'une comparaison internationale des taux de chômage, d'emploi et d'activité, l'auteur montre cependant « qu'il n'existe pas en Europe de pays à taux de chômage faible et taux d'emploi élevé qui n'utilise pas massivement l'incitation au retrait d'activité » (préretraites, formation, invalidité, etc.) et le développement du sous-emploi. Les « modèles » européens ne varient donc qu'en fonction de deux variables : a) le degré de flexibilité du marché du travail et donc d'acceptation collective de la précarité qu'elle engendre, b) la part de la richesse nationale allouée à la réparation des dommages causés par cette précarité (1/5<sup>e</sup> du PIB dans le cas danois par exemple). Aucun n'est par ailleurs exemplaire ni transposable en l'état et ceux de type flexible-réparateur comportent le risque d'une massification du paupérisme en cas de défaut de moyens.

Pour l'auteur, la précarisation massive des populations actives européennes résulte donc du retour du travail « intermittent » et appauvrissant qui avait précisément conduit, au XIX<sup>e</sup> siècle, à la construction de normes salariales et de sécurité sociale qui aujourd'hui se délitent, sous le coup notamment de la concurrence fiscale intra-européenne. La première de ses préconisations est ainsi de faire passer l'Union européenne d'un marché unique fondé sur le principe de libre concurrence à une zone de coopération économique fondée sur un modèle social commun, modèle qui, dans la perspective d'institutions internationales renouvelées, pourrait « ouvrir la voie d'un nouvel universalisme ». Au niveau national, Jacques Rigaudiat suggère que trois principes guident la refonte du modèle français : a) le refus des formes de flexibilité qui précarisent *via* l'adoption de mesures fiscales de type *précarisateurs-payeurs*, b) le découplage revenus/temps d'activité et c) la sécurité sociale professionnelle *via* notamment la création d'un « revenu d'attente » toujours supérieur au seuil de pauvreté, à quoi s'ajoute la nécessité de créer des emplois socialement utiles dans le secteur protégé.

Jacques Rigaudiat conclut que si le retour du paupérisme porté par le *wal-martisme* signe bien celui de la question sociale, ne pas y répondre comporte le risque d'un autre retour, celui d'un « nouvel ordre prolétaire ».

Céline Mareuge

## *Le capitalisme d'héritiers. La crise française du travail*

Thomas Philippon

Paris, Le Seuil, La République des idées, mars 2007, 110 p.



La crise du travail en France ne tient pas uniquement aux rigidités du droit et de la fiscalité, comme on l'affirme souvent, mais d'abord à des relations sociales marquées par l'insatisfaction et la méfiance. Professeur à la Stern School of Business de New York University, Thomas Philippon repère trois facteurs historiques à cet état de fait. Premièrement, la méfiance traditionnelle de l'État à l'égard des formes d'association : les pays où le développement syndical a été faible et tardif, comme la France, sont ceux où l'on constate les relations sociales les plus tendues. Deuxième facteur : la préférence française pour la solution d'un capitalisme familial et paternaliste face aux tensions sociales, qui a retardé l'adoption du management professionnalisé comme dans les grandes entreprises américaines et allemandes. Troisième facteur : le passage au capitalisme bureaucratique après 1945. Alors qu'en Allemagne ou aux États-Unis la confiance entre managers et employés permet une organisation de l'entreprise selon des critères économiques, en France l'organisation bureaucratique et centralisatrice cherche d'abord à protéger les employés de l'arbitraire, par la définition minutieuse des tâches et des statuts. Cette organisation bureaucratique entrave la promotion interne, et ce d'autant plus que l'État a pratiqué à outrance les « parachutages » à la tête des grandes entreprises. Comme les dirigeants ont une expérience limitée de la vie dans l'entreprise et dans les échelons inférieurs, ils délèguent moins et font peu confiance. Ainsi se trouve renforcée au final la logique d'affrontement entre « nous » et « eux ». Certes, à court terme, le capitalisme familial n'apparaît pas générateur de frustrations : les conflits sociaux y sont effectivement moins nombreux (moins de licenciements), le taux de syndicalisation y est deux fois plus faible en moyenne qu'ailleurs. Mais à long terme, le capitalisme familial reste un facteur de mauvaises relations sociales car il a pour principal effet de renforcer « un défaut lancinant du capitalisme français : le manque de renouvellement des élites managériales ». Tel est donc le « cercle vicieux » de notre capitalisme : les pratiques liées à un management familial ou bureaucratique apaisent les tensions sociales qu'il entretient en sapant la confiance salariés/dirigeants et la possibilité de se distinguer par son travail.

Peut-on établir un lien entre le (mauvais) état des relations sociales et le (piètre) dynamisme économique d'un pays ? Thomas Philippon pointe tout d'abord le coût de la démotivation au travail. Sachant qu'ils ont peu de chances d'accéder au sommet de l'entreprise, les cadres se démotivent ou s'en vont. Il y a aussi un coût en termes de capacité de croissance des PME : « Le conservatisme et la rigidité des hiérarchies sont des freins puissants à la croissance », à la souplesse et aux initiatives individuelles. Il y a enfin un coût en termes de chômage. L'absence de coopération au sein des entreprises pèse sur les profits. Dans un environnement économique plus difficile, les entreprises sont réticentes à employer. De leur côté, les salariés travaillent dans des dispositions faites d'inquiétude face au chômage et d'hostilité au changement, alors que la flexibilité organisationnelle et le travail en équipe s'imposent. L'insatisfaction des Français au travail, qui augmente significativement à partir de 40 ans, est un facteur de sous-activité : « Plus l'activité est pénible et moins on cherche à l'exercer. »

Comment aménager des relations sociales constructives et faire en sorte que les Français aient de nouveau confiance dans les chefs d'entreprise de leur pays ? Il faut d'abord écarter les fausses bonnes idées comme la suppression de l'impôt sur les successions. La transmission héréditaire a en effet des conséquences économiques néfastes. Pour soutenir l'esprit d'entreprise, les politiques publiques devraient donner autant de chances aux « fils spirituels », autrement dit aux meilleurs managers, qu'aux « fils naturels » dans la transmission des entreprises. Il faut également financer la croissance, donc se doter de fonds d'investissement privés efficaces pour assurer le développement des PME. L'opposition rebattue entre la finance et le travail repose en fait sur des préjugés. D'une part, la thèse du « court-termisme systématique des marchés financiers » n'est pas vérifiée, elle est même contredite aux États-Unis où ces marchés acceptent de financer des projets dont le rendement est à la fois incertain et lointain. D'autre part, les pays dont les marchés financiers sont les plus développés ne sont pas ceux dont la part des salaires dans le PIB est la plus faible. Thomas Philippon plaide logiquement pour une modernisation du dialogue social. Il faut aussi remettre à plat la progression des carrières au sein de l'État. La modification du statut de la fonction publique est un enjeu majeur pour permettre aux agents de l'État d'être rétribués en fonction de leur travail et au secteur public d'avoir plus de liberté d'embauche et de promotion.

Dans l'entreprise, le défi majeur est la gouvernance et les contre-pouvoirs. Les conseils d'administration en France pâtissent d'être trop fermés et trop liés à des réseaux provenant de la haute fonction publique aux dépens des managers. Les performances économiques de dirigeants issus de l'État sont moins bonnes. Le meilleur moyen de lutter contre les abus est d'imposer une obligation de transparence des comptes et de publicité. Il faut aussi faire de la capacité à travailler ensemble un des objectifs de notre système de formation, quand notre sphère éducative entretient l'ordonnancement trop hiérarchique de la société et la centralisation des décisions.

Bref, il est temps de rompre le cercle vicieux qui nourrit la méfiance. La France doit se réformer, mais se réformer sans atteindre les causes profondes du blocage est inutile et hasardeux. « On ne remettra pas durablement les Français au travail sans rendre le travail plus attractif et plus satisfaisant pour tous. La reconstruction des relations humaines dans l'entreprise est le défi de notre génération. »

Frédéric Lazorthes

## **Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative**

**Yves Sintomer**

**Paris, La Découverte, mars 2007, 177 p.**



Rappelant que la démocratie a une dimension participative et ne se réduit pas au gouvernement représentatif, Yves Sintomer poursuit sa réflexion sur la démocratie engagée dans ses précédents ouvrages (*Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005 ; *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, La Découverte, 1999), en la portant ici sur « les conditions d'une démocratisation de l'action publique ».

Se fondant, d'une part, dans la controverse sur les jurys citoyens qui a surgi lors de la campagne présidentielle et, d'autre part, dans le constat de « crise de légitimité de notre système politique », selon lui « incapable de se nourrir des dynamiques civiques existantes pour s'attaquer aux défis actuels », l'intérêt de ce livre est de susciter une réflexion sur la pertinence de la modalité du tirage au sort comme mode de sélection des représentants du peuple. Il pose d'ailleurs la question de savoir si la « réintroduction du tirage au sort en politique peut constituer une voie prometteuse pour répondre à la crise de légitimité démocratique », marquée notamment par le décrochage politique des classes populaires, l'affaiblissement des partis, et à l'inverse par le dynamisme des nouvelles formes d'organisation que sont les réseaux et les forums.

Pour répondre à cette question, l'auteur s'appuie sur l'Histoire et retrace tout d'abord la généalogie de la sélection aléatoire, depuis le tirage au sort des représentants du peuple, qui fut dans la Grèce ancienne considéré comme une clé de voûte de la démocratie, Cléon affirmant notamment : « on tire meilleur parti d'une ignorance associée à une sage pondération que d'une habileté jointe à un caractère capricieux ». L'auteur décrit également l'usage du tirage au sort en Italie, depuis l'époque médiévale, où il ne fut pas seulement utilisé à Venise pour choisir les doges, mais aussi dans les autres Républiques, jusqu'à ce que les familles dominantes, partisans de l'élection, finissent par l'emporter.

Il restitue l'importance du débat à travers les considérations de Montesquieu selon lequel « le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie : le suffrage par le choix est celle de l'aristocratie », de Tocqueville qui soutenait que « le jury combat l'égoïsme individuel, qui est comme la rouille des sociétés », ainsi que celles de ses opposants pour lesquels les vertus de l'élection sont supérieures. Il cite ainsi James Madison, l'un des fondateurs de la République américaine, qui déclarait que l'élection a pour effet « d'épurer et élargir les vues du public en les faisant passer par l'intermédiaire d'un corps choisi de citoyens dont la sagesse est la mieux à même de discerner le véritable intérêt de leur pays ».

Explorant ensuite les raisons « qui se sont conjuguées pour aboutir à la disparition du tirage au sort de la scène politique », il nous révèle, intéressant paradoxe, que ce sont les révolutionnaires de 1789-1793 qui portèrent l'un des coups finals au tirage au sort, en lui préférant l'élection, car, précise l'auteur, « les révolutionnaires ne visaient pas la véritable démocratie mais le gouvernement représentatif où les meilleurs

sont appelés à gouverner ». Puis ce fut l'étape du passage à la politique comme profession, c'est-à-dire « la professionnalisation d'une activité prise comme les autres dans le développement de la division du travail », où, ainsi que le soulignait Benjamin Constant, « dans les États modernes, les hommes libres n'ont plus le loisir de faire de la politique en permanence ».

C'est ainsi que le tirage au sort disparut de la vie politique pour ne plus exister, en France, que dans la sphère judiciaire pour l'organisation des jurys d'assises. Ceci amène l'auteur à se demander « pourquoi le tirage au sort n'a-t-il pas débordé l'espace judiciaire et pourquoi son élargissement au champ politique n'a-t-il pas été revendiqué ? ». Yves Sintomer illustre cette évolution en décrivant l'histoire des jurys dans le monde depuis la Carta Magna anglaise de 1215.

Logiquement, au terme de sa réflexion, l'auteur plaide pour le retour du tirage au sort dans la vie politique, en s'appuyant sur les expériences étrangères. Que ce soit au Danemark, en Norvège, en Australie, au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni, la sélection aléatoire fut et reste en effet une modalité récurrente de la démocratie participative. Constatant en revanche qu'en France, la « démocratie participative » est réduite à la « démocratie de proximité », « avec un recours aux profanes tant qu'ils ne s'occupent que de questions limitées », Yves Sintomer propose plusieurs innovations pour changer la politique et transformer la démocratie représentative. Parmi celles-ci, il suggère notamment le remplacement du Sénat par une assemblée tirée au sort, et conclut en suggérant d'en faire l'expérimentation.

Catherine Yovanovitch

## *D'une révolution conservatrice et de ses effets sur la gauche française*

Didier Eribon

Paris, Éditions Léo Scheer, avril 2007, 156 p.



Auteur notamment d'une biographie de Michel Foucault (1989) et de *Réflexions sur la question gay* (1999), Didier Eribon analyse ici la « révolution conservatrice » qui, en un quart de siècle, aurait fait glisser à droite le centre de gravité du paysage intellectuel français. En fait, il s'agit surtout de dénoncer la trahison d'un parti socialiste qui, sous prétexte de rénovation, a progressivement épousé une pensée de droite, provoquant une rupture profonde entre gauche de gouvernement et gauche radicale, rupture qui serait la cause première de la défaite de Lionel Jospin en

2002. Et pourtant, en 1981, la victoire de F. Mitterrand avait fait naître l'espoir d'un rapprochement entre « contestation critique » et « action réformatrice », avec un PS pouvant se poser en héritier de « la critique sociale, culturelle, sexuelle des années 1970 ». Mais il fallut déchanter, dès la fin 1981 pour Foucault et Bourdieu, déçus par la réaction molle des socialistes au coup d'État en Pologne. Loin d'inventer une nouvelle façon de gouverner, les apparatchiks se glissèrent simplement « dans les vieux habits du pouvoir ». Cette occasion manquée coïncidait, selon Didier Eribon, avec la montée d'une « restauration conservatrice » qui n'allait cesser de s'amplifier durant les années 1980.

Dans le sillage de Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki (*La Société des socialistes*, 2006), l'auteur incrimine la « professionnalisation » et l'embourgeoisement des élites socialistes ; la transformation en machine électorale d'un PS plus soucieux de plans médias que de ces « classes populaires » et autre « prolétariat » qui disparaissent de son vocabulaire. Mais pour Didier Eribon, la dérive conservatrice du PS résulte moins d'une pratique politique que d'une véritable mutation idéologique. Ses cadres se sont laissés séduire par une pensée de droite « rajeunie », « modernisée », répandue par des intellectuels et des cénacles que l'auteur baptise « néo-conservateurs », pointant du doigt François Furet, Pierre Rosanvallon, la Fondation Saint-Simon et l'Institut Raymond Aron, les revues *Esprit* et *Le Débat*, avec une mention spéciale pour Marcel Gauchet, cible de notes assassines. Façonnée par les discours sur la « désaffiliation » et les dangers de « l'individualisme de masse », la pensée socialiste a fini par reprendre à son compte les lieux communs sur le « lien social », la « solidarité » ou la « responsabilité individuelle », autant de « purs produits de la pensée réactionnaire », nous dit l'auteur.

Ce travail d'acculturation de la gauche s'inscrit dans un phénomène plus vaste, celui d'un « changement d'humeur » collective par rapport aux années 1970. L'ancienne « humeur anti-institutionnelle » a fait place à un désir d'ordre, de réconciliation avec les institutions. Par une sorte de « glissement géologique », la pensée de droite fut soudain présentée comme moderniste et progressiste, quand la pensée de gauche basculait dans l'archaïque et le totalitaire. Aron prenait sa revanche sur Sartre. Ce tour de force, la révolution conservatrice l'accomplit en s'attaquant à deux cibles ; le marxisme, au nom des droits de l'Homme, et le structuralisme, au nom de la restauration d'une « philosophie du sujet ». Ces deux mouvements furent désignés coupables de la barbarie du XX<sup>e</sup> siècle. L'enjeu de ce combat était de disqualifier les pensées

déterministes, de réhabiliter la philosophie politique contre les sciences sociales. Ce retour à Kant (thème du « sujet autonome ») et à Rousseau (thème du *Contrat social*) visait à libérer le citoyen de tout déterminisme social et de toute appartenance autre qu'à la nation. Il s'agissait en somme, selon Didier Eribon, d'« imposer une pensée d'État contre la critique sociale et intellectuelle », de déclarer la guerre aux divers mouvements de luttes (sociales, raciales, sexuelles), immanquablement rejetés du côté des revendications particulières et égoïstes. À l'individu, toujours soupçonné de dangereuses « passions » et de mobilisations identitaires, on opposa ce « sujet autonome », c'est-à-dire doué de raison, donc se résignant aux lois d'airain de la mondialisation et se soumettant à l'intérêt général, à l'autorité politique, voire à « l'Ordre symbolique ». Un projet idéologique qui, aux yeux de Didier Eribon figure « le fantasme profondément anti-démocratique d'une fusion totale de l'individu dans le collectif », la dénonciation des mouvements de revendications comme ferments de dislocation s'apparentant à une « haine de la démocratie », quand ce n'est pas à des « pulsions fascistes » (sic).

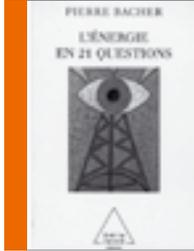
En deux mots, la révolution conservatrice aurait constitué en un passage d'une pensée de l'immanence (et donc des luttes sociales) à une pensée de la transcendance (et donc de la soumission aux lois). Pour avoir emboîté le pas aux néo-conservateurs, et affiché leur hostilité aux mouvements sociaux, les dirigeants socialistes se sont coupés des classes populaires en même temps qu'ils suscitaient la réémergence d'une radicalité politique, voire d'une « ultra-radicalité » souvent purement réactive, concède l'auteur. Divertissant par son ambition (retracer la vie intellectuelle française des deux dernières décennies en 150 pages) comme par ses excès, ce petit livre illustre finalement le désarroi de la « gauche de gauche » face à ce dilemme : « comment espérer obtenir des résultats sans travailler avec les socialistes ? Comment travailler avec les socialistes tels qu'ils sont alors même que tout ce qu'ils sont va à l'encontre des résultats que l'on pourrait souhaiter ? » On peut s'étonner cependant que la thèse de départ – l'échec de la gauche expliqué par sa droitisation – ne suscite pas plus de questionnement : nombreux sont ceux qui considèrent au contraire que c'est faute d'avoir réussi sa rénovation et son virage vers la social-démocratie que le PS a subi deux défaites consécutives aux élections présidentielles. Ces diagnostics diamétralement opposés laissent peu présager une réconciliation entre gauche de gouvernement et gauche radicale.

Olivier de Broca

## L'énergie en 21 questions

Pierre Bacher

Paris, Odile Jacob, avril 2007, 215 p.



Pierre Bacher, expert au sein de groupes de travail de l'Académie des technologies et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), côtoie depuis de nombreuses années les acteurs du « débat sur l'énergie ». Frappé par le refus de dialogue de certains, mais aussi par l'intérêt pointu d'un petit nombre de nos concitoyens pour le sujet, il cherche à rendre compte des multiples facettes, non exemptes de contradictions, du couple énergie/environnement. Que l'on soit citoyen concerné, ou lecteur néophyte, disposant cependant de la motivation nécessaire pour affronter quelques concepts un peu complexes, les principales informations pour se forger une opinion sont ici décrites par un expert du secteur.

L'ouvrage est construit comme un témoignage, en 21 questions, de six années de participation à de nombreux débats et conférences sur l'énergie. De courts chapitres, quelque peu *patchwork*, renseignent le lecteur sur les énergies (électricité, charbon, gaz naturel, renouvelables) et les économies d'énergie, le nucléaire (déchets, plutonium et EPR inclus), les lampes basse consommation, le climat et la politique des États-Unis, ainsi que sur l'éthique du développement durable (léguer aux générations futures une Terre dans un état satisfaisant) et la solidarité Nord-Sud. Dans un langage parfois difficile qui rappelle que Pierre Bacher est un ancien directeur technique d'EDF, toutes les questions que le lecteur se pose sur le rendement de Carnot, l'énergie dite primaire, finale ou utile, et la conversion du kilowattheure (kWh) en tonne équivalent pétrole (TEP) sont expliquées. À l'encontre de nombreux médias, le lecteur ne commettra alors plus l'erreur de confondre énergie et puissance. Cette distinction est essentielle pour évaluer des moyens de production : à puissance équivalente, on ne peut comparer directement une installation solaire dont le fonctionnement est d'environ 1 500 heures par an sous nos latitudes, à une installation éolienne qui peut fonctionner jusqu'à 3 000 heures par an (tout dépend du vent, bien entendu...).

Électricité, énergie nucléaire et lutte contre le changement climatique sont des notions étroitement imbriquées, particulièrement en France où électricité et nucléaire se confondent presque. Dans ce domaine, l'auteur aborde des sujets sur lesquels la perception des risques par le public est très différente de la réalité de ces risques :

- l'accident de Tchernobyl : l'auteur est formel, un accident équivalent ne pourrait pas avoir lieu en France ;
- la peur de la radioactivité serait « irraisonnée et hors de proportion » si l'on considère que l'homme vit habituellement avec, comme il vit avec l'effet de serre lié au CO<sub>2</sub>, le tout étant de maîtriser les quantités de l'une et de l'autre ;
- le stockage des déchets nucléaires : bien qu'il reste encore des données scientifiques et techniques à acquérir sur les déchets dont la gestion est la plus compliquée (déchets à vie longue et déchets de haute activité), l'industrie, pour Pierre Bacher, est surtout confrontée au manque de confiance des citoyens dans la technologie ;

- EPR vs quatrième génération de réacteurs : selon l'auteur, le débat se pose en termes de perfectionnement d'une technologie existante contre l'anticipation d'un saut technologique, qu'il serait utopique d'envisager, même à une échéance de vingt ans. Dans un contexte d'augmentation de la demande d'électricité et de lutte contre le réchauffement climatique, c'est, pour l'auteur, l'EPR qui devra à terme assurer le renouvellement des réacteurs produisant aujourd'hui près de 80 % de l'électricité française.

À cet égard, Pierre Bacher regrette la trop grande réserve des partisans du nucléaire, y compris de l'industrie, sur l'absence d'émissions de CO<sub>2</sub> des centrales, à tel point que 18 % des Français pensent que l'énergie nucléaire contribue à l'effet de serre. Les industries concurrentes, par contre, évoquent les supposées vertus écologiques de leur énergie : le charbon se veut « propre », le gaz est « naturel » (mais dangereux, et sa combustion émet des NOx et du CO<sub>2</sub>) et l'industrie pétrolière « responsable ». Alors quid des énergies renouvelables ? Une aide financière leur est encore indispensable dès lors qu'il y a une volonté politique de les voir se développer, ce qui n'est pas condamnable en soi tant que les énergies fossiles ne sont pas taxées du coût des gaz à effet de serre qu'elles rejettent.

Mais le budget très contraint des pays en développement ne permet que peu d'investissements en ce sens, tandis que l'augmentation du prix des énergies fossiles, intégrant leurs émissions, serait insupportable. Comment, dans ce cas, négocier l'indispensable solidarité internationale ?

Au sein du « débat sur l'énergie », Pierre Bacher fait partie de ces experts reconnus qui s'expriment en faveur d'un rôle important du nucléaire dans la lutte contre le changement climatique. Certains lecteurs pourraient regretter de n'être pas plus convaincus en terminant cette lecture ; en effet, les arguments scientifiques et techniques développés peinent à lever les obstacles, essentiellement d'ordre psychologique, à une telle acceptation du nucléaire. Et si ces 21 questions se résumaient finalement en une : les enjeux du développement durable permettront-ils de les surmonter ?

Aude Bodiguel

## **L'enfer, ce n'est pas les autres ! Bref essai sur la mondialisation**

**Pierre Dockès**

**Paris, Édition Descartes & Cie, mai 2007, 156 p.**



Cet essai de Pierre Dockès, professeur de sciences économiques à l'université Lyon-2 et membre du Cercle des économistes, est une exhortation au discernement. Sa démonstration, rigoureuse et intelligible, consiste à défaire les idées mercantilistes qui soutiennent la doctrine protectionniste, qu'elles relèvent du « patriotisme économique » des libéraux ou d'une (mauvaise) réponse portée au problème des délocalisations et de la concurrence par le moins disant social et fiscal.

L'essai de Pierre Dockès s'ouvre sur un rappel de la théorie ricardienne des avantages comparatifs par lequel il montre que le commerce international n'est pas un jeu à somme nulle. Le libre-échange génère des gains de productivité toujours supérieurs aux coûts d'ajustement induit par le processus d'insertion dans la division internationale du travail. Le protectionnisme est donc ruineux, sauf à ce qu'il soit offensif et temporaire pour rendre possible la construction d'avantages comparatifs là où, notamment, les rendements sont croissants et les externalités fortes. La théorie comporte deux autres enseignements majeurs. L'échange entre deux nations est d'autant plus profitable qu'elles sont différentes, c'est-à-dire inégalement dotées en facteurs de production. Plutôt que de chercher à concurrencer les grands émergents par des politiques de réduction du coût du travail, dans l'idée vaine et contre-productive, que le consommateur « achète français », mieux vaudrait promouvoir ce qui fait notre différence, à savoir l'innovation et la production de connaissances pour « vendre français ». Second enseignement : dans un univers concurrentiel en perpétuel changement où les capitaux sont par ailleurs mobiles (c'est-à-dire les activités productives délocalisables), le libre-échange requiert une flexibilité systémique dont les modalités ne s'imposent pas mais relèvent du choix national. Il est donc abusif de présenter la « redistribution de la valeur ajoutée au profit du capital » comme une contrainte exogène liée à l'impératif de compétitivité que suppose la libre concurrence.

La deuxième partie de l'essai consiste à estimer l'impact sur l'Europe « du bond en avant » fait par la mondialisation depuis le début des années 1990. Le bond est à la fois quantitatif, avec l'entrée des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) sur la scène internationale des échanges et qualitatif, avec la globalisation des marchés et la financiarisation de l'économie. Sur la base d'estimations reconnues, l'auteur montre que la perte pour l'Europe liée à cette intensification de la concurrence est modeste au plan macro-économique. À l'opposé du discours décliniste, l'auteur recadre : la France se situe, de ce point de vue, dans la moyenne de la zone euro et rien ne prouve par ailleurs objectivement qu'il y ait fuite des cerveaux ou des capitaux. Au total, la contribution de la concurrence des émergents et des délocalisations au chômage européen ne dépasserait pas les 10 %. Pierre Dockès en conclut que la faiblesse de la croissance européenne et de son contenu en emplois est fondamentalement due à des causes internes, en particulier au *dumping* social et fiscal intra-européen. Mais « la mondialisation fait un coupable bien commode » lorsqu'il s'agit de justifier la déformation de la structure des revenus aux dépens de ceux du travail avec

les conséquences sociales que l'on sait en termes de « smicisation » des classes intermédiaires, d'augmentation de la précarité et du nombre des travailleurs pauvres. Le chantage aux délocalisations en est une illustration. L'auteur soutient, lui, que c'est « l'avidité capitaliste » qui est responsable et qu'à ce titre, le remède consiste à la « tempérer et à encadrer les institutions qui y concourent » plutôt qu'à poursuivre le chemin des politiques déflationnistes quand il est prouvé que sécurité sociale et salaires élevés non seulement sont compatibles avec la compétitivité européenne, mais même lui sont nécessaires.

En termes de recommandations, Pierre Dockès estime que l'Europe devrait se doter d'une politique de soutien à la production durable de connaissances et de capital humain comme technique que nécessite la construction des avantages compétitifs de demain (dans les industries biologiques et de la santé par exemple). Il estime également qu'il faut mettre fin, en Europe, aux politiques monétaires restrictives qui n'ont plus de raison d'être mais grèvent la croissance et plus encore aux politiques de désinflation compétitive par la concurrence sociale et fiscale. En la matière, il souligne que ce ne sont pas les différences de niveaux (taux d'imposition) ou de nature des systèmes sociaux et fiscaux qui font problèmes mais leur altération non concertée porteuse de distorsions concurrentielles. Il propose donc la mise en place d'un « processus de convergence volontariste » consistant à fixer une norme fiscale et sociale dont il serait interdit aux États membres de s'éloigner. En matière d'application de ce qu'on pourrait appeler un principe de préférence, l'auteur estime que si un État européen doit pouvoir « surveiller et réglementer les restructurations », il faut veiller à ce que ce principe n'entre pas en conflit avec une exigence simultanée d'ouverture des marchés étrangers appliquant le même principe. Concernant la restauration du rapport salaires/profits, l'auteur dénonce la faiblesse et l'éclatement du syndicalisme européen. Enfin, dans la perspective de la gestion des biens publics mondiaux et de l'instabilité des flux de capitaux spéculatifs, il préconise l'instauration d'une instance de régulation supranationale.

Les réformes structurelles qu'appelle la persistance d'un faible taux de croissance et d'emploi en Europe ne sont pas celles qui, sous couvert d'accroître la productivité, consistent à redistribuer ses gains en faveur du profit. La mondialisation ne saurait en l'occurrence leur servir d'alibi. Le véritable enjeu pour l'Europe dans la mondialisation consiste à se doter d'une « institution centrale de gouvernance », seule à même de mettre en actes la Stratégie de Lisbonne.

Céline Mareuge

## ACTUALITÉS DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

### Agenda

#### *Rétrospective du dernier trimestre*

5 avril 2007 – Colloque « Un dimanche au bureau de vote »

29 mai 2007 – 7<sup>e</sup> Rendez-vous de la mondialisation sur le thème : « Mondialisation et grands pays émergents »

21 juin 2007 – Journée d'étude « Au delà de la question des inégalités, comment mesurer la cohésion de la société française ? »

28 juin 2007 – Séminaire « Regards croisés sur les résultats d'une expérimentation : le vote par note et le vote par approbation »

11 juillet 2007 – 4<sup>e</sup> séminaire fermé Stratégie de Lisbonne « quel budget pour l'union européenne ? »

#### *Manifestations à venir*

20 septembre 2007 – 8<sup>e</sup> Rendez-vous de la mondialisation sur le thème : « Mondialisation, transport et logistique »

Octobre 2007 – Colloque « Énergie »

22-23 novembre 2007 – Colloque « L'Europe dans la mondialisation »

Novembre 2007 – Colloque « L'emploi des seniors : Approche comparative internationale »

### Publications et travaux

#### *Parus au dernier trimestre*

- Avril 2007 – *Transport routier de marchandises* (note d'orientation)
- Avril 2007 – *Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050* (rapport intermédiaire)

- Avril 2007 – *Modalités pratiques et organisationnelles du scrutin*
- Avril 2007 – *Les Dossiers de la mondialisation* n° 6 : « Mondialisation et diversité culturelle »
- Avril 2007 – *Horizons stratégiques* n° 4, la revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique : « Les jeunes dans une société vieillissante »
- Juin 2007 – *Expérimentation du vote par note et vote par approbation lors de l'élection présidentielle française du 22 avril 2007 – Premiers résultats*
- Juin 2007 – *Les dotations en capital pour les jeunes*
- 12 numéros de *La Note de veille*

### À paraître

- Juillet 2007 – Organiser l'expression citoyenne (pratiques électorales, déroulement des scrutins, technologies du vote) : actes du colloque « Un dimanche au bureau de vote » et contribution du département Institutions et société « Les techniques du vote et l'expression du suffrage »
- Juillet 2007 – *Quel budget pour l'Union européenne ?*
- Septembre 2007 – *Dossiers de la mondialisation* n° 7 : « Mondialisation et grands émergents : la concurrence de la Chine et de l'Inde détruit-elle les emplois ? »
- Septembre 2007 – *Expérimentation du vote par note et vote par approbation*
- Automne 2007 – *Scénarios énergétiques à l'horizon 2020 et 2050*
- Décembre 2007 – *Transport routier de marchandises* (rapport final)

## RÉSUMÉS DES ARTICLES

(français, anglais, espagnol, allemand)

## RÉSUMÉS

### ***Au service de la connaissance et du droit : le testing***

***Gwénaële Calvès***

Le *testing* ou « test de situation », apparu en Grande-Bretagne et aux États-Unis, connaît aujourd'hui un remarquable essor en France, dans un contexte d'intensification de la lutte contre les discriminations. Le *testing* comporte deux facettes, scientifique et judiciaire, qui ne progressent pas au même rythme. Chacune d'entre elles a ses enjeux et limites, illustrés par une série de contributions rassemblées dans ce dossier. Même si le *testing* n'est pas la panacée, c'est un champ de recherche et d'action que les pouvoirs publics ne doivent pas négliger.

*discriminations – expérimentation – droit pénal*

### ***Le test de situation dans le domaine de la discrimination à l'embauche aux États-Unis***

***Marc Bendick, Jr.***

Au cours des dix dernières années, plus de trente tests de situation ont été menés aux États-Unis sur l'origine ethnique, le sexe, l'âge, et sur les autres motifs de discrimination dans le marché du travail. Ces études ont notamment observé des comportements discriminants, conscients ou inconscients, de la part de 20 à 40 % des employeurs. Ces résultats ont influencé l'opinion publique et les politiques gouvernementales en rendant public et sensible le caractère récurrent de la discrimination. Ils ont aussi servi à changer les comportements des employeurs par le biais de recours légaux, et ils ont aidé à comprendre les processus organisationnels et psychologiques sous-tendant la discrimination. L'utilisation intensive de cette technique d'enquête peut contribuer de manière importante à la lutte contre les problèmes de discrimination à l'embauche dans les sociétés industrielles.

*minorités – origine ethnique – femmes – recrutement – stéréotypes – discrimination positive*

## **Les tribulations du testing en Belgique : quels enseignements ?**

**Véronique van der Plancke**

Alors que le *test de situation judiciaire* était explicitement consacré dans la loi belge de lutte contre les discriminations du 25 février 2003, on assiste à sa disparition textuelle dans le nouvel arsenal législatif du 10 mai 2007. Il est vrai que tant l'admissibilité du test de situation que la nécessité de l'encadrer d'une méthodologie rigoureuse, avaient soulevé des critiques de toute part. Les propriétaires et les employeurs y voyaient une technique d'infiltration et de délation tendant à leur ôter leur liberté contractuelle. Les organisations de défense de victimes de discrimination craignaient, en revanche, la caducité de l'outil tant il serait encadré de conditions rigides et coûteuses. En 2007, le législateur fit donc un pas de côté. Sans l'interdire, il préféra au « test de situation » les termes de test « de récurrence » et « de comparabilité », moins chargés symboliquement, bien que similaires en de nombreux points au procédé précédent. L'introduction, à titre exemplatif, de tests divers s'inscrit désormais dans un questionnement plus large : la clarification des éléments permettant au juge saisi de présumer l'existence d'une discrimination. Les interrogations méthodologiques soulevées par l'usage de tous ces tests ne sont à ce jour pas épuisées.

*testing judiciaire – réforme des législations belges anti-discrimination – charge de la preuve d'une discrimination directe – test de situation, test de récurrence et test de comparabilité – carence méthodologique – respect des droits fondamentaux*

## **Test de discrimination et preuve pénale**

**Frédéric Burnier et Brigitte Pesquié**

Depuis le vote de la loi sur l'égalité des chances en 2006, le test de discrimination peut servir de preuve devant le juge pénal. Les controverses sur la loyauté de ce mode de preuve ne sont plus de mise. Toutefois, le test ne sera qu'un renseignement ne permettant pas de convaincre s'il ne répond à un certain nombre d'exigences. La comparaison doit se faire entre des candidats objectivement semblables (mêmes expériences professionnelles, tenue similaire, etc.) et se présenter dans les mêmes circonstances et le même contexte. Il faut pouvoir démontrer que la cause de la rupture d'égalité est un motif discriminatoire. Surtout, la différence de traitement entre le candidat de référence et celui qui est susceptible d'être discriminé doit être constatée par des tiers neutres, faisant un constat objectif et rigoureux de ce qu'ils ont personnellement constaté.

*droit pénal – discrimination – procédure pénale – charge de la preuve – loyauté de la preuve*

## **PSA Peugeot Citroën face au testing**

**Daniel Bouchard**

PSA Peugeot Citroën a testé son processus de recrutement. Sept variables de discrimination ont été étudiées. Les résultats ont été satisfaisants dans l'ensemble. Plusieurs dispositions ont été prises en interne (formation des recruteurs, *curriculum vitae* anonyme, MRS, Assessment Centre) et en externe (vis-à-vis des zones urbaines sensibles, des travailleurs handicapés, des femmes) et sont accompagnées d'audits conduits par la Direction des ressources humaines et de contrôles effectués par le service recrutement lui-même.

*discrimination – emploi – recrutement*

## **La révision du budget de l'Union européenne : pour une analyse politique globale**

**Yves Bertoncini**

La prochaine révision du cadre financier européen doit inciter l'ensemble des parties prenantes et observateurs concernés à mieux intégrer l'ensemble des enjeux politiques sous-jacents. Enjeux financiers, en analysant les dépenses communautaires mais aussi les dépenses publiques nationales et les dépenses privées. Enjeux diplomatiques, en soulignant que le budget de l'Union européenne est d'abord un outil de redistribution entre États membres, y compris dans une logique de « juste retour ». Enjeux sociologiques, en tenant compte du nombre croissant d'acteurs impliqués dans la définition du budget communautaire, de leurs visions et intérêts divergents. Une telle vision globale paraît seule de nature à éclairer efficacement les futures négociations sur le budget de l'Union européenne.

*cadre financier européen – dépenses publiques agrégées – redistribution – juste retour – compromis politiques*

## **Protection sociale en Allemagne : une inégalité générationnelle croissante ?**

**Reinhold Sackmann**

Cet article porte sur les relations intergénérationnelles institutionnalisées, c'est à dire sur les relations anonymes, car les tensions sociales ont émergé dans ce domaine précis alors que les relations intergénérationnelles entre personnes se sont au contraire améliorées au cours des dernières décennies. Il est démontré que, particulièrement en Allemagne, les années de politique de préretraite ont résulté sans le vouloir au milieu des années 1990 en une crise financière et de légitimité majeure, caractérisée par une inégalité intergénérationnelle croissante. Les réformes intervenues ces dix dernières années, partiellement inspirées par le débat sur l'équité générationnelle, ont abouti à des mesures efficaces de lutte contre la crise financière. Les équilibres générationnels au sein du marché du travail et les réformes prévisibles dans le domaine des retraites ne sont cependant pas définitivement fixés. Cela pourrait marquer le début d'un changement dans l'idée directrice de la politique sociale, de la sécurité à la flexicurité.

*politique sociale – équité intergénérationnelle – retraite anticipée – politique de l'emploi – infrastructure sociale*

## **Vers une gestion interministérielle des sorties de conflits ?**

**Niagalé Bagayoko et Christophe Cazelles**

L'introduction d'instruments interministériels de gestion des sorties de conflits est considérée de manière croissante comme une nécessité par l'ensemble des acteurs gouvernementaux français. Pourtant, un certain nombre de rivalités bureaucratiques et institutionnelles freinent aujourd'hui encore les tentatives de réforme. Une mise en réseaux des instruments mobilisés, davantage que la mise en place d'un dispositif interministériel centralisé, apparaît aujourd'hui comme la voie la plus prometteuse.

*interministérialité – sortie de conflit – ministère des Affaires étrangères – développement – ministère de la Défense – coopération*

# SUMMARIES

## ***In the name of knowledge and the law: Testing***

***Gwénaële Calvès***

“Testing” or “situation tests”, which first appeared in Great Britain and the United States, are currently experiencing a boom in France in a context marked by the intensification of efforts against discrimination. Testing has two facets, scientific and legal, that are not progressing in sync. As illustrated in a series of contributions compiled in this dossier, each facet has its own issues and limitations. While testing is no panacea, it is an area for research and action that the authorities must not neglect.

*discrimination – testing – criminal law*

## ***Situation tests in employment discrimination in the United States***

***Marc Bendick, Jr.***

Over the past decade, more than 30 situation testing studies have been conducted in the USA on race, gender, age, and other forms of discrimination in the labor market. This research has typically documented discriminatory behavior, conscious or unconscious, by 20% to 40% of employers. These findings have influenced public opinion and government policy by publicizing the continued prevalence of discrimination in a particularly persuasive way. They have also been used to change employers’ behavior through legal action, and they have added to our understanding of the psychological and organizational processes of discrimination. Expanded use of this investigative technique can contribute importantly toward addressing the serious problem of employment discrimination in industrial societies.

*minorities – race – women – hiring – stereotypes – affirmative action*

## ***The tribulations of testing in Belgium: What lessons can be learned?***

***Véronique van der Plancke***

While judicial testing was explicitly established in the Belgian anti-discrimination laws of 25 February 2003, it disappeared from the statute books in new legislation dated 10 May 2007. It is the case that both the admissibility of situation tests and the need to incorporate them into a rigorous methodology had given rise to criticism from all sides. Proprietors and employers saw testing as a technique for infiltrating and informing on companies that would reduce their freedom of contract. Organisations for the defence of victims of discrimination, on the other hand, feared the end of the mechanism, as it would be accompanied by rigid and costly conditions. In 2007, the legislature took a sideways step. Without prohibiting the use of the term “situation test”, it expressed a preference for the terms “test of recurrence” and “test of comparability”, which are less laden in symbolic terms but are similar in many aspects to the previous term. For example, the introduction of various tests is now part of a broader questioning: the clarification of elements that allow for a presumption of the existence of discrimination. There are still more methodological questions to be raised by the use of all of these tests.

*“Judicial” testing – new Belgian anti-discrimination laws – burden of proof of a direct discrimination – test of situation, test of recurrence and test of comparability – methodological lack – respect of human rights*

## ***The discrimination test and criminal evidence***

***Frédéric Burnier and Brigitte Pesquié***

Since the vote on the equal opportunity law in 2006, the discrimination test can be used as evidence in court. Controversy surrounding the reliability of this method of establishing proof has subsided. However, the test is no more than a source of information that does not allow the user to provide convincing evidence if it does not meet certain requirements. The comparison must be between candidates who can objectively be considered similar (similar professional experience, similar performance, etc.) and find themselves in the same circumstances and context. It must be possible to show that the reason for the end of equality is discrimination. Above all, the difference in treatment given to the benchmark candidate and that susceptible to discrimination must be ascertained by neutral third parties, with an objective and rigorous verification of what these third parties have witnessed.

*criminal law – discrimination – criminal legal procedure – burden of proof – reliability of witnesses*

## ***PSA Peugeot Citroën in the face of testing***

***Daniel Bouchard***

PSA Peugeot Citroën has tested its recruitment process, studying seven discrimination variables. Overall, the results of the test were satisfactory. Several provisions were made internally (training for recruiters, anonymous curricula vitae, MRS, Assessment Centre) and externally (vis-à-vis sensitive urban areas, disabled workers, women) and were accompanied by audits conducted by the department of human resources and inspections conducted by the recruitment service itself.

*job discrimination – job – recruitment*

## ***The review of the budget of the European Union: For a global political analysis***

***Yves Bertoncini***

The imminent review of the European financial framework should encourage stakeholders and concerned observers to better integrate underlying political issues: financial issues, by analysing EU expenditures as well as national public expenditures and private expenditures; diplomatic issues, by emphasising that the budget of the European Union is first and foremost a mechanism for redistribution between Member States as part of a “fair return” philosophy; and sociological issues, by taking into account the growing number of agents involved in formulating the EU budget and their different visions and interests. Such a global vision would only appear likely to effectively enlighten future negotiations on the budget of the European Union.

*European financial framework – aggregate public expenditures – redistribution – fair return – political compromises*

## ***Social protection in Germany: Increasing generational inequality?***

***Reinhold Sackmann***

The article focuses on institutionalized generational relations, i.e. anonymous relations, because social tensions rose in this area whereas personal generational relations got

better during the last decades. It is shown that esp. in the German retirement policy decades of early retirement policy resulted non-intentionally in the mid 1990s in a major financial and legitimacy crisis that was characterised by rising generational inequity. Reforms during the last decade, in part inspired by a generational equity debate, resulted in effective measures countering the financial crisis. Generational imbalances within labor market law and more predictable reforms in pension system are still open for debate. This could be the beginning of a change of the guiding idea of social policy from security to flexicurity.

*social policy – generational equity – early retirement – labour market policy – social structure*

### ***Towards interministerial post-conflict management?***

***Niagalé Bagayoko and Christophe Cazelles***

The introduction of interministerial instruments for post-conflict management is increasingly considered a necessity by all agents in the French government. And yet, a number of bureaucratic and institutional rivalries are currently stifling attempts at reform. A networking of instruments mobilised, as well as the implementation of a centralised interministerial mechanism, would at present appear to be the most promising course of action.

*interministerial cooperation – post-conflict management – Ministry of Foreign Affairs – development – ministry of Defence – cooperation*

## **RESÚMENES**

### ***Al servicio del conocimiento y del derecho: las pruebas de discriminación***

***Gwénaële Calvès***

En la actualidad, el *testing* o “prueba de discriminación”, iniciado en Gran Bretaña y Estados Unidos, se está desarrollando considerablemente en Francia, en un contexto de intensificación de la lucha contra las discriminaciones. El *testing* implica dos facetas, una científica y una judicial, que no evolucionan al mismo ritmo. Cada una posee sus líneas de acción y sus límites, ilustrados mediante un conjunto de contribuciones reunidas en este estudio. Aunque el *testing* no constituya una solución definitiva, representa un campo de investigación y de acción que los poderes públicos deben tener en cuenta.

*discriminación – experimentación – derecho penal*

### ***La prueba de discriminación en el mercado laboral estadounidense***

***Marc Bendick, Jr.***

En la última década, se han llevado a cabo en Estados Unidos más de treinta pruebas de discriminación sobre el origen étnico, el género, la edad y otros motivos de discriminación en el mercado laboral. Estos estudios demuestran que existe un comportamiento discriminatorio por parte de entre un 20 y un 40% de las personas que participan en procesos de contratación. Estos resultados tuvieron una influencia

importante en la opinión pública y en las políticas gubernamentales, ya que se hicieron públicos y produjeron una sensibilización sobre la recurrencia de las prácticas discriminatorias. Asimismo, sirvieron para producir un cambio de comportamiento en los empresarios mediante recursos legales, y ayudaron a comprender los procesos organizacionales y psicológicos que se encuentran en la base de la discriminación. El empleo intensivo de esta técnica de investigación puede realizar una importante aportación a la lucha contra los problemas de discriminación laboral en las sociedades industriales.

*minorías – origen étnico – mujeres – contratación – estereotipos – discriminación positiva*

## **Las tribulaciones de la prueba de discriminación en Bélgica: algunas conclusiones**

**Véronique van der Plancke**

Aunque la *prueba de discriminación judicial* estaba consagrada de forma explícita en la ley belga de lucha contra las discriminaciones de 25 de febrero de 2003, asistimos hoy a su desaparición textual en el nuevo texto legislativo de 10 de mayo de 2007. Es cierto que tanto la admisibilidad de la prueba de discriminación como la necesidad de enfocarla con una metodología rigurosa habían suscitado numerosas críticas. Los propietarios y empresarios veían en ella una técnica de infiltración y de denuncia que podía limitar su libertad contractual. Por otra parte, las organizaciones de defensa de las víctimas de la discriminación temían que esta herramienta dejara de ser válida si comenzaba a desarrollarse con unas condiciones rígidas y costosas. Por tanto, en 2007, los legisladores decidieron dar un giro en su concepción de este procedimiento. Sin prohibirla, se prefirieron a “*test de situation*” (“prueba de discriminación”) los términos de prueba “*de réccurrence*” (“de recurrencia”) y “*de comparabilité*” (“de comparabilidad”), con una carga simbólica menor, aunque similares en varios puntos al procedimiento anterior. La introducción, como ejemplo, de diversos tipos de prueba genera desde entonces unos cuestionamientos más amplios: la clarificación de los elementos que permiten al juez suponer la existencia de una discriminación. Los planteamientos metodológicos surgidos por el empleo de todas estas pruebas aún no se han agotado.

*testing judicial – reforma de las legislaciones belgas contra la discriminación – carga de la prueba de una discriminación directa – prueba de situación, prueba de recurrencia y prueba de comparabilidad – carencia metodológica – respeto a los derechos humanos*

## **Prueba de discriminación y prueba penal**

**Frédéric Burnier y Brigitte Pesquié**

Desde la votación de la Ley francesa de Igualdad de Oportunidades en 2006, la prueba de discriminación puede actuar como prueba ante un juez penal. Las controversias sobre la fiabilidad de este tipo de prueba ya no se plantean. Sin embargo, la prueba constituirá tan sólo una información sin poder de convicción si no respeta cierto número de exigencias. La comparación debe realizarse entre candidatos objetivamente similares (mismas experiencias profesionales, vestimenta similar, etc.) y presentarse

en las mismas circunstancias y en el mismo contexto. Es necesario poder demostrar que la causa de la ruptura de la igualdad es un motivo discriminatorio. Es importante que la diferencia en el trato al candidato de referencia y al que podría sufrir una discriminación sea constatada por terceros neutros, que deben redactar un acta objetiva y rigurosa sobre lo que han constatado personalmente.

*derecho penal – discriminación – procedimiento penal – carga de la prueba – fiabilidad de la prueba*

## **PSA Peugeot Citroën frente a la prueba de discriminación**

**Daniel Bouchard**

PSA Peugeot Citroën ha puesto a prueba su procedimiento de contratación. Se han estudiado siete variables de discriminación. Los resultados globales han sido satisfactorios. Se han aplicado varias disposiciones tanto a escala interna (formación del personal encargado de la contratación, *curriculum vitae* anónimo, método de contratación mediante estimulación o MRS, Centros de Evaluación) como externa (con respecto a las zonas urbanas sensibles, los trabajadores discapacitados o las mujeres). Dichos procedimientos se acompañan de auditorías llevadas a cabo por la dirección de recursos humanos y de controles realizados por el mismo servicio de contratación.

*discriminación – empleo – contratación*

## **La revisión del presupuesto de la Unión Europea: por un análisis político global**

**Yves Bertoncini**

La próxima revisión del marco financiero europeo debe incitar a todas las partes implicadas y observadores a integrar de forma más adaptada el conjunto de desafíos políticos subyacentes. Desafíos financieros, mediante el análisis de los gastos comunitarios pero también de los gastos públicos nacionales y de los gastos privados. Desafíos diplomáticos, señalando que el presupuesto de la Unión Europea constituye en primer lugar una herramienta de redistribución entre Estados Miembros, entendido en una lógica de “justa compensación”. Desafíos sociológicos, al tener en cuenta el creciente número de actores implicados en la determinación del presupuesto comunitario, sus visiones e intereses divergentes. Una visión global concebida de esta forma contribuirá eficazmente a facilitar las negociaciones futuras sobre el presupuesto de la Unión Europea.

*marco financiero europeo – gasto público agregado – redistribución – justa compensación – compromisos políticos*

## **Protección social en Alemania: ¿una desigualdad generacional creciente?**

**Reinhold Sackmann**

Este artículo estudia las relaciones intergeneracionales institucionalizadas, es decir, las relaciones anónimas, ya que las tensiones sociales han surgido en este campo concreto cuando las relaciones intergeneracionales entre personas, por el contrario, han mejorado en las últimas décadas. Se ha demostrado que los años de políticas de prejubilación, en especial las desarrolladas en Alemania durante los años

noventa, han creado, sin quererlo, una importante crisis financiera y de legitimidad caracterizada por una desigualdad intergeneracional creciente. Las reformas llevadas a cabo en la última década, surgidas parcialmente a partir del debate sobre la equidad generacional, han dado como resultado medidas eficaces de lucha contra la crisis financiera. Sin embargo, los equilibrios generacionales en el mercado laboral y las previsibles reformas en el campo de las jubilaciones aún no han sido fijados de forma definitiva. Esto podría marcar el comienzo de un cambio en la idea que rige la política social, de la seguridad a la *flexiguridad*.

*política social – equidad intergeneracional – jubilación anticipada – política laboral – infraestructura social*

## **¿Hacia una gestión interministerial de la solución de conflictos?** **Niagalé Bagayoko y Christophe Cazelles**

Cada vez en mayor medida, la introducción de herramientas interministeriales de gestión de la solución de conflictos se considera una necesidad para el conjunto de actores gubernamentales franceses. Sin embargo, aún hoy numerosas rivalidades burocráticas e institucionales ponen un freno a las tentativas de reforma. En la actualidad, la creación de una red de las herramientas movilizadas, más que el desarrollo de un dispositivo interministerial centralizado, parece constituir la vía más prometedora.

*cooperación interministerial – solución de conflictos – Ministerio de Asuntos Exteriores – desarrollo – Ministerio de Defensa – cooperación*

## ZUSAMMENFASSUNGEN

### **Im Dienst der Kenntnis und des Rechts: das Testing** **Gwénaële Calvès**

Das *Testing* oder « Situationstest », aufgekomen in Großbritannien und in den USA, erfährt heute in Frankreich einen beachtlichen Aufschwung vor dem Hintergrund einer intensivierten Diskriminierungsbekämpfung. Das *Testing* umfasst zwei Facetten, wissenschaftlich und vor Gericht, die sich beide nicht im gleichen Rhythmus verbreiten. Jede hat ihre Probleme und Grenzen, veranschaulicht durch eine Reihe von Beiträgen in dieser Unterlage. Selbst wenn das *Testing* nicht das Allheilmittel ist, so handelt es sich um ein Forschungs- und Aktionsfeld, das die staatlichen Stellen nicht vernachlässigen dürfen.

*Diskriminierungen – Experimentieren – Strafrecht*

## **Der Situationstest auf dem Gebiet der Diskriminierung bei Stellenbewerbungen in den USA**

**Marc Bendick, Jr.**

Im Laufe der letzten zehn Jahre wurden in den USA mehr als dreißig Situationstests in Bezug auf ethnische Herkunft, Geschlecht, Alter und andere Diskriminierungsgründe auf dem Arbeitsmarkt durchgeführt. Diese Studien beobachteten insbesondere diskriminierendes Verhalten, ob bewusst oder unbewusst, bei 20 bis 40 % der Arbeitgeber. Diese Ergebnisse beeinflussten die öffentliche Meinung und die Regierungsmaßnahmen, indem sie den wiederkehrenden Charakter der Diskriminierung publik und wahrnehmbar machten. Sie dienten auch dazu, das Verhalten der Arbeitgeber auf dem Umweg über Rechtsmitteleinlegungen zu ändern und halfen dabei, die der Diskriminierung zugrunde liegenden organisatorischen und psychologischen Abläufe zu verstehen. Der intensive Gebrauch dieser Erhebungstechnik kann in bedeutsamer Weise zur Bekämpfung der Diskriminierungsprobleme bei Stellenbewerbungen in gewerblichen Unternehmen beitragen.

*Minoritäten – ethnische Herkunft – Frauen – Personaleinstellung – Stereotypen – positive Diskriminierung*

## **Missgeschicke des Testing in Belgien: welche Lehren?**

**Véronique van der Plancke**

Während der *Situationstest vor Gericht* im belgischen Gesetz über Diskriminierungsbekämpfung vom 25. Februar 2003 ausdrücklich verankert war, erlebt man sein wörtliches Verschwinden im neuen Gesetzesarsenal vom 10. Mai 2007. Es stimmt, dass sowohl die Zulässigkeit des Situationstests als auch die Notwendigkeit, ihn mit einer strikten Methodologie zu umgeben, allseits Kritik hervorrief. Eigentümer und Arbeitgeber sahen darin eine Infiltrations- und Denunziationstechnik mit Tendenz, ihnen ihre Vertragsfreiheit zu entziehen. Die für Diskriminierungsopfer tätigen Organisationen fürchteten hingegen die Hinfälligkeit des Mittels, sobald es durch starre und kostspielige Bedingungen umrahmt wäre. Im Jahre 2007 machte der Gesetzgeber somit einen Seitenschritt. Ohne ihn zu untersagen, zieht er dem « Situationstest » die Ausdrücke « Rekursions- » und « Vergleichbarkeitstest » vor, weniger symbolisch belastet, obwohl mit der vorherigen Methode in vielen Punkten gleichartig. Die beispielhafte Einführung von diversen Tests steht fortan im Zusammenhang mit umfassenderen Fragestellungen: die Aufhellung von Elementen, die dem angerufenen Richter ermöglicht, das Vorhandensein einer Diskriminierung zu vermuten. Die durch den Gebrauch aller jener Tests aufgeworfenen methodologischen Fragen sind bis heute noch nicht erschöpfend behandelt.

*Testing vor Gericht – Reform der belgischen Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung – Beweislast einer direkten Diskriminierung – Situations-, Rekursions- und Vergleichbarkeitstest – methodologische Unzulänglichkeit – Beachtung der Grundrechte*

## **Diskriminierungstest und strafrechtlicher Beweis**

**Frédéric Burnier und Brigitte Pesquié**

Seit Verabschiedung des Gesetzes über Chancengleichheit im Jahre 2006 kann der Diskriminierungstest als Beweis vor dem Strafrichter dienen. Die Kontroversen über die Redlichkeit dieses Beweismittels sind nicht mehr zeitgemäß. Der Test bleibt jedoch nur

eine Information ohne Überzeugungskraft, wenn er nicht bestimmten Anforderungen entspricht. Der Vergleich muss zwischen objektiv gleichwertigen Kandidaten (gleiche berufliche Erfahrungen, vergleichbares Benehmen usw.) stattfinden und sich unter den gleichen Umständen und im gleichen Zusammenhang abspielen. Man muss beweisen können, dass der Grund des Gleichheitsverstoßes ein diskriminierendes Motiv ist. Vor allem muss der Behandlungsunterschied zwischen dem Bezugs- und dem eventuell diskriminierten Kandidaten durch neutrale Dritte festgestellt werden, die ein objektives und gewissenhaftes Protokoll darüber abliefern, was sie persönlich feststellten.

*Strafrecht – Diskriminierung – Strafprozess – Beweislast – Redlichkeit des Beweises*

## **PSA Peugeot Citroën und Testing**

**Daniel Bouchard**

PSA Peugeot Citroën testete seinen Einstellungsprozess. Sieben Diskriminierungsvariablen wurden studiert. Die Ergebnisse waren insgesamt zufrieden stellend. Mehrere Verfügungen wurden intern (Schulung der Personalmanager, anonymer *Curriculum Vitae*, MRS, Assessment Centre) und extern (im Hinblick auf sensible Stadtzonen, behinderte Arbeitnehmer, Frauen) getroffen und werden von Überprüfungen der Personaldirektion und Kontrollen durch die Personaleinstellungsabteilung selbst begleitet.

*Diskriminierung – Beschäftigung – Personaleinstellung*

## **Revision des EU-Budgets: hin zu einer umfassenden Politikanalyse**

**Yves Bertoncini**

Die nächste Revision des europäischen Finanzrahmens muss alle Beteiligten und betroffenen Beobachter dazu anregen, die Gesamtheit der unterschweligen politischen Probleme besser zu integrieren. Finanzielle Probleme durch Analyse der Gemeinschaftsausgaben, aber auch der nationalen öffentlichen und der privaten Ausgaben. Diplomatische Probleme durch Betonung, dass das Budget der EU zuerst ein Mittel der Umverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten ist, mit einbezogen in eine Logik des « angemessenen Mittelrückflusses ». Soziologische Probleme durch Berücksichtigung der wachsenden Zahl der Akteure, die in die Definition des Gemeinschaftsbudgets verwickelt sind, ihrer Vorstellungen und auseinander laufenden Interessen. Ein solches Gesamtbild scheint allein geeignet zu sein, die zukünftigen Verhandlungen über das EU-Budget wirksam klarzulegen.

*europäischer Finanzrahmen – öffentliche Gesamtausgaben – Umverteilung – angemessener Mittelrückfluss – politische Kompromisse*

## **Soziale Sicherung in Deutschland: eine zunehmende Generationenungleichheit?**

**Reinhold Sackmann**

Dieser Artikel bezieht sich auf die institutionalisierten Intergenerationenbeziehungen, d. h. auf die anonymen Beziehungen, da die sozialen Spannungen auf diesem eindeutigen Gebiet zutage traten, wohingegen sich die Intergenerationenbeziehungen

zwischen Personen im Laufe der letzten Jahrzehnte verbesserten. Es wird gezeigt, dass besonders in Deutschland die Jahre der Frühverrentungspolitik, ohne es zu wollen, in der Mitte der 90er Jahre in eine größere Finanz- und Legitimitätskrise mündeten, gekennzeichnet durch eine wachsende Ungleichheit zwischen den Generationen. Die in diesen letzten zehn Jahren eingetretenen Reformen, teilweise inspiriert durch die Debatte über die Generationengerechtigkeit, führten zu wirksamen Maßnahmen der Bekämpfung der Finanzkrise. Die Generationengleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt und die vorhersehbaren Reformen bei den Renten sind jedoch nicht endgültig fixiert. Dies könnte den Beginn eines Wandels in den Leitvorstellungen der Sozialpolitik bedeuten, und zwar weg von der allgemeinen Sicherheit und hin zu mehr Kündigungserleichterungen für Arbeitgeber (Flexibilität) und hohen Abfindungssummen für die Arbeitnehmer (Sicherheit).

*Sozialpolitik – Generationengerechtigkeit – Frührente – Beschäftigungspolitik – Sozialstruktur*

### ***Hin zur einer interministeriellen Steuerung der Konfliktbelegungen ? Niagalé Bagayoko und Christophe Cazelles***

Die Einführung interministerieller Instrumente der Konfliktbeilegung wird in zunehmender Weise seitens aller französischen Regierungsakteure als Erfordernis angesehen. Jedoch bremsen heute noch manche bürokratischen und institutionellen Rivalitäten die Reformversuche. Eine Vernetzung der mobilisierten Instrumente mehr als die Einführung eines zentralisierten interministeriellen Apparats erscheint heute als der aussichtsreichste Weg.

*Interministerialität – Konfliktbeilegung – Außenministerium – Entwicklung – Verteidigungsministerium – Kooperation*

## NOTICES BIOGRAPHIQUES DES AUTEURS



**Niagalé Bagayoko** est docteur en science politique, chercheur à l'Institute of Development Studies (IDS, université du Sussex). Ses recherches actuelles portent sur les concepts de cultures stratégiques et tactiques dans les contextes européens et africains, la réforme du secteur de sécurité dans le monde francophone ainsi que sur les processus interagences de gestion des conflits. Elle est l'auteur de l'ouvrage *Afrique : les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 2003. Elle a également publié en collaboration avec Bernard Hours, *États, ONG et production des normes sécuritaires dans les pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, décembre 2005, ainsi que *Les officiers français et la construction européenne : l'europanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Paris, Les Documents du C2SD, février 2006.



**Marc Bendick, Jr.** est titulaire d'un Ph. D. en économie de l'université du Wisconsin. Basé depuis trente ans à Washington, il est chercheur et analyste en politiques publiques sur les questions de la pauvreté, du sous-emploi et de la discrimination aux États-Unis. Il est l'auteur de plus d'une centaine de productions académiques et conseille certains des plus grands employeurs américains sur la gestion de la diversité au sein de leurs personnels ; il est également fréquemment requis comme expert dans des affaires d'actions collectives contre des discriminations dans le cadre professionnel. Depuis 1984, Marc Bendick est *Principal* dans le cabinet Bendick and Egan Economic Consultants, situé à Washington.



**Yves Bertoncini** est chargé de mission « Europe et Stratégie de Lisbonne » au département Affaires économiques et financières du Centre d'analyse stratégique et administrateur de la Commission européenne (en disponibilité). Il enseigne les questions européennes à l'IEP Paris et à l'ENA. Il a notamment publié un essai consacré à la démocratisation de l'Union européenne (*Europe : le temps des fils fondateurs*, Paris, Michalon, 2005), deux notes de la Fondation Robert Schuman consacrées à l'influence française au Parlement européen (2004) et à la Constitution européenne (2005), ainsi que de nombreux articles sur l'Europe (*Le Débat*, *L'Opinion européenne en 2007*, *American Foreign Policy Interests*, etc.).



**Daniel Bouchard** est responsable du service gestion des compétences et recrutement de PSA Peugeot Citroën. De formation École supérieure de commerce, il a partagé sa carrière entre le conseil (Hay, Hewitt) et la grande entreprise (IBM, PSA Peugeot Citroën). Dans le cadre de ses activités de conseil, il a travaillé dans des environnements internationaux pour des entreprises de tous secteurs et de toutes cultures. Depuis plus de dix-huit ans, il travaille sur le sujet des compétences et les processus de sélection et d'orientation qui y sont associés.

---



**Frédéric Burnier** est inspecteur du travail. Il est coordinateur des enquêtes à la direction juridique de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

---



**Gwénaële Calvès**, professeur de droit public à l'université de Cergy-Pontoise, est directrice scientifique du Centre d'analyse stratégique et chef du département Institutions et Société. Avec Daniel Sabbagh, elle anime au Centre d'études et de recherches internationales (CERI) le groupe de recherche « politiques anti-discriminatoires ».

---



**Christophe Cazelles** est saint-cyrien (1990-1993, promotion général Guillaume), titulaire d'un DESS de communication institutionnelle et breveté du Collège interarmées de Défense (2004-2005). Après avoir passé dix ans dans les forces à des postes opérationnels, il est aujourd'hui adjoint du département Institutions et Société du Centre d'analyse stratégique. Il s'intéresse en particulier à l'évolution des institutions liées à la sécurité européenne. Il a notamment dirigé des travaux consacrés à l'action de l'Europe en Afrique dans le domaine de la sécurité. Les actes d'un colloque consacré à ce thème ont été publiés dans la collection *Rapports et Documents* du Centre d'analyse stratégique.

---



**Brigitte Pesquié** est chargée d'enseignement à l'Institut d'études judiciaires de Paris-I (Panthéon-Sorbonne). Elle est chef du service pénal à la direction juridique de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).



**Aude Rousselot** est diplômée de Sciences Po et du Collège de Bruges. Elle s'intéresse particulièrement aux questions européennes et de coopération institutionnelle. Après avoir travaillé à la Représentation de la Commission européenne à Paris puis à la Fondation pour le développement économique à Istanbul, elle est actuellement chargée de mission pour l'activité éditoriale et le suivi des homologues étrangers au Centre d'analyse stratégique. Elle est rédactrice en chef de la revue *Horizons stratégiques*.



**Reinhold Sackmann** est professeur de sociologie à l'université Martin-Luther de Halle-Wittenberg. Il est né à Passau en 1959. Il a étudié puis travaillé à l'université de Brême, à l'université du Saarland à Saarbruck et à l'université libre de Berlin. Ses recherches portent sur les relations entre les générations, les changements dans les trajectoires de vie, l'internationalisation de l'éducation, les marchés de l'emploi public et les évolutions démographiques. Il a notamment publié *Konkurrierende Generationen auf dem Arbeitsmarkt* (1998), *Lebenslaufanalyse und Biografieforschung* (2007) et *Die Generation der Wende* (2000).



**Véronique van der Plancke** est rattachée au Centre de philosophie du droit de l'université de Louvain (UCL) où elle accomplit une thèse de doctorat consistant en une étude comparative (Canada, États-Unis, Union européenne) et interdisciplinaire des normes anti-discriminatoires dans l'emploi. Elle est également chercheuse au Centre interdisciplinaire droits fondamentaux et lien social de l'université de Namur (FUNDP) et avocate au Barreau de Bruxelles. Outre la discrimination, ses recherches portent principalement sur le respect des droits de l'Homme par les entreprises multinationales, et le droit à la sécurité sociale des (ex-)détenus.