

LA LETTRE N°13

■ Éditorial

La règle de droit entre efficacité et légitimité

Sous la direction de
Frédéric ROUVILLOIS

■ Patrick LONGUET p. 3

L'efficacité de la norme :
le point de vue de l'Union
européenne

■ Christine GAVINI p. 7

L'efficacité des normes :
le point de vue des sociologues

■ Marie-Laure BASILIEN-GAINCHE p. 8

Les normes juridiques
et leur efficacité

■ Marie-Anne FRISON-ROCHE p. 10

L'efficacité des décisions
en matière de concurrence :
notions, critères, typologie

■ Cristian POPESCU p. 14

Légitimité versus efficacité
du pouvoir

■ ACTUALITÉS p. 16

L'affaire du lundi de Pentecôte, qui semble avoir stupéfait nombre de nos partenaires européens, illustre en fait à merveille le phénomène majeur dont il sera question dans cette *Lettre* : l'émergence d'un nouvel impératif juridique, l'efficacité de la norme, et les conditions techniques de réalisation de cet impératif : comment rendre une règle de droit efficace ?

Pour revenir au lundi de Pentecôte 2005, ou plus exactement à la loi, constamment mise en avant par le Premier ministre, qui en a fait une « journée de solidarité » non rémunérée pour les salariés, nul doute qu'il s'agit bien d'une règle légitime. Légitime dans sa forme, puisque la loi du 30 juin 2004 « relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées » a été régulièrement adoptée par la représentation parlementaire démocratiquement élue. Mais cette loi est aussi légitime au fond, nul ne pouvant contester l'utilité des objectifs visés – améliorer la prise en charge des personnes dépendantes à travers une « solidarité active » – ni leur conformité à l'intérêt général. À cet égard, le Premier ministre avait donc parfaitement raison d'exiger que « la loi, votée par le Parlement, soit appliquée par tous : c'est une pratique républicaine ».

Mais voilà : il ne suffit pas, il ne suffit plus qu'une règle soit légitime, juste, ni qu'elle ait été adoptée dans les formes juridiquement requises par les autorités compétentes. Il faut encore qu'elle soit efficace, ce qui implique en particulier qu'elle soit correctement et effectivement appliquée par ses destinataires ; et pour cela, il faut qu'au préalable ces derniers l'aient jugée acceptable. Ce que les théoriciens du droit appellent classiquement l'effectivité – le fait que les prescriptions énoncées dans une norme soient vraiment respectées – est à la fois un aspect et une condition essentielle de son efficacité, puisqu'une règle mal appliquée sera par définition inefficace.

Certes, il a toujours existé, dans toutes les branches du droit et à tous les niveaux de la hiérarchie des normes, des règles inefficaces, car perçues par leurs destinataires comme inapplicables, inadaptées ou inopportunes. Mais une telle situation, si elle n'est pas nouvelle, paraît aujourd'hui encore plus inadmissible que par le passé, encore plus préjudiciable à l'autorité de l'auteur de la règle et à la crédibilité globale du système juridique. Les normes d'origine étatique peuvent d'ailleurs d'autant moins se permettre d'être inefficaces qu'elles se trouvent désormais confrontées à une concurrence polymorphe, notamment avec des règles européennes ou locales, en vertu du principe de subsidiarité.

Or, précisément, c'est exclusivement en fonction de considérations d'efficacité que le principe de subsidiarité attribue des compétences et des pouvoirs à tel niveau ou à tel autre, l'objectif étant de permettre au niveau le plus efficace de prendre la décision. Mais alors, comment parvenir à assurer à la règle de droit une certaine efficacité ? Là encore, la loi du 30 juin 2004 instituant une journée de solidarité nous laisse entrevoir quelques pistes intéressantes.

Pour rendre une norme efficace, on pourra intervenir à deux moments successifs, en amont de son édicton, puis en aval de celle-ci.

En amont, lors de son élaboration, il demeure indispensable d'éviter des lois trop nombreuses, au contenu trop général, aux prescriptions obscures, incertaines ou exagérément complexes : nul n'est censé ignorer la loi, certes, mais à condition qu'elle-même réponde aux « objectifs à valeur constitutionnelle » d'accessibilité et d'intelligibilité. En outre, il semble aujourd'hui plus indispensable que jamais d'associer, autant que faire se peut, les futurs destinataires de la règle à son élaboration : une pratique de plus en plus courante en droit du travail, mais qui semble avoir été quelque peu négligée en l'espèce - peut-être par souci de donner la réponse la plus rapide possible à un problème urgent. Une insuffisante concertation qui explique sans doute les sondages massivement hostiles à cette mesure et, en définitive, le comportement d'un pourcentage notable des salariés. De nos jours, qu'on le veuille ou non, concertation et négociation s'avèrent souvent indispensables à l'efficacité de la norme - comme on l'a déjà souligné, dans d'autres travaux de la Fondation pour l'innovation politique, à propos du service garanti.

Mais il ne suffit pas d'agir en amont, lors de l'élaboration de la règle ; il faut également agir en aval, une fois cette règle mise en application, et notamment en instaurant des procédures d'évaluations *ex post*, qui permettront, par la suite, de retoucher les dispositions légales et de mieux adapter le dispositif à la réalité. C'est d'ailleurs dans cette perspective que le Premier ministre a chargé une mission, présidée par le député-maire d'Antibes Jean Leonetti, d'évaluer les résultats de cette « Journée de solidarité 2005 » afin de pouvoir, sur cette base, redéfinir les modalités des prochaines. D'emblée, le responsable de la mission a d'ailleurs souligné qu'il faudrait sans doute envisager un traitement plus souple de la question, et évoqué la possibilité de propositions alternatives : des propositions plus concertées, plus négociées et donc mieux acceptées, et plus efficaces.

Et l'on en revient à notre point de départ : désormais, on ne peut plus se permettre de rester fermement campé sur une règle, si légitime soit-elle. Lorsque celle-ci ne produit pas, ou ne produit plus, pour une raison ou pour une autre, les effets escomptés, il est indispensable d'en tenir compte, et de la modifier. Aujourd'hui, l'efficacité est devenue un impératif et un enjeu majeur, qui devrait conduire, à terme, à repenser et à réformer les modes de production des règles.

LA LETTRE DE LA FONDATION POUR L'INNOVATION POLITIQUE

Directeur de publication :

Jean-Didier Vincent

Rédacteurs en chef :

Franck Debié, Pierre-François Mourier

Secrétaire de rédaction :

Lucie Fougeron

**Pour recevoir les prochains
numéros de la Lettre mensuelle,
merci de nous adresser
votre demande accompagnée
de vos coordonnées**

par fax : 01 44 18 37 65

par courrier :

Fondation pour l'innovation politique
53, quai d'Orsay - 75007 Paris - France

par e-mail : contact@fondapol.org

Les propos reproduits dans ce numéro l'ont été librement ; ils n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Fondation pour l'innovation politique.

Frédéric ROUVILLOIS | Conseiller de la Fondation pour l'innovation politique
Professeur agrégé de droit public, université Paris V



■ Patrick LONGUET

Ancien fonctionnaire au Parlement européen, il achève une thèse de doctorat consacrée aux partis politiques européens (université Paris I) et a enseigné le droit communautaire, notamment à l'université du Havre. Auteur de nombreux articles sur les institutions européennes, en particulier « Peut-on réduire l'abstention aux élections européennes ? » (*in* C. Boutin et F. Rouvillois, *L'abstention électorale, apaisement ou épuisement ?*, F.-X. de Guibert, 2002), et d'une étude, avec Anne Paynot : *Le référendum européen : espoir ou utopie ?* (Fondation pour l'innovation politique, mars 2005).

L'efficacité de la norme : le point de vue de l'Union européenne

Volontiers présentée comme l'archétype même de la bureaucratie tatillonne, l'Union européenne ne pouvait évidemment pas échapper au questionnement sur l'efficacité des nombreuses normes qu'elle édicte. En d'autres termes, s'il est exact que cette question de l'efficacité des normes « tend à acquérir une place de tout premier plan [...] » et « semble avoir acquis une ampleur inédite »¹ ces dernières années en droit interne, ce problème s'est posé très tôt dans le cadre de la construction communautaire.

Pour l'Union européenne, exiger que ses actes juridiques produisent les effets escomptés par leurs auteurs, qu'ils remplissent les buts fixés par ceux-ci ne relève pas d'un simple effet de mode. Même si l'on observe un renouveau de la réflexion sur le sujet², l'efficacité des règles est une préoccupation constante au niveau européen. Pour une « forme d'organisation politique qui ne ressemble à rien de ce qui a été fait jusqu'à présent dans le monde »³ et qui entre directement en concurrence avec les États qui la compose, l'efficacité normative, et plus largement l'efficacité de ses politiques, est à proprement parler une question existentielle. Dépourvue de toute « substance politique » propre, la construction européenne, entreprise foncièrement abstraite pour le commun des mortels, n'a de visibilité et de crédibilité auprès des peuples qu'à travers ses « réalisations concrètes ». Ici peut-être plus qu'ailleurs, efficacité de la norme et légitimité du système entretiennent donc un rapport intime. Intime certes, mais aussi complexe, dans la mesure où l'ardente obligation d'efficacité assignée aux règles juridiques a progressivement changé de statut : au départ source de la légitimité technocratique de l'Union, elle a progressivement été ramenée au rang de simple composante de sa légitimité démocratique.

L'efficacité de la norme communautaire, source de la légitimité technocratique

Condition nécessaire à l'accomplissement du projet européen tel qu'il fut pensé et mis en œuvre par les pères fondateurs, l'efficacité de la norme communautaire va aussitôt être recherchée par les institutions européennes.

L'efficacité exigée

« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait »⁴. C'est bien le fonctionnalisme des débuts qui explique l'importance immédiatement accordée à l'efficacité de la norme. Construire l'Europe par des réalisations concrètes signifiait, dans l'esprit des pères fondateurs, introduire le projet d'intégration européenne dans les États membres, faire en sorte que les peuples y consentent, qu'il devienne, grâce au développement de politiques publiques communautaires spécifiques, un objet domestique. Plus précisément, c'est la plus-value apportée par ces politiques communautaires qui devait amorcer le mouvement d'adhésion au projet européen - idée d'ailleurs encore récemment rappelée par le Parlement européen pour lequel « le degré de légitimation et d'acceptation de l'Union européenne dépend dans une grande mesure de l'efficacité de ses décisions »⁵.

C'est à cette logique qu'a parfaitement répondu, par exemple, la politique communautaire de la concurrence – l'une des politiques de l'Union les plus efficaces jusqu'à présent⁶. Objet de toutes les critiques durant la campagne référendaire française sur le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, les règles communautaires en la matière ne considèrent pourtant pas la concurrence comme une fin en soi mais seulement comme une condition nécessaire à la réalisation du marché intérieur, marché qui doit lui-même contribuer à la réalisation d'une « Union sans cesse plus étroite ».

L'efficacité recherchée

Dans ces conditions, permettre à la norme communautaire de déployer l'intégralité de ses effets dans les ordres juridiques nationaux est très vite apparu comme un réquisit fondamental à l'origine d'un droit de l'intégration tout à fait original. Sans négliger la phase d'élaboration, c'est en premier lieu au stade de l'application que les efforts des institutions communautaires vont se concentrer. Immédiatement applicables⁷, dotées de l'effet direct⁸ et ayant la primauté des droits nationaux⁹, les normes communautaires acquièrent une force de pénétration hors du commun, et ce justement afin de décupler leur efficacité. Ainsi, illustration de la fameuse interprétation téléologique des traités « qui conduit le juge communautaire à faire prévaloir en toute occasion la finalité supranationale, supposée ou

avérée, des dispositions normatives »¹⁰, en consacrant l'effet direct de certaines directives, la Cour de justice érige, à côté des États, les agents économiques au rang d'acteurs de l'application de la norme communautaire et, par voie de conséquence, les désigne comme des artisans de la réalisation du marché intérieur.

Parée de tous les attributs indispensables à son application rapide et intégrale, le droit communautaire sera un puissant instrument d'intégration, puissance qui, encore une fois, découle de son efficacité, c'est-à-dire de sa capacité à produire tous les effets attendus par les institutions européennes. Qu'il soit originaire ou dérivé, l'acquis communautaire irrigue désormais l'ensemble des droits nationaux et son application a souvent bouleversé des pans entiers de la législation jadis en vigueur dans les États membres. Pour reprendre ici l'exemple de la politique de la concurrence, nul ne peut contester le fait que le droit communautaire a largement contribué à la formation d'une nouvelle « culture de la concurrence » au sein du marché unique.

En revanche, ainsi que le démontrent (par l'absurde) les récentes polémiques autour de la politique communautaire de la concurrence, force est de constater que la légitimation attendue fait cruellement défaut. Précisons le propos : l'efficacité de la norme communautaire confère assurément à l'Union européenne une légitimité de type technocratique - les destinataires d'une norme communautaire (parfois éminemment complexe) reconnaissent volontiers ses qualités techniques - mais, sans doute est-ce là un effet pervers (et donc inattendu) du processus normatif européen, les peuples, eux, la reçoivent comme une charge d'autant plus lourde qu'elle est techniquement efficace¹¹... L'efficacité de la règle s'apprécie différemment selon le point de vue, technocratique ou démocratique, retenu.

L'efficacité de la norme communautaire, composante de la légitimité démocratique

Le projet fondateur « a été conçu comme un moyen de rationaliser le pouvoir au profit d'experts et de techniciens dans l'espoir d'affranchir la prise de décision des contingences de la vie politique »¹². Volontairement tenus à l'écart de la prise de décision au niveau communautaire, les peuples étaient cependant supposés souscrire au fameux projet grâce aux bénéfices (paix, prospérité économique, etc.) qu'ils tireraient de sa réalisation. Spectateur, à défaut d'être acteur du processus, le citoyen européen ne pouvait normalement que saluer les réussites - les réalisations concrètes de l'Europe communautaire - et en tirer profit. Pourtant, en dépit de ses incontestables succès¹³, la construction européenne apparaît depuis maintenant une quinzaine d'années comme un phénomène radicalement étranger aux citoyens - un processus

qui s'accomplit sans leur soutien, indépendamment de leur participation et de leur consentement -, voire comme une contrainte souvent insupportable. Confrontée à ce déficit politique¹⁴, l'Union européenne a alors tenté de réconcilier efficacité et démocratie. C'est dans cette perspective nouvelle que la pratique de la concertation a été renforcée et que des principes nouveaux¹⁵ ont été adoptés.

L'amélioration de la concertation

C'est à n'en point douter l'une des caractéristiques les plus marquantes du processus décisionnel communautaire : reconnu et encadré, le *lobbying* a toujours été appréhendé, à Bruxelles, comme un instrument de corégulation légitime, car de nature à améliorer l'efficacité des normes.

Au départ, ainsi que le soulignait Paul Claeys, « la Commission et le Parlement de Strasbourg se devaient d'acquiescer l'expérience qui leur faisait défaut en pratiquant une osmose permanente avec la société civile, *via* les *lobbies*. Aujourd'hui encore, c'est grâce à ces derniers qu'ils pallient leurs carences en effectifs et en expertise. Les groupes d'intérêts constituent des dossiers pour la Commission, qui sont une sorte de "pré-mâché" plus ou moins objectif »¹⁶. Chronologiquement, la première justification du *lobbying* est donc de nature strictement technique : la participation à l'élaboration des politiques et des normes communautaires d'intervenants extérieurs doit apporter aux institutions européennes (qui légifèrent dans des domaines très spécialisés) l'information « utile »¹⁷ qu'elles ne pourraient acquiescer autrement. Ce faisant, cette coopération entre les institutions européennes et les groupes d'intérêts permet aux premières de fonctionner de façon « optimale »¹⁸ et d'ajuster au mieux leurs décisions. « Le *lobbying*, résume fort justement Jacques Floch, est considéré à Bruxelles comme un élément fonctionnel et indispensable du système ; c'est un processus essentiel pour le développement des politiques de la Commission et ses fonctionnaires reconnaissent la nécessité de cet apport extérieur. Il en est de même au Parlement européen où les députés ont souvent besoin des groupes d'intérêts pour être informés ; la multiplicité des *lobbies* leur permet d'avoir accès à une information diversifiée et contradictoire »¹⁹.

La parfaite maîtrise des enjeux techniques (maîtrise que seul le *lobbying* est susceptible d'assurer) n'est cependant plus une condition suffisante pour garantir pleinement leur efficacité. Celle-ci appelle aussi la collaboration de la société civile (concept qui, dans le vocabulaire communautaire, désigne les groupes d'intérêt) à l'activité normative, une collaboration précisément assurée par le *lobbying*. « En accomplissant son devoir de consultation, la Commission veille à ce que ses propositions soient techniquement viables, concrètement réalisables et fondées sur une approche ascendante. En d'autres termes, toute consultation digne de ce nom sert un double

objectif, en contribuant à une amélioration qualitative des politiques et en renforçant la participation des parties intéressées et du public en général »²⁰. C'est ici la seconde (et nouvelle) dimension du *lobbying*, dimension dont on mesure l'importance à la lecture de ces quelques lignes d'un rapport du Parlement : « il est [donc] opportun de souligner que les groupes d'intérêts complètent le rôle fondamental de médiateur joué par les partis politiques dans la représentation politique et complètent donc l'action du Parlement européen visant à rapprocher le processus de décision de l'Union européenne des besoins des citoyens européens »²¹. Devenu « l'un des éléments du dialogue avec la société », participant de la construction d'une « Europe des citoyens démocratique et authentique », le *lobbying* accentue l'efficacité de la norme en lui apportant ce qui jusqu'à présent lui manquait cruellement : la participation de ses destinataires à son élaboration.

L'adoption de nouveaux principes

Introduits dans le droit communautaire primaire avec le Traité sur l'Union européenne, repris à l'article I-11 du *Projet de traité établissant une Constitution européenne*, deux principes fondamentaux, le principe de proportionnalité et le principe de subsidiarité, encadrent désormais l'exercice des compétences de l'Union. Certes, l'efficacité n'est jamais négligée là non plus – le *Livre blanc de la Commission sur la gouvernance* insiste d'ailleurs sur le lien entre efficacité, proportionnalité et subsidiarité²². Néanmoins, contrairement à la logique de développement du *lobbying*, où la recherche de l'amélioration technique des règles a de loin précédé l'aspiration démocratique, celle-ci sera déterminante dans la reconnaissance des deux principes en question.

Le premier principe rappelle aux organes communautaires que « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution ». Le principe de proportionnalité se veut ainsi une réponse à ceux qui dénoncent le caractère excessif de la réglementation communautaire. On estime en l'occurrence que cette dernière sera d'autant plus efficace que, sur le fond, elle répondra à des besoins clairement identifiés - raison pour laquelle « la Commission procède à de larges consultations avant de proposer un acte législatif européen »²³ - et que, sur la forme, elle respectera l'autonomie institutionnelle des États membres (en ménageant tout particulièrement la susceptibilité des parlements nationaux) en recourant, de préférence, à la directive plutôt qu'au règlement.

« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient si, et seulement dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres [...] mais peuvent l'être mieux, en raison

des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ». Principe de répartition des compétences partagées entre les États membres et l'Union européenne, la subsidiarité a été présentée, là encore, comme une réaction démocratique - la démocratie se confondant ici avec le concept de proximité - à l'extension abusive du champ des interventions communautaires²⁴. On peut naturellement discuter - et contester - l'interprétation qui, jusqu'à présent, a dominé dans le cadre communautaire, interprétation qui est allée dans le sens inverse de celui annoncé. Mais ce qui importe en l'espèce c'est que, dans ce « principe de répartition mobile des compétences [...], c'est le principe d'efficacité qui, à un moment donné, entraîne telle ligne de répartition »²⁵. Et, dans une large mesure, c'est ce principe d'efficacité qui, pourrait-on ajouter, l'a finalement emporté sur l'impératif démocratique, situation qui a incité les rédacteurs du *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* à modifier le mécanisme d'application de la subsidiarité en renforçant son caractère politique avec la (timide) participation des parlements nationaux.

Somme toute, les aléas de la subsidiarité traduisent la difficulté à trouver le juste équilibre entre l'efficacité des interventions communautaires et la volonté affichée d'introduire davantage de démocratie (même réduite à sa plus simple expression) dans la pratique institutionnelle.

Ce problème ne se posait pas dans le cadre d'une construction européenne puisant sa légitimité dans la seule efficacité de ses politiques publiques. Il est désormais redoutable pour une Union européenne en quête d'une identité politique. C'est bien cette réalité cruelle que l'on (re)découvre aujourd'hui en France, notamment sous la plume de certains observateurs qui estiment, sans aucun scrupule, qu'il aurait été plus sage (et plus efficace ?) d'emprunter la voie parlementaire pour adopter la norme fondamentale de l'Union européenne. Comme s'il y avait finalement une sorte d'incompatibilité entre l'impératif d'efficacité (assurer l'entrée en vigueur de la Constitution européenne qui doit, nous dit-on, à son tour renforcer l'efficacité des institutions européennes) et l'exigence démocratique, le premier primant nécessairement sur la seconde. Du moins en théorie... ■

1. Frédéric Rouvillois, *L'efficacité des normes, Réflexions sur l'émergence d'un nouvel impératif juridique*, Fondation pour l'innovation politique, juin 2005 (www.fondapol.org).

2. La question de l'efficacité des mesures communautaires fut ainsi l'un des principaux thèmes retenus par la Commission européenne dans son *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001.

3. Jacques Delors, cité par Alain Laquièze et Anne Paynot, *L'union européenne tend-elle à devenir un État ?*, Fondation pour l'innovation politique, novembre 2004 (www.fondapol.org).

4. Extrait de la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950.
5. Rapport sur « Le livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne », 15 novembre 2001, PE. Doc. A5 – 0399/2001, p. 7.
6. C'est au demeurant afin de préserver et de renforcer cette efficacité que la précédente Commission a engagé une profonde réforme du droit communautaire de la concurrence. Pour l'ancien commissaire Mario Monti, « la modernisation est une condition indispensable de l'application systématique, efficace et légitime des règles de concurrence dans une Union élargie [...] », XXXII^e Rapport de la Commission sur la politique de concurrence 2002, Bruxelles, OPOCE, 2003, p. 1.
7. CJCE, 15 juillet 1964, Costa / E.N.E.L., aff. 6/64, Rec.1964, p. 1141.
8. CJCE, 5 février 1963, Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen, aff. 26/62, Rec.1963, p. 3.
9. CJCE, 15 juillet 1964, Costa / E.N.E.L. , aff. 6/64, Rec.1964, p.1141
10. Michel Clapié, *Institutions européennes*, Paris, Flammarion, Coll. Champs université, 2003, p. 305.
11. C'est ce « paradoxe » que souligne le Parlement européen lorsqu'il considère que « le concept d'efficacité au sens d'efficacité administrative ne doit pas compromettre la légitimation démocratique », Rapport sur « Le livre blanc de la Commission... » *op. cit.*, p. 12.
12. Vincent Tournier, « Non, pour la démocratie », *Le Monde*, 5 mai 2005. « Monnet était plus convaincu de la nécessité de corriger les défauts du jeu politique par les vertus de la technocratie. À l'instabilité électorale, il fallait répondre par la continuité de la fonction publique ; à l'obsession du court terme, substituer la planification ; à la rhétorique, opposer la connaissance technique des économistes et des ingénieurs ; aux intérêts particuliers, l'impartialité des juristes », in Paul Magnette, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. Références inédites, 2003, p. 29.
13. « Lorsque l'Union agit efficacement, il est rare que cette action soit dûment portée à son crédit. Les citoyens ne voient pas que les améliorations de leurs droits et de leur qualité de vie découlent en fait de décisions européennes plutôt que nationales. Pourtant, ils attendent de l'Union qu'elle agisse avec la même efficacité et la même visibilité que leurs gouvernements nationaux », *Livre blanc sur la gouvernance européenne, op. cit.*, p. 8.
14. C'est ce déficit politique qu'évoquait la Déclaration de Laeken en décembre 2001, texte dans lequel on peut lire, à propos du défi démocratique de l'Europe, que « les citoyens se rallient aux grands objectifs de l'Union, mais ils ne voient pas toujours le lien entre ces objectifs et l'action quotidienne de l'Union. Ils demandent aux institutions européennes moins de lourdeur et de rigidité et surtout plus d'efficacité et de transparence. [...] Ce même citoyen trouve que l'Union va trop loin et affiche un comportement trop bureaucratique dans nombre d'autres domaines. La troisième question à se poser porte sur les moyens d'améliorer l'efficacité du processus décisionnel et le fonctionnement des institutions dans une Union de quelques trente États membres ».
15. Pour la Commission, « cinq principes sont à la base d'une bonne gouvernance : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence. Chacun de ces principes, précise le *Livre blanc*, est essentiel pour l'instauration d'une gouvernance plus démocratique. Ils sont à la base de la démocratie et de l'État de droit dans les États membres, mais s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement, qu'il soit mondial, européen, national, régional ou local », *Livre blanc sur la gouvernance européenne, op. cit.*, p. 9.
16. Propos rapportés dans l'enquête de Laurent Zecchini, « Bruxelles, les beaux jours du lobby-boom », *Le Monde*, 9 juin 1999.
17. Pour le Parlement, « il est utile pour les institutions de l'Union européenne de disposer d'informations opportunes, sérieuses, spécialisées et précises émanant de représentants de groupes d'intérêts dûment accrédités et agissant de manière transparente », Rapport sur « le rôle des associations industrielles européennes dans la définition des politiques de l'Union », 20 novembre 2003, PE. Doc. A5 – 0272/2003, p. 7.
18. Dans l'avis rendu par la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures dans le cadre du rapport « sur les groupes d'intérêts au Parlement », on peut lire que « la vocation démocratique du Parlement européen est d'être ouvert à l'apport extérieur. Il est indispensable pour assurer un fonctionnement optimal du Parlement européen que ce dernier entretienne un dialogue permanent et approfondi avec la société, les réalités, la vie pratique », Rapport sur « les groupes d'intérêts au Parlement européen », 11 juin 1996, PE. Doc. A4 – 0200/1996, p. 15.
19. Jacques Floch, *Présence et influence de la France en Europe : le vrai et le faux*, Rapport d'information de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, n° 1594, mai 2004, p. 68.
20. Communication de la Commission, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, 11 décembre 2002, p. 5.
21. Rapport sur « les groupes d'intérêts au Parlement européen », 11 juin 1996, PE. Doc. A4 – 0200/1996, p. 6.
22. « L'efficacité demande également que les politiques de l'Union européenne soient appliquées de façon proportionnée, et que les décisions soient prises au niveau le plus approprié », *Livre blanc sur la gouvernance européenne, op. cit.*, p. 12.
23. Article 2 du *Protocole sur l'applicabilité des principes de subsidiarité et de proportionnalité*.
24. « Dans le traité de Maastricht, rappelle Frédéric Rouvillois, le principe de subsidiarité semble pensé comme une contrepartie de l'extension des compétences de la Communauté, contrepartie destinée à rassurer les opinions publiques qui s'inquiétaient de voir celle-ci intervenir dans des domaines de plus en plus variés sans qu'un contrôle suffisant paraisse s'exercer », *Actualité du principe de subsidiarité en droit interne et européen*, Fondation pour l'innovation politique, juin 2004 (www.fondapol.org).
25. Monique Chemiller-Gendreau, « Maastricht entre le refus et la fuite en avant. Le principe de subsidiarité : enjeu majeur, débat confus », *Le Monde diplomatique*, juillet 1992, p. 13, cité par F. Rouvillois, *L'efficacité des normes, op. cit.*, p. 15.



Tous droits réservés

■ Christine GAVINI

Conseillère au cabinet du ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et maître de conférences en sociologie à l'université Paris I - Panthéon-Sorbonne, elle est également conseiller de la Fondation pour l'innovation politique. Docteur en sociologie, agrégée de sciences sociales, Christine Gavini a été maître de conférences à l'université d'Orléans (1998-2001), chargée de mission au Commissariat général du Plan (2001-2002) et conseillère technique au cabinet du Premier ministre, en charge du travail et de l'emploi (2004-2005).

L'efficacité des normes : le point de vue des sociologues

La question de l'efficacité des normes est au centre d'un débat de professionnels du droit depuis plus de quinze ans, mais elle a acquis une particulière acuité depuis les déclarations en forme de menace tant du président du Conseil constitutionnel que du président de l'Assemblée nationale. Il ne s'agissait pas, pour ces deux autorités, de porter un jugement général d'inefficacité des règles juridiques, mais plutôt d'attirer l'attention sur le risque que font courir à la fois l'inflation réglementaire et la confusion entre normes de niveaux différents (en particulier réglementaire et législatif).

La question mérite d'être posée : en effet, pour que le droit puisse être effectif, encore faut-il que les citoyens y aient accès facilement et sans coût excessif. Il en va ainsi des particuliers, mais aussi des entreprises ou des associations chargées de les défendre. Or la complexité et l'enchevêtrement des règles aboutissent à une certaine « illisibilité » du droit pour l'usager non professionnel (voire, selon leurs dires, également pour les professionnels). Ils font aussi courir des risques d'insécurité juridique, puisqu'une règle complexe ou en concurrence avec d'autres normes est susceptible de connaître diverses interprétations.

Pour autant, l'approche sociologique des normes conduit à poser la question autrement. Les sociétés modernes connaissent un accroissement régulier de leur complexité et l'accélération des changements. Pour reprendre l'expression de Niklas Luhmann¹, les systèmes sociaux sont soumis à une « différenciation fonctionnelle » de plus en plus grande à mesure qu'ils se développent. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le système juridique devienne plus complexe : pour réguler des activités de plus en plus diversifiées, les normes doivent emprunter des formes nouvelles, provenir de sources multiples et correspondre à des attentes différentes.

La prolifération des normes n'est qu'un aspect de cette complexité : il y a plus de règles parce qu'il y a davantage de situations à embrasser, une règle simple n'étant plus à même de traiter l'ensemble des aspects d'un même problème. Il en va ainsi du droit social, sans cesse critiqué pour sa lourdeur, le

nombre de pages du Code du travail incarnant prétendument l'échec d'une politique de « libéralisation des énergies ». Si l'objectif de limitation de la production normative est louable, il ne faut pas pour autant oublier que ce code doit tenir compte des équilibres fins des négociations conduites par les partenaires sociaux préalablement, bien souvent, à toute règle législative ou réglementaire. S'il est si complexe, c'est aussi parce que le droit du travail est le fruit d'ajustements entre des acteurs eux-mêmes multiples, et dont l'entente n'est pas acquise. De façon générale, la complexité du droit renvoie à celle des acteurs qui sont impliqués dans sa production, et même à ceux qui sont intéressés à son application (par exemple en matière d'environnement).

Outre l'inflation des normes, plus troublante encore est la multiplicité des sources de droit. En effet, les acteurs sociaux conçoivent le droit à partir d'un modèle formaliste, rationnel et hiérarchisé : il existerait une hiérarchie des sources de droit qui déterminerait le niveau des règles et leur place dans la hiérarchie des normes. La réalité sociale est tout autre : la complexité des systèmes sociaux ouvre la possibilité de rationalités différentes, de sources diversifiées de production des règles où la notion de hiérarchie des normes est en partie bouleversée. En droit du travail, le fait que puissent intervenir à la fois des acteurs européens, relayés par les partenaires sociaux (aux termes du Traité d'Amsterdam, en effet, ces derniers sont invités à transposer directement des règles européennes *via* des accords collectifs), des acteurs nationaux patronaux et syndicaux, voire des collectivités locales (comme en matière de formation professionnelle) rend beaucoup moins lisible la hiérarchie entre les règles. De même, pour tenir compte des besoins en souplesse des entreprises, ce droit a dû peu à peu accepter des dérogations à la stricte hiérarchie des normes : un accord collectif peut ainsi, dans certains cas, ne pas respecter la loi. Il en résulte une grande confusion apparente.

Pour autant, peut-on dire que les normes ainsi créées sont moins efficaces ? On comprend bien que dans ce cadre, la question de l'efficacité des règles se pose dans d'autres termes. Il ne s'agit pas d'envisager un schéma linéaire qui irait de la création d'une règle à son application, puis à son évaluation ou à son contrôle, mais bien d'assumer l'enchevêtrement des différents stades de la « vie de la règle »². Par exemple,

bien souvent, le droit renvoie à une évaluation ultérieure le contrôle de l'efficacité de la règle. Ce faisant, il modifie le contenu de la règle elle-même : il en va ainsi en matière d'égalité salariale entre hommes et femmes. La loi adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 12 mai 2005 prévoit des dispositifs assortis d'éventuelles sanctions, elles-mêmes conditionnées par la remise d'un rapport d'évaluation. À ce degré de complexité, la règle est certes moins lisible, mais elle n'est pas pour autant inefficace. Elle tient mieux compte, en effet, de l'équilibre subtil entre les intérêts des acteurs en présence (salariées, employeurs, partenaires sociaux). Si l'on avait évité toute menace de sanction, on aurait réduit la portée de l'objectif de réduction des inégalités salariales. Si l'on avait sanctionné plus directement, on aurait couru le risque d'un refus systématique des employeurs, préjudiciable à l'emploi des femmes...

Dans cette perspective, la question de l'efficacité des normes pose moins le problème de la complexité du droit que celui des relations entre les acteurs sociaux. C'est pourquoi le regard sociologique renvoie à une analyse des rapports entre ceux qui créent la régulation, plutôt qu'à une stricte analyse du droit. Il conduit à s'interroger davantage sur les attentes et la nature des acteurs sociaux que sur l'efficacité des normes proprement dite. En ce sens, il autorise un jugement moins négatif sur les phénomènes d'inflation législative et de confusion des niveaux de règles, mais porte une vision plus critique du fonctionnement de l'État dans ses rapports avec les autres acteurs sociaux. ■

1. N. Luhmann, *Politique et complexité*, Éd. du Cerf, 1999.

2. C. Gavini, *Emploi et régulation*, CNRS Éditions, 1998.



Tous droits réservés

■ Marie-Laure BASILIEN-GAINCHE

Maître de conférences à l'UFR d'Études européennes de l'université Paris III, elle travaille sur les questions de légitimité et sur les états d'exception. Ses recherches portent tant sur l'Union européenne que sur l'Amérique latine.

■ Les normes juridiques et leur efficience

Les instances communautaires, au premier rang desquelles figure la Commission, se sont inquiétées de l'inflation normative : du fait de son foisonnement, la réglementation communautaire devient illisible, donc inapplicable pour les États membres et leurs ressortissants. Elles se sont par ailleurs soucies de la lourdeur procédurale : en raison de la multiplicité des navettes formelles et informelles que génère la codécision et de l'opacité des rouages transactionnels et fonctionnels que suscite le *lobbying*, la prise de décision est lente et aboutit à des mesures édulcorées. Ce sont là deux symptômes d'un même mal : l'inefficacité de la norme communautaire. Faute de transparence, le droit manque de visibilité quant à ses principes substantiels (question des fondements juridiques) et ses modes opératoires (question des instruments juridiques). Il s'est donc agi pour la Commission de proposer des remèdes. D'une part, consolider le caractère général de la norme : notamment depuis la directive « nouvelle approche » de 1987, un effort est fourni pour que les harmonisations communautaires se focalisent sur les exigences essentielles et se départissent des spécifications techniques. D'autre part, consacrer les déclinaisons particulières de la norme : une attention est portée à la mise en œuvre d'une subsidiarité fonctionnelle, qui

reconnaît l'implication des acteurs privés dans la définition et l'application de la norme, comme en attestent le *Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne*¹ et sa communication *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue*². Ces analyses développées et ces traitements avancés à l'échelle européenne peuvent nourrir la réflexion sur l'ordre juridique national. Car si d'aucuns l'estiment inefficace, c'est parce qu'il pêche lui aussi par son manque de clarté : les textes normatifs prolifèrent (problème de la dégradation des exigences du droit) et circulent entre les espaces politiques (problème de la porosité des domaines du droit).

Or la prolifération des textes appelle une pédagogie de la complexité, une promotion de la généralité. Dans cette optique, il s'agit de penser la façon de restaurer la légitimité des normes législatives, de conduire le législateur à se concentrer sur une contrainte inconditionnelle qui soit circonscrite parce que rationnelle. Si l'on peut parler d'une économie du droit, c'est dans le sens d'une « économisation » du droit, d'une compréhension de la norme recentrée sur ces principes essentiels. L'opération de réduction du corpus normatif consiste alors en une régénération de la démocratie représentative (du point de vue des acteurs) et une revitalisation de la richesse juridique (du point de vue des actes). Car les normes législatives, devant se consacrer aux principes dans ce qu'ils

ont de général, existent déjà, qui sont susceptibles d'encadrer l'action dans ce qu'elle a de particulier, eu égard aux circonstances de temps et de lieu.

L'enjeu est donc de réhabiliter les fondements de l'action politique, de renouveler l'autorité du législateur. Parce que l'efficacité de la représentation se mesure non pas au nombre des lois adoptées, mais bien davantage au nombre de lois réveillées ; parce qu'elle s'apprécie non pas à l'aune d'une activité d'adoption de textes normatifs, mais bien plus à celle d'une volonté de formation des acteurs à la connaissance des textes normatifs en vigueur. Prévenir toute tentation de technicisation du législateur et de technicité de la législation suppose de faire une distinction entre essentiel et accessoire : doivent seuls être posés les principes invariants qui participent de la fixation du cadre procédural et, partant, substantiel, au sein duquel les acteurs peuvent intervenir. Or notre patrimoine juridique est riche de normes législatives qui posent de telles exigences essentielles (que l'on pense seulement aux libertés fondamentales découvertes par les lois de la République). Les modalités sont à explorer d'un retour du législateur aux sources, d'un retour de la législation au sens, éventuellement en s'inspirant des propositions avancées par les instances communautaires sur la gouvernance. Car tel est bien l'objet de la norme législative que de donner son orientation et sa signification à l'action politique, en fixant ses objectifs et ses contraintes. Pour reprendre les termes de la Commission européenne, le législateur national serait invité à se concentrer sur son cœur de métier, à se réappropriier la loi pour en promouvoir la connaissance et les désinences.

Par là même, c'est la responsabilité de la représentation politique qui se voit réinvestie. Car la loi, en retrouvant ainsi son principe, en vient à repenser sa souveraineté comme admission du contrôle des représentés par l'intermédiaire de leur juge. Dès lors, les effets de droit prennent pleinement leur valeur et leur portée. L'implication du droit sur le droit, ce que l'on peut entendre comme l'effectivité des actes juridiques, se manifeste dans le jeu des principes d'applicabilité et d'invocabilité de la norme ; elle se traduit par les pouvoirs du juge en matière de qualification des faits, d'interprétation des textes et de sanction des irrégularités. À la faveur d'une différenciation nette entre le légal et l'illégal, le ressort de la hiérarchie des normes se voit remonté, à la condition expresse qu'il soit conçu d'une façon minimale et relative, et néanmoins suffisante et essentielle. La hiérarchie des normes est réduite non pas à sa portion congrue, mais bien à son principe fondamental. C'est pourquoi la simplification des actes, par voie de redécouverte et de codification, serait à même de préserver la généralité des normes législatives et de favoriser la subsidiarité des normes opérationnelles. Elle serait en mesure de rendre plus d'effets à la législation pour conférer plus d'efficacité à ses applications.

À la pédagogie de la complexité, il convient alors d'ajouter une pédagogie de l'interactivité qui donne aux acteurs les envies et les moyens de s'emparer, à tous les niveaux, de tous les espaces de délibération qui sont ouverts pour la mise en forme et la mise en œuvre des normes opérationnelles. Cela suppose au préalable une reconnaissance de la validité du rôle joué par les partenaires privés auprès des autorités publiques, quand bien même ils ne sont pas des représentants des citoyens, quand bien même ils sont juste (et encore pas assez) représentatifs de ces citoyens. Là, les travaux de la Commission concernant le dialogue social (voire le dialogue civil) peuvent se révéler des plus utiles pour reconsidérer la place accordée aux acteurs privés dans les processus décisionnels internes (que l'on pense à la situation des partenaires sociaux eu égard à l'alinéa 6 du Préambule de la Constitution de 1946). Dès lors, la démocratie est participative, que l'on résume à la démocratie sociale en France et qui mériterait d'être étendue à la démocratie fonctionnelle. La concertation peut être vivifiée, tout en étant conditionnée : elle est soumise aux exigences essentielles énoncées dans les normes législatives dont les contenus sont généraux et dont la valeur est supérieure. Dans la mesure même où les normes opérationnelles tendant à l'application aux situations particulières des normes législatives sont établies par des partenaires à la faveur de négociations, les solutions inventées ne peuvent plus prétendre au rationnel : elles peuvent seulement tendre au raisonnable (qui n'en demeure pas moins le produit d'une argumentation rationnelle). L'économie du droit se fait alors économat du droit, gestion de la norme qui doit être celle du « bon père de famille », gestion qui espère une profitabilité et une rentabilité maîtrisées.

Pour les autorités publiques, le défi à relever consiste à inciter les acteurs privés à participer à la définition et à l'application de la norme opérationnelle, entendue comme la déclinaison des principes essentiels énoncés par la norme législative, aux situations relatives et contingentes. À la faveur d'un tel mécanisme fonctionnel, les fondements juridiques de l'action, parce qu'ils sont repris dans des instruments juridiques qui ajustent les modalités de l'action aux circonstances spécifiques, ne se trouvent pas altérés dans leur principe et leur généralité. L'enjeu est donc de concourir à l'ouverture de ces espaces publics de délibération et à leur investissement par les acteurs privés, dans le but d'une appropriation de la règle par sa compréhension et sa déclinaison. Bien plus, les normes opérationnelles se situent dans une position de subordination aux normes législatives : le juge est là pour en assurer le contrôle à la faveur de contentieux, qui viennent fixer la régularité de l'action et la « traçabilité » de la responsabilité.

Certes, les espaces publics de délibération qui participent de la définition de la norme opérationnelle sont occupés par des acteurs multiples, interviennent à tous les niveaux, tissent des

liens d'interdépendance les uns avec les autres, traitent de questions transversales, créent des zones de circulation horizontales. Les risques de dilution des responsabilités, partant, de délitement de leur efficacité, existent. Néanmoins, il est possible de les prévenir en affirmant une imputabilité des normes opérationnelles à tous les acteurs impliqués, quel que soit leur positionnement et leur investissement dans les espaces et les réseaux. À ce travail d'imputabilité répond une différenciation entre normal et anormal, qui aboutit à la sanction du pathologique par la réparation et la correction. Dès lors, l'expérimentation peut être tout à la fois responsable et innovante, raisonnable et inventive. Car le ressort du mécanisme est dynamique : évaluation des performances des solutions matérielles avancées, émulation des partenaires dans la recherche des propositions les plus particulières et les mieux partageables, accréditation des bonnes pratiques. Le modèle n'est pas sans rappeler celui de la « Méthode ouverte de coordination » qui a montré son efficacité dans le domaine

isolé, et pourtant sensible, des politiques sociales au niveau européen. Une hiérarchisation des solutions applicables et avérées, adaptables et efficaces, est alors possible qui permet de générer un cercle vertueux en matière juridique.

C'est ainsi que l'on peut enregistrer les effets de droit, mais encore les effets du droit. Car c'est aux normes opérationnelles et non aux normes législatives qu'il convient de demander des implications hors du droit. Toutefois, quand il s'agit d'estimer l'efficacité du droit sur les résultats économiques et sociaux (par exemple, l'efficacité des lois sur le temps de travail sur la création d'emplois), il ne saurait être oublié que le droit n'est alors qu'un vecteur de l'action, auquel ne peuvent être imputées les erreurs de la décision. ■

1. COM(2001) 428 final.

2. COM(2002) 704 final.



Tous droits réservés

■ Marie-Anne FRISON-ROCHE

Professeur des universités à Sciences Po, directeur du Master Droit économique et de la Chaire Régulation, elle est également conseiller de la Fondation pour l'innovation politique. Elle a notamment publié *Les grandes questions du droit économique* (PUF, 2005), dirigé *Les risques de régulation* (Dalloz / Presses de Sciences Po, 2005), et dirige la collection *Droit et Économie* (LGDJ).

■ L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie

Ce texte reproduit des extraits d'un article paru dans *Les Petites Affiches*, n° 259, 28 décembre 2000.

La notion d'efficacité, le souci même que l'on peut en avoir, est relativement peu implantée en droit. On désigne souvent sa considération grandissante comme une marque fondamentale de l'américanisation du droit, à travers l'influence de la théorie américaine du réalisme¹, laquelle exclut chez l'homme ordinaire le respect spontané du droit², tandis que notre pensée rousseauiste suppose l'amour partagé des droits³.

La théorie de l'efficacité, c'est le droit économique qui l'emporte avec elle, en ce que le droit économique tire les règles juridiques d'une considération directe pour les choses et les politiques que l'on veut mener à leur propos, ce qui conduit naturellement à la notion de réalisme, le droit de la concurrence étant le parangon du droit économique⁴. C'est l'importance des faits qui conduit le droit, à l'instar de la démarche sociologique, à mettre au premier plan l'efficacité des règles

dans le but poursuivi par leur auteur au regard des faits dont le droit se saisit directement⁵. Mais en cela, le droit économique se trouve en porte-à-faux avec des branches plus classiques du droit. Il est notamment relativement peu enseigné aux magistrats, dont la formation est de facture nettement plus classique, ce qui contribua un temps à confier la mise en œuvre du droit de la concurrence à des commissions administratives spéciales. Sans ouvrir ici la question des compétences et de leur répartition, on notera que le souci d'efficacité doit avoir davantage prise sur la mise en œuvre du droit de la concurrence, notamment à l'occasion des contrôles qu'exercent sur recours les juges.

Avant d'apprécier les différentes techniques du droit de la concurrence à l'aune du critère d'efficacité, il est indispensable de définir tout d'abord la notion même d'efficacité. À partir de là, on peut poser les conditions à partir desquelles on estime qu'un droit prend en considération l'efficacité.

Définition comparée de l'efficacité du droit

On entre alors dans une sorte de triangle des Bermudes construit sur trois traits distincts que peut présenter le droit ;

droit effectif, droit efficient, droit efficace. Il est souvent difficile pour le système juridique de passer de l'un à l'autre, l'efficacité ayant de ce fait peu d'autonomie.

Définition de l'effectivité du droit

Droit effectif, droit efficient, droit efficace. Les reprenant, on peut dire qu'à première vue, un phénomène est effectif lorsqu'il existe, qu'il est actualisé (c'est-à-dire en acte), qu'il a quitté le simple état de forme, de puissance, de virtualité. Ainsi, une décision, quel que soit son contenu, rend le droit effectif si l'ordre de celui-ci est positif, tandis que l'absence de décision correspond à une semblable effectivité si l'ordre de la loi est une abstention. Le mouvement est certes un peu plus compliqué lorsqu'il y a violation de la loi, car c'est alors la sanction qui dialectiquement rétablit l'efficacité du droit. Dans cette perspective, l'efficacité est de médiocre qualité, puisque son retour atteste que le comportement ordonné par la loi n'a pas été effectivement suivi dans un premier temps. Ainsi, plus il y a de sanctions, plus le droit se révèle fondamentalement ineffectif, et l'ampleur du contentieux signerait en réalité la faillite du droit. Dans cette conception, le procès est pathologique et la sanction également. Cette opinion est assez commune en droit et peut notamment se prévaloir de la position prise en ce sens par le doyen Jean Carbonnier. Mais nous verrons que dans une perspective d'efficacité, la poursuite et la sanction peuvent faire partie pleinement du système.

Définition de l'efficience du droit

Prenant le deuxième terme, on dira qu'un phénomène est efficient lorsqu'il produit un effet, ce qui le situe donc au-delà de son existence pour l'insérer dans une chaîne de causalité. La notion d'efficience rapproche donc le mécanisme ou l'acte considéré de la notion de système, parce que celui-ci se définit comme un ensemble de causalités sous la forme de l'interaction. Ainsi, en schématisant, le droit civil donnera plus de place à la notion d'effectivité qu'à la notion d'efficience, tandis que le droit économique ou financier intègre plus nettement dans les décisions particulières les effets systématiques attendus ou craints, en tout cas assumés. En cela, le droit de la concurrence se rapproche, d'une part, de la notion de politique de la concurrence, laquelle implique également cette vision d'ensemble et cette volonté de pilotage d'un système, d'autre part, du droit pénal qui a toujours intégré les effets systémiques des décisions, notamment à travers les notions de dissuasion ou d'exemplarité, à travers la conception classique utilitariste de la répression⁶.

Définition de l'efficacité du droit

Enfin, un phénomène est efficace lorsque le lien qu'il produit avec son effet n'est pas simplement situé dans l'*a posteriori*, mais encore situé dans l'*a priori*, c'est-à-dire qu'on a posé l'effet à atteindre et que le phénomène en acte l'a effective-

ment produit. L'efficacité, qui suppose et dépasse l'effectivité et l'efficience, est donc l'état le plus achevé de l'action humaine, puisqu'il s'agit de dominer les faits en imprimant dans le système une volonté, par exemple en restaurant des comportements vertueux ou en participant aux conditions de la prospérité économique, ce qui conduit alors à articuler deux systèmes, système juridique et système économique - caractéristique du droit de la concurrence et du droit financier qui ne va pas nécessairement de soi en droit, parce que le droit se définit aussi comme ce qui, par l'exercice du pouvoir normatif, est un système autonome de la réalité qui constitue pour lui une addition de faits et moins aisément pour lui un autre système normatif. L'efficacité est une notion qui suppose l'accomplissement d'un projet. Cela requiert un but, un instrument, une personne qui manie l'instrument et l'aptitude avérée de la personne dans son maniement de l'instrument à remplir le but posé. L'efficacité et le professionnalisme sont des notions étroitement liées, ce qui paraît trivialement évident, mais qui l'est moins, appliqué à la sphère judiciaire dans laquelle la spécialisation des magistrats n'est pas une idée facilement admise.

Plus conceptuellement, dans le droit classique, l'effectivité et l'efficacité sont identiques. Parce que la seule efficacité que connaît la décision, c'est de rendre effective la règle de droit : la décision est l'application de la règle de droit. Ainsi, la notion d'efficacité est intégrée dans la notion d'effectivité, laquelle est en outre virtuellement acquise par le seul fait que la règle a été posée. Ainsi, les notions d'efficacité et d'effectivité sont donc la pure et simple expression de la hiérarchie des normes et elles sont quasiment effacées par le formalisme juridique. Il faut donc une approche pragmatique du droit pour que les notions d'effectivité et d'efficacité retrouvent une autonomie l'une par rapport à l'autre, accèdent à une existence et produisent alors des effets techniques.

Ainsi, ce même pragmatisme a conduit à distinguer l'effectivité et l'efficience, notamment parce qu'on admet aujourd'hui comme une règle de droit, imposée par le droit européen, que les décisions doivent être non seulement rendues mais encore exécutées⁷. Le droit admet donc aujourd'hui, notamment par le détour d'une jurisprudence constitutionnelle, que s'il n'est pas exécuté dans les faits, il n'a plus d'existence⁸. Le second temps de cette pensée pragmatique est de passer de l'efficience à l'efficacité, c'est-à-dire que non seulement les décisions impriment leurs effets sur le réel, mais encore que cela soit l'effet adéquat, et sur la situation particulière, et sur la situation générale. Cette conception a des effets radicaux sur les règles juridiques, nettement perceptibles en droit de la concurrence, parce que le droit va organiser les conditions pour que le souci d'efficacité puisse prendre place dans la mise en œuvre du droit.

Conditions de la considération même du fait de l'efficacité

Il faut en effet admettre en tout premier lieu une définition instrumentale du droit, ce qui ne va pas de soi, une explication des buts poursuivis par l'auteur de la règle de droit – but dans lequel se loge le véritable acte normatif – et l'intégration dans le mécanisme d'anticipation des effets indissociables du souci d'efficacité du principe de rationalité économique.

Condition d'une définition instrumentale et réflexive du droit

Le droit économique, dont le droit de la concurrence est le cœur, se définit par son instrumentalité⁹. Il s'agit donc d'un ensemble de règles et de décisions qui sont agencées en considération des effets qu'elles font produire. Cela n'est pas contesté pour le droit de la concurrence et il n'est donc pas besoin de développer davantage. Ce sur quoi il convient d'insister ici, c'est sur le fait que l'instrumentalisation du droit ne signifie pas la passivité de ces auteurs, entraînés par une « loi du marché » qui leur est extérieure et à laquelle ils se soumettent, supprimant de fait l'idée même de normativité. En réalité, le droit a la puissance requise pour servir les intérêts d'un système, notamment le système économique libéral de marché, en le contraignant à suivre des règles dont les opérateurs s'échapperaient volontiers, et dont la prohibition des ententes et des abus de position dominante est le plus éclatant exemple. Cette dialectique de la contrainte et du service est le cœur de l'efficacité du juridique dans le système économique. D'une façon générale, cette autoproduction du droit comme système d'information qui considère des éléments qui lui sont extérieurs, sans s'aliéner pour autant, est désignée par l'expression de « réflexivité du droit »¹⁰. Plus concrètement, le droit de la concurrence se charge de notions économiques hétérogènes, dans ce que Gérard Farjat désigne comme la nécessité d'une « analyse substantielle »¹¹, mais n'est pourtant pas en dépendance par rapport à celles-ci. En cela, le droit de la concurrence, comme l'a souligné la Cour d'appel de Paris dans l'arrêt Orangina du 8 septembre 1998, est un mécanisme de régulation¹².

Conditions d'une explication des buts de la règle de droit

Si l'efficacité devient le but du droit, la règle est l'instrument permettant de l'atteindre ; il est alors primordial d'explicitement les buts de la loi. Cela n'est pas conforme à la définition classique de l'acte normatif, qui se contente d'exprimer un ordre de comportement ou de mettre en place une structure juridique, les raisons de cela relevant des travaux préparatoires et des directives d'interprétation. Mais ici, l'efficacité ne pouvant se mesurer que par rapport à un but, le but de la règle de droit de la concurrence et de la décision prise par les autorités de la concurrence doit être explicité. On supposera d'ailleurs que l'explicitation de la décision quant aux effets

que son auteur en attend correspond à l'explicitation des fins recherchées par l'auteur de la règle. Il est important de souligner que, dans ces conditions, c'est la coïncidence des fins qui exprime la conformité de la décision à la règle, davantage que le respect littéral.

Cette condition d'explicitation de la finalité est mécaniquement mieux servie par les droits de la concurrence que l'on pourrait dire « purs », c'est-à-dire dont le but est unique, ou à tout le moins dans lesquels un but primordial est clairement identifié. À cette aune, le droit communautaire de la concurrence, qui pose sans ambiguïté que sa fin est la préservation, voire la construction d'un espace libre, d'un marché concurrentiel, est supérieur, de ce point de vue, au droit français qui, dès la rédaction de l'ordonnance de 1986, a choisi de poser une pluralité de buts, dont la présence, contestée à ce titre, du titre IV est la preuve. Cette situation, sans doute légitime par ailleurs, ne cesse de s'aggraver, notamment par la nette insertion par la loi du 1er juillet 1996 de la recherche d'équilibre des relations commerciales, ou la protection du petit producteur, ou l'exigence de loyauté dans les usages commerciaux prise en tant que telle. Le projet de loi en cours de discussion parlementaire sur les nouvelles régulations économiques aggrave le phénomène.

Dans ces conditions, il devient difficile de penser en termes d'efficacité, car il faut préalablement déterminer à l'égard de quel but il faut mesurer l'efficacité de la décision. Le droit de la concurrence connaît alors les affres de la *corporate governance* : quel intérêt servir ?¹³ Le droit en cause devient nécessairement complexe car, s'il faut assumer la pluralité des fins, la première tâche devient la hiérarchisation ou, d'une façon plus générale, la mise en cohérence des buts. C'est cette cohérence qui permet au droit instrumental de ne pas s'épuiser dans la diversité des buts. La cohérence devient une condition essentielle de l'efficacité.

Par ailleurs, si la normativité est dans les fins, l'inflexion des faits par des réformes ou des jurisprudences, bref, des politiques, qu'elles soient législatives ou prétorienne, constituent les véritables ruptures de la matière. Cela a été particulièrement sensible dans l'évolution du droit de la concurrence aux États-Unis¹⁴, mais l'on peut en retrouver aussi la trace à l'occasion des changements de la doctrine des autorités concernant les intégrations verticales, ou dans la nouvelle balance entre la libre concurrence et l'innovation comme joyau du marché qu'il convient de préserver en priorité, si une priorité doit être posée.

Condition de l'intégration de l'*homo economicus*

C'est le plus contesté des présupposés. On suppose donc négativement que l'homme n'agit pas par « amour des lois » (c'en est fini de la conception rousseauiste des lois) et l'on sup-

pose positivement que l'opérateur, l'entreprise, va être sans cesse calculant, anticipant, exprimant de cette façon sa rationalité. C'est le calcul de l'intérêt qui produit le respect de la loi. L'inversion produit une conséquence considérable : dans le premier schéma, le respect des lois est la règle par assujettissement moral de l'individu qui se doit d'obéir à la loi, et la violation, l'exception, le fait des êtres immoraux ; dans la seconde perspective, la violation de la loi est la règle si elle est économiquement rationnelle, et son respect, l'exception, lorsque la prescription coïncide avec l'intérêt des opérateurs. La politique de la prévention, de la répression et plus généralement de la règle bien pensée en est complètement changée. On en revient à une conception de la prohibition telle que le droit de l'Ancien régime l'avait mise en place.

Ce mouvement produit une condition subséquente. Puisqu'il s'avère désormais que l'efficacité de la loi repose sur la capacité des opérateurs à évaluer correctement où se situe leur intérêt, le droit de la concurrence lui-même doit favoriser le développement de cette capacité : il faut que l'opérateur connaisse la règle (simple et claire). La simplification devient un but du droit - à tout le moins, sa remise au point périodique. Cette exigence produit des effets dans le temps, puisqu'il doit y avoir

une constance du droit, et des « engagements » du droit et du régulateur à offrir cette stabilité. Elle produit aussi des effets dans l'espace, ce qui conduit à une articulation des règles entre elles, même implicite, voire à un mouvement d'unification du droit, ce qui se vérifie en droit de la concurrence et en droit financier. Il faut aussi que l'opérateur connaisse sa propre situation, ce qui n'est pas évident lorsque les règles reposent sur des calculs de parts de marché ou des applications complexes et changeantes de seuils. Les réformes, tel le règlement communautaire d'exemption des accords de distribution, souffrent de cette forme d'insécurité, alors même que l'un de ces principaux objectifs est d'engendrer une sécurité juridique beaucoup plus grande au bénéfice des opérateurs.

Enfin, cela entraîne une sorte de « déjuridicisation » du droit, qui devient un élément d'une vaste politique publique d'incitation aux bons comportements pour l'efficacité du système, puisque le droit est appréhendé comme un instrument d'efficacité comme un autre¹⁵. Ainsi, au cœur même du droit, la prévention devient majeure, se développe une conception thérapeutique et pédagogique du droit et des sanctions, la transaction devient concevable, non plus comme exception à la fin d'ordre public du texte mais comme mode plus efficace de mise en œuvre de celle-ci. ■

1. V. p. ex. Benoît Frydman et Guy Haarscher, *Philosophie du droit*, coll. Connaissance du droit, Dalloz, 1998, p. 49 et s.
2. Sur la dimension anthropologique et culturelle, qui rend effectivement peu aisée la transposition à la société française d'un trait d'une société américaine où la conscience de l'individu est limitée à celle de son père, v. C. Greenhouse, « Perspectives anthropologiques sur la notion d'américanisation du droit », in *L'Américanisation du droit*, Archives de philosophie du droit.
3. V. *L'Amour des lois*, Presses universitaires de Laval, 1996.
4. Sur cette dimension, v. note J. Carbonnier, préface à *Prospectives du droit économique*, *Mélanges Jeantin*, Dalloz, 1999, p. XIX.
5. Pour une démonstration d'ensemble, v. « Sociologie du droit économique », *L'Année sociologique*, PUF, 1992.
6. Conception qui s'accroît lorsqu'il s'agit de droit pénal économique. V. à ce propos Y. Guyon, « De l'inefficacité du droit pénal des affaires », *Pouvoirs*, n° 55, 1990, p. 41 et s. ; M.-A. Frison-Roche, « Le paramètre de la matière litigieuse dans l'analyse économique de la justice », in « De l'économie de la justice », *Revue internationale de droit économique*, 1999, n° 2, p. 223-224.
7. D'une façon générale, v. les travaux de l'Association H. Capitant, *L'efficacité des décisions de justice*, t. 36, *Economica*, 1987 ; la décision majeure est l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 septembre 1995, Scollo, R.T.D. Civ. 1996, p. 1021, obs. J.-P. Marguenaud (v. aussi CEDH 19 mars 1997, Hornby, JCP 1997. II. Note O. Dugrip et F. Sudre).

8. Sur cette évolution, v. M.-A. Frison-Roche et W. Baranés, « Le souci de l'effectivité du droit », *Dalloz*, 1996, chron., p. 301-303.
9. V. not. G. Farjat, « La notion de droit économique », in *Droit et économie*, Archives de philosophie du droit, t. 37, Sirey, 1992, p. 27-62.
10. V. not. G. Teubner, *La réflexivité du droit*, Story-Scientia, LGDJ, 1996.
11. « L'importance d'une analyse substantielle en droit économique », *Revue internationale de droit économique*, 1986, p. 9 et s.
12. V. d'une façon générale P. Catala, « La loi du marché », *Mélanges Jacques Ghestin*, LGDJ, 1996.
13. Cette difficulté du droit des sociétés devient précisément cruciale lorsqu'une perspective de marché apparaît, c'est-à-dire lorsque la société en question est cotée. Sur ce point, v. D. Schmidt (dir.), *La finalité du pouvoir dans les sociétés cotées*, JCP éd. E. 1996, *Cahier de l'entreprise*, 4/1996 ; D. Schmidt, *Les conflits d'intérêts dans la société anonyme*, coll. Pratique des affaires, éd. Joly, 1999.
14. Pour la description, v. par ex. E. Gellhorn et W. Kovacic, « Antitrust Law and Economics », *West Group*, 1994, spec., p. 24 et s.
15. Ce mouvement est parfaitement décrit par Charles-Albert Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, LGDJ, 1998.



Tous droits réservés

■ Cristian POPESCU

Doctorant en pensée politique au CERI-FNSP (Paris) – sa thèse porte sur la construction de la réalité dans la Roumanie communiste –, il est titulaire d'un DEA en pensée politique de l'IEP de Paris, d'un DEA en sciences politiques de l'université de Bucarest et d'un certificat de troisième cycle en sciences politiques de l'Université libre de Bruxelles. Invité permanent à l'Institut Jean Nicod (CNRS-EHESS-ENS), il enseignera à partir de septembre chez Advancia (CCIP-Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris).

Légitimité versus effectivité du pouvoir

Extraits de « Machiavel et le principe de légitimité », article publié dans *Les Cahiers européens de Bruxelles, Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles, n° 7, 2001.*

Machiavel est-il intéressé avant tout par « l'effectivité » ou par « la légitimité » du pouvoir ?¹ Ceux qui désirent voir exclusivement en lui un penseur désenchanté, mordant, cynique, seront très réticents à relier le nom de Machiavel à la question de la légitimité. Tout au plus le feront-ils, grâce à une analyse un peu plus attentive, s'ils sont amenés à adopter la perspective un peu paradoxale que Norberto Bobbio choisit lorsqu'il parle de Max Weber : ce dernier verrait dans l'effectivité du pouvoir la raison de sa légitimité². Renversant donc le verdict traditionnel de la théorie politique, qui cherchait dans la légitimité du pouvoir le ressort de son effectivité, Max Weber aurait trouvé dans le succès historique des types de légitimité traditionnelle, charismatique et rationnelle-légale, dans leur continuité incontestée, le critère final de leur légitimation. Selon Max Weber (interprété par Norberto Bobbio), la proposition essentielle n'est plus celle-ci : le pouvoir légitime est effectif - mais bien la suivante : le pouvoir effectif devient, à la longue, légitime.

Machiavel est-il, au fond, préoccupé par la question de la légitimité, ou seulement par celle de l'effectivité du pouvoir ? Et, s'il est vrai que la question de la légitimité est centrale dans l'architecture de la démarche machiavélique, est-ce que ce souci provient d'une intention d'instrumentalisation ? Est-ce que Machiavel reconnaît la réalité de la légitimité uniquement sous l'espèce de ses effets de pouvoir (au double sens où une telle relation entre légitimité et effectivité du pouvoir peut être décryptée : un pouvoir effectif, qui courtise une légitimité préexistante pour se parer de son prestige ; ou bien un pouvoir effectif qui impose sa propre légitimité, s'emparant des esprits) ?

À notre sens, il serait plus juste de penser que Machiavel offre une réponse négative à la question de l'effectivité (« un pouvoir fondé seulement sur la force peut-il durer ? »³) aussi bien qu'à la question de la légitimité (« un pouvoir fondé seulement sur la force est-il légitime ? »⁴). Nous avons déjà eu l'occasion d'analyser, au sujet de l'exercice du pouvoir et de ses techniques, la fragilité dont la force est obscurément frappée - et sa

conversion nécessaire, graduelle, irrésistible pour Machiavel, dans une réalité plus efficace. Mais le ressort le plus efficace que la force peut s'approprier, c'est la légitimité. De cette manière, les questions de l'effectivité et de la légitimité du pouvoir deviennent indissociables – et ce, qui plus est, également significatives. Machiavel est intéressé dans la même mesure par la légitimité et par l'effectivité du pouvoir ; la seule manière d'ailleurs de penser correctement les deux questions, c'est de les penser dans leurs rapports : telle sera notre hypothèse générale.

La légitimité et l'effectivité de tout pouvoir se renforcent mutuellement : elles se construisent l'une par rapport à l'autre, l'une par l'apport de l'autre. Ce n'est pas seulement le fait qu'un pouvoir légitime ait continuellement besoin de démontrer qu'il est toujours effectif, tout comme un pouvoir effectif a besoin de se présenter comme légitime. Bien plus que d'un jeu d'apparences, il s'agit là d'une question de faits. Car, ainsi que nous le rappelle Juan Linz, la légitimité du pouvoir produit, en réalité, son effectivité (son *efficacy* aussi bien que son *effectiveness*⁵), tandis que l'effectivité du pouvoir est elle aussi responsable en bonne partie de sa légitimité.

Mais l'intérêt que Machiavel consacre à ces questions n'est pas purement analytique, il est aussi axiologique. En vérité, Machiavel ne parle pas seulement de la légitimité dans sa posture d'artifice souverain du pouvoir. Il fait aussi référence aux fins du gouvernement, comme fondement d'une légitimité réelle. Une légitimité réelle qui fait autorité pour Machiavel aussi – et non plus seulement une légitimité artificielle, propre à tromper les sujets du Prince. Car tout se réduit en vérité à un problème de perspective. Il y a d'un côté l'acception analytique d'une légitimité qui se pose comme instrument de domination ; mais il y a aussi, de l'autre côté, l'acception axiologique d'une légitimité de ce qui est le gouvernement, non plus de ce qu'il semble être⁶. C'est à cette étape, précisément, que la question de la légitimité échappe à son statut antérieur de subordination par rapport à la question de l'effectivité du pouvoir, sans accéder nullement, d'ailleurs, à une position de primauté. Car ce qui est révélateur dans la démarche de Machiavel, c'est que les deux registres, l'analytique et l'axiologique, gardent leur autonomie l'un par rapport à l'autre. [...]

On doit noter néanmoins, dans une perspective historique, combien la valeur heuristique de la démarche machiavélienne, son « audace » et son « originalité »⁷, proviennent avant tout de la vaste substitution d'une « pragmatique de la domination » à « l'ancienne problématique du gouvernement ». La dimension analytique de cette démarche est, de cette manière, décisive dans la réception de l'œuvre. La légitimité, comme fondement de l'effectivité du pouvoir, se place au cœur de la pensée machiavélienne. Et, arrivés à ce point, on devrait peut-être aussi admettre la réciproque de cette proposition : le fait que

cette pensée s'inscrive à son tour au cœur de la problématique moderne de la légitimité, sous le jour de la mutation qu'elle y apporte. Cette « mutation », cette « rupture », cette « perturbation » se traduit par une « renonciation de la part de Machiavel à une ontologie finaliste en faveur d'une technologie empiriste »⁸, « le critère de l'efficacité remplaçant celui de la justice »⁹. Avec Machiavel, la problématique de la légitimité connaît en réalité deux mutations majeures, qui affectent à la fois les conditions de production et les critères d'évaluation de la légitimité. ■

1. Pour reprendre la distinction posée par Norberto Bobbio entre une perspective analytique qui interroge l'effectivité du pouvoir, et une perspective axiologique qui s'intéresse à sa légitimité (*L'État et la démocratie internationale. De l'histoire des idées à la science politique*, Bruxelles, Complexe, 1998. p. 223-224).
2. *Ibid.* p. 228. La même position serait d'ailleurs propre au positivisme juridique (*ibid.*).
3. *Ibid.* p. 223.
4. *Ibid.* p. 224.
5. Selon la distinction de Linz, J., *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore et Londres, Johns Hopkins, 1978. vol. I, p. 18-19. L'efficacité fait référence à la capacité d'un gouvernement à trouver des solutions (*ibid.*, p. 20), l'effectiveness désigne sa capacité à les mettre en pratique (*ibid.*, p. 22). Pour les relations entre les deux, on doit aussi noter qu'elles sont interdépendantes, l'efficacité renforçant l'effectiveness, et réciproquement. Pour l'importance décisive de l'efficacité dans la démarche machiavélienne, v. *Discours sur la première décennie de Tite-Live*, I. XV, p. 323 : « dans toute délibération, il convient d'en venir promptement au détail de la décision et de ne pas demeurer toujours dans l'ambiguïté et dans l'incertitude ». En ce qui concerne la suprématie de la décision sur la délibération, v. *ibid.*, I, XXXIV, p. 249 : « La République de Venise, qui est excellente parmi les républiques modernes, a réservé à quelques citoyens

une autorité telle que, en cas de besoin urgent, ils puissent, étant tous d'accord, décider sans autre consultation. Lorsqu'une institution de ce type manque dans une République, il faut ou bien qu'elle s'écroule en observant les institutions, ou bien qu'elle les viole pour ne pas s'écrouler ». Le poison perfide de ce type de situation réside dans le fait que l'on « crée ainsi l'habitude de violer les institutions pour le bien de l'État et ensuite, sous ce prétexte, on les viole pour son malheur » (*ibid.*). Toujours dans le sillage de cette préoccupation de l'efficacité, Machiavel ira jusqu'à affirmer que « les bons citoyens, même s'ils voient que l'ardeur du peuple oriente celui-ci vers une décision pernicieuse, n'empêchent jamais que l'on décide, surtout dans les affaires qui ne peuvent attendre » (*ibid.*, I, XV, p. 324). Cf. aussi *ibid.*, ch. XXII, p. 343 et ch. XXIII, p. 345-346. En ce qui concerne l'effectiveness, v. *ibid.*, I, XXII, p. 233 : « les décisions ne sont jamais sages là où l'on peut ou doit douter de leur inexécution ». Cf. *ibid.*, II, XLV, p. 265 et II, XXXVII, p. 448.

6. Une question qui est d'ailleurs de moindre importance pour une perspective préoccupée uniquement par l'effectivité du pouvoir, s'il est bien vrai que « chacun voit ce que vous paraissez, peu ressentent ce que vous êtes » (*Le Prince*, ch. XIX, p. 155).
7. Dans les termes de Senellart, M., *Artele guvernării. De la conceptual de regimul medieval la cel de guvernare*, Bucarest, Meridiane, 1998. p. 16.
8. Senellart, M., *op. cit.*, p. 185.
9. *Ibid.*, p. 33.

COLLOQUE INTERNATIONAL

à Ouagadougou, Burkina Faso

LES ACTEURS MÉCONNUS DU DÉVELOPPEMENT Les 29 et 30 juin 2005

Placé sous la co-présidence de :

Alain Juppé

Ancien Premier ministre de la République française

Thomas Sanon

Président du Conseil économique et social du Burkina Faso

En partenariat avec l'Institut Africain Moderne

Programme et informations complémentaires sur
www.fondapol.org ou au 01 47 53 67 00

LANCEMENT

Université Numérique Francophone Mondiale
le 29 juin 2005
à l'université de Ouagadougou, Burkina Faso

La **Fondation pour l'innovation politique**
et

la **Pathfinder Foundation For Education and Development**
présidée par le Dr Cheick Modibo Diarra

se sont associées pour initier le lancement d'une
Université Numérique Francophone Mondiale

Présentation de l'UNFM et informations complémentaires
sur www.fondapol.org ou au 01 47 53 67 00

■ Actualités

Les Colloques de la Fondation pour l'innovation politique

Les 29 et 30 juin 2005, à Ouagadougou, Burkina Faso ■ Colloque international, « Les acteurs méconnus du développement », Ouagadougou (Burkina Faso), en partenariat avec l'Institut Afrique Moderne.

Inscription et informations complémentaires sur www.fondapol.org ou au 01 47 53 67 00

En ligne sur www.fondapol.org : les comptes rendus de nos tables rondes depuis avril 2004

Nouvelles publications

■ Études

- *L'Afrique et l'économie de la tradition*, par Graham Dutfield (attaché de recherches au *Queen Mary College* de Londres, chercheur associé au Centre international pour le commerce et le développement durable – ICTSD). Juin 2005. (English version also available)
- *L'économie du volontariat ou le rôle des individus*, par Marc Lévy (responsable de l'animation du réseau IMPACT, enseignant à l'IEP de Paris, à l'université Paris XI et à l'université de Montréal). *Contribution réalisée en partenariat avec l'Agence française de développement (AFD)*. Juin 2005. (English version also available)
- *L'économie de la solidarité. Les transferts financiers des travailleurs émigrés vers l'Afrique subsaharienne*, par Jacques Loup (ancien directeur adjoint du Bureau Afrique, ancien coordinateur de l'Aide aux pays les moins avancés du PNUD). Juin 2005. (English version also available)
- *L'efficacité des normes. Réflexions sur l'émergence d'un nouvel impératif juridique*, par Frédéric Rouvillois (professeur de droit public à l'université Paris V, conseiller de la Fondation). Juin 2005.
- *Quand l'énergie nous est comptée. Charbon, gaz et pétrole au XXI^e siècle*, par Bernard Loez (ingénieur des Arts et Manufactures, chargé de cours à l'École centrale, conseiller de la Fondation). Juin 2005.

■ Les Cahiers du débat

- *L'émergence pacifique de la Chine et le nouveau rôle de l'Asie*, par Zheng Bijian, Jérôme Monod, Miniya Chatterji, Joseph S. Nye, Wu Jianmin. Mai 2005. (English version also available)
- *L'Europe et la France dans le monde selon l'opinion internationale. Les enseignements d'un sondage mené dans 23 pays*, par Steven Kull (directeur du *Program on International Policy Attitudes*, université du Maryland). Mai 2005.

Toutes nos publications sont également disponibles en ligne sur www.fondapol.org

