



HAL
open science

La Conférence sur l'avenir de l'Europe et la demande d'une UE redistributive ?

Jessy Bailly

► **To cite this version:**

Jessy Bailly. La Conférence sur l'avenir de l'Europe et la demande d'une UE redistributive?. Quel contrat social pour l'Union européenne?, GIS Eurolab; CERIC, May 2023, Aix-en -Provence, France. hal-04149375v2

HAL Id: hal-04149375

<https://hal.science/hal-04149375v2>

Submitted on 28 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

GIS EUROLAB – 25 mai 2023

Quel contrat social pour l'Union européenne ?

Faculté d'Aix-en-Provence, Aix-en-Provence

« La Conférence sur l'avenir de l'Europe et la demande d'une UE redistributive ? »

Jessy BAILLY, Docteur en science politique

Qu'est-ce que la Conférence sur l'avenir de l'Europe (COFOE) ?

Un processus (une expérimentation politique) en plusieurs volets, pilotés par les trois institutions législatives de l'UE : la Commission européenne (sous la Présidence d'Ursula Von der Leyen - VDL), le Parlement européen, le Conseil de l'UE ; entre mai 2021 et mai 2022.

Le principe : « La Conférence sur l'avenir de l'Europe ouvrira un nouvel espace de débat avec les citoyens pour aborder les défis et les priorités de l'Europe [...]. »¹

Même si la COFOE tombe pendant la Présidence VDL, elle s'inscrit dans la continuité des réflexions des élites communautaires sur la restructuration de l'UE post-Brexit, et les fameux scénarios sur l'avenir de l'Europe évoqués par Jean-Claude Juncker.

En pratique, la COFOE a été organisée autour de trois piliers : une plateforme en ligne, où tout le monde peut participer en théorie, faire des propositions sur l'avenir de l'Europe ;

Quatre panels de 200 citoyens chacun, avec des citoyens tirés au sort issus des 27 Etats-membres ; chaque panel a une thématique (économie ; démocratie ; environnement/santé, politique étrangère/migrations). Chaque panel doit faire une série de recommandations adoptées à 200, avec un seuil de votation à 70%.

Ensuite, une petite partie des citoyens tirés au sort est envoyée en « plénières », où il s'agit de défendre les recommandations des 4 panels citoyens au contact de représentants de la Commission, du Conseil, du PE, du Conseil économique et social européen, du Comité des régions, et de divers représentants d'intérêts organisés au niveau européen. Les 3 institutions pilotant l'expérience ont estimé avoir rendu des comptes lors d'un événement de follow up en décembre 2022 à tous les citoyens tirés au sort.

L'issue de la COFOE a toujours été floue : dans quelle mesure les recommandations des citoyens vont être concrétisées ? Est-ce que ça doit aboutir à une réforme des traités ? enjeu politiquement chaud.

Je vais me concentrer sur les recommandations du panel de citoyens qui ont travaillé sur l'économie, que j'ai observé directement, à Strasbourg, en ligne et à Dublin ; entre fin 2021 et début 2022).

Mais avant ça : revenons à quelques éléments de théorie.

En 1996, Giandominico Majone définissait l'Union européenne comme assurant une fonction essentiellement de régulation, à savoir le fait d'édicter des normes, pour corriger des « déficiences du

¹ European Parliament, Council of the EU, European Commission, *Joint declaration on the Conference on the Future of Europe. Engaging with citizens for democracy. Building a more resilient Europe*, March 2021.

marché » (« comme le pouvoir des monopoles, les externalités négatives, déficit d'info ou une fourniture insuffisante de biens collectifs »²).

Union européenne moins associée à la fonction de redistribution, que Majone définit comme « le transfert de ressources d'un groupe social à un autre ».

- Dans les mouvements sociaux, dans les syndicats nationaux, Union svt associée à une entité politique par essence « néolibérale ».

Il y a aussi des travaux de science po, qui nient la consubstantialité Union européenne - néo/ordolibéralisme, mais qui montrent que les défenseurs de l'Europe sociale n'ont pas réussi à s'imposer (Amandine Crespy ; Karim Fertikh ; Julien Louis notamment)³.

Laurent Warlouzet parle, dans son dernier ouvrage, de fonction de l'UE « d'accompagnement social du marché »⁴, faisant écho au leitmotiv d'économie sociale de marché consacré par les institutions européennes depuis au moins 2005, TCE). A l'inverse, Warlouzet parle de l'échec de « l'Europe sociale radicale » (chapitre 5).

L'UE est un complexe institutionnel qui assure donc des prérogatives surtout de régulation ; moins de redistribution, ce qui ne veut pas dire que c'est inexistant.

Le volet redistributif est consacré depuis les années 1950 : Fond Social Européen en 1957 ; FEDER depuis 1975 ; Fonds de Cohésion avec Maastricht. Certains incluent la PAC ; fonds structurel ; FEAGA et FEADER.

- Cela représente un certain volume budgétaire ; mais faible par rapport aux dépenses des Etats-membres.

Revenons au panel de citoyens tirés au sort conviés à délibérer des questions économiques : je me réfère ici au document de synthèse des recommandations des citoyens (pas au rapport final, après les plénières)⁵.

- Car les plénières ont modifié les demandes émanant des discussions des citoyens tirés au sort ; logique de compromis entre composante citoyenne, avec les institutions et les représentants d'intérêt.

Y trouve-t-on des demandes d'une Union redistributive ? Pour reprendre le titre de la Conférence, l'avenir de l'Europe passe-t-il par des prérogatives accrues en matière de redistribution depuis le niveau communautaire ?

² Giandomenico Majone, *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris, Monchrestien, 1996.

³ Amandine Crespy, *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2018 ; Amandine Crespy et Georg Menz (dirs.), *Social Policy and the Euro Crisis*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015 ; Karim Fertikh « La construction d'un « droit social européen ». Socio-histoire d'une catégorie transnationale (années 1950-années 1970) », *Politix*, Vol. 115, 2016 p. 201-224 ; Julien Louis (« La domination bureaucratique européenne en action. Le cas d'un accord du dialogue social », *Gouvernement et action publique*, Vol. 11(2), 2022, p. 55-78.

⁴ Laurent Warlouzet, *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité, puissance*, Paris, CNRS Edition, 2022. Chapitre 4.

⁵ https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/qg735gsr114ylznerqojkud7omrd?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22COMM-2021-00809-00-04-FR-TRA-00.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27COMM-2021-00809-00-04-FR-TRA-00.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJXGZPDFYVOW5V%2F20230703%2Ffeu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20230703T145904Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=700355c38d3703d848c87e3c796b9b9ba0156162ca69b1fbaa315511cdde44a8

Est-ce que c'est plébiscité par des citoyens tirés au sort ? 47 recommandations votées.

La plupart : on prône l'intervention de l'UE, de son pouvoir régulateur, pour imposer des standards aux Etats-membres : droit à la formation, droit au numérique, favoriser la « learning mobility », etc.

Parmi les mesures en rapport avec l'intitulé de ma communication :

- 2 recommandations sur l'introduction d'un salaire minimum européen « afin de garantir une qualité de vie similaire dans tous les États membres. » ; mesures 1 et 30.
- 2 recommandations sur le fait que l'UE doit favoriser l'harmonisation fiscale entre les Etats-membres (« harmoniser la politique fiscale en Europe », mesure 13 ; et mesure 31).
- Proposition 19 : favoriser l'égalité dans l'accès à la santé ; genre
- Propositions 21 et 23 : pour que l'UE ait plus de compétences sociales pour le traitement des personnages âgés ;
- Enfin, proposition 25 : UE doit assurer le droit au logement ;

A l'analyse de ces recommandations, on s'aperçoit que :

Pour les recommandations sur le salaire minimum (d'ailleurs déjà en cours de législation) et celles sur l'harmonisation fiscale : les citoyens demandent que l'UE fasse pression pour des normes ambitieuses, mais ça reste, pour ces citoyens, de l'ordre des prérogatives étatiques.

Pareil pour la recommandation sur le respect de l'égalité des droits sociaux : on préconise que l'UE édicte des normes ensuite en vigueur au niveau national ; **on ne plaide pas ici pour le fait de multiplier le Fonds social européen par exemple (qui serait de l'ordre d'une demande redistributive assurée par l'UE)**

- Toutes ces mesures confirment l'idée que l'UE est pensée comme une entité politique régulatrice ;

Les recommandations plaident pour que l'UE assure un rôle régulateur à l'égard des Etats qui, conformément à ces recommandations, doivent jouer un rôle social plus affirmé.

La seule mesure qui plaide pour de la redistribution au niveau de l'UE : la recommandation 25 sur le fait que l'UE doit assurer un droit au logement, en soutenant des citoyens vulnérables ; on parle d'un « effort financier [qui] devrait être partagé entre les bailleurs de fonds privés, les propriétaires ... les gouvernements des États membres aux niveaux central et local et l'Union européenne. »

- Seule mesure en partie redistributive.

On est donc loin de la vision d'une UE avec un vrai pouvoir fiscal, de « l'impôt européen sur la fortune » préconisé par Thomas Piketty⁶ ; où de l'Europe sociale préconisée par des entrepreneurs d'Europe ; réseaux d'individus très européanisés préconisant un rôle de l'UE fort dans la redistribution des richesses. On est aussi loin de ce que Frédéric Mérand appelle les

⁶ Thomas Piketty, « Pour un impôt européen sur la fortune », *Libération*, 26 mars 2013 ; <http://piketty.pse.ens.fr/fr/articles-de-presse/58>

« solidaristes »⁷. Dans les recommandations : on ne demande pas l'augmentation du budget de l'UE⁸.

Cela ne signifie pas que les citoyens ici tirés au sort sont en faveur du statu quo, où l'UE s'occupe à la marge des politiques sociales. Ils plaident pour l'augmentation des compétences de l'UE en matière social ; mais à travers son rôle régulateur ; l'UE doit harmoniser à la hausse les normes en vigueur dans les E m.

Si les compétences fiscales (préalables à la redistribution) de l'UE sont politiquement très sensibles⁹, limitées, mais tout de même importantes (surtout en termes de taxation indirecte¹⁰), ce n'est même pas convoqué dans l'imaginaire de ces citoyens tirés au sort.

Qu'est-ce que ça nous dit : Depuis la sociogenèse de l'Etat-Providence dans des pays occidentaux par Abram de Swaan¹¹ jusqu'aux travaux plus récents de Monica Ferrin et Hanspeter Kriesi¹², les politiques de redistribution sont pensées comme devant relever des configurations nationales.

Une partie des citoyens attendent de leurs gouvernements, législateurs, autorités, qu'ils assurent une mission sociale (citoyens ont intériorisé que les politiques sociales et fiscales doivent être à l'endroit des Etats).

Ici, les recommandations sont intéressantes, car il s'agit de préconiser que des institutions communautaires mettent la pression, incitent les autorités nationales à accentuer leur rôle social et de redistribution. A nouveaux frais, ça montre qu'il y a conscience de l'effritement de l'Etat social (pour parler comme Alain Supiot¹³) ; et volonté de le repenser (re-panser).

- On voit que les recommandations ne s'inscrivent pas dans une pensée fédéraliste extrême ; préconisant le recul des prérogatives des Etats au profit d'une entité supranationale.

Ce qui pose la question : existe-t-il, en dehors de ces panels, une demande d'une UE redistributive ? Même les eurobaromètres, avec tous les défauts qu'on leur connaît (cf Philippe Aldrin), n'évoquent pas

⁷ Frédéric Mérand, *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, PUF, 2022. Les « Moscovici » et 2 tentatives : 1/ Faire du MES un mécanisme cogéré par la Commission ; qui assure une mission de stabilisation ; budget européen ; Ministre européen des fin & du budget ; augmentation budget ; 2/ Impôts ; (ACCIS : assiette commune impôt société) ; ou taxe numérique (GAFA) ; les 2 échecs.

⁸ Contrairement au scénario 5 de Jean-Claude Juncker pour l'avenir de l'Europe : <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/livre-blanc-les-5-scenarios-de-bruxelles-pour-relancer-l-europe/>

⁹ Henning Schmidtke (2016), "The differentiated politicisation of European tax governance", *West European Politics*, Vol. 39(1), p. 64-83 ; Philipp Genschel, Achim Kemmerling, Eric Seils, "Accelerating Downhill: How the EU Shapes Corporate Tax Competition in the Single Market", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49(3), p. 585-606 Frédéric Mérand, *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, p. 270-271.

¹⁰ Philip Genschel, Markus Jachtenfuchs, « How the European Union constrains the state: Multilevel governance of taxation », *European Journal of Political Research*, Vol. 50, 2011, p. 293-314.

¹¹ Abram De Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995. Voir aussi : "Perspectives for Transnational Social Policy", *Government and Opposition*, Vol. 27(1), 1992, p. 33-51.

¹² Mónica Ferrin, Hanspeter Kriesi (dir.), *How Europeans View and Evaluate Democracy*, Oxford, ECPR, Oxford University Press, 2016.

¹³ Alain Supiot, « Grandeur et misère de l'État social », Cours au collège de France, 2012.

ça¹⁴. Travaux qualitatifs sur les jugements sur l'Europe ne font pas état d'une demande de l'Europe sociale/redistributive.¹⁵

Cela pose aussi la question de l'identité européenne : on sait que les identités nationales et le sentiment d'identification à l'UE ne sont pas toujours exclusifs¹⁶ ; pour autant, l'identité européenne n'est pas encore suffisamment ancrée/diffusée pour qu'il y ait une demande sociale de redistribution au niveau de l'UE ; les conditions pour l'avènement d'une « conscience sociale » (De Swaan) européenne avec demande d'un impôt commun (ou augmentation des ressources propres de l'UE) ne sont pas encore réunies...

- Peut être que c'est la création d'un impôt depuis l'UE qui va stimuler cette « conscience sociale » ; mais en l'état, les propositions sur la fiscalité directe de l'UE sont un tabou (Frédéric Mérand, *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, PUF, 2022).

Il me resterait encore des choses à dire, mais je m'arrête là.

¹⁴ Standard Eurobarometer 97 - Summer 2022. Il y a une question sur : « est ce qu'il faut une Europe de la santé » ; ou une « égalité h/f promue par l'UE ». En revanche, il n'y a rien sur la redistribution que devrait opérer les institutions de l'UE, en tout cas formulé comme cela.

¹⁵ Marine De Lassalle, *Faire parler d'Europe. Voies et formats des rapports institués au politique*, Rennes, PUR, 2022.

¹⁶ Swen Hutter, Edgar Grande et Hanspeter Kriesi (dirs.), *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2016.