



HAL
open science

Revisiter les solidarités en Europe

Alain Supiot

► **To cite this version:**

Alain Supiot. Revisiter les solidarités en Europe. Revisiter les solidarités en Europe, Jun 2018, Paris, France. 2019. halshs-02005204v2

HAL Id: halshs-02005204

<https://shs.hal.science/halshs-02005204v2>

Submitted on 18 Feb 2019

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.



COLLÈGE
DE FRANCE
— 1530 —

Revisiter les solidarités en Europe

Actes du Colloque

18 et 19 juin 2018

Chaire État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités
Professeur Alain Supiot

Sommaire :

Présentation

Alain SUPIOT

Partie I – Les politiques européennes à l'aune de la solidarité

Chapitre 1 – Les injonctions contradictoires en matière migratoire

Laurence BURGORGUE-LARSEN

Chapitre 2 – L'Europe financière et la privatisation de la monnaie

Gaël GIRAUD

Chapitre 3 – Quelle place pour la protection de l'environnement dans la fabrique des normes européennes ?

Béatrice PARANCE

Chapitre 4 – Entre concurrence et coopération : Europe sociale ou protection par les États ?

Fernando VASQUEZ

Partie II – Vues nationales sur les solidarités en Europe

Chapitre 1 – L'idée de la solidarité européenne dans le pays de Solidarność.

Marek SAFJAN

Chapitre 2 – Renaissance du « Politique » en Europe ? Un point de vue allemand

Ulrich MÜCKENBERGER

Chapitre 3 – Une vraie solidarité européenne post-crise ?

Maria CASAS BAAMONDE

Chapitre 4 – Nouveaux pauvres et réfugiés : les deux pôles actuels de solidarité en Grèce

Christina DELIYANNI DIMITRAKOU

Chapitre 5 – Perspectives méditerranéennes sur les solidarités en Europe

Ota DE LEONARDIS

Chapitre 6 – L'Europe Sociale vue de loin : l'expérience portugaise

Antonio MONTEIRO FERNANDES

Chapitre 7 – Brexit et régression du Royaume-Uni hors de la solidarité avec l'Europe ?

Mark FREEDLAND

Partie III – Que faire ?

Chapitre 1 – Pour une intégration européenne réaliste. Contre le néo-libéralisme et la dépendance de l'Europe des intérêts américains

Franciszek DRAUS

Chapitre 2 – Quelles refondations sociales en perspective ?

Pierre RODIERE

Partie IV – De la démocratie en Europe

De la démocratie en Europe - Die EU muss neu gegründet werden - Da democrazia na Europa - Για τη δημοκρατία στην Ευρώπη - Ile demokracji w Europie - Over Solidariteit en democratie in Europa - Sobre la democracia en Europa - Democracy in Europe - Sulla democrazia in Europa

Alain SUPLOT, ANDREA ALLAMPRESE, Irena BORUTA, Laurence BURGORGUE-LARSEN, Maria E. CASAS BAAMONDE, Christina DELIYANNI DIMITRAKOU, Ota DE LEONARDIS, Gaël GIRAUD, Paul MAGNETTE, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Antonio MONTEIRO FERNANDES, Ulrich MÜCKENBERGER, Béatrice PARANCE, Étienne PATAUT, Claude-Emmanuel TRIOMPHE, Fernando VASQUEZ

Les auteurs :

Andrea ALLAMPRESE, *Professeur à l'université de Modène et Reggio Emilia*

Irena BORUTA, *Ancienne Professeur à l'Université Cardinal Wyszynski (Varsovie), ancienne membre du comité de négociateurs pour l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne (1998-2001)*

Laurence BURGORGUE-LARSEN, *Professeure de droit public à l'Université Paris 1 – École de droit de la Sorbonne*

Maria CASAS BAAMONDE, *Professeure de droit du travail et de la sécurité sociale de l'Université Complutense de Madrid, Présidente de l'Association espagnole de droit du travail et de la sécurité sociale, ancienne Présidente de la Cour Constitutionnelle de l'Espagne*

Ota DE LEONARDIS, *Professeure à l'Université de Milano Bicocca, Directrice de Sui Generis (Centre d'études de Sociologie de l'action Publique)*

Christina DELIYANNI DIMITRAKOU, *Professeure à la Faculté de Droit de l'Université Aristote de Thessalonique, Secrétaire du Centre de Droit Économique International et Européen*

Franciszek DRAUS, *Chercheur indépendant en sciences politiques, spécialiste des questions stratégiques et européennes*

Mark FREEDLAND, *Professeur émérite de droit du travail à l'Université d'Oxford*

Gaël GIRAUD, *Économiste en chef de l'Agence Française de Développement, Directeur de Recherche au CNRS*

Paul MAGNETTE, *Professeur de science politique à l'Université Libre de Bruxelles – ancien Ministre président de la Wallonie*

Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, *Professeur à l'Université Paris-Est Créteil*

Antonio MONTEIRO FERNANDES, *Professeur à l'Institut Universitaire de Lisbonne (ISCTE)*

Ulrich MÜCKENBERGER, *Professeur émérite à l'Université de Hambourg et directeur de recherche à l'Université de Brême*

Béatrice PARANCE, *Professeur de droit à l'Université UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis*

Pierre RODIERE, *Professeur émérite à l'Université Paris 1 – École de droit de la Sorbonne*

Marek SAFJAN, *Professeur de droit civil à l'Université de Varsovie, Juge à la Cour de Justice de l'UE, ancien président du Tribunal constitutionnel polonais*

Alain SUPIOT, *Professeur au Collège de France, chaire « État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités »*

Claude-Emmanuel TRIOMPHE, *Conseiller du Haut-commissaire à l'engagement civique*

Fernando VASQUEZ, *Ancien membre de la Direction des affaires sociales de la Commission européenne*

Présentation

A la fin du siècle dernier Fritz Scharpf avait diagnostiqué la tension à l'œuvre dans la construction européenne entre d'une part l'intégration négative, consistant à démanteler les solidarités nationales pour donner libre cours aux libertés économiques, et d'autre part l'intégration positive, consistant à édifier des solidarités européennes assurant à cette construction légitimité politique et cohésion sociale¹.

Depuis 20 ans l'expérience a confirmé le bien-fondé de ce diagnostic. Riche de la promesse d'une convergence économique et politique, la création de l'euro a entraîné au contraire une divergence et des tensions entre le nord et le sud de l'Europe, que les plans de sauvetage imposés par la Troïka, en contrepartie d'une certaine solidarité financière, ont attisées plutôt qu'apaisées. L'élargissement de l'Union aux anciens pays communistes, qui devait marquer une véritable réunification politique du continent autour des valeurs proclamées dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n'est pas parvenu à empêcher l'élection dans plusieurs de ces pays de gouvernements ouvertement hostiles à toute forme de solidarité européenne pour accueillir les réfugiés politiques et les migrants économiques qui affluent en Europe. La multiplication des *opting-out*, qui permettent à certains pays, dont la Grande-Bretagne, de s'exempter de certaines règles communes, n'a pas empêché cette dernière de décider démocratiquement de se séparer de l'Union européenne. La promesse d'une « égalisation dans le progrès » qui figurait dans le Traité de Rome, puis celle d'une « Europe sociale » qui accompagnait le Traité de Maastricht, n'ont pas empêché le démantèlement progressif du modèle social européen, dont [l'avis de décès fut proclamé par M. Mario Draghi](#) dès sa nomination à la tête de la BCE en 2012².

Face à la crise de légitimité partout visible des institutions européennes, la Commission a tenté, aussitôt après le référendum décidant du Brexit, de réactiver l'idée d'un « socle européen des droits sociaux », avant de proposer dans son [« Livre blanc sur l'avenir de l'Europe »](#) (mars 2017) plusieurs scénarios pour l'avenir de celle-ci, allant de l'abandon des normes sociales communes (scénario 4) à une coopération beaucoup plus poussée en matière budgétaire, sociale et fiscale (scénario 5).

Comme l'ont notamment montré des [travaux antérieurement conduits au Collège de France](#), la prophétie néolibérale d'un effacement des solidarités humaines dans l'ordre catallactique d'une Grande société globalisée, se trouve démentie par les faits³. Les solidarités ne disparaissent pas, mais elles se déplacent, en sorte que l'affaiblissement de l'État social combiné au manque de solidarité sociale européenne ou internationale suscite le retour à des solidarités de type nationaliste, ethnique ou religieux. La globalisation va aussi de pair avec l'émergence de risques systémiques qui ont considérablement renforcé des interdépendances bancaires et financières, mais aussi écologiques.

¹ Fritz Scharpf, *Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe*, MPIfG Working Paper 97/8, November 1997; *Gouverner l'Europe*, Les Presses de Sciences Po, 2000, 238 pages

² Interview with the Wall Street Journal, 24 fév. 2012, < Interview with The Wall Street Journal 24 February 2012 >

³ Cf. A. Supiot (dir.) *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, 2015, coll. "Travaux du Collège de France", 357 p.

Pour aborder de façon critique et réfléchie les scénarios imaginés par la Commission européenne, il est essentiel de tenir compte de la diversité des représentations de la crise européenne dans ses États membres. L'une des faiblesses les plus évidentes de l'Union est en effet de ne donner lieu à aucun débat public européen, mais à la juxtaposition de débats nationaux. Après avoir dressé un *bilan des solidarités mises en œuvre à l'échelle européenne* dans quelques domaines clés (tels que la question migratoire, les risques financiers, la fiscalité, les services publics ou l'emploi), le colloque dont les Actes sont ici réunis¹ a donc eu pour objet de faire *un état des lieux des débats nationaux* sur les institutions européennes et de prendre la mesure du poids relatif dans chaque pays du retour à des solidarités nationales et de l'appel à des solidarités européennes renforcées.

Enfin, il a été l'occasion pour un certain nombre de ses contributeurs de s'accorder sur un texte commun sur la nécessaire refondation démocratique des institutions de l'Union européenne. Ce texte, qui a été publié dans un certain nombre de grands quotidiens européens, est repris en conclusion de ces Actes dans ses différentes versions linguistiques.

Alain Supiot

¹ L'enregistrement audiovisuel des contributions à ce colloque est disponible sur le site du Collège de France < https://www.college-de-france.fr/site/alain-supiot/_audiovideos.htm >

Partie I - Les politiques européennes à l'aune de la solidarité

Chapitre 1 – Les injonctions contradictoires en matière migratoire

Laurence Burgorgue-Larsen

Professeur à l'École de droit de la Sorbonne (IREDIES)

De dangereux paradoxes sont, plus que jamais, au cœur de la « crise migratoire »¹ que connaît le continent européen. Ils rendent particulièrement complexe le paysage juridique et politique en la matière. Ce « drame migratoire » – comme il conviendrait mieux de le nommer² – est en effet au cœur d'injonctions contradictoires qui obstruent la construction réfléchie, à long terme, d'une politique migratoire constructive. Elles sont, en germe, à la base de ce que pourrait être une véritable désintégration européenne, pour ne pas dire une dislocation du projet intégratif lancé il y a plus de 60 ans par des visionnaires réalistes. Or, cette funeste perspective ne doit pas être prise à la légère quand on sait que le Monde est aux prises avec des logiques disruptives depuis la chute de l'Union soviétique en 1991, c'est-à-dire depuis un peu moins de trente ans³ ; quand on sait que la « déconsolidation » de la démocratie – pour reprendre une expression lancée outre-Atlantique⁴ – est à l'œuvre un peu partout sur la planète et notamment en Europe. Si les démocraties établies peuvent se déconsolider, se disloquer, se déliter, il en est *a fortiori* de même pour l'Union européenne : elle peut se désintégrer et le *Brexit* en est un des signes les plus flagrants. Le problème est qu'aujourd'hui, de vision, il n'est plus question. Le court-terme a depuis longtemps intégré les cénacles

¹ Parler rapidement, pour des commodités langagières, de « crise migratoire », c'est user d'un euphémisme prompt à estomper l'insupportable. L'insupportable, c'est le cimetière qu'est devenu la Méditerranée depuis 25 ans : près de 25.000 êtres humains y ont en effet perdu la vie (M-L. BASILIEN-GAINCHE, « L'Union et les réfugiés. Une Europe sans qualités ? », *Revue de l'Union européenne*, 2017, p. 598) ; l'insupportable, ce sont les camps de rétention, les fameux « hot spots » situés en des endroits stratégiques de l'Union et qui retiennent dans des conditions de vie inhumaines les plus vulnérables, ces migrants ayant fui tantôt les conflits, tantôt la misère, et qui représentent ce que l'on appelle dans un langage aseptisé, des « flux mixtes » (C. WIHTOL DE WENDEN, « Les incommunications de l'Europe sur la crise de l'accueil des migrants et des réfugiés », *Hermès, La Revue*, 2017/1, n°77, pp. 191-197, spec. p. 192). Il s'agit de flux de personnes qui réunissent tantôt des demandeurs d'asile, susceptibles d'obtenir le statut de réfugié, tantôt les migrants économiques. On sait que ces derniers, devant les restrictions posées à l'immigration légale, décident en désespoir de cause, d'opter pour la voie de l'illégalité pour entrer sur le territoire européen, risquant leur intégrité physique sur les routes de l'exil, notamment s'ils passent par la Libye, véritable enfer sur terre où l'esclavage a *repris* ses droits. Il s'agit en effet d'un recommencement dans la mesure où les tribus arabo-musulmanes ont maintenu en esclavage, pendant près de 12 siècles, les noirs sub-sahariens. Pour une présentation magistrale de cette histoire trop méconnue, on se reportera avec intérêt à l'ouvrage de l'anthropologue Tidiane N'DIAYE, *Le génocide voilé. Enquête historique sur la traite négrière arabo-musulmane*, Paris, Folio, 2008 (1^{ère} édition de poche en 2017).

² Car ce dont il s'agit avant tout, c'est de la mort ou de la détention (dans des conditions indignes) de personnes qui désirent vivre *Ailleurs* que dans leur pays. Vouloir l'éradiquer ou la « contenir » est, *in se*, irréaliste puisque la migration, comme telle, est un phénomène naturel pour ne pas consubstantiel à l'activité humaine.

³ « Le Monde au risque de la désintégration », Entretien avec N. GNESOTTO et P. LAMY, propos recueillis par A-L. BUJON et R. BAILLE, *Esprit*, 2017/6 Juin, pp. 86-97.

⁴ R. STEFAN FOA, Y. MOUNK, « The Signs of Deconsolidation », *Journal of Democracy*, Vol. 28, n°1, January 2017, pp. 5-15.

politiques, nationaux et européens. L'approche migratoire le démontre à l'envi : elle n'est faite que de réactions et non d'anticipation ; elle répond plus à l'émotion qu'à la raison¹. Or, le réalisme ou le pragmatisme sans vision, c'est la destruction. Pis, une *Real Politik* basée sur la peur, et l'instrumentalisation de cette peur, est le prélude d'une catastrophe, au sens où l'entend l'historien français Pascal Ory². C'est ce à quoi nous assistons aujourd'hui et seul un sursaut inouï permettrait de juguler l'inévitable : la perte de sens (et donc de légitimité) de la construction européenne qui pourrait à plus ou moins long terme participer de sa déflagration.

Les injonctions contradictoires du « drame migratoire » sont en effet très nombreuses et d'inégale intensité et ou portée.

La plus évidente d'entre elle, celle qui est le germe fondamental (pour ne pas dire existentiel) de la dislocation, concerne les valeurs proclamées et affichées dans le droit primaire de l'Union d'un côté – autrement dit, c'est *l'injonction du droit saisie par les valeurs* – et leur négation pour ne pas dire leur reniement dans la pratique de l'autre (une pratique née du droit dérivé) ; autrement dit, ici, c'est *l'injonction de la sécurité saisie par la politique* (c'est l'injonction de l'« Europe forteresse » pour reprendre un terme qui était déjà apparu dans la rhétorique européenne dès les années 1990). (I).

A cette rupture politique radicale de l'Union avec ses valeurs (au centre desquelles se trouve la solidarité) – *Solidarité versus Sécurité* – s'ajoutent, se superposent, s'entremêlent, une infinie variété d'autres types de ruptures qui ne participent pas à penser, efficacement, ce qui devrait être une politique commune basée sur un bon sens humaniste allié à une dose de réalisme économique et démographique (II).

Ce kaléidoscope des ruptures laisse à voir l'hétérogénéité et non pas le commun ; le repli sur soi national (pour ne pas dire nationaliste) et non le sentiment d'appartenance à un ensemble commun, seule condition de l'adhésion au projet intégratif. Le danger de la désintégration, pour ne pas dire de la déflagration, ne doit donc pas être pris à la légère.

I. L'injonction contradictoire existentielle

L'injonction contradictoire existentielle, qui traverse toute la politique migratoire, est celle qui oppose la solidarité à la sécurité. Si la solidarité est clamée depuis les origines de la construction communautaire, si elle parcourt les textes telle une devise hautement symbolique (A), elle est largement niée, pour ne pas dire reniée, dans la pratique (B). La sécurité de l'Union l'emporte, dans les faits, sur la solidarité qu'elle doit pourtant incarner et mettre en œuvre selon le droit primaire.

¹ C'est en outre une question qui dure. Voir les travaux publiés en la matière, dès 2010, *ad.ex.* A.-S. MILLET-DEVALLE (dir), *L'Union européenne et la protection des migrants et réfugiés*, Paris, Pedone, 2010, 290 p. Pour une thèse de référence sur ces questions, Y. PASCOUAU, *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Paris, 2011, 752 p. (Col. Institut Universitaire de Varenne).

² P. ORY, *De la révolution populaire à la radicalité populiste*, Paris, Gallimard, 2017, 252 p.

A. La solidarité clamée

La solidarité¹ irrigue le projet intégratif². On la débusque dans le courant du XX^{ème} siècle dans deux discours majeurs prononcés à 21 ans d'intervalles : celui d'Aristide Briand en 1929 et celui de Robert Schuman en 1950.

L'idée européenne apparaît, pendant l'entre-deux guerre, afin de créer un système institutionnel où les peuples européens seraient liés « par une sorte de lien fédéral » ; les peuples devaient pouvoir à tout instant entrer en contact entre eux notamment pour établir « un lien de solidarité qui leur permette de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves, si elles venaient à naître »³. Cette formule est celle du discours du 5 septembre 1929 d'Aristide Briand prononcé à la tribune de la Société des Nations (SDN). Quant à Robert Schuman, ce sont les « réalisations concrètes créant une solidarité de fait » qui irrigua sa déclaration du 9 mai 1950, devant mener à terme à des « solidarités de production »⁴. Si ces formules démontrent sans nul doute que la solidarité fut au cœur du projet intégratif, elle ne l'a évidemment pas été de la même manière. Robert Schuman, un des nombreux idéalistes pragmatiques d'après-guerre, pensa en termes de fonctionnalité, *i.e.*, de rapprochement des économies. Aristide Briand quant à lui pensa en termes politiques en imaginant ce qui pourrait être les premières fondations d'une fédération. Le lien fédéral induisait le lien politique.

Il s'agit en quelque sorte d'une des premières ruptures dans la longue histoire de l'idée européenne – solidarité politique *versus* solidarité économique – qui n'a jamais été définitivement réglée.

Si la solidarité de type politique n'a pas brillé dans les textes fondateurs incarnant la logique fonctionnaliste (du Traité CECA, en passant par le Traité CEE et Euratom), elle réapparut à partir de 1992 dans la logique d'approfondissement lancée par le Traité sur l'Union européenne adopté à Maastricht, notamment à travers le lancement de la citoyenneté européenne. Aujourd'hui, elle trône à plusieurs endroits stratégiques du droit primaire, socle constitutionnel de l'Union européenne. De l'article 2, 2^{ème} phrase du TUE (tel qu'adopté à Lisbonne), en passant par son article 3§3, au préambule de la Charte des droits fondamentaux ou encore aux articles 67§2 et 80 du TFUE, elle se veut être le porte étendard, non seulement du droit de l'Union comme tel, mais également de

¹ La solidarité – qui fut longtemps l'apanage des politiques et des sociologues (de Léon Bourgeois à Emile Durkheim) a fait une irruption dans le droit – notamment français – grâce à des auteurs comme Léon Duguit ou encore le doyen Hauriou au début du siècle dernier. Plus près de nous, des auteurs comme Michel Borgetto et Robert Lafore ont revisité la doctrine dite « solidariste », R. LAFORE, « Solidarité et doctrine publiciste. Le solidarisme juridique hier et aujourd'hui », *Solidarité(s), Perspectives juridiques ?*, PUSS Toulouse, 2009, p.47.

² D. ESPAGNO-ABADIE, « La solidarité, une valeur de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne* 2017, p. 607.

³ « Je pense qu'entre des peuples qui sont géographiquement groupés comme les peuples d'Europe, il doit exister *une sorte de lien fédéral* ; ces peuples doivent avoir à tout instant la possibilité d'entrer en contact, de discuter leurs intérêts, de prendre des résolutions communes, *d'établir entre eux un lien de solidarité* qui leur permette de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves, si elles venaient à naître. »

⁴ « 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 ». Elle devait déboucher sur la mise en œuvre d'une « solidarité de production » entre la France et l'Allemagne : « La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterait que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. »

la philosophie politique que l'Union européenne est censée représenter et défendre, plus précisément dans le domaine de l'asile.

La lecture de l'article 2, 2^{ème} phrase TUE démontre que la solidarité y est présentée comme une des valeurs consubstantielles aux sociétés européennes (elles-mêmes constitutives de l'Union)¹. Quant à la Charte, la solidarité trône dès la deuxième phrase du Préambule – où elle fait figure de socle fondateur² – tandis qu'elle constitue également le titre du Chapitre IV consacré aux droits à finalité sociale. Si elle est censée être à la base de ce qui constitue le socle social de l'Union, mais également celui de sa cohésion territoriale³, elle est également censée être au cœur de la politique commune de l'asile. Ici, ce sont des dispositions phares du Titre V, chapitre 2 du TFUE, plus spécifiquement les articles 67§2 TUE⁴ et 80 TFUE⁵, lesquels posent en curseur principal de l'action des institutions et des États membres, la solidarité dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique.

Cette solidarité clamée avec emphase est, dans les faits, totalement ignorée, pour ne pas dire niée voire reniée.

B. La solidarité reniée

La politique migratoire a connue plusieurs étapes marquantes⁶ – de la phase intergouvernementale avec la Coopération Politique européenne (CPE) à celle se développant en marge des traités (avec les « accords de Schengen ») (1^{ère} phase), en passant par sa « communautarisation » avec le Traité d'Amsterdam créant *l'Espace de liberté, sécurité, justice*⁷ (2^{ème} phase), puis sa transformation en une « politique commune d'immigration » à partir du Conseil européen de Tampere (15-16 octobre 1999) (3^{ème} phase)⁸. A partir de ce Conseil européen et surtout à partir de celui de Séville en 2002, les quatrième et cinquième phases se sont caractérisées, tout d'abord, par une « externalisation graduelle » de la politique migratoire – en activant tous les mécanismes de la politique européenne de voisinage (PEV) afin d'exporter une partie

¹ Article 2 TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

² 2^{ème} phrase du Préambule de la Charte : « Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité. »

³ La troisième phrase de l'article 3§3 TUE se lit ainsi : « [L'Union] promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres. »

⁴ Il se lit ainsi : l'Union « développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers ».

⁵ Il se lit ainsi : « les politiques de l'Union visées [à ce] chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu [dudit chapitre] contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe »

⁶ Elles sont dûment rappelées par A. BERRAMDANE, « La militarisation des frontières de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 222.

⁷ Cette communautarisation a pris l'allure de la création de *l'Espace de liberté sécurité et justice* (ELSJ), réparti entre le pilier 1 et le pilier 3 et incorporant l'acquis Schengen.

⁸ Il s'est fixé un objectif ambitieux de doter l'Union de « politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, tout en tenant compte des nécessités d'exercer aux frontières extérieures un contrôle cohérent afin de stopper l'immigration clandestine ».

de la gestion des frontières de l'UE avec les pays d'origine et de transit des migrants¹; et, ensuite, par une militarisation des frontières de l'UE². Ce furent les guerres en Irak et en Syrie et leur lot d'exodes sur les routes de Méditerranée orientale et centrale qui ont amené l'Union à réexaminer la Politique européenne de Voisinage. La *Stratégie de sécurité intérieure* renouvelée en 2015 pour 5 ans (2015-2020)³ et la *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne* de 2016⁴ furent les textes permettant cette injonction militaire. Autrement dit, au-delà de l'injonction sécuritaire (consistant à sécuriser les frontières extérieures de l'Union en externalisant leur contrôle), nous assistons aujourd'hui ni plus ni moins à la confection d'une injonction militaire qui trouve, qui plus est, le renfort dans certaines dispositions du Traité de Lisbonne⁵.

L'injonction de la solidarité – fondation de l'Union et curseur affiché de certaines de ses politiques, notamment celle de l'immigration et de l'asile – est mise en péril par *l'injonction de la protection sécuritaire* de l'Union, devenue le mantra européen, à l'instar de celui de nombreux États qui déploient exactement la même politique⁶. Or, l'injonction sécuritaire l'emporte très clairement sur celle de la solidarité. Par ce seul fait, il y a là le ferment de la dislocation de la raison d'être du projet intégratif à partir du moment où ce qui constitue une de ses valeurs premières est sacrifiée sur l'autel d'une *Real Politik* où le sentiment de peur et de rejet est cardinal.

*

Cette contradiction politique s'ajoute à de nombreuses autres oppositions, tout à la fois internes à l'Union et externes à celle-ci, lesquelles ne sont évidemment pas faites pour simplifier et améliorer la situation. Si elles sont qualifiées de subalternes, c'est avant tout pour signifier qu'elles découlent en réalité de l'injonction existentielle, principielle, qui est à l'œuvre dans la politique européenne de l'asile ; elles font tantôt peser la balance vers l'impératif de solidarité, tantôt vers celui de la sécurité, mais à travers d'autres notions et concepts. Ce qui, là encore, ne participe évidemment pas à construire, de manière réfléchie et positive, une politique qui prenne à bras le corps les défis auxquels le continent européen est confronté et continuera d'être confronté dans les années à venir.

Ces injonctions subalternes (*i.e* dérivées) ne sont pas toutes négatives. En effet, celles qui sont reliées, plus ou moins directement, à l'impératif de solidarité (à travers l'exigence de protection des droits des migrants par exemple), arrivent parfois à

¹ I. ATAK, F. CREPEAU, « Managing migrations at the external borders of the EU : Meeting the human rights challenges », *Journal européen des droits de l'homme/European Journal of Human Rights*, n°5, Décembre 2014, pp. 591-622.

² Comme le souligne A. BERRAMDANE, « déjà, en effet, la PEV codifiée par le traité de Lisbonne (art. 8 du Traité sur l'Union européenne - TUE), a une dimension sécuritaire. Elle fait des voisins de l'Union des gardes-frontières, des auxiliaires politiques chargés de réguler et d'atténuer la pression migratoire sur l'Union, un glacis protecteur de l'Union, le premier cercle de défense des frontières. »

³ Conseil de l'Union, *Stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020*, 9798/15, JAI 442, COSI 67, 10 juin 2015.

⁴ Union européenne, *Vision partagée, action commune : une Europe plus forte*. Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, 2016.

⁵ A. BERRAMDANE, *op.cit.*, p. 222 et ss.

⁶ Il suffit ici de donner l'exemple de la politique sécuritaire (et, qui plus est, clairement xénophobe) de l'administration TRUMP à l'endroit des migrants en provenance d'Amérique centrale.

s'imposer. Le problème est que ces quelques victoires ne sont que très parcellaires et ont une portée limitée.

II. Les injonctions contradictoires subalternes

L'Union n'est pas un bloc monolithique, elle est faite d'institutions aux fonctions et légitimités différentes ; de même en leur sein, des acteurs peuvent agir de façon opposée et contradictoire ; surtout, l'Union, ce n'est pas qu'une somme d'institutions, c'est également un agrégat d'Etats qui eux-mêmes ne sont pas monolithiques ; ils sont logiquement traversés par des intérêts divergents et des logiques éparses qui se manifestent à travers l'action de différents protagonistes. Dans ce contexte, le tableau des injonctions contradictoires subalternes (qui dérivent de l'injonction existentielle) ne participe donc pas à penser la cohérence et l'effectivité dans le même temps.

Ces injonctions sont de deux types : elles sont tout d'abord internes à l'Union en ce qu'elles irriguent tout son droit dérivé (A), mais elles sont également externes à celle-ci, en ce qu'elles proviennent également de l'extérieur et plus particulièrement du droit conventionnel européen, tel que bâti par la Cour européenne des droits de l'homme (B).

A. Les injonctions contradictoires internes à l'Union

Le droit de l'asile est forgé tout à la fois par le législateur mais aussi le juge qui vient le préciser, pour ne pas dire le compléter et, au bout du compte, par finir de le « construire ».

C'est donc tout à la fois les injonctions contradictoires au sein de la législation (1) et au sein de la jurisprudence de la CJUE qui seront examinées plus avant (2), dont on verra qu'elles ont engendré (tout du moins pour les premières) une dislocation des responsabilités communes et donc de la confiance commune entre les États membres¹.

1. Les contradictions législatives

Si on a égard à la 3^{ème} phase de l'édification de la politique migratoire européenne, celle concernant son harmonisation, les contradictions ont été nombreuses et plus ou moins dévastatrices².

La première génération de textes – résultant de la communautarisation de l'asile par le Traité d'Amsterdam – « a posé un ensemble de règles minimales devant s'appliquer aux États membres. Cette législation couvrait alors l'ensemble du spectre de la

¹ Au sein de l'Union, il y a également des organismes qui, s'ils ne participent pas à « construire » le droit migratoire en tant que tel, ont pour fonction d'« alerter » en mettant en avant les errements étatiques au sein de l'Union. A cet égard, le travail de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) est fondamental. Voir, parmi de nombreux travaux de terrain, les rapports périodiques sur la situation des migrants au sein des États, *ad. ex. Periodic data collection on the migration issue in the EU*, July Highlights, 1 May-30 June 2018, 29 p.

² C. POULY, « L'Européanisation du droit d'asile : 2003-2016 », *Migrations sociétés*, 2016/3, n°165, pp. 107-124.

problématique de l’asile comme les conditions d’accueil, la procédure applicable à l’examen des demandes d’asile, ainsi que l’application des critères de qualification des demandes d’asile¹. » Cette première salve législative a posé les fondations du système européen de l’asile en imposant d’une part des obligations protectrices pour les demandeurs d’asile, tout en donnant aux États, d’autre part et dans certains cas, la possibilité de s’en affranchir. Pour ce faire, l’Union a créé littéralement de nouveaux concepts, les uns porteurs de protection accrue, les autres particulièrement dangereux. La *protection subsidiaire* et la *protection temporaire* ont été considérées comme des innovations passablement originales permettant, dans le premier cas, de combler certaines lacunes de la Convention de Genève de 1951², et dans le deuxième cas, de pouvoir être en mesure de réagir rapidement et efficacement à un afflux massif de migrants³. Toutefois, dans le même temps, les notions de « *pays tiers sûrs* »⁴ et « *pays d’origine sûr* », porteuses de subjectivité et d’instrumentalisation potentielle, non seulement n’ont pas participé à l’effectivité du système, mais ont en outre mis en place

¹ C. POULY, *op.cit.*, p. 108.

² R. ERRERA, « La directive européenne du 29 avril 2004 sur le statut de réfugié, la protection internationale et les garanties contenues dans la Convention européenne des droits de l’homme », *Revue Trimestrielle des droits de l’homme*, n°74, avril 2008, pp. 347-381. Cette directive est connue sous le nom de « Directive qualification ». Elle a fait l’objet d’une refonte le 13 décembre 2011 (voir note 30). Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié (selon la Convention de Genève), mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu’elle courrait dans son pays un risque réel de subir l’une des atteintes graves suivantes : la peine de mort ou une exécution; la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants; pour des civils, une menace grave et individuelle contre leur vie ou leur personne en raison d’une violence aveugle résultant d’une situation de conflit armé interne ou international.

³ Les personnes concernées sont des ressortissants non européens qui fuient massivement leur pays ou leur région d’origine et qui ne peuvent pas y retourner : en raison notamment d’un conflit armé ou de violences, ou parce qu’ils sont victimes de violations graves et répétées des droits de l’homme (art. 2 a. de la directive). Ce dispositif exceptionnel et temporaire est autorisé par une décision du Conseil de l’Union européenne (UE), qui définit les bénéficiaires et sa date d’entrée en vigueur. Il est décidé pour une période d’un an et peut être prolongé de 2 ans maximum. Le Conseil de l’UE peut à tout moment y mettre fin si la situation dans le pays d’origine permet un retour sûr et durable des personnes déplacées.

⁴ De façon synthétique, ce concept permet de renvoyer les demandeurs d’asile vers un pays tiers non membre de l’Union européenne, par lequel ils ont transité, à condition qu’il existe dans ce pays des garanties nécessaires en matière d’asile et de respect des droits de l’homme. Les Etats membres peuvent en théorie appliquer le concept de « pays tiers sûr » « si les autorités compétentes ont acquis la certitude » que les demandeurs n’ont aucune crainte d’être persécutés sur la base d’un des motifs énoncés dans la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié ; que le principe de non-refoulement est respecté conformément à la Convention de Genève ; que l’interdiction de prendre des mesures d’éloignement en cas de risque de torture, de traitements cruels, inhumains ou dégradants est respectée ; et enfin que le demandeur peut solliciter une demande de reconnaissance du statut de réfugié et en bénéficier conformément à la Convention de Genève. La réalité est beaucoup plus complexe comme la doctrine l’a très tôt démontré : X. CREACH, « La notion de pays tiers sûr ou l’instrumentalisation des itinéraires par les Etats d’accueil », *Recherche et asile*, 1997, n°2. C. TEITGEN-COLLY, « Le concept de pays tiers sûr », *Mélanges en l’honneur de F. Julien-Laferrière*, Paris, 2011. La Commission nationale consultative des droits de l’homme (CNCNDH) a régulièrement formulé des avis sur la politique migratoire de l’UE et sa traduction en droit français. Elle émet logiquement dans ce contexte un *Avis sur le concept de ‘pays tiers sûr’* (19 décembre 2017), pointant les dangers de la notion de pays tiers sûr. Un de ces dangers concerne sa « relativité ». La CNCNDH mentionne à juste titre la Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 laquelle, même si elle ne mentionne pas *expressis verbis* la notion, en reprend la philosophie et est appliquée à un pays (la Turquie) qui viole le principe de non refoulement tel que consacré par la Convention de Genève. Le Conseil d’Etat grec a validé la Déclaration en refusant de poser une question préjudicielle à la CJUE. On lira avec le plus grand intérêt l’analyse percutante et sagement très critique du professeur Constantin YANNAKOPOULOS, « Un tiers pays nommé sûreté !, CE grec, 22 sept. 2017 », *RTD eur.* 2018, n° 1, p. 191.

toute une série de règles procédurales diminuant considérablement les garanties des migrants.

Le système initial découlant du traité d'Amsterdam ayant été un échec, il a été décidé de le « refondre » afin de constituer un véritable *Régime d'asile européen commun* (RAEC)¹. Quand on pense que l'objectif officiel de la Commission européenne était de mettre en place « un niveau de protection commun plus élevé et une protection plus uniforme dans l'ensemble de l'UE et garantir une plus grande solidarité² », on ne peut que constater, une fois encore, que l'échec fut au rendez-vous... Car « l'harmonisation à marche forcée » – se traduisant par la réduction drastique de la marge d'appréciation des États membres et la limitation de leur autonomie procédurale – a été négociée « sous la pression de la Commission, en l'absence total de consensus et surtout en décalage avec les pratiques et les spécificités de chacun des États membres ». Elle ne pouvait être que vouée à l'échec³.

Les errements de cette réglementation se manifestèrent de façon paroxystique dans la mise en œuvre erratique du système « Dublin III »⁴ où les États du Nord de l'Europe n'ont pas joué le jeu de la solidarité (pourtant préconisée par la Commission européenne) en imposant un système où non seulement l'examen des demandes d'asile, mais encore et surtout l'établissement des demandeurs d'asile, furent mis à la charge des mêmes seuls États, ceux du Sud – la Grèce, l'Italie mais aussi l'Espagne – en première ligne géographique de l'arrivée des migrants⁵. La solidarité invoquée fut tronquée au profit des pays du Nord. Autrement dit, au sein même de la législation européenne de l'asile, l'injonction de la solidarité a été instrumentalisée et a logiquement fini par ne plus avoir aucune espèce de valeur aux yeux des États membres

¹ Aujourd'hui, le régime d'asile commun est constitué de trois directives et de deux règlements. La directive « procédure » [Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte)] ; la directive « accueil » [Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)] ; la directive « qualification » [Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés et les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)] ; Le règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) ; le règlement (UE) n°603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n°604/2013].

² COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun*, COM (2007) 301 final, 6 juin 2007.

³ C. POULY, *op.cit.*, p. 111. ; dans le même sens, V. CHETAIL, « Looking Beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis : The Failed Reform of the Common European Asylum System », *JEDH/EJHR*, 2016/5, pp. 584-602.

⁴ Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 par lequel s'établissent des critères et des mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable d'une demande de protection internationale présentée dans un des Etats membres par un national d'un pays tiers ou par un apatride, 29 juin 2013, JO L 180, pp. 31-59 (Règlement dit « Dublin III », refonte).

⁵ Partant du principe que tous les Etats membres de l'Union accordent aux étrangers se trouvant sur leur territoire une protection des droits équivalente, le premier pays sur le territoire duquel arrive un demandeur d'asile se transforme en « l'Etat membre responsable » de l'examen de ladite demande. Or, géographiquement, ce sont les Etats du Sud qui se retrouvent, systématiquement, les Etats membres « responsables ».

les plus affectés par l'arrivée des migrants. La conséquence ? La mise en place de « stratégies repoussoir¹ », littéralement catastrophiques sous l'angle humanitaire allant de l'érection de murs² à la conclusion d'accords de réadmission avec des pays tiers, dont on sait que certains ne sont guère recommandables sous l'angle démocratique³...

2. Les contradictions jurisprudentielles

Les contradictions dans la jurisprudence de la Cour de justice sont apparues à deux niveaux, celui de l'interprétation du droit de l'Union (a), mais également celui de l'examen de sa validité (b).

a. S'agissant du premier point – celui de l'interprétation du « Paquet asile » comme on a coutume de le nommer – la contradiction majeure est la suivante. Si la jurisprudence de la CJUE s'est avérée « plus libérale qu'attendue sur les questions de fond relatives à la protection internationale », elle a toutefois été peu protectrice des demandeurs d'asile concernant les questions de procédure⁴.

La directive « accueil »⁵ a donné l'occasion à la Cour de déployer une interprétation plutôt protectrice des demandeurs d'asile. Les obligations d'accueil imposées aux Etats membres ont été importantes, allant de la prise en charge de l'ensemble des demandeurs d'asile, au calcul du montant de l'allocation prévue par la réglementation européenne afin que les Etats soient en mesure d'assumer les frais d'hébergement requis pour pallier l'absence d'attribution d'un logement⁶. Toutefois, c'est sans doute concernant les conditions de reconnaissance du bénéfice de la protection internationale, que la Cour s'est avérée la plus audacieuse. Tout d'abord, elle a rendu pertinente la définition de la protection subsidiaire laquelle, compte tenu de la contradiction qu'elle comportait, était difficilement applicable.

En effet, selon les termes de l'article 15 de la première directive dite « qualification » du 29 avril 2009, la protection subsidiaire s'appliquait lorsqu'il existait « des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international ». Tout demandeur d'asile devait réussir à apporter la preuve d'un risque réel *individuel*, alors qu'en réalité la source de la

¹ C. POULY, *op.cit.*, p. 111.

² En Espagne, la stratégie de « l'encagement » s'est manifestée au sein des enclaves espagnoles de Ceuta y Melilla au Maroc (il s'est agi de l'érection d'une série de triple murs afin d'empêcher les migrants de pénétrer le territoire espagnol). La même stratégie d'édification de murs barbelés s'est manifestée en Hongrie afin d'éviter que les migrants puissent, après la Grèce, passer sur ce territoire.

³ Les accords de réadmission permettent de réacheminer vers leurs points de départ les migrants. On recense tout à la fois des accords bilatéraux (conclus entre un Etat membre et un Etat tiers), mais également des accords conclus par l'Union européenne comme telle avec des Etats tiers. 17 accords de ce type ont été conclus avec l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Fédération de Russie, la Géorgie, Hong-Kong, Macao, la Moldavie, le Monténégro, le Pakistan, la Serbie, le Sri Lanka, la Turquie et l'Ukraine. On trouvera l'intégralité de ces accords sur le site EuropeanMigrationLaw.eu.

⁴ C. POULY, *op.cit.*, p. 114.

⁵ Directive n° 2003/9/CE, 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (Directive « Accueil »).

⁶ CJUE, 27 février 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contre Selver Saciri*, ECLI:EU:C:2014:103

menace n'était pas dirigée spécifiquement contre lui. Afin de neutraliser cette contradiction, la Cour a développé une interprétation *pro persona* de l'article 15. Autrement dit, « plus la violence aveugle atteint un niveau élevé, moins le demandeur a à démontrer qu'il y est personnellement exposé, et, à l'inverse, moins le niveau de violence est élevé, plus le demandeur doit établir un lien entre un risque personnel et ce contexte de violence¹. »

Le deuxième axe tout à fait remarquable de la jurisprudence protectrice de la CJUE, concerne la précision des motifs pour lesquels une personne est fondée à se réclamer du statut de réfugié. Elle a estimé que ces motifs pouvaient se rattacher à des persécutions en lien avec les droits protégés par la Charte. Ainsi, dans l'affaire du 5 septembre 2012, elle a considéré que l'existence d'un acte de persécution pouvait résulter d'une atteinte à la manifestation extérieure de la religion, dont l'exercice est garanti par l'article 10 de la Charte. Et d'estimer qu'il appartenait aux autorités responsables de vérifier si l'exercice de cette liberté exposait la personne concernée à un risque réel d'être poursuivie ou d'être soumise à des peines ou à des traitements inhumains et dégradants². Dans la même lignée, elle a aussi étendu l'application de la convention de Genève aux personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle en les rattachant à un groupe social au sens de l'article 1. A de la convention³.

A ces approches *pro persona*, la Cour de justice a également dans le même temps, développé des axes jurisprudentiels bien moins libéraux en matière procédurale. Elle a développé une interprétation des plus restrictives du caractère effectif du droit au recours « en procédure accélérée »⁴, tandis qu'il en est allé de même du droit d'être entendu dans le cadre des procédures de réexamen⁵. Dans la même lignée, elle a validé des législations nationales qui ne confèrent pas d'effet suspensif à un recours exercé contre des décisions consistant à ne pas poursuivre l'examen d'une demande d'asile⁶ ou encore qui permettent de ne pas auditionner un demandeur d'asile lorsque les circonstances factuelles ne laissent aucun doute quant au bien-fondé de cette décision⁷.

Le problème est que cette jurisprudence a conforté les États dans la mise en œuvre de régimes dérogatoires prévus par leur législation afin de réduire drastiquement les garanties procédurales dans le cadre des procédures nationales d'asile.

b. Il est temps désormais d'aborder le deuxième élément qui traverse la jurisprudence de la Cour quand elle intervient dans le cadre de recours en annulation et qu'elle est sollicitée afin d'examiner *la validité* du droit de l'Union. Ici, ce n'est ni plus ni moins la solidarité – dont on a vu qu'elle est censée être au fondement du projet intégratif et au cœur de la politique de l'asile – qui est contestée devant le juge de l'Union par certains de ses propres États membres. Cette logique disruptive est particulièrement dévastatrice car l'affront fait à la valeur « solidarité » est délibéré et assumé par des États membres qui entendent faire primer une autre logique, celle de leurs stricts intérêts nationaux sécuritaires. Une seule affaire participe à elle seule à démontrer que l'Union est aux prises avec des approches où la désintégration est à l'œuvre : celle rendue le 6

¹ CJUE, 17 février 2009, *Elgafaji*, aff. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94

² CJUE, 5 septembre 2012, *RFA c. Y. et Z.*, aff. C-71/11 et C-99/11, ECLI:EU:C:2012:518

³ CJUE, 7 novembre 2013, *X, Y et Z*, C-199/12 et C-200/12, ECLI:EU:C:2013:720

⁴ CJUE, 23 juillet 2013, *Diouf*, C-69/10, ECLI:EU:C:2011:524

⁵ CJUE, 22 novembre 2012, *M.M.*, C-277/11, ECLI:EU:C:2012:744

⁶ CJUE, 17 décembre 2015, *Amadou Tall*, C-239/14, ECLI:EU:C:2015:824

⁷ CJUE, 26 juillet 2017, *Moussa Sacko*, C-348/16, ECLI:EU:C:2017:591

septembre 2017¹. La Hongrie et la Slovaquie ont attaqué en annulation la décision du 22 septembre 2015 adoptée par le Conseil de l'Union² au plus fort de la « crise » migratoire ; cette décision avait pour objectif de réagir en urgence au poids démesuré que les règles européennes de l'asile (découlant du « Système Dublin III »)³, faisaient peser sur la Grèce et l'Italie⁴.

Alors que la Cour de justice rendait sa décision le 6 septembre 2017, soit deux ans après ce qui fut jugé comme le pic de la crise migratoire, elle savait que ce système mis en place en urgence n'avait pas globalement fonctionné⁵ ; pis, que cela avait été un cuisant échec dans la mesure où la Hongrie et la Slovaquie – deux des quatre États du groupe de Visegrad⁶ – avaient délibérément refusé toute relocalisation de personnes demandeurs d'asile et de protection internationale sur leur territoire⁷. De même, alors que la Commission avait enfin pris la mesure (à l'occasion de la crise de l'été 2015) des graves déficiences du « Système Dublin III », elle lança une réforme qui avait pour objet de

¹ CJUE, Gde Ch., 6 septembre 2017, *Hongrie et Slovaquie c/ Conseil*, aff. C- C-643/15 et C-647/15, EU:C:2017:631. Pour une analyse circonstanciée et critique de cette décision, v. J. ABRISKETA URIARTE, « La reubicación de los refugiados : un déficit de solidaridad y una brecha en la Unión europea. Comentario a la sentencia del Tribunal de justicia de 6 de septiembre de 2017, Asunto C-643/15 y C-647/15 Hungaria y Eslovaquia contra Consejo », *Revista General de Derecho Europeo*, 44, 2018, pp.122-154.

² Décision (UE) du Conseil du 22 septembre 2015 par laquelle sont établies des mesures provisoires dans le domaine de la protection internationale au bénéfice de l'Italie et de la Grèce (JO L 248 du 24 septembre 2015).

³ Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 par lequel s'établissent des critères et des mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable d'une demande de protection internationale présentée dans un des Etats membres par un national d'un pays tiers ou par un apatride, 29 juin 2013, JO L 180, pp. 31-59 (Règlement dit « Dublin III »).

⁴ Lors des huit premiers mois de l'année 2015, ce sont 116.000 demandeurs d'asile et de protection internationale qui se présentèrent en Italie, tandis que la Grèce enregistrait quant à elle 211.000 demandes du même type ; c'est dans ce contexte que le Conseil décida d'adopter en urgence, de façon provisoire, une décision de relocalisation qui avait une double finalité : adopter des mesures concrètes de solidarité vis à vis des Etats membres qui sont en première ligne des afflux massifs de réfugiés et sauvegarder les droits des personnes qui nécessitent une protection internationale⁴. Il est important ici, pour ne pas dire fondamental, de préciser que cet acte juridique de l'Union fut adopté contre les voix de la Slovaquie et de la Hongrie (qui décidèrent *in fine* de l'attaquer devant la Cour), mais également de la Pologne et de la République tchèque, autant d'Etats qui se distinguèrent pendant les négociations d'adhésion en 2004 comme faisant partie du « Groupe de Visegrád », autrement dit un groupe d'Etats qui entendaient, ensemble, aborder l'insertion dans le concert européen, comme pour mieux faire valoir leur spécificité, pour ne pas dire leur identité.

⁵ Le délai posé par la décision du Conseil de 2015 pour « relocaliser » les migrants et alléger le fardeau de l'Italie et de la Grèce avait été fixé au 27 septembre 2017. Or, le 6 septembre 2017, date de l'arrêt de la Cour, la Commission européenne publiait un rapport sur le sujet qui établissait qu'à la date du 4 septembre 2017, uniquement 23% des demandeurs d'asile avait été « relocalisés » (soit 27.000 personnes, 19.244 depuis la Grèce et 8.451 depuis l'Italie). Commission européenne, *Rapport de la Commission et du Parlement européen au Conseil européen et au Conseil, 15^{ème} rapport sur la relocalisation et installation*, COM (2017) 456 final, 6 septembre 2017.

⁶ L'histoire de la constitution du groupe de Visegrád (V4) et de la coopération en son sein entre ses quatre Etats constitutifs ne fut pas un long fleuve tranquille. Ce qui est sûr, c'est que ce sont deux thèmes précis qui ont participé, une fois membres de l'Union, à les souder : les questions budgétaires et la crise migratoire, v. M. NATANEK, « Le groupe de Visegrád, entre unité des intérêts et mythe de la coopération », *Hermès, La Revue*, 2017, pp. 132-140.

⁷ Les statistiques concernant les Etats du « groupe des Quatre » (i.e. du Groupe de Visegrád) sont édifiantes : la Pologne (avec 38 millions d'habitants) devait accueillir 6.182 personnes ; la Hongrie (avec 10 millions d'habitants) devait accueillir 1.294 personnes ; la République tchèque (avec 10 millions d'habitants) devait accueillir 2.691 personnes et la Slovaquie (avec une population de 5 millions d'habitants) devait quant à elle en recevoir 802. Au final, la Hongrie et la Pologne n'ont reçu aucun demandeur d'asile, alors que la Slovaquie en accueillait 16 et la République tchèque 12.

pérenniser le mécanisme de « relocalisation ». Elle fut cependant enterrée lors du Conseil européen du 15 décembre 2017 les États du Groupe de Visegrád la rejetèrent en bloc...

Dans un tel contexte, il est durablement dommageable que dans l'arrêt dense et long du 6 septembre 2017¹ – qui répondit aux 16 moyens soulevés par les Etats demandeurs – la Cour de justice n'ait pas été plus audacieuse en valorisant le principe de solidarité et, par ricochet, la Charte des droits fondamentaux. Sert-il encore à quelque chose de jouer *a minima* quand certains Etats membres ont fondamentalement décidé de ne plus jouer le jeu ? S'il ne reste plus que les principes, alors autant les défendre haut et fort. L'Avocat général Bot n'aura pas, pour sa part, démérité ; il sut trouver les mots ; il sut rappeler les « fondamentaux » et ce dès les premières lignes de ses conclusions. Tout un symbole².

Si l'Avocat général proclama la solidarité comme étant le « socle de la construction communautaire » (pt.19), le préambule de la Charte des droits fondamentaux lui servit grandement pour ce faire³. La référence symbolique aux mots puissants de la Charte effectuée, l'Avocat général déclina la présence de la solidarité à d'autres endroits du droit de l'Union⁴. Autrement dit, alors que l'Avocat Général prit au sérieux la solidarité inscrite au sein des traités, ce ne fut pas le cas de la Cour de justice réunie en formation de grande chambre. A la volonté de l'Avocat général d'asseoir la force normative du principe de solidarité, la Cour préféra jouer une petite musique ô combien classique où elle mobilisa la marge d'appréciation du Conseil pour agir en urgence (pts 113-207) ; l'absence d'erreur manifeste dans l'adoption de la décision attaquée (pts 123, 236, 242, 245, 250, 253, 272) et le caractère exceptionnel des mesures adoptées afin de juguler les déficiences des systèmes nationaux d'asile grec et italien (pts 94, 216 et 295)...La solidarité brilla par son absence, tandis que la Charte fit quelques apparitions *ad hoc* dans le cadre de réponses techniques aux multiples griefs invoqués par les deux Etats agissant en annulation (pts. 305⁵, 325⁶, 337⁷, 343¹). Bien que la Cour de justice réunie

¹ Il est en effet constitué de 347 paragraphes.

² Lisons plutôt un passage significatif de celles-ci présentées le 26 juillet 2017 (ECLI:EU:C:2017:618) où il met très clairement en évidence l'enjeu de l'affaire : « *Les présents recours nous donnent l'occasion de rappeler que la solidarité figure parmi les valeurs cardinales de l'Union et se trouve même être aux fondements de celle-ci. Comment serait-il possible d'approfondir la solidarité entre les peuples d'Europe et de concevoir une union sans cesse plus étroite entre ces peuples, comme le préconise le préambule du traité UE, sans une solidarité entre les États membres lorsque l'un d'entre eux fait face à une situation d'urgence ? Nous touchons là à la quintessence de ce qui constitue à la fois la raison d'être et l'objectif du projet européen. Il convient donc d'emblée de mettre l'accent sur l'importance de la solidarité en tant que valeur fondatrice et existentielle de l'Union.* » (pts 17-18).

³ On rappellera que son libellé permet en effet de découvrir que la solidarité fait partie des « valeurs indivisibles et universelles » sur lesquelles l'Union est fondée.

⁴ De l'article 3§3 TUE relatif à la cohésion économique et sociale (où la solidarité entre générations et entre Etats membres est mentionnée) à ce qui caractérise la politique de l'Union en matière d'asile et d'immigration (Titre V, chapitre 2 TFUE, art. 67§2 TUE et 80 TFUE), ces références entendent démontrer qu'elle est également un principe directeur aux effets normatifs certains.

⁵ Il se lit ainsi : « *Il convient d'ajouter que des considérations liées à l'origine ethnique des demandeurs de protection internationale ne peuvent pas être prises en compte en ce qu'elles seraient, de toute évidence, contraires au droit de l'Union et notamment à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.* »

⁶ Il se lit ainsi : « *En outre, un droit de recours effectif doit être assuré sur le plan national, conformément à l'article 47 de la Charte, contre toute décision devant être prise par une autorité nationale dans le cadre de la procédure de relocalisation, telle que prévue à l'article 5 de la décision attaquée.* »

⁷ Il se lit ainsi : « *Enfin, si une certaine marge d'appréciation est réservée aux autorités des États membres bénéficiaires lorsque ceux-ci sont appelés, en vertu de l'article 5, paragraphe 3, de la décision*

en grande chambre débouta la Slovaquie et la Hongrie en déclarant la validité de la décision attaquée, on connaît la suite de l'histoire : le manquement délibéré des Etats requérants à l'obligation de relocalisation et l'enterrement de la réforme du système de l'asile lors du Conseil européen de décembre 2017.

En plus des injonctions contradictoires internes à l'Union qui traversent tout le droit dérivé, de la législation en passant par la jurisprudence, une série d'injonctions contradictions externes à celle-ci viennent rendre plus complexe et plus délicat le traitement de la question migratoire.

B. Les injonctions contradictoires externes à l'Union

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a agi, à de multiples reprises, comme une sonnette d'alarme en mettant l'Union face à ses responsabilités internationales. Construire un système d'intégration en promouvant des concepts et procédures novateurs n'est évidemment pas remis en cause *per se* par la Cour européenne ; toutefois, elle se fait le gardien des droits élémentaires des personnes dans ce cadre. Autrement dit, devant les dérives de la législation européenne, le droit conventionnel vient, tel un contre-pouvoir, rééquilibrer la situation.

Le jeu des injonctions contradictoires s'est manifesté de deux manières. A l'injonction de l'application du principe de confiance mutuelle au sein de l'Union, s'est opposée celle de l'impératif d'assurer des conditions de vie digne de détention pour les migrants dans les pays de l'Union (1) ; à l'injonction sécuritaire de l'Union d'orchestrer des refoulements massifs de migrants, s'est opposée l'injonction du respect des garanties procédurales minimales (notamment s'agissant du droit au recours) (2).

Pour l'instant, s'agissant de ces deux injonctions contradictoires, les plus progressistes l'ont emporté grâce à l'aiguillon joué par la Cour européenne des droits de l'homme. Pour combien de temps encore ? C'est toute la question quand on sait que la propre Cour européenne est elle-même sujette à de multiples tensions internes comme à moult pressions externes.

1. Confiance mutuelle vs. conditions dignes de détention

La philosophie du « système Dublin » est basée sur le principe de confiance mutuelle. Partant du principe que tous les États membres de l'Union accordent aux migrants se

attaquée, à identifier les demandeurs individuels pouvant être relocalisés vers un État membre de relocalisation déterminé, une telle marge est justifiée au regard de l'objectif de cette décision qui est de soulager les régimes d'asile grec et italien d'un nombre important de demandeurs en les relocalisant, dans de brefs délais et de manière effective, vers d'autres États membres dans le respect du droit de l'Union et, en particulier, des droits fondamentaux garantis par la Charte. »

¹ Le point 342 permet de comprendre le point 343. Le point 342 se lit ainsi : « Or, le transfert dans le cadre d'une opération de relocalisation d'un demandeur de protection internationale d'un État membre vers un autre aux fins d'assurer un examen de sa demande dans des délais raisonnables ne saurait être considéré comme étant constitutif d'un refoulement vers un État tiers. » Le point 343 se lit ainsi : « Il s'agit au contraire d'une mesure de gestion de crise, prise au niveau de l'Union, visant à assurer l'exercice effectif, dans le respect de la convention de Genève, du droit fondamental d'asile, tel que consacré à l'article 18 de la Charte. »

trouvant sur leur territoire une protection des droits équivalente, le premier pays sur le territoire duquel arrive un demandeur d'asile se transforme en « l'État membre responsable » de l'examen de ladite demande. Or, de par la situation géographique de la Grèce ou encore de l'Italie, ces pays se sont retrouvés en première ligne pour accueillir et héberger les migrants et se retrouvèrent très vite dépassés, incapables d'assurer des conditions dignes d'accueil aux demandeurs d'asile. Les auteurs du règlement Dublin avaient toutefois prévu une dérogation mentionnée à l'article 3§2 en vertu de laquelle « chaque Etat membre peut examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un ressortissant d'un pays tiers, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement. » Ainsi, quand des Etats du Nord de l'Europe ont refusé de faire jouer cette exception en renvoyant vers des Etats du Sud des migrants alors qu'ils savaient que leurs conditions de détention n'étaient pas conformes aux règles élémentaires de dignité, la Cour européenne a sanctionné, sans état d'âme, de telles manœuvres.

La pression exercée sur l'Union européenne par la jurisprudence conventionnelle a, ce faisant, été une injonction subalterne supplémentaire qui eut, somme toute, quelques effets positifs. Le dialogue des juges entre les deux Cours européennes fut à son comble en la matière¹. Il suffit d'égrener les arrêts *M.S.S c. Belgique et Grèce*² de la Cour européenne auquel la Cour de justice répondit par l'arrêt *N.S.*³, suivi d'un autre arrêt de la Cour européenne – *Tarrakhel*⁴ – pour comprendre que la jurisprudence de la Cour de Strasbourg fut un aiguillon non négligeable s'agissant de la nécessité de faire primer la protection des migrants et leurs conditions dignes de détention sur le principe de confiance mutuelle, fondement de la réglementation du « système Dublin ». Ainsi, alors que l'application dudit principe devenait attentatoire aux droits des personnes dans des pays comme la Grèce, la Cour européenne valorisa l'importance de la sauvegarde des droits élémentaires des personnes. La Cour européenne a fait comprendre au juge de l'Union, l'interprète authentique de la législation européenne, que la confiance mutuelle ne devait pas être aveugle...

¹ Sur les détails techniques de ce dialogue des juges, on se permet de renvoyer à notre chronique annuelle publiée à la *Revue du droit public*, « Chronique de jurisprudence européenne comparée 2011 », 2012-n°4, pp.1730 et s.

² CEDH, Gde Ch., 21 janvier 2011, *M.S.S. c/ Belgique et Grèce*. La Grande chambre de la Cour européenne statua sur la requête d'un ressortissant afghan entré sur le territoire de l'Union par la Grèce avant de parvenir en Belgique, pays qui avait refusé d'activer la dérogation de l'article 3§2 afin de renvoyer le demandeur en Grèce. Les constats de violation dressés par la Cour dans cette affaire à l'encontre de deux Etats membres de l'Union furent un camouflet sans précédent à l'encontre de ces deux pays membres de l'Union dans la mesure où les articles 3 et 13 combinés avec les articles 2 et 3 de la Convention furent déclarés enfreints. Si l'Union européenne échappa à une condamnation en bonne et due forme – la Cour européenne écartant la jurisprudence *Bosphorus* au nom du « pouvoir d'appréciation » détenus par les Etats en vertu de l'article 3§2 du règlement Dublin – ce fut tout de même, en arrière-plan, le système commun européen de l'asile et le principe de la reconnaissance mutuelle qui fut mis en cause.

³ CJUE, Gde Ch., 21 décembre 2011, *N.S et M.E et autres* (C-411/10 et 493/10). Le dialogue horizontal entre les deux Cours européennes fut à son zénith, puisque la Cour de justice prit en compte sans sourcilier les enseignements de l'arrêt *M.S.S.* La CJUE imposa aux Etats d'activer la dérogation de l'article 3§2 du Règlement Dublin III et d'examiner « eux-mêmes » la demande d'asile quand il existe des risques sérieux et avérés de faire subir à des demandeurs d'asile des traitements inhumains et dégradants en les renvoyant vers l'Etat responsable au principal, du fait de la présence de « défaillances systémiques » en son sein (voir points 106, 107, 108).

⁴ Cour EDH, gde Ch., 3 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*. Pour une présentation détaillée des enjeux et des conséquences de cette affaire, v. L. BURGORGUE-LARSEN, « Chronique de jurisprudence européenne comparée 2014 », 2015-n°4, pp.1143 et s.

A ce stade, une interrogation se fait jour. Cette injonction conventionnelle a-t-elle réellement participé à rendre meilleure, de façon drastique, la situation des migrants ? Si elle a pu améliorer les choses, ce n'est toutefois évidemment qu'à la marge. D'autant plus quand la propre politique de la Cour européenne est traversée par des contradictions notoires : celles inhérentes à une Cour internationale qui, face aux défiances répétées des États, oscille entre interprétation progressiste et *self-restraint* judiciaire tout stratégique¹. Cette incise est fondamentale à l'heure d'analyser le second aiguillon joué par la jurisprudence de la Cour européenne, quand il s'agit de respecter les garanties procédurales des migrants quand les États membres de l'Union ne désirent pas les accueillir sur leur territoire. La jurisprudence de la Cour se déroule dans un contexte très sensible : si elle ne peut sacrifier les droits des migrants, elle ne peut non plus ignorer les souveraines nations, toujours majestueuses, à l'heure de « sélectionner » les personnes habilitées à séjourner sur leur territoire. Or, et c'est toute la difficulté de la situation, l'Union européenne est confrontée à l'arrivée de « flux mixtes » de migrants, demandeurs d'asile d'un côté, migrants économiques de l'autre... Les développements qui suivent démontrent à l'envi la complexité du réel.

2. Expulsions collectives vs. respect des garanties procédurales

La Cour européenne des droits de l'homme est confrontée à la complexité du réel migratoire², *i.e.* la diversité sociologique des flux de migrants. Car, aux côtés des réfugiés, il y a également les migrants économiques – le plus souvent en situation irrégulière – qui pensent et voient encore l'Europe comme l'*Eldorado* qui leur assurera une vie meilleure³. Or, la migration irrégulière et les trafics multiples qui l'entourent arrivent également devant le prétoire de la Cour de Strasbourg. L'affaire *Khlaifia et autres c. Italie* – qui concernait l'afflux massif en 2011 de migrants tunisiens placés dans un centre d'accueil sur l'île de Lampedusa, après leur sauvetage en mer par les garde-côtes italiens – le démontre⁴. Certains (à l'instar du seul juge dissident, le juge chypriote G. Serghides) y verront un très net recul de la jurisprudence de la Cour à l'endroit de l'article 4 du protocole n°4 (qui interdit l'expulsion collective des étrangers) et des exigences inhérentes au principe de non refoulement élevé au rang de droit coutumier. D'autres, à l'instar du Président de la Cour, G. Raimondi (qui explicite son

¹ La littérature sur la défiance ou, plus radicalement, les contre-réactions négatives (« *backlash* ») des États est de plus en plus imposante. Pour une analyse en français, on renvoie à S. TOUZÉ, « La remise en cause de l'autorité des Cours supranationales », *La protection des droits de l'homme par les Cours supranationales*, J. Andriantsimbazovina, L. Burgorgue-Larsen, S. Touzé (dir.), Paris, Pedone, 2016. En anglais, voir, parmi moult références, S. FLOGAITIS, T. ZWART, J. FRASER (Eds.), *The European Court of Human Rights and its discontents : turning criticism into strength*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013, 217 p.

² Elle est même allée jusqu'à développer une sorte de politique procédurale de radiation du rôle en la matière, qui n'a pas été sans de fortes dissidences, voir CEDH, Gde Ch., 17 novembre 2016, *V.M. et autres c. Belgique*; CEDH, Gde Ch., 21 septembre 2016, *Khan c. Allemagne*, L. BURGORGUE-LARSEN, « Chronique-Actualité de la Cour européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 30 janvier 2017, 3/2017, pp. 157 et s.

³ On signalera, en passant, que la jurisprudence interaméricaine en la matière est beaucoup plus protectrice que celle de la Cour européenne. Alors qu'elle est également confrontée à la complexité du réel, elle n'entend pas céder sur la nécessaire protection élémentaire des droits des migrants, et ce, quel que soit leur statut, H-M OLEA RODRIGUEZ, « Migración en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos », *Enomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n°9, Octobre 2015-Mayo 2016, pp. 249-272.

⁴ CEDH, Gde Ch., 15 décembre 2016, *Khlaifia et autres c. Italie*, req. n°16483/12.

changement de point de vue entre l'arrêt de chambre et celui de Grande chambre), considéreront qu'il y a somme toute une solution raisonnable trouvée par la Cour à l'endroit d'un pays, l'Italie, qui est en première ligne face à l'arrivée massive, comme en l'espèce, de migrants irréguliers. L'accord bilatéral conclu entre l'Italie et la Tunisie en 2011 fut considéré comme suffisamment pertinent par la Grande chambre pour justifier non seulement l'adoption de décrets de refoulement (exonérés de l'obligation de la tenue d'« entretiens individuels »), mais également pour considérer que les recours interjetés à leur encontre n'étaient pas suspensifs au prix d'une réinterprétation toute stratégique de l'arrêt *De Souza Ribeiro (Khlaifia et autres, §274, 275, 276)*. Il est évident qu'ici la sécurité de l'Etat italien (ou à tout le moins sa stabilité interne) face à des circonstances tout à fait exceptionnelles, ont eu raison de l'audace de la Cour qui lui préféra le réalisme.

Autre arrêt, autre politique jurisprudentielle. L'arrêt du 3 octobre 2017, *N.D. et N.T.*¹ s'inscrit dans le double scénario où de nombreux migrants sub-sahariens soit décident de quitter des zones de conflits, soit décident d'avoir l'espoir d'une vie meilleure. Passer par le Maroc pour accéder aux enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla – vestiges d'un empire déchu – est une option de plus en plus suivie par les migrants qui savent que la route libyenne est un enfer au sens littéral du terme puisque l'esclavage y est au rendez-vous, comme si l'histoire était un éternel recommencement². Alors, quand un Malien et un Ivoirien décident de saisir la Cour en alléguant une violation par l'Espagne de plusieurs dispositions de la Convention et plus particulièrement de l'article 4 du Protocole n°4 prohibant les expulsions collectives d'étrangers³, on retient sa plume... Que va décider la Cour ? Va-t-elle s'arrimer à une approche réaliste caractérisée par l'affaire *Khlaifia* – où elle avait validé l'accord passé entre les autorités italiennes et tunisiennes pour mieux refouler les arrivées massives de migrants économiques⁴ – ou va-t-elle renouer avec les fondamentaux du droit international public et, dans certaines circonstances, du droit de l'Union qui imposent l'individualisation des entretiens avant toute expulsion ? C'est la deuxième option qui a été choisie par la 3^{ème} section de la Cour. Le tour d'horizon du « droit pertinent » est impressionnant et, avant même la transcription *in extenso* des règles d'interprétation telles que posées par les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne (pt.35-36), comme des indications de la Commission du droit international sur les règles gouvernant les expulsions (pt.37), c'est le droit de l'Union qui y trône de façon majestueuse⁵. Bizarrement, si cette toile de fond est très présente dans la partie « en fait », elle ne réapparaît pas dans le cadre de la motivation de la Cour. L'on pressent toutefois qu'il

¹ CEDH, 3 octobre 2017, *N.D. et N.T. c. Espagne*.

² Voir la note n°1 et la référence à l'ouvrage de T. N'DIAYE.

³ Il faut lire les passages relatifs à la description des faits pour comprendre que ces deux requérants faisaient partie d'un groupe de soixante-quinze à quatre-vingts migrants sub-sahariens qui ont plusieurs fois tenté d'escalader la succession de trois clôtures en fer qui entourent la ville de Melilla et qui ont été renvoyés de manière expéditive par la *Guardia civil* espagnole.

⁴ Les autorités de ces deux pays avaient mis en place des « décrets de refoulement » les exonérant de l'obligation de la tenue d'« entretiens individuels » avant tout renvoi organisant également le caractère non-suspensif des recours interjetés à leur encontre.

⁵ La nomenclature présentée commence logiquement par la présentation du droit primaire (pts 20-27) – des articles 2 (valeurs) et 6 (droits fondamentaux) TUE, en passant par les articles 18 (asile), 19 (éloignement, expulsion et extradition) et 47 (droit au juge) de la Charte des droits fondamentaux, pour arriver aux dispositions clés relatives à l'espace, de sécurité et de justice de l'Union (art. 67, 72) et aux politiques de l'asile et de l'immigration (art. 78) – et se poursuit par l'énumération des règles élémentaires du droit dérivé. La « directive retour » (pt.20) et son interprétation par la Cour de justice (pt.29) ; la « directive refonte » (pt.30) et le règlement instituant le « code frontières Schengen » (pt.32).

était impossible pour elle d'en faire fi ; partant, elle mobilisa sa jurisprudence – en accord avec les règles de droit international et de l'Union qui interdit les expulsions collectives (en imposant de vérifier si les décisions d'éloignement sont prises en considération de la situation particulière des individus) et qui impose l'existence de voie de recours pour les contester¹. La condamnation à l'unanimité de l'Espagne pour une violation de l'article 4 du Protocole n°4 seul et combiné également avec l'article 13 (droit au recours effectif) sera-t-elle confirmée ? Le gouvernement espagnol a demandé le renvoi en Grande chambre. Il reste à espérer que la composition de celle-ci ne sera pas encline à revoir à la baisse le standard conservé dans la présente espèce et soutenu par toutes les règles du droit de l'Union et qu'elle ne s'alignera pas sur la dissidence du juge russe, qui reprocha à la Cour de maintenir « ses normes élevées » dans un contexte migratoire sensible.

**

L'Europe développe depuis plusieurs années une politique migratoire basée sur la peur, d'où son approche sécuritaire et militaire de ses frontières ; d'où l'oubli, pour ne pas dire le reniement de la valeur « solidarité » pourtant au cœur de son A.D.N. politique². Or, la peur, c'est la catastrophe. Le président Roosevelt n'affirmait-il pas, en mars 1933, que la seule chose dont nous devons avoir peur, c'est la peur elle-même³ ?

Alors, à quand un sursaut de conscience, de rationalité empathique, afin de construire une politique européenne constructive et imaginative qui propulserait l'Union européenne dans une dynamique d'acceptation et de valorisation de l'arrivée et de l'intégration des migrants⁴ ?

A quand des injonctions constructives qui prendraient acte du fait qu'en 2035, le nombre de jeunes africains en âge de travailler excédera le reste des autres jeunes dans la même situation à travers le monde⁵ ?

¹ La violation de l'article 4 du Protocole n° 4 a découlé de l'absence d'une procédure d'identification des requérants lors de leur expulsion tandis que la violation de l'article 13, combiné avec l'article 4 du Protocole n° 4, a résulté quant à elle de l'impossibilité, pour les requérants, de bénéficier d'une voie de recours contre leur expulsion.

² La solidarité n'est pas respectée à l'endroit des migrants vu comme des menaces et à l'égard desquels la logique sécuritaire et militaire a pour effet de les « criminaliser » ; la solidarité n'est pas respectée entre les Etats membres de l'Union puisque seuls quelque uns se retrouvent en première ligne d'une responsabilité qui devrait être collective ; la solidarité n'est pas élevée au rang de principe opérationnel par la Cour de justice de peur d'être taxée d'activiste ou tout simplement de peur de prendre ses responsabilités face à l'incurie du législateur de l'Union...

³ « The only thing we have to fear... it is fear itself », cité par B. RIEMEN, *To Fight Against This Age. On Fascism and Humanism*, London and New York, Norton and Company, 2018, p.21.

⁴ Or, ce qu'il faudrait, c'est une politique rationnelle qui prenne en compte le temps long, voir l'interview de F. CREPEAU, *Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants*, « Nous avons besoins d'une stratégie à long terme sur la migration ». Cet article a été publié en juin 2017 sur le site *Refugees Deeply*. Il est accessible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/06/08/u-n-rapporteur-we-need-a-long-term-strategy-for-human-migration>. Il fut ensuite traduit de l'anglais par Yves PASCOUAT et publié sur le site EuropeanMigrationLaw.eu.

⁵ S. BOOKER, A. RICKMAN, « The future is African, and the United States are not prepared », *The Washington Post*, June 7, 2018, p. A17. Les premières lignes de cet article qui met en évidence l'impréparation américaine à « miser » sur le continent africain, sont les suivantes : « Beginning in 2035, the number of young people reaching working age in Africa will exceed that of the rest of the world combined, and will continue every year for the rest of the century. »

A quand la prise de conscience du fait qu'en 2050, un être humain sur quatre, sera africain¹ ?

Les ponts entre l'Union africaine et l'Union européenne devraient être établis et pérennisés sur la base de profonds changements de paradigme, basés sur de réels partenariats égalitaires où la coopération loyale serait à l'œuvre². Il est nécessaire que l'Union africaine prenne également sa part de responsabilité ; qu'elle s'engage résolument dans un développement éducationnel et économique de premier ordre, en arrêtant de détourner une bonne part de la manne financière de l'aide au développement. Les défis, ici, sont majeurs.

Ce qu'il convient de réaliser (et une fois de plus d'*accepter*), c'est qu'il est tout simplement impossible de stopper ce qui est à l'œuvre, *i.e.* les déplacements massifs de populations en provenance d'Afrique, mais également du Moyen-Orient. L'Europe doit se faire à l'idée qu'elle n'est plus une terre de départ³ et qu'elle doit fondamentalement se penser et se construire comme un continent d'immigration. La révolution, si elle doit être politique et juridique – si elle doit penser l'accueil, l'absorption et l'intégration de nouveaux venus qui ne feront qu'enrichir, à terme, son environnement – doit être avant tout et surtout culturelle et mentale.

¹ La lecture du rapport de l'Institut Montaigne est nécessaire afin de mettre en perspective les chiffres relatifs à ce que l'on appelle la « pression migratoire », *Le défi migratoire : mythes et réalités*, Note, Juillet 2018, 81 p. (voir plus particulièrement le fait que « la population de l'Afrique (2,52 milliards d'habitants) en 2050 sera plus de trois fois supérieure à celle de l'Europe », p.50).

² L'ouvrage de S. SMITH est, sur ces questions, exemplaire, *La ruée vers l'Europe. La jeune Afrique en route vers le vieux continent*, Paris, Grasset, 2018, 272 p.

³ C. WIHTOL DE WENDEN, *op.cit.*, p. 192 : : « L'Europe, ancienne terre de départ, ne s'est jamais pensée comme continent d'immigration et celle-ci apparaît illégitime à beaucoup de ceux qui refusent cette réalité. L'Europe a en effet longtemps été une terre de départ vers les grandes découvertes, la colonisation, le commerce international, les missions étrangères, le peuplement de pays vides. »

Chapitre 2 – L’Europe financière et la privatisation de la monnaie

Gaël Giraud

Économiste en chef de l’Agence Française de Développement, directeur de recherche au CNRS

Le 9 mars 2015, la Banque centrale européenne (BCE) a mis en place des politiques monétaires non-conventionnelles d’assouplissement quantitatif (*quantitative easing policies*, *QE*). Cette innovation a permis à la banque de Francfort de créer environ 2.400 milliards d’euros —soit l’équivalent d’environ un quart du PIB de la zone euro— tout en réduisant de manière drastique l’exigence de qualité des actifs apportés en collatéral par les banques privées récipiendaires de cette manne. Cette masse monétaire a notamment été utilisée par le secteur bancaire secondaire pour acheter de la dette publique émise par les Etats de la zone euro. Une prophylaxie volontiers présentée comme un expédient nécessaire pour remédier à la “crise des dettes publiques”, voire pour “sauver l’euro”. Je voudrais, dans ce qui suit, suggérer que cette politique monétaire constitue en réalité la pointe la plus visible d’une construction de la zone euro qui participe elle-même d’un projet politique post-libéral, celui de la privatisation des sociétés européennes, dont l’impensé théologico-politique demande encore à être élucidé.

I. L’Europe financière

A. Les politiques de *Quantitative Easing*.

Le mécanisme “non-conventionnel”¹ sous-jacent au rachat des dettes souveraines par la BCE est très simple². Francfort n’est pas autorisée à racheter immédiatement de la dette publique sur le marché primaire d’émission de la dette, l’interdiction lui en est faite par l’article 123 du Traité sur le fonctionnement de l’UE. Ce sont les banques privées (BNP Paribas, Société générale, BPCE-Natixis, Crédit Agricole, etc.) qui achètent de la dette publique émise par les Etats (lors, e.g., des adjudications du Trésor français) et les revendent sur le marché secondaire. Les banques privées sont ainsi incitées à racheter de la dette publique à moindre coût, certaines de trouver un acheteur à Francfort ou dans leur banque centrale nationale³. De cette manière, les Etats ont pu continuer à s’endetter à des taux d’intérêt relativement faibles. La BCE, quant à elle, a délivré les banques de la gestion des risques associées à ces dettes publiques, en accumulant ces dernières sur son propre bilan ou celui des banques centrales nationales. Un transfert des dettes publiques des Etats vers le circuit des banques centrales, *via* les banques privées, a donc

¹ Ainsi qualifié par opposition aux pratiques “conventionnelles” de la BCE : fixation des taux directeurs des opérations de refinancement et opérations d’*open market*.

² En mai 2018, sur 2,431 Mds € dépensés, la BCE avait acheté 1,993 Mds€ (82%) d’obligations d’Etat, 157 Mds€ d’obligations d’entreprises et 281Mds€ de produits titrisés.

³ Une large part de ces rachats est en effet effectuée, sous supervision de la BCE, par les banques centrales nationales, qui rachètent les titres de dette souveraine de leur pays.

été organisé, au bénéfice des Etats et des banques, ces dernières ayant empoché des commissions substantielles pour le service rendu puisque le différentiel de taux entre le taux d'emprunt à la BCE (essentiellement nul, voire négatif) et le taux de rémunération des dettes publiques (faible mais positif) constitue une rente sans risque, un authentique *free lunch*¹.

A quoi a servi ce mécanisme² ? Premièrement, à sauver un certain nombre de banques de la zone euro qui n'ont pas fait le ménage de leur bilan depuis la crise de 2008. Elles conservent des *non performing loans* (NPL), un euphémisme pour désigner des “actifs pourris”—souvent des actifs titrisés toxiques achetés par les banques européennes à leurs concurrentes nord-américaines avant 2007—qui ne rapportent ni ne valent plus grand chose. Au 1er trimestre 2018, selon la BCE, 688 Mds d'euros restaient ainsi en souffrance dans les bilans bancaires européens, au lieu de 865 en 2017. Une réduction de 20% du problème opérée grâce à certains *hedge funds* qui ont consenti, contre rémunération, à racheter les moins problématiques de ces titres “pourris”³. Monte dei Paschi di Siena, troisième banque d'Italie et plus ancienne banque du monde encore en activité, créée en 1472, aura survécu à la crise de 1929 mais pas au *krach* de 2008 puisqu'elle a fait faillite toute seule, en décembre 2016, après une longue agonie de 8 ans, sans qu'aucune nouvelle crise financière n'ait été nécessaire pour lui apporter le coup de grâce. Elle a été entièrement rachetée par Rome, au frais du contribuable italien, sans qu'aucun des mécanismes européens mis en place pour sauver les banques, notamment la fameuse Union Bancaire Européenne et son “fonds de résolution”, n'aient été actionnés. La banque de Sienne est un exemple caricatural (qui plus est entouré de suspicions d'activités illicites) mais beaucoup d'autres, y compris les *Cajas* en Espagne ou encore la banque Bankia⁴, un certain nombre de banques italiennes très vulnérables, des banques françaises, des *Landesbanken* allemandes (qui échappent sans motif valable au périmètre de supervision de la BCE) n'ont toujours pas fait le ménage et continuent de survivre avec des NPL qui grèvent leurs fragiles bilans. L'assouplissement quantitatif de la BCE leur a octroyé une assistance en oxygène continue, sans que le public européen n'ait compris de quoi il retournait, et avec la complicité des gouvernements qui y trouvaient un expédient facile pour continuer de s'endetter à peu de frais.

¹ A rebours de l'adage populaire américain, “*there ai'nt no such thing as a free lunch*”, fréquemment évoqué par les tenants de l'austérité budgétaire ou par les défenseurs de l'hypothèse d'absence d'opportunité d'arbitrage dans les modèles mathématiques utilisés sur les marchés financiers.

² A ne point confondre avec les opérations monétaires sur titre (*Outright Monetary Transactions*, OMT) créées en 2012, qui consistent pour la BCE à racheter de la dette souveraine sur le marché secondaire à condition que le pays concerné en fasse la demande et soit lié par un programme d'assistance financière de l'UE lui-même conditionné à la mise en oeuvre de “réformes structurelles” invariables : “assouplissement” du marché du travail et austérité budgétaire. A ce jour, aucun pays n'a consenti un tel abandon de souveraineté.

³ Unicredit a fait la demande auprès de la BCE, cette année, de pouvoir vendre ses NPL tout en étant exemptée de l'impératif prudentiel qui veut que la perte enregistrée par la vente d'un actif dévalorisé soit compensée par un rehaussement en capitaux propres. A ce jour, la BCE n'a donné aucune réponse à une demande qui reviendrait à cautionner des banques déjà sous-capitalisées pour la plupart.

⁴ Dont la manipulation des cours des obligations, avec la complicité de la Banque d'Espagne, a été révélée en 2017.

B. Vers une nouvelle crise financière ?

On lit parfois que, grâce à cet argent, les banques privées ont essentiellement acheté des actifs financiers sur les marchés financiers. Il faut rappeler que ces deux types de transaction ne s'effectuent pas dans la même monnaie : la Banque Centrale et les banques de second rang s'échangent de la monnaie banque centrale sur le marché interbancaire, tandis que les actifs des marchés financiers s'échangent contre de la monnaie "de second rang", celle dont disposent les citoyens sur leur compte de dépôt. Compte tenu du taux de réserve obligatoire en zone euro (1% depuis le 1er janvier 2012), l'argent prêté à taux à peu près nul par la BCE permet en principe aux banques privées de créer 240,000 Mds (240 trillions) d'euros. Nous allons voir *infra* que l'endogénéité de la création monétaire n'est pas aussi simple : elle est bridée par la demande de crédit qui s'adresse au secteur bancaire et par les contraintes prudentielles qui s'imposent aux banques, en particulier en matière de fonds propres. Quoiqu'il en soit, seuls 10% de la création monétaire rendue possible par la manne de la BCE ont concerné des activités liées à l'économie réelle ; 90% ont été utilisés pour acheter des actifs financiers. Cela a facilité à l'explosion du cours des actifs financiers engendrant une nouvelle bulle financière beaucoup plus grosse que celle qui a éclaté en 2008 et qui finira tôt ou tard, elle aussi, par éclater. Personne ne sait quand, mais selon l'adage latin, *Mors certa, hora incerta*.

Les ingrédients du gonflement de la bulle (et de son éclatement prochain) sont en grande partie identiques à ceux de 2007. Pire, aux crédits *subprime* et à la titrisation qui avaient provoqué le désastre de 2007-2009, se sont ajoutés des produits spéculatifs à effet de levier interne (CFD, *contracts for differences*) et des empaquetages de produits synthétiques (ETF, *exchange traded funds*), autrement dit des paquets de produits dont personne n'est réellement capable de mesurer les corrélations de défaut, et donc la vitesse de propagation de l'implosion lorsqu'elle aura lieu¹. La gestion passive ou indiciaire promet, quant à elle, de devenir majoritaire aux Etats-Unis—elle y représente déjà 38% de la gestion de fonds, moitié ETF et moitié indiciaire— et l'Europe évolue dans le même sens du fait de la deuxième directive de la Commission européenne sur les marchés financiers qui impose la transparence sur les frais de gestion, plus faibles dans la gestion passive. Autrement dit, les catalyseurs du mimétisme grégaire qui accélère et amplifie aussi bien les euphories irrationnelles que les mouvements de panique gagnent du terrain avec le consentement du régulateur qui, au motif de se préoccuper de transparence, en favorise le déploiement. En zone euro, enfin, le remboursement en 2021 des prêts à moyen terme par les banques européennes à la BCE promet d'être une échéance délicate... Sauf à jouer les aruspices du *Templum* antique, il est vain, toutefois, d'essayer d'anticiper par où viendra le prochain *krach* : il peut s'agir aussi bien de la dette estudiantine (1,500 Mds de dollars) que des collatéraux douteux qui servent dans le monde entier à garantir plusieurs opérations financières en même temps (et ne peuvent donc pas remplir leur fonction en cas de turbulence) ou encore des banques publiques chinoises opaques, ou encore du bras de fer entre la Commission européenne et le gouvernement italien... Elle est inévitable compte tenu du hiatus grandissant entre l'endettement privé associé à l'inflation du prix des actifs financiers et l'atonie des revenus issus de l'économie réelle qui permettraient de rembourser ces dettes. Dans tous les cas, il s'agira d'une conversion brutale de la crise

¹ Avant 2007, les CDO (*Collateralized Debt Obligations*) "au carré" avaient disséminé le risque de manière analogue, dans la plus complète opacité.

actuelle de solvabilité d'un trop grand nombre d'acteurs surendettés (les banques en premier lieu, le secteur privé industriel en second, les ménages et les Etats en troisième) en une crise de liquidité. L'urgence politique devrait consister à protéger les citoyens européens quelle que soit l'origine de la prochaine tourmente. J'ai démontré ailleurs que l'Union bancaire européenne, toujours en attente d'une assurance européenne des dépôts, échoue dans cette fonction¹. La reconfigurer de manière que la socialisation des pertes aux dépens des contribuables ne soit pas l'unique issue possible du prochain maelström financier devrait être la priorité politique de la Commission européenne — avec le financement de la transition écologique.

C. “Ruissellement” monétaire et inégalités

Mario Draghi a affirmé lors d'une audition devant le Parlement européen : « il est vrai que les plus riches sont les premiers à bénéficier des effets du QE, en même temps c'est l'outil le plus puissant pour faire reculer les inégalités à plus long-terme ». Ce n'est pas l'avis de chercheurs de la Banque d'Angleterre², qui reconnaissent que la politique de QE a essentiellement bénéficié aux plus riches. De fait, en Grande-Bretagne les 10% les plus riches de la population possédaient 56% des richesses en 2008, ils en possèdent 65% en 2014. L'argument qui justifie l'assertion de M. Draghi est que l'inflation du prix des actifs financiers a permis d'enrichir les détenteurs d'actifs, c'est-à-dire la fraction des plus fortunés de la population ; grâce à l'effet de ruissellement (*trickle-down effect*), cette minorité privilégiée est devenue plus riche, a épargné davantage, ce qui aura permis de financer davantage d'investissement, donc la croissance de demain, *ergo*, comme le disait le Chancelier Helmut Schmidt, les emplois de demain... L'argument vaut, ou échoue, pour l'ensemble des politiques de QE (parfois baptisées également *Asset Purchase Programm*, APP), soit environ 7,000 Mds \$ si l'on somme la monnaie créée aux Etats-Unis, en Angleterre, en Europe et au Japon depuis 2009.

Ce qui est exact, c'est que la politique monétaire de la BCE a permis aux riches de s'enrichir davantage, même Mario Draghi, le président de la BCE le reconnaît. Ce qui est également exact, c'est que la propension à consommer des ménages diminue avec le montant de leurs revenus : si vous donnez un euro à un ménage très riche, il va en épargner une fraction plus importante que si vous donnez cet euro à quelqu'un de très pauvre qui le dépensera entièrement, tout simplement parce qu'il est plus pauvre et que sa contrainte budgétaire est beaucoup plus contraignante. Donc, l'enrichissement supplémentaire des plus fortunés accroît l'épargne. Pour certains économistes, ce serait bénéfique à tout le monde, car ils estiment que l'épargne crée le crédit et est donc nécessaire au financement de l'investissement. C'est cette étape de la théorie du ruissellement qui est fautive, et qui fait s'effondrer cette dernière. Ce sont les crédits qui créent les dépôts et non l'inverse. Autrement dit, les banques privées créent de la monnaie, sous la forme de crédit, tous les jours. Elles ont reçu pour cela une délégation du droit régalien de frapper monnaie, autrefois réservé à l'Etat. La fameuse “planche à billets”, qui hante l'imaginaire allemand au moins depuis le *Faust* de Goethe, est détenue par les banques privées qui, toutes les fois qu'elles accordent un crédit, créent de la monnaie. Quant à ceux qui répètent à l'envi que les dépôts créent le crédit, ils

¹ G. Giraud et T. Kockerols, *Making the European Banking Union Macro-economically Resilient*, Rapport au Parlement européen, juin 2015.

² <https://bit.ly/2Q1vjcG>

doivent expliquer comment la quantité de monnaie en circulation peut augmenter et d'où proviennent ces dépôts.

Qu'est-ce que de la monnaie, dans ces conditions ? Une dette en attente d'être remboursée. Inversement, toutes les fois qu'un crédit est remboursé, la monnaie correspondante est détruite. Le circuit monétaire fonctionne à peu près comme le circuit sanguin¹, au rythme des systoles et diastoles du crédit bancaire. Bien sûr, la réalité est un peu plus complexe puisque *de facto* un certain nombre de dettes ne sont pas remboursées : cette monnaie-là continue de circuler et n'est plus jamais réabsorbée dans le bilan d'une banque privée ; elle devient un actif perpétuel. On demandera sans doute : dans la mesure où le taux d'intérêt qui accompagne une dette n'est pas nul, lorsque celle-ci est remboursée, davantage d'argent se trouve détruit par le mouvement de diastole qu'il n'en avait été créé par la systole précédente. Ce n'est pas exact dans la mesure où les intérêts perçus par les banques sur les prêts qu'elles accordent correspondent à un profit qui, lui, contrairement au principal, ne disparaît pas du circuit monétaire : il est reversé sur les comptes de dépôt des salariés et des actionnaires de la banque. D'où provient néanmoins la monnaie qui sert à payer les intérêts d'une dette ? Au niveau agrégé, ce surcroît monétaire provient de nouveaux crédits accordés par le secteur bancaire. Autrement dit, un secteur bancaire qui fonctionne avec des taux d'intérêt positifs ne peut survivre dans la durée que si le montant des crédits croît avec le temps.

Cette assertion ne se confond pas avec une autre, souvent mise en avant pour justifier la réduction de toute politique publique au soutien à la croissance du PIB : cette dernière serait nécessaire pour financer le taux d'intérêt bancaire. Deux remarques à ce sujet. 1) Le coût d'octroi d'un crédit bancaire est presque nul : il comporte les frais d'entretien des bureaux de la banque, le salaire de son personnel, et une fraction des frais de fonctionnement généraux de l'établissement. Le "seigneurage" désigne précisément la différence entre le coût réel de création de la monnaie et sa rémunération *via* le taux d'intérêt. Que ce seigneurage soit positif rappelle qu'à l'heure de la monnaie électronique, les banques n'ont pas besoin d'imposer des taux d'intérêt substantiels pour garantir une rentabilité minimale à leur création monétaire. 2) Ce qui importe, c'est que les crédits excèdent en moyenne les remboursements de dette. La croissance du PIB est un moyen suffisant d'obtenir ce résultat, mais non nécessaire².

Il y a donc une double erreur dans la théorie du ruissellement : a) elle est intrinsèquement fautive, et des chercheurs du FMI ont récemment conclu qu'aucun élément empirique ne permet de l'étayer³ ; b) elle dissimule que ce sont les banques privées qui créent de la monnaie. En zone euro, le pouvoir de création monétaire qui était le sien jusqu'alors a été retiré des mains de l'État. En France, jusqu'en 1973, le circuit du Trésor mis en place par Bloch-Lainé permettait au Trésor d'emprunter à taux nul à la Banque de France. La loi Chirac de 1973 n'interdit pas ce recours mais dresse tout une série d'obstacles, qui ont eu pour conséquence (à l'évidence préméditée)

¹ On trouve cette métaphore classique, e.g., dans l'encyclique *Quadragesimo anno*, de 1931, qui fustige le secteur bancaire, l'accusant de retenir son pouvoir de crédit, à la manière d'un cœur qui refuserait d'injecter du sang dans l'organisme. Une accusation qui n'a rien perdu de son actualité.

² Cf. Jackson et Victor (2015) "Does credit create a 'growth imperative'? A quasi-stationary economy with interest-bearing debt", *Ecological Economics*, Vol. 120, pp. 32-48, pour une illustration du fait qu'une économie monétaire peut fort bien s'accommoder de l'absence de croissance tout en maintenant des taux d'intérêt positifs.

³ <https://bit.ly/1IHeivf>

d'inciter l'Etat à emprunter (à taux positif) sur les marchés financiers, alors embryonnaires. Conséquence considérable car, aujourd'hui, 60% environ de la dette publique française sont induits uniquement par le paiement des intérêts. En d'autres termes, si l'Etat français avait pu continuer de s'endetter à taux nul comme il l'a fait pendant les Trente Glorieuses, la dette publique française serait d'environ 40% du revenu national. Un niveau très raisonnable et, en particulier, inférieur au seuil normatif fixé par Maastricht (60%).

D. Qui a le droit de frapper monnaie ?

Quoi qu'il en soit, en zone euro, il n'y a donc plus que deux types d'institutions qui ont le pouvoir de création monétaire : la BCE et les banques privées. Dans la mesure où la BCE ne répond de ses décisions devant aucun corps politique démocratique constitué comme tel¹, *de facto*, ce sont les banques privées qui ont le pouvoir de décision ultime en la matière. En effet, la BCE est tenue par son mandat, de prêter à une banque privée qui désirerait emprunter au guichet de Francfort. Inversement, si une banque refuse d'emprunter à la BCE, cette dernière ne peut nullement la contraindre à s'endetter auprès d'elle. *In fine*, ce sont donc les banques privées qui décident de la quantité de monnaie qu'elles octroient (et donc du montant de refinancement dont elles auront éventuellement besoin auprès du guichet de Francfort, en vertu des contraintes prudentielles imposées par Bâle III). Créent-elles de la monnaie pour financer l'achat d'actifs financiers et enrichir les plus privilégiés, tout en gonflant des bulles financière et immobilière colossales dont l'éclatement sera immédiatement suivi, pour ce qui est de la finance, d'une socialisation des pertes ? Ou bien créent-elles de la monnaie pour financer des investissements qui iront dans l'économie réelle et par exemple dans les efforts de solidarité ou de financement de la transition écologique ?

Si l'on remonte plus avant la chaîne de causalité qui provoque la création monétaire, c'est donc *in fine* la demande de crédit exprimée par les clients du secteur bancaire et leur aptitude à rembourser leurs dettes qui déterminent l'amplitude du mouvement de systole-diastole monétaire, et donc la quantité de monnaie en circulation. *A priori*, la masse monétaire en circulation est donc endogène et ne dépend que marginalement des stratégies du secteur bancaire. C'est l'argument parfois mis en avant par ce dernier pour justifier la baisse significative du crédit octroyé à l'économie réelle, en France, après le *krach* de 2007-2009 : "plus personne ne nous demande de crédit, nous ne pouvons pas inventer une demande inexistante". Il n'est que partiellement exact : en effet, les banques privées ne sont pas tenues d'accéder aux demandes de crédit de leur client (notamment si elles estiment ces derniers insuffisamment "rentables") ; inversement, le développement du *shadow banking* (secteur "bancaire" de l'ombre) consiste entre autres en la création, par des équipes de professionnels issues du secteur bancaire, d'établissements financiers non bancaires (fonds spéculatifs, *special purpose vehicles*...) qui ne sont pas astreints à la réglementation bancaire et ne bénéficient pas du pouvoir de création monétaire. Ils sont donc contraints d'emprunter le crédit qui leur permettra de réaliser des opérations financières à fort effet de levier. Or cette "contrainte" peut servir les intérêts des banques, lesquelles se retrouvent en position de *créer leur propre demande* de crédit en provenance des marchés financiers. Une

¹ Francfort rend compte régulièrement de certaines de ses décisions au Parlement européen mais, de l'aveu des députés eux-mêmes, le Parlement n'a pas les moyens de contester, et encore moins de piloter, la politique monétaire de la Banque.

demande, on l'a vu, qu'elles ont bien plus volontiers honoré au cours des cinq dernières années que celle qui émane de l'économie réelle. Pourquoi ? Parce que cette dernière est nettement moins rentable —aucun investissement autre que purement spéculatif ne peut rapporter des rendements de 10% par an dans des économies dont la croissance annuelle n'excède pas 2%— et plus risquée : réduire le risque de défaut de remboursement d'un client issu de l'économie réelle exige d'apprendre à le connaître (ce qui était le cœur du métier de banquier avant les années 1970 et demande une expertise technique que l'on ne retrouve quasiment plus aujourd'hui que dans les banques publiques de développement), tandis que les contreparties issues du *shadow banking* appartiennent au même monde que leur interlocuteurs du secteur bancaire réglementé. Le *shadow banking* représente une manière habile pour le secteur bancaire, avec le consentement implicite des régulateurs, "d'inventer sa propre demande" et d'échapper aux contraintes réglementaires¹.

E. L'indépendance de la BCE.

L'indépendance de la Banque centrale européenne vantée par tant de hauts fonctionnaires et d'économistes qui ont contribué à façonner l'économie de la zone euro dans les années 1990, tire son origine à la fois du Traité de Versailles de 1919 et de la construction de la RFA entre 1945 et 1949. Lors de ces deux épisodes, les Alliés, qui se méfiaient de la classe politique allemande et des ses potentielles velléités de financer un nouvel effort de guerre, ont exigé que la Banque centrale, aussi bien de la République de Weimar que de la République fédérale, fût indépendante du pouvoir politique. C'est donc très profondément une défiance à l'égard des forces démocratiques d'un pays en train de reconstruire ses bases économiques et financières qui sous-tend ces deux premières expériences d'indépendance. Trente ans après, une frange conservatrice (et elle-même peu attachée à la démocratie, semble-t-il) des « élites » européennes se convainquent de la nécessité d'étendre le modèle allemand car la soustraction de la banque centrale de tout contrôle démocratique semble avoir réussi à l'ordo-libéralisme allemand. Avec la zone euro, enfin, nous construisons un assemblage institutionnel composé d'une banque centrale "indépendante" qui n'a pas de pouvoir politique constitué au niveau de l'eurozone avec qui dialoguer. Aux Etats-Unis, par contraste, la Fed est réputée indépendante mais nul n'ignore que, jusqu'à l'administration Trump au moins, les décisions de l'institution sise à New-York faisaient l'objet d'une concertation étroite avec la Maison Blanche. En zone euro, la Banque Centrale a comme seules interlocutrices pertinentes les banques privées dont elle exécute les volontés, à la fois parce qu'elle est tenue par son mandat de leur servir de prêteur en dernier ressort et du fait du chantage exercé par des établissements bancaires « *too big too fail* ». BNP Paribas par exemple a un bilan de 2000 milliards d'euros environ, soit plus de 86% du PIB français.

Les arguments habituellement invoqués pour légitimer l'indépendance de la Banque Centrale sont irrecevables : les gouvernements seraient piégés par le court-termisme des échéances électorales, ou bien intrinsèquement enclins à procéder à des dépenses publiques inconsidérées et, qui plus est, inflationnistes... J'ai déjà fait justice ailleurs de

¹ Le QE est aussi un exemple de pilotage de la demande de crédit puisque les banques privées ont créé sans aucun risque la monnaie correspondante à l'achat des obligations d'Etat aussitôt revendues à la BCE pour un montant de l'ordre du PIB français.

cette “grande peur” de l’inflation¹. Qu’il suffise, ici, de rappeler que, si toute création monétaire était *ipso facto* inflationniste, la meilleure politique anti-inflationniste consisterait à fermer toutes les banques privées. En outre, le découplage entre politiques monétaire et budgétaire n’a évidemment de sens qu’à la condition que la monnaie puisse être démontrée neutre (i.e., telle que sa masse soit sans effet sur les grandeurs macro-économiques dont s’occupe habituellement la politique budgétaire et fiscale : le chômage, les dettes, la prospérité...) alors que tel n’est évidemment pas le cas. Il n’y a donc, à ma connaissance, *aucun* fondement analytique à l’indépendance des Banques Centrales et une origine historique douteuse car liée à une défiance anti-démocratique.

F. L’exemple grec

La dissimulation de la réalité monétaire de nos économies soustrait de la délibération démocratique une grande question, qui est peut-être “la” question politique par excellence : qui crée de la monnaie, pour qui et pour quoi ? Depuis cinq mille ans que l’humanité a inventé à la fois des structures d’Etat et une monnaie —les deux étant inséparables puisque ce qui fonde la confiance dans la monnaie, c’est la nécessité de payer l’impôt et la promesse que les dépenses publiques seront libellées dans cette même monnaie—, manipuler cette dernière est l’objet de toutes les convoitises politiques, la seule alternative à son contrôle étant la prise de pouvoir par les armes (mais on sait que les guerres ont besoin, elles aussi, de se financer, la fortune de nombre de dynasties familiales bancaires européennes s’étant faite grâce aux guerres...). Ma propre expérience au sein des négociations politiques qui entourent les questions décisives de financement de la transition sociale et écologique en Europe est que l’indépendance des Banques Centrales à l’égard des Etats —aussi bien celle de la BCE que de la Banque d’Angleterre— est un tabou extrêmement difficile à surmonter, peut-être le plus substantiel de tous dans la mesure où il cristallise une grande partie de ce que le programme post-libéral tente d’imposer à l’Europe de l’Ouest depuis quarante ans : le désarmement de l’Etat (privé du pouvoir de frapper monnaie et bientôt privé de tout actif), la dissimulation du pouvoir de création monétaire aux mains du secteur privé (et uniquement dans les intérêts d’une fraction minoritaire du secteur privé).

Qu’arrive-t-il lorsqu’un gouvernement démocratiquement élu à l’heure de vouloir remettre en cause ces tabous ? L’exemple grec en fournit une illustration aussi importante que mal comprise du public européen. Dès l’arrivée au pouvoir de l’équipe Tsipras en janvier 2015, en effet, la BCE a discrètement dépêché deux de ses émissaires pour menacer le nouveau gouvernement grec : s’il ne mettait pas scrupuleusement en oeuvre les exigences de ses créanciers, Francfort couperait l’alimentation en euro des banques grecques. On sait grâce aux révélations de son ministre des finances, Yanis Varoufakis, que le premier Premier Ministre Tsipras ne prit pas au sérieux la menace. Varoufakis, lui, tenta pendant six mois de mettre au point son célèbre “plan B” mais sans succès. Or, une semaine avant le referendum du 5 juillet 2015, Francfort a effectivement mis fin à l’alimentation en euros du système bancaire grec. Les guichets bancaires dans les rues d’Athènes comme dans tout le pays se sont rapidement vidés. Impossible désormais de retirer du liquide où que ce fût. Impossible de retirer son salaire, sa retraite ou de régler n’importe quelle transaction en *cash*. Les petites et

¹ Cf. G. Giraud, *Illusion financière*, Les Editions de l’Atelier [2012], 2014. Elle est agitée de manière récurrente, non sans une certaine confusion, par certains acteurs allemands qui voudraient justement dicter sa politique à la BCE tout en regrettant son manque d’indépendance.

moyennes entreprises grecques commencèrent à faire faillite par centaines... Aucune économie monétarisée ne peut survivre sans monnaie. Le soir même du referendum, malgré une victoire écrasante avec 61,5% des voix exigeant qu'il fût mis fin au plan d'ajustement structurel ("interne") exigé par la "Troïka", Tsipras fut contraint de se soumettre et d'annoncer publiquement qu'il ferait exactement le contraire de ce que venait de demander la volonté démocratique sortie des urnes. Le lendemain, son ministre des finances quittait le gouvernement. Francfort maintiendrait sa strangulation monétaire une semaine de plus, avant de recommencer à alimenter le circuit grec, peut-être afin de bien faire sentir à son gouvernement ce qu'il en coûte de ne pas obtempérer, voire d'organiser des référendums subversifs dont le défaut principal est de révéler au grand jour le caractère anti-démocratique du fonctionnement actuel des institutions communautaires de la zone euro.

La menace brandie par Francfort de cesser d'alimenter le circuit monétaire d'une économie constituée, en quelque sorte, l'équivalent d'un "étranglement" monétaire, du moins tant que l'économie concernée ne s'est pas donné les moyens de créer sa propre monnaie. L'exemple grec n'est nullement isolé. Lorenzo Smaghi¹ a suggéré que Francfort avait déjà menacé l'Italie de Berlusconi d'une strangulation monétaire analogue, exigeant du président italien le départ de Berlusconi en novembre 2011. Ceci aurait eu lieu moins de quinze jours après que ce dernier venait de déclarer envisager sérieusement la sortie de l'euro. Dans la "gestion" du référendum grec par la BCE, qui a eu à répondre du déni de démocratie flagrant qu'elle a impliqué ? A qui la BCE a-t-elle rendu compte de sa décision d'étrangler l'économie grecque pendant quinze jours ? Pareille décision est-elle conforme au mandat confié à l'institut monétaire de veiller sur l'inflation et la stabilité monétaire ? A ma connaissance, ces questions n'ont jamais été discutées au Parlement européen.

II. Déséquilibres macro-économiques et justice sociale

Pour compléter le tableau plutôt sombre des défaillances de l'architecture financière de la zone euro, il conviendrait d'évoquer également le scandale public des prix de transfert et des paradis fiscaux². En dépit des appels répétés de l'OCDE dans ce sens, la zone euro n'a toujours pas mis en œuvre la règle de l'*apportionment rule* qui prévaut sur le territoire des Etats-Unis depuis les années trente, et qui obligent les entreprises à déclarer non seulement la localisation de leur profit (laquelle peut être manipulée par divers artifices comptables) mais encore le lieu de leurs investissements et la masse salariale correspondante. Les filiales situées dans des paradis fiscaux avantageux et qui ne consistent qu'en une boîte aux lettres et un salarié chargé de la vider, apparaissent alors pour ce qu'elles sont : des canaux d'optimisation fiscale destinés à tirer profit de l'absence d'harmonisation fiscale et du maintien de paradis fiscaux au coeur de la zone euro, au Luxembourg, en Irlande... Le transfert des profits du groupe dans ces filiales ne peut plus servir d'alibi pour réduire artificiellement le taux d'imposition du groupe, lequel est calculé en fonction de l'endroit où se crée effectivement la valeur, autrement dit, celui où l'on observe des investissements et une masse salariale conséquents. Cette mesure peut être adoptée de manière unilatérale par un pays comme la France ou

¹ Lorenzo Bini Smaghi, *Morire di austerità : democrazie europee con le spalle al muro*, Il Mulino, Bologne, 2013.

² Cf. *Vingt Propositions pour réformer le capitalisme*, G. Giraud et C. Renouard (dir.) Flammarion [2009] (2012).

l'Allemagne. Perdraient-ils les recettes fiscales de grands groupes tentés de délocaliser leur siège social ? Une part importante des ténors du CAC40 ne paient pas d'impôt en France, justement grâce aux procédés légaux des prix de transfert. Le manque à gagner serait donc probablement très faible.

Je voudrais clore ce tableau par l'esquisse d'un aspect plus profond de la défaillance de la zone euro, puisqu'il institue un déséquilibre macro-économique global que seuls des transferts budgétaires massifs du Nord vers le Sud pourraient compenser, sans pour autant y remédier. Transferts massifs qui n'auraient de sens qu'au sein d'une Union européenne fédérale dont la faisabilité politique se réduit d'année en année, à mesure que les effets délétères des déséquilibres actuels attisent le ressentiment des populations.

A. Les avantages comparatifs et la zone euro

La zone euro est construite sur une erreur de diagnostic macro-économique majeur. Dès les années 1990, il était clair qu'elle ne pourrait pas être une zone "monétaire optimale" propice à une unification monétaire sous l'égide d'une monnaie unique, et qu'elle allait favoriser la divergence des économies réelles et non pas leur convergence. Cf graphique sur taux d'industrialisation des différents pays de la zone euro. Depuis la création de l'euro en 1999/2000, les économies du Nord et du Sud de l'Europe divergent au sens où les économies du Nord (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Finlande notamment) maintiennent un secteur industriel important tandis que les économies du Sud se désindustrialisent à très grande vitesse. Aujourd'hui, le secteur secondaire ne représente plus que 12% du PIB français ou britannique. Une des raisons profondes de cette erreur de diagnostic repose sur une mécompréhension des écrits de David Ricardo. Ainsi, on enseigne que le commerce international est bénéfique à tout le monde en vertu de la fameuse théorie des avantages comparatifs. Cette théorie vous dit que si deux pays ouvrent leurs frontières pour commercer ensemble, même si l'un des deux a des avantages compétitifs absolus sur l'autre, il sera bénéfique pour chacun d'eux de se spécialiser dans le secteur dans lequel il a un avantage *relatif* supérieur. Ainsi, au début du dix-neuvième siècle, le Portugal dépassait l'Angleterre aussi bien pour la production de vin que de draps et, néanmoins, le notable britannique Ricardo estimait profitable pour son propre pays d'ouvrir ses frontières commerciales avec le Portugal, dans la mesure où, très probablement, l'Angleterre se spécialiserait dans les draps, Lisbonne dans la production vinicole, et chacun y trouverait son compte. Cet argument est correct à une condition, que Ricardo mentionne évidemment : à savoir que le capital ne soit pas mobile. Au moment où David Ricardo écrit son *Traité d'économie politique*, penser un monde avec une mobilité parfaite du capital entre les nations est aussi absurde que de vouloir commercer avec la lune. Aujourd'hui, à la faveur de trente ans de dérégulation financière et de lutte contre toute forme de barrière douanière, coordonnées par le FMI, l'OMC et la Commission Européenne, nous avons mis en place cette mobilité. La conséquence est que la théorie des avantages comparatifs s'effondre : si deux pays ouvrent leurs frontières, l'un d'entre eux ayant un avantage absolu sur l'autre, le capital de celui qui est désavantagé migrera tout simplement et ira s'investir dans le pays qui est le plus avantageux en terme absolu. Il n'y aura pas de spécialisation relative entre les deux pays mais la désertion progressive des investissements du plus faible vers le plus fort. C'est exactement ce que l'on observe dans la zone euro où les capitaux s'investissent de manière préférentielle au Nord. Ainsi d'Athènes, où les capitaux grecs ont fui la Grèce dès le déclenchement de la crise en 2010 pour aller s'investir outre-

Rhin. Cette remarque très simple explique une large part de la divergence croissante des pays de la zone euro.

Pourquoi, aux yeux des investisseurs, les pays du Nord sont-ils intrinsèquement plus attractifs que ceux du Sud de l'Europe ? C'est ici qu'intervient la politique salariale du Nord européen. En Allemagne, en particulier, d'abord avec la réunification des années 1990, puis avec les Accords Hartz de 2002, les salaires nominaux ont quasiment stagné depuis près de trente ans. Le pouvoir d'achat des classes moyennes n'a pas augmenté, voire, pour certaines d'entre elles, a régressé. Ceci explique notamment la phobie des citoyens d'outre-Rhin à l'égard de l'inflation : en régime de déflation salariale, l'inflation est le pire ennemi des catégories populaires et des classes moyennes. Cette stratégie salariale a donc permis d'aligner les intérêts de ces dernières sur celle des détenteurs de titres créances (e.g., les actionnaires des banques) et, plus généralement, des rentiers qui ont tout intérêt à maintenir une inflation basse afin de garantir la valeur de leur capital ou du remboursement qu'ils espèrent. La déflation salariale allemande s'accommode d'autant mieux d'une devise forte que ses exportations sont ciblées sur des secteurs haut de gamme pour lesquels l'élasticité-prix de la demande est faible : dans la mesure où les ménages aisés qui achètent des BMW sont moins sensibles au prix d'achat de ladite voiture que les ménages populaires qui roulent en Renault, la production allemande peut prospérer avec une devise forte qui compense de faibles coûts salariaux. Au Sud de l'Europe, au contraire, le compromis d'origine fordiste a consisté à maintenir des salaires relativement élevés, par conséquent une inflation plus significative qu'au Nord, et à compenser le coût de production salarial par des dévaluations successives de la devise d'exportation. Stratégie moins favorable aux rentiers puisqu'elle alimente l'inflation et maintient un partage de la valeur entre le capital et le travail moins défavorable à ce dernier. De fait, la déformation dudit partage en faveur des revenus du capital, que l'on observe dans tous les pays anglo-saxons et en Allemagne depuis une trentaine d'années, s'observe dans une mesure bien moindre en France, par exemple. Les institutions communautaires de la zone euro — au premier chef, la BCE¹ — ont de fait conforté la première stratégie, bien plus favorable aux rentiers, en maintenant délibérément un euro surévalué au regard de la compétitivité de toutes les économies du Sud. À l'ajustement "externe" privilégié par le Sud, la zone euro a préféré et privilégié l'ajustement "interne" du Nord.

Le conflit entre ces compromis macro-économiques qui divisent les deux géographies de la zone euro se ramène donc à un débat en termes de justice sociale : les rentiers d'une société vieillissante *versus* les salariés d'une société encore "jeune" comme la France — et ce serait déjà un débat primordial s'il pouvait avoir lieu, i.e., s'il n'était pas forclos dans l'espace public européen d'aujourd'hui. En deçà toutefois de l'éthique sociale, la question à débattre est aussi strictement pragmatique : à supposer qu'elle soit éthiquement acceptable, le fait d'avoir privilégié systématiquement la stratégie du Nord est, en soi, une option contradictoire, auto-immune, *self-defeating*, vouée à l'échec. Pourquoi ? Parce que 70% des exportations allemandes atterrissent au sein de la zone euro. Si toute l'Europe pratiquait avec succès la stratégie allemande, l'industrie de cette dernière s'effondrerait faute d'acheteurs. Tout comme il est comptablement impossible que tous les pays qui commercent entre eux exhibent des excédents nets commerciaux, de même, la déflation salariale allemande n'est une option macro-économique viable

¹ Il faudrait mentionner également la Cour de Justice Européenne qui, prolongeant la décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe en 2016, vient de débouter des plaignants allemands exigeant la condamnation du programme OMT de la BCE.

qu'à la condition impérative que d'autres pays de la zone, eux, pratiquent l'exact opposé, de manière à alimenter une demande capable d'absorber le surplus industriel allemand. L'administration de la côte Est américaine l'avait bien compris, en 1945, elle qui consentit à financer par le plan Marshall les pays responsables de la guerre, Allemagne, Japon, en vue de créer une demande capable d'absorber le surplus industriel nord-américain. Aujourd'hui, la Grèce ne s'est rendue responsable d'aucune guerre, elle qui a même renoncé au remboursement de la dette allemande en 1952, mais l'idée que le Nord européen devrait financer un plan Marshall pour reconstruire la Grèce est rejetée sur le ton de l'outrage. Une posture moralisante sans fondement, qui dissimule une erreur d'analyse pourtant simple.

B. Du déficit commercial à la dette publique

L'excédent commercial des uns est nécessairement le déficit des autres. Or la comptabilité nationale d'une économie ouverte montre très facilement que le déficit commercial d'un pays ne peut *in fine* être supporté que par la dette, privée ou publique. En effet, si l'on note Y (= revenu national), C (consommation), I (investissement), G (dépenses publiques), T (recettes fiscales), X (exportations) et M (importations) les variables agrégées qui entrent dans le compte courant d'un pays, on sait que :

$$X - M = (Y - T - C) - I + (T - G).$$

On me pardonnera de rappeler un tel truisme comptable, qui dit simplement qu'un surplus commercial X-M (lorsque les exportations excèdent les importations) finance nécessairement soit l'épargne privée, Y-T-C, soit l'épargne publique, T-G. Inversement, un déficit commercial se traduit nécessairement par des dettes. On l'a vu, en effet, service de la dette mis à part, la dette privée croît mécaniquement en fonction de l'écart, I - (Y-T-C), entre l'épargne et l'investissement, tandis que la dette publique croît en fonction de l'écart, G-T, entre dépenses publiques et recettes fiscales. Rien de surprenant, dans ces conditions, si les pays du Sud ont non seulement des balances commerciales déficitaires mais *aussi* des finances privées et publiques dégradées. Ce second aspect n'est pas nécessairement la manifestation de politiques dispendieuses qui viendraient s'ajouter à l'incurie d'un manque de compétitivité industrielle : il s'agit des deux faces d'une même pièce. En France, la dette publique tutoie aujourd'hui 100% du PIB, mais la dette *privée* lui est bien supérieure : 130% du PIB. Et le déficit public (3%) est de l'ordre du déficit commercial —ce qui signifie qu'aujourd'hui l'essentiel du poids du financement du déficit commercial est porté par l'Etat et non plus par le secteur privé (lui-même déjà trop endetté).

Résumons : les contraintes macro-économiques imposées par les Traités européens aboutissent mécaniquement à privilégier la déflation salariale du Nord de la zone euro, et condamnent cette dernière à deux options : a) le Sud réussit à transiter d'un compromis fordiste vers un régime déflationniste ; b) le Sud s'appauvrit en accumulant des dettes qu'il ne parviendra jamais à rembourser et sur lesquelles il fera défaut tôt ou tard. Dans les deux cas, le Nord sera perdant car l'appauvrissement du Sud le privera de débouchés vitaux pour la rentabilité de son propre *business model*. J'avais déjà expliqué en 2010 pourquoi Athènes ne pourrait jamais rembourser sa dette publique¹. De fait, un

¹ Cf. G. Giraud, "Après le krach des dettes publiques, reconstruire", *Etudes*, Oct. 2011 - vol. 415/4, p. 317-328.

quart de la dette publique grecque a été annulé début 2012, et aujourd'hui le ratio dette publique/PIB est au même niveau qu'en 2010 (environ 180%) avec des capacités de remboursement encore plus faibles qu'à l'époque. Mais ce diagnostic d'insolvabilité de la Grèce vaut tout autant pour la plupart des pays du Sud de la zone (et sans doute, largement, pour ceux du Nord à long terme, et pour les mêmes raisons). En la matière, il faut se garder de toute moralisation induite : de tous temps, les créanciers ont tenté de culpabiliser leurs débiteurs pour les encourager à payer. Or, ici, qui "vit au-dessus de ses moyens" ? Certes, les citoyens des pays du Sud qui ont acheté des produits du Nord, creusant leur déficit commercial et accroissant *mécaniquement* les dettes de leur pays ; mais aussi les citoyens du Nord dont les produits n'ont pu être achetés *que* grâce à l'endettement du Sud. Privez le Sud de toute capacité à s'endetter et les usines fermeront aussitôt au Nord. Autrement dit, le même mécanisme que celui qui a présidé à l'endettement public de la Grèce vaut pour les autres pays du Sud, même si les médiations par le canal desquelles ce mécanisme opère sont moins visibles : le Nord vit aussi au crochet de l'endettement du Sud.

Quelle est la conséquence pratique de ces défauts structurels de construction de la zone euro ? Elles fournissent un alibi récurrent au démantèlement de l'Etat-Providence, à la privatisation des sociétés européennes et à l'imposition d'un partage de la valeur plus favorable aux revenus du capital. C'est une évidence dans le cas grec : au prétexte qu'il fallait assainir les finances publiques athéniennes, un bout du port du Pirée a été vendu à un magnat chinois, une île grecque, à un Allemand, tous les aéroports ont été privatisés, les salaires de la fonction publique ont été réduits de 25% (bientôt suivis par l'ensemble des salaires privés)... Ne voit qu'il en va de même dans la plupart des pays du Sud, France comprise ? L'excès présumé de dettes publiques¹ sert de prétexte depuis des décennies à la réduction progressive des dépenses sociales de l'Etat, des services publics et à la suppression quasi-complète des investissements publics d'avenir. Depuis le projet du Train à Grande Vitesse du début des années 1980, aucun autre projet national d'envergure n'a vu le jour en France. La part de l'investissement public dans le PIB s'est effondrée au taux de...

C. Justice complexe *versus* égalité des chances

Nul doute que la pensée de l'essayiste autrichien Friedrich Hayek a servi, et sert encore, de paradigme pour l'élaboration du programme post-libéral : soumettre l'exercice du droit à une logique économique centrée l'extension de la propriété privée au profit d'un tout petit nombre, ce qui passe par deux canaux principaux : 1) la substitution du capital au travail humain et à la "nature", et donc l'artificialisation du monde, dont les crises écologiques sont la première conséquence ; 2) la mobilité du capital financier, déjà évoquée *supra*, qui ne tardera plus, à présent, à se manifester à travers de nouvelles crises financières. Je qualifie ici de "post-libéral" un tel programme (à rebours aussi bien de Foucault que de Bourdieu) parce que "néo-libéral" donne encore à croire qu'une telle utopie pourrait à bon droit se réclamer de l'héritage des Lumières et du libéralisme classique. La tentative de subordination du droit, et donc de l'Etat, à la logique susdite rompt, au contraire, avec l'idéal de l'*Aufklärung*, celui d'un droit, de droits (sociaux notamment) qui protègent le citoyen contre la possible tyrannie de la puissance

¹ Qui, en France, est essentiellement la résultante mécanique d'une option salariale moins favorable aux rentiers, redisons-le, et du coût de la dette *via* les intérêts, même s'il est indéniable que des progrès substantiels pourraient être faits dans l'efficacité de l'usage qui est fait du denier public.

publique. Rupture radicale qui, en vérité, est celle que tentaient d'appréhender, en manquant leur objet, les analyses autour du post-humanisme ou de la post-modernité qui fleurirent à partir des années 1980. Ce qui, de cet humanisme ou de cette modernité, est aujourd'hui menacé, c'est l'idée fondatrice que l'Etat a un rôle à jouer dans la mise en oeuvre d'une utopie émancipatrice.

Mais c'est le sociologue britannique Anthony Giddens¹ qui a décrit les conséquences de cette post-modernité comme autant d'avantages dont il conviendrait de tirer profit. Notamment la délocalisation et le fait que, grâce à la productivité formidable d'un pétrole bon marché, il y ait une distance croissante entre le lieu de la production et le lieu de la consommation des biens manufacturés et de la nourriture que nous consommons, le fait que le citoyen n'ait plus aucun contrôle sur la chaîne de valeur qui lui permet de travailler et de se nourrir (se vêtir, etc.). Il est obligé de s'en remettre au savoir d'experts qui lui dictent les raisons pour lesquelles la globalisation financière et la délocalisation d'activités autrefois situées dans les bassins industriels ouest-européens sont une bonne nouvelle, à rebours de sa propre expérience immédiate. Mais il est incapable d'aller s'en assurer. Le sociologue britannique, qui a inspiré Blair, Schröder et Jospin, et, avec eux, le *Third Way* —i.e., la conversion de la social-démocratie européenne au projet post-libéral— a en quelque sorte théorisé l'aliénation facilitée par un monde où le pétrole abolit les distances. Bien des économistes lui ont emboîté le pas, en chantant l'ode de la société post-industrielle, horizon promis à la désindustrialisation des économies du sud européen, passant sous silence ce qui est aujourd'hui une évidence : la tertiarisation de nos économies piège un nombre croissant de salariés dans la trappe de services à la personne précaires et mal payés. Cette nouvelle figure du *working poor*, apparue sans doute en Allemagne, se répand d'autant plus facilement au Sud que ce dernier se désindustrialise, et signale la progressive mise en place d'un régime d'ajustement "interne" jusque dans les sociétés latines. Victoire à la Pyrrhus pour les tenants d'une généralisation du "modèle allemand" qui, on l'a dit, finira par provoquer la misère du plus grand nombre, au Nord comme au Sud. Les citoyens européens ne sont néanmoins pas dupes. Face à la déprise forcée sur les conditions concrètes de leur existence qu'induit l'allongement des chaînes de valeur à l'échelle planétaire, au doute diffus qu'en dépit des hymnes à la globalisation, celle-ci leur a très peu apporté, une fraction croissante des classes populaires et moyennes est envahie par un sentiment d'angoisse que les experts sont chargés de rassurer en mimant la maîtrise technique sur le monde. Ceci se termine inévitablement par un appel à la confiance envers les élites ou, ce qui revient au même, une dénonciation de la société de la défiance. Et, bien sûr, une guerre médiatique complaisante à l'égard du "populisme" — une disqualification qui sert désormais à marginaliser toute prise de position publique qui remettrait en cause l'un des deux tabous fondateurs de l'euro : l'indépendance de la Banque Centrale et la mobilité du capital.

Le concept de justice complexe introduit par Michael Walzer² éclaire en quoi le programme implicite de privatisation du monde qui habite le post-libéralisme est fondamentalement injuste. Une justice "complexe" doit, en effet, tenir compte de l'autonomie d'un certain nombre de sphères sociales —un autre acquis de la modernité. La raison esthétique n'est pas celle du droit ou de la science, ce dont la pluralité des trois *Critiques* kantienne s'efforçait déjà de rendre compte. L'injustice pointe toutes les fois que l'acquisition d'une position dominante dans une sphère autorise un citoyen à

¹ *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity, 1998.

² Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equity*, Basic Books, 1983.

jouir d'un statut analogue au sein d'autres sphères sociales. Par exemple, je suis éventuellement capable de briller dans la sphère des beaux-arts mais cela n'implique nullement que je sois un bon scientifique ou un bon médecin. Jusqu'au dix-huitième siècle, nul doute que la sphère religieuse a constitué un englobant universel de l'ensemble des sphères sociales (État compris) : le droit canon permettait alors au clergé de traverser toutes les domaines et d'y imposer une "économie de la grâce" peu conforme à une justice complexe. Cela ne dit encore rien de la manière dont chaque sphère, rendue à son autonomie, devrait s'organiser, ni de l'éventuelle pertinence d'une option rawlsienne en faveur des plus défavorisés, dont les racines bibliques sont évidentes. Que les Lumières aient imposé à l'Eglise la distinction des "territoires" symboliques qui dessinent la carte de nos sociétés n'est peut-être, après tout, que le résultat du travail subversif du christianisme lui-même, véritable "religion de la sortie de la religion" (Gauchet). Parce qu'elle sert de médium à toutes nos transactions marchandes, la monnaie peut être rendue capable de traverser toutes les frontières entre sphères sociales pourvu que la logique marchande y prévale. De fait, quelqu'un qui détient le pouvoir monétaire aujourd'hui est capable d'imposer sa puissance dans un grand nombre de sphères de la société, et donc de ruiner l'autonomie de ces différentes sphères entre elles. Une condition à ceci : que tout ce qui s'échange dans chaque sphère sociale puisse devenir marchandise. Or la marchandisation du monde est précisément au coeur du programme post-libéral. En ce sens, la troisième étape du capitalisme fort justement analysée par Boltanski et Esquerre¹ ne constitue pas un changement d'agenda, mais une extension, un approfondissement de ce qui se cherche depuis plus d'une génération. Désormais, la tentative de tout marchandiser s'étend aux relations intimes, familiales, aux gestes domestiques, au corps, etc. Tout privatiser rend tout disponible à l'acquisition de la part de ceux qui disposent de la monnaie, et donc de systématiser la violation de toute justice complexe.

D. Monnaie, finance et inégalités maximales

Comprend-on alors pourquoi la privatisation de la monnaie n'est pas un chapitre parmi d'autres de l'utopie mortifère post-libérale, une application particulière que subsumerait une stratégie plus vaste, mais son point d'intensité maximale, son *Kernpunkt* ? Même si l'idée d'égalité des chances était déjà présente, par exemple, dans la *Theory of Justice* de John Rawls, c'est encore Giddens qui, en Europe, a érigé ce concept comme substitut acceptable à l'exigence de justice sociale qui, jusqu'alors, était supposée structurer la social-démocratie occidentale. Je ne reviens pas sur ce que l'égalité des chances charrie avec elle d'imaginaire social pervers, celui d'une "société" où les citoyens seraient alignés pour une course de haies et où la puissance publique aurait pour principal mandat de veiller à ce que tout le monde ait les mêmes obstacles à franchir. Dans un tel monde, la solidarité entre les coureurs ne doit pas exister, elle est même contre-productive : l'assertion de Margaret Thatcher — "*there is no society*" — acquiert une valeur performative.

Le travail de Bouleau et Chorro² a permis de comprendre l'essence véritable du concept d'égalité des chances, par le truchement d'un exercice de pensée à la fois très simple et

¹ Luc Boltanski et Arnaud Esquerre, *Enrichissement. Une critique de la marchandise*, Paris, Gallimard, 2017.

² Nicolas Bouleau et Christophe Chorro (2015) "The Impact of Randomness on the Distribution of Wealth: Some economic aspects of the Wright-Fisher Diffusion Process", doc. de travail du CES, 24.

déconcertant. Supposons que nous jouions ensemble un jeu aléatoire parfaitement équilibré. Par exemple, chacun de nous mise une certaine somme sur un lancer de dés, et celui ou celle dont le tirage confirme la prédiction empoche toutes les mises. Que le jeu soit “équilibré” signifie que le dé ne souffre d’aucun biais, de sorte que l’égalité des chances est respectée. Supposons également, pour aller jusqu’au bout de la logique du concept, que nous ayions tous un capital initial identique pour miser dans ce jeu. Qu’advient-il ? Si l’on attend suffisamment longtemps, un seul d’entre nous finira par acquérir la totalité du capital de tous les joueurs. L’intuition sous-jacente à ce résultat est simple : au début, certains vont gagner et accroître leur capital ; ils pourront donc miser davantage et seront, à l’inverse, moins affectés par un éventuel revers de fortune. Ceux qui finiront par tout perdre seront écartés du jeu. *In fine*, restera un unique jour : *the winner takes all*. Autrement dit, l’égalité parfaite des chances, jointe à un mécanisme aléatoire de redistribution des richesses, est l’ingrédient le plus sûr pour conduire à la plus grande inégalité des positions (ou du patrimoine). Quel est cet ingrédient ? La finance de marché, bien sûr.

Il y donc une grande cohérence dans la substitution opérée par la Troisième voie européenne de l’égalité des chances à tout concept de justice sociale. L’accent mis sur la reconnaissance des minorités (*gays*, handicapés, Noirs... on n’ose pas écrire : les femmes) comme priorité de politique sociale prend sens à l’intérieur de cette substitution. Une minorité opprimée, en effet, c’est un exemple de sous-groupe social dont les sédiments de l’histoire ont accumulé davantage de haies que pour le reste des citoyens. Au passage, l’idée qu’une *majorité* de citoyens pourrait être victime d’injustice (notamment à travers la socialisation systématique des pertes colossale du systèmes bancaire ou l’organisation de la faillite des finances publiques au Sud par l’entretien du déséquilibre macro-économique interne à la zone euro) a disparu. Et le complément rawlsien à l’égalité des chances, à savoir le “principe de différence” (ou critère du Maximin) est également oublié. Peut-être aperçoit-on alors pourquoi l’usage de la monnaie comme moyen de violation des sphères sociales, réputées autonomes par la modernité occidentale, s’accommode idéalement de la croissance de la sphère financière ? La dissimulation du “secret” de l’origine de la création monétaire va de pair avec la mise en place de politiques publique qui, à l’instar du QE, visent avant tout à favoriser la sphère financière.

III. La voie des communs

A. Privatisation et tentations tribales

Karl Polanyi avait décrit la manière dont la première globalisation européenne centrée autour de l’Angleterre de la fin du XIX^{ème} siècle avait constitué une première tentative de transformer en marchandises privées à la fois la terre et ses ressources, le travail et la monnaie. Je voudrais suggérer que la privatisation de cette dernière ne fait pas nombre avec les autres. C’est elle, au contraire, qui, jointe à l’ontologie naturaliste du Grand Siècle, rend possible la privatisation de la “nature” (et donc les désastres écologiques en cours) et couplée au naturalisme du social inventé par les économistes Classiques, la métamorphose du travail en marchandise (d’où résulte la dislocation du droit du travail). L’économiste hongrois cherchait à comprendre les racines des totalitarismes dont il était contemporain. En quoi ceux-ci ont-ils consisté, sinon en la monstrueuse tentative d’absorption de l’ensemble de la totalité du social dans la sphère du *publicum*, elle-

même réduite à un Etat autoritaire-policier ? L'Occident connaît aujourd'hui une trajectoire en de nombreux points parallèle à celle de l'Europe des années trente : la déchirure des solidarités et, plus généralement, du lien social provoquée par la tentative impossible de tout privatiser, engendre une souffrance sociale à qui l'invasion des médias par la fait-diversion¹ (elle-même consécutive en grande partie de leur propre privatisation) ne permet plus de prêter voix. Les mondes populaires et les “classes moyennes” n'ont d'autres recours, dès lors, que de se jeter dans les bras de formations politiques qui en appellent à des “solutions” autoritaires —le retour du *publicum* s'effectuant alors sous les pires auspices anti-démocratiques— ou tribales. Le Brésil de Jair Bolsonaro est en passe de devenir l'exemple paradigmatique de la première trajectoire : une extrême-droite homophobe, raciste, phalocrate et hostile à l'Accord de Paris y sera accueillie avec ferveur par les milieux financiers de São Paulo (qui ont financé la campagne du *leader*) tout comme, en 1933, certains milieux d'affaires allemands s'étaient félicités de la victoire électorale de la NSDAP. Le Liban actuel est peut-être le meilleur exemple de la seconde trajectoire : l'Etat de droit semble n'y être plus respecté, et seul le rapport de forces entre tribus (sunnites, chi'ites, maronites, ainsi qu'à l'intérieur de cette première taxonomie confessionnelle trop grossière) pourrait servir désormais d'unique horizon politique à un pays dont le secteur bancaire est virtuellement au bord de la faillite.

Pankaj Mishra a décrit la manière dont le ressentiment des victimes du projet post-libéral², aussi bien dans la *rustbelt* nord-américaine attachée à Trump qu'au sein des ouvriers pro-Brexit de Manchester, chez les partisans de la *Lega Nord* au sud du *Mezzogiorno*, dans la Syrie de Dae'ch, le Sahel de Boko Haram ou encore l'Inde de Modi, sont tentés d'en revenir à des formes élémentaires de solidarité tribale. Du côté des “gagnants” de l'utopie post-libérale, Christopher Lasch avait dès 1979 anticipé le repli clanique dans l'entre-soi des ghettos pour riches, et la “fuite de Varennes” actuelle de certaines élites européennes, consistant à se délester de toute considération pour l'intérêt général. Tout ceci mériterait de plus amples développements mais, pour faire bref, et au risque de ramener la complexité de la situation présente à quelques schèmes caricaturaux, il me semble que l'on peut organiser notre appréhension du moment historique contemporain en quatre options heuristiques fondamentales : 1) la voie de la privatisation que tentent d'imposer certaines élites occidentales depuis le tournant des années 1970 ; 2) celle du *publicum*, et c'est l'arrivée au pouvoir d'extrêmes-droites autoritaires et antidémocratiques ; 3) celle de la tribu, et c'est aussi bien le clan religieux du côté des victimes que le réseau cosmopolite d'inspiration féodale du côté de la minorité “gagnante” ; 4) celle, enfin, des communs partagée aussi bien par les éco-villages qui fleurissent dans le monde entier que par le mouvement des places ou encore les citoyens de Cochabamba et de Naples luttant contre la privatisation de l'eau³.

Il n'est pas possible de décrire ici, fût-ce de façon programmatique, ce que peut promettre la voie des communs. Qu'il suffise, ici, de rappeler qu'elle désigne à la fois un rapport au monde partagé le plus ancien qu'ait connu l'humanité —l'invention de la propriété privée occidentale est somme toute récente puisqu'elle remonte au droit romain— et le plus avant-gardiste : le renouvellement des régimes de propriété qui s'invente sur la toile depuis vingt ans (*copyleft*, *open access*, *creative commons*...) en

¹ La diversion de l'opinion publique par l'accumulation de faits divers qui ne dessinent jamais une analyse globale du temps présent, cf. Gérard Noiriel, *Une Histoire populaire de la France*, Agone, 2018.

² Pankaj Mishra, *Age of Anger: A History of the Present*, Farrar, Strauss and Giroux, 2017.

³ La classification, désormais classique, retenue par Elinor Ostrom se composait déjà de quatre types de ressources : *private*, *public*, *common* et *club commodities*.

témoigne. En outre, la proposition d'interprétation du Code Napoléon récemment formulée par Sarah Vanuxem¹ suggère que ce dernier, pourtant réputé avoir absolutisé la propriété privée, n'est pas incompatible avec l'extension d'une propriété commune aux choses et aux lieux.

Une redéfinition du projet politique européen sous les auspices des communs est-elle concevable ? Elle pourrait bien constituer le fond de vérité qui unit les peuples de la petite péninsule ouest du continent eurasiatique. Cela supposerait entre autres choses de se départir de l'impensé théologique qui semble habiter la construction européenne, telle du moins qu'elle se donne à voir aujourd'hui —et c'est par là que je terminerai cette contribution.

B. Le *publicum* européen

Ce qui caractérise, en effet, la manière dont les institutions communautaires appréhendent la chose économique, monétaire et financière, c'est le fantasme d'un mode de gouvernement "automatique", éventuellement inspiré du machinisme cybernétique, qui hante l'imaginaire managérial². L'ambition, en effet, est de pouvoir administrer des sanctions automatiques aux Etats membres de la zone euro qui ne respecteraient pas un certain nombre de critères de bonne conduite. Ainsi la proposition, provisoirement rejetée, faite par les autorités allemandes en 2018 de transférer au Mécanisme européen de stabilité, devenu une sorte de FMI européen, la responsabilité confiée à la Commission de contrôler la conformité des budgets nationaux avec les règles de Maastricht permettait-elle d'aller dans le sens d'un anonymat croissant des décisions de sanctions, attribuées à un "Mécanisme" dont les citoyens ignorent à peu près tout...

L'automatisme de la sanction signifie que *personne* ne porterait désormais la responsabilité de *telle* décision, chacun ne faisant qu'appliquer un règlement bureaucratique dans une sorte de désertion kafkaïenne de toute espèce de discernement délibératif entre Etats-nations. Or, on le sait, 80% environ (si tant est qu'une telle "mesure" ait un sens) du droit en vigueur au sein des Etats membres de la zone euro proviennent des institutions communautaires et, singulièrement, de la Commission qui, jusqu'à récemment, détenait seule le droit d'initiative législative. Cela implique, concrètement, que le mirage d'une politique communautaire susceptible de s'appliquer de façon "automatique" reviendrait à autoriser les institutions communautaires à régner sans gouverner : dès à présent, la Commission et la BCE, en particulier, ne répondent d'aucun mandat électoral et l'on a vu, à propos du QE et de la crise grecque, à quelles prises de position politiques cela peut conduire. Quant au Parlement, à supposer qu'il soit informé des décisions prises par les deux autres institutions européennes, il peine encore aujourd'hui à assumer ses responsabilités et à faire valoir son point de vue en face de la Commission. Une telle utopie d'un "règne sans gouvernement" avait été caressée par Michel Camdessus lorsque ce dernier, alors à la tête du Fonds Monétaire International, avait proposé à la fin des années 1990 que l'institution de Washington infligeât des sanctions automatiques aux Etats qui tenteraient d'instaurer des barrières à

¹ Sarah Vanuxem, *La Propriété de la terre*, Wildproject, 2018.

² La substitution d'une gouvernance par les nombres à un gouvernement par la loi et la décision souveraine participe de cette utopie, cf. Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres, Cours au Collège de France (2012-2014)* Fayard, 2015.

la mobilité du capital¹. A l'époque, les Etats-Unis, trop soucieux de préserver leur propre marge de liberté, s'étaient opposés à un tel projet. L'Amérique de Trump va d'ailleurs plus loin dans la logique de ce refus puisqu'elle tente désormais de substituer au droit international et aux institutions multilatérales onusiennes le rapport de force négocié de traités bilatéraux. Au reste, la thèse défendue par le politologue Rawi Abdelal est que Washington et Wall Street n'ont jamais été acquis à la vision grandiose d'une architecture du droit international soumis aux impératifs de la mobilité du capital dans une sorte de gouvernance planétaire sans sujet, sans gouvernement. Ce sont des Français, au FMI, à l'OMC, à la Commission, qui ont poussé une telle perspective. Sans y parvenir complètement : les négociations commerciales sont paralysées depuis plusieurs années ; le Fonds Monétaire est largement discrédité dans une grande partie de pays du Sud globalisé et perd davantage encore de crédit à mesure que la Chine étend son aire d'influence. Finalement, la zone euro est le seul bastion où une telle utopie a réellement commencé à voir le jour. La seule zone géographique au monde également où la Banque Centrale est *vraiment* indépendante du pouvoir politique. Aujourd'hui, d'ailleurs, le refus européen de considérer la possibilité de plans de relance budgétaire sans conditionner ceux-ci au respect de la barre des 3% fait figure d'exception puisque même le FMI envisage désormais de renoncer à la conditionalité de ses plans d'ajustement structurel.

Or une grande partie des outils symboliques et juridiques qui ont permis d'ériger la zone euro telle que nous la connaissons aujourd'hui ont été façonnés à l'époque de la révolution grégorienne de la fin du onzième siècle. C'est alors que l'Eglise latine invente, en effet, l'Etat moderne, armé d'un droit et d'une bureaucratie "internationaux". La catégorie du *publicum* remonte bien sûr au droit romain mais l'effondrement de l'Etat carolingien l'avait fait presque entièrement disparaître de la chrétienté latine du haut Moyen-Âge. Il n'est donc pas exagéré de dire que c'est Rome qui a réinventé l'instance théologico-politique du *publicum* sous les espèces du droit canon, du clergé et de la *majestas* pontificale. Tous les Etats occidentaux copieront leur droit civil sur le droit canonique de l'Eglise, et construiront leur propre bureaucratie à partir du modèle du clergé constitué en corps politique international. L'ordolibéralisme allemand doit lui-même beaucoup aux bouleversements qu'inaugurent les querelles entre l'empereur et le pape et à l'idée suivante, qu'exprima avec force le *Sachsenspiegel*, premier traité juridique d'occident écrit en langue vernaculaire (en bas-allemand) : *Gott ist selber Recht*. Si Dieu lui-même *est la loi* (ou *le droit*), cela signifie qu'obéir à la loi en tant que loi fait partie intégrante de l'économie du salut. Dans un empire romain germanique dont l'autorité du Kaiser était sans cesse remise en cause, à la fois par le pape, les seigneurs féodaux et les villes aspirant à l'autonomie, le droit aura fini par constituer une instance sacrée, au moins aussi vitale pour le corps social que l'exercice discrétionnaire du pouvoir souverain. Les révolutions protestantes — en dépit de leur inspiration paulinienne et de l'insistance de Paul (aussi bien dans *Romains* que *Galates*) sur la foi plutôt que sur la loi et ses oeuvres — ne remettront pas en cause cette primauté du droit, bien au contraire : les juristes luthériens comme calvinistes (et plus tard, anglicans) s'attacheront à réécrire les droit canon et civil de manière à inclure dans les prérogatives de l'Etat l'autorité spirituelle refusée à Rome.

Avec les *dictatus papae* de 1075, enfin, le pape Grégoire VII s'est aussi arrogé le pouvoir de faire et défaire les empereurs et les rois, plaçant sa propre autorité au-dessus de celle des souverains sans jamais, pour autant, prétendre se substituer à eux. La

¹ Cf. Raw Abdelal, *Capital Rules - the construction of global finance*, Harvard University Press, 2007.

célèbre affaire de Canossa et les multiples dépositions, excommunications et autres contestations d'autorité qui opposeront l'Empereur et le pape témoignent qu'une telle prérogative est entrée partiellement dans les faits. L'épisode grec rappelé *supra* et celui du limogeage de M. Berlusconi signifient que, *de facto*, les institutions européennes jouissent aujourd'hui d'un pouvoir analogue.

C. Ambiguïtés de la subsidiarité

Quant au principe de subsidiarité, énoncé dès l'article A du titre premier du Traité de Maastricht, il renvoie implicitement à l'article 142 de *Quadragesimo Anno* (1931, loc. cit.) et au fédéralisme ouest-allemand.

Or Julien Barroche a bien montré qu'une même méfiance à l'égard de l'État traverse de part en part les trois terrains d'où a germé le concept de subsidiarité¹. Le substantif « subsidiarité » naît en effet en 1931 dans plusieurs langues européennes pour traduire « *subsidiarii officii* » de l'encyclique du pape Pie XI. Ce dernier, qui vient de signer les accords du Latran, tente d'appeler le Duce à respecter « le droit naturel d'association », en particulier les œuvres éducatives de l'Église. Le concept sera élargi par Jean XXIII, Paul VI et le Concile à l'échelle internationale sans que, pour autant, la curie romaine ne consente à en appliquer le principe à l'Église elle-même, dont le droit canonique rénové de 1983 mentionne bien l'idée de subsidiarité mais uniquement dans sa Préface et tout en maintenant la structure de monarchie de droit divin qui caractérise l'Église depuis Grégoire VII. Si bien que l'on peut se demander avec Julien Barroche si le concept ne sert pas avant tout à critiquer toute prétention des États à revendiquer une dignité institutionnelle en concurrence directe avec celle de l'Église. Ce qui est très exactement la question politique majeure ouverte par la révolution grégorienne².

La subsidiarité territoriale du fédéralisme allemand intégrée dans la constitution ouest-allemande de 1949 à la faveur d'un consensus entre catholiques, protestants et libéraux et en vue de dépasser le traumatisme du centralisme nazi, ne lève pas l'ambiguïté précédente, au contraire. Trop identifié à la doctrine sociale catholique, le vocable n'apparaît pas explicitement dans la *Bundesverfassung*. Barroche montre que, pour lever l'hypothèque prussienne et sauver la Réforme, les législateurs préféreront relire Althusius, en revenir au droit naturel et consolider l'État de droit. Il n'empêche : l'idée est bien présente et, dans un contexte rigoureusement identique à celui qui présida à l'expérimentation d'une Bundesbank indépendante du pouvoir politique, elle s'alimente à une défiance à l'égard de l'Etat au profit de l'autonomie des *Länder* et des marchés.

La cellule prospective de la Commission européenne, pour finir, en fera un mot-valise où toutes les visées stratégiques précédentes pourront communier : « La subsidiarité est fédéraliste pour Jacques Delors, souverainiste pour les Britanniques, régionaliste pour les *Länder* » (op. cit. p. 577) au confluent des courants catholiques, protestants et post-libéraux. Le tour que prendra l'interprétation du concept au sein de l'UE — transformer la répartition des compétences en question purement technique, contourner la dimension symbolique de la hiérarchie des niveaux, miser sur la régulation “naturelle” des

¹ Julien Barroche, *Etat, libéralisme et christianisme, Critique de la subsidiarité européenne*, Dalloz, 2012.

² Conjuguée à la dénonciation post-libérale de l'Etat-Providence, cette défiance conduit fort logiquement *Caritas in veritate*, 57 à dénoncer l'assistanat “paternaliste” (i.e., public) et à faire l'apologie de la charité privée.

différents échelons mis en concurrence... — ne peut que confirmer l'hypothèse directrice que je voudrais proposer ici : dans sa pratique comme dans son droit et ses principes, le projet européen est nourri d'une peur de l'Etat dont les racines théologico-politiques plongent jusqu'au conflit du Sacerdoce et de l'Empire inauguré à la fin du onzième siècle.

D. Le spectre grégorien

Le spectre qui hante l'Europe aujourd'hui n'est donc plus le communisme depuis longtemps mais, semble-t-il, la révolution grégorienne. Comment ne pas reconnaître dans le portrait d'une papauté qui règne sur l'Europe sans la gouverner, peut déposer les souverains qui lui déplaisent et accorder sa légitimité aux autres, sans prétendre se substituer à eux, les prémisses de quelques éléments constitutifs du projet communautaire ? Est-ce si étonnant si la plupart des acteurs de la construction de l'Union européenne sont chrétiens, tout comme du reste ceux de l'architecture d'un droit international ordonné à la mobilité du capital ? L'hypothèse que je voudrais défendre, pour terminer, peut se formuler de la manière suivante : l'impensé théologique qui habite la construction européenne contemporaine pourrait être celui d'une résurrection —inconsciente, sécularisée, et ordonnée au capital privé— du projet pontifical fondé sur le règne d'un droit (communautaire et non plus canonique) au-dessus des souverains (les Etats-membres), ordonné à la circulation de la grâce (le capital), et qui prétend se limiter lui-même au nom de la subsidiarité, laquelle alimente en vérité sa propre défiance à l'égard de l'Etat. Ce n'est pas le lieu, ici, de demander si un tel projet théologico-politique correspond, ou non, aux intuitions évangéliques. A tout le moins devrait-il être clair qu'il est orthogonal aux acquis de la modernité européenne, des Lumières et du libéralisme classique : à travers le droit européen —un droit sans souverain, "automatique", inféodé à une logique de privatisation du monde—, c'est le capital qui se trouve autorisé à franchir toutes les frontières, territoriales et symboliques, au mépris de la justice complexe et de la souveraineté des Etats westphaliens (1648). Le projet européen s'est construit explicitement sur l'idée de rendre impossible la réédition de cette gigantesque guerre civile européenne de trente ans que fut la période 1914-1945. A ce titre, il entendait remédier à un problème déjà présent au moment des "guerres de religion" des seizième et dix-septième siècles, dont les historiens contemporains s'accordent à juger qu'elles n'avaient de "religieux" que le nom : le conflit entre Réforme et contre-Réforme aura finalement servi d'alibi à l'exacerbation des conflits récurrents entre la noblesse, le pouvoir souverain, la papauté, les bourgeoisies urbaines et les classes populaires avides de desserrer l'étau fiscal... Ces conflits n'ont nullement disparu aujourd'hui, la noblesse d'Etat (Bourdieu) souvent liée à la haute finance privée jouant le rôle de la noblesse d'Ancien Régime, tandis que celui de l'Eglise romaine serait tenu aujourd'hui par... les institutions communautaires.

David Graeber a proposé d'expliquer le lien intrinsèque entre l'extension de la bureaucratisation européenne et la prédilection pour les "solutions de marché"¹ : puisque ces dernières sont tout sauf naturelles et efficaces, leur mise en place nécessiterait toujours plus de technocrates pour contrôler, mesurer et éventuellement sanctionner ce qui doit l'être. Les bureaucraties européennes seraient donc post-libérales par attachement intéressé à tout ce qui peut faire croître dans l'être leur corps social. L'hypothèse que j'émetts ici suggère une autre piste d'interprétation : l'assujettissement

¹ David Graeber, *The Utopia of Rules*, Melville house, Londres, 2015.

de l'Etat souverain à la logique post-libérale par sa propre bureaucratie, alliée à celle de la Commission européenne et de la BCE, rejoue en quelque sorte l'épisode de la Fronde, le conflit entre un pouvoir souverain et une noblesse désireuse de s'affranchir de sa tutelle. Ce qui est évidemment inédit dans une telle lutte, c'est la conversion de la "noblesse" aux intérêts du capital privé. C'est en ce sens que cette version contemporaine de la rivalité entre les Condé, les Coligny et Mazarin, est décidément post-moderne : elle prend acte du fait que la Révolution a été gagnée par ceux qui détenaient le capital et ont eu les moyens d'imposer la nuit du 4 août. Ces "gagnants" ont-ils fait autre chose que mettre à profit les deux siècles précédents pour s'arroger des privilèges en de nombreux points analogues à ceux de leurs opposants d'Ancien Régime, et s'assurer, par le truchement d'un ultra-montanisme communautaire sécularisé, que, cette fois, l'Etat ne pourrait pas les leur retirer ?

E. *Quid agendum ?*

Les réformes indispensables qu'il convient de mettre en œuvre pour protéger les citoyens européens et ouvrir un espace politique aux communs sont nombreuses. Dans le droit fil des politiques de QE décrites plus haut, la BCE pourrait inaugurer des programmes de rachat de titres alternatifs dont les effets seraient moins inégalitaires, et dont la visée pourrait être de financer l'indispensable transition écologique européenne¹. En particulier, la BCE pourrait racheter des titres d'institutions publiques, à l'image de la Banque Européenne d'Investissement, qui mettraient en œuvre des mesures destinées à réduire les inégalités — construction de logements sociaux, programmes d'éducation et de formation professionnelle dans les zones les plus défavorisées, aides à la petite enfance et aux personnes âgées... — ou qui contribueraient à la rénovation thermique des bâtiments, au ferroutage et à la mobilité verte, etc. Ainsi la Banque d'Angleterre a-t-elle admis la possibilité que son programme de titres puisse financer un fonds d'investissement public dont la mission serait d'assurer la transition énergétique².

En outre, l'option de l'« *helicopter money* » pourrait être envisagée. Initialement développée par Milton Friedmann, cette idée a récemment resurgi dans les revendications militantes d'ONGs, puis dans les discussions d'un certain nombre d'anciens banquiers centraux et de régulateurs financiers³ mais elle n'est pas encore envisagée par les banques centrales. À l'inverse des mesures existantes (QE, OMT...), elle consiste à distribuer de manière ponctuelle un montant défini de liquidités directement aux citoyens, sans effectuer d'opérations d'*open market* avec les institutions financières, et donc sans demander de contreparties aux offres de liquidités⁴. La monnaie ainsi créée ne serait pas une dette, mais un actif perpétuel destiné à circuler *ad libitum* dans l'économie. Dans une perspective de lutte contre les inégalités, on pourrait imaginer que les banques centrales financent des réductions d'impôts, de dettes privées ou des mesures fiscales redistributives pour les ménages les moins favorisés (e.g., ceux qui sont précarisés par l'énergie chère). Dans le contexte actuel de croissance

¹ Cf. Domanski, D., Scatigna, M., Zabai, A., "Wealth inequality and monetary policy", *BIS Quarterly Review*, mai 2016.

² Clark and Giles « Mark Carney boosts green investment hopes », *Financial Times*, 18 mars 2014.

³ Cf. e.g., A. Turner "Printing Money to Fund Deficit Is the Fastest Way to Raise Rates", *Financial Times*, 10 novembre 2014 et Buiters, Willem H. "The Simple Analytics of Helicopter Money : Why It Works-Always." *Economics* 8, 2014.

⁴ A ce titre, l'expression "*QE for people*" prête à confusion si elle cherche à désigner ce type original d'intervention.

potentielle faible pour l'Europe, de taux longs durablement proches de zéro, de chômage de masse que toutes les politiques publiques “d'assouplissement” du “marché du travail” ont échoué à réduire, une telle initiative pourrait aussi s'orienter vers le financement de certains des chantiers indispensables et urgents de la transition écologique.

Mais de telles options de politique monétaire n'ont de sens que replacées dans un ensemble de réformes tout aussi indispensables et sans lesquelles les premières n'ont que peu de chances de se concrétiser. Citons-en quelques-unes, dont la faisabilité politique immédiate dépend largement des jeux tactiques de court terme et des compromis entre les nombreux acteurs en présence : séparer les banques de dépôt-crédit des banques de marchés, généraliser au sein d'un cadre Bâle IV rénové un modèle unique de calcul des risques pondérés présents aux bilans des banques, étendre la réglementation bancaire au *shadow banking*, favoriser un usage contra-cyclique du taux de réserve obligatoire, assigner la BCE à soumettre ses décisions à la délibération d'une commission du Parlement européen dédiée à la zone euro¹, compléter l'Union bancaire par une véritable assurance européenne des dépôts, mettre en place la règle de l'*apportionment rule*, favoriser le développement de monnaies complémentaires dans lesquelles les impôts locaux pourraient être payés, et les salaires des fonctionnaires territoriaux pourraient être versés², harmoniser les fiscalités au sein de la zone euro, réécrire les cadres de Bâle III et Solvabilité II de manière à faciliter le financement des investissements sociaux et verts, réécrire les normes comptables internationales IFRS/IAS, la comptabilité nationale et la comptabilité d'entreprise afin de les expurger du concept de *fair value* (qui revient à inscrire dans la valorisation des actifs d'une entreprise cotée, l'irrationalité des bulles spéculatives) et de prendre en compte la “dette écologique” des nations et des sociétés, réécrire le code civil de l'entreprise bien au-delà de ce que fera la loi PACTE, instaurer un euro comme monnaie commune (et non plus unique) entre pays membres de la zone, mettre en place des mécanismes de transferts budgétaires entre Nord et Sud proportionnels aux déséquilibres commerciaux (dans l'esprit du Bancor de Keynes)...

Reste que, par-delà ces mesures techniques, et pour qu'elles aient la moindre chance de voir durablement le jour, il convient sans doute de renoncer au fantasme d'une restauration sécularisée de la structure politique de la papauté en Europe occidentale, lequel ne fait que conforter le tournant anti-démocratique du post-libéralisme contemporain, tout entier préoccupé de transformer le monde en marchandise privé. Il importe au contraire de consentir pour de bon à l'idéal des Lumières, celui d'une prospérité commune, *partagée entre tous*, celui qui anima aussi bien la Charte de la Société des Nations (1919) que la déclaration de Philadelphie (1944) et dont le mouvement planétaire des communs est aujourd'hui l'ébauche vivante.

¹ Ce qui est une proposition distincte que celle qui consisterait à créer un “parlement de l'eurozone” composé de députés élus à l'échelon national : cette dernière représenterait une régression vis-à-vis de la logique communautaire.

² Ce qui est une manière privilégiée de faire de la monnaie un commun et de renouer avec le pluralisme monétaire médiéval.

Chapitre 3 – Quelle place pour la protection de l'environnement dans la fabrique des normes européennes ?

Béatrice Parance

Professeure de droit à l'Université UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis

La solidarité est au cœur des relations entre les êtres humains et l'environnement, que ce soit dans la perspective de la solidarité intergénérationnelle ou dans celle des inégalités environnementales qui soulèvent un véritable défi solidaire¹. Prenant un peu de distance par rapport à la thématique centrale de ce colloque, nous nous interrogerons de manière plus générale sur la place de la protection de l'environnement dans la fabrique des normes européennes.

Lors de la constitution de la Communauté européenne par le Traité de Rome du 25 mars 1957, l'environnement ne figurait pas parmi les horizons dessinés. L'ambition des rédacteurs était toute centrée sur la réalisation du marché unique dont les préoccupations environnementales étaient absentes. Rien de surprenant à vrai dire puisque le droit international de l'environnement en était seulement à ses premiers balbutiements.

Cependant, la première crise pétrolière au début des années 1970 a fait émerger dans le monde entier une conscience environnementale, en outre mise en perspective par le rapport « The limits to growth » produit par le Club de Rome en 1972 et perçu comme une sorte de bible écologique. Cette conscience s'exprimera en Europe avec une première communication de la Commission européenne du 22 juillet 1971 qui rappelle que l'environnement est "une donnée indissociable de l'organisation et de la promotion du progrès humain" dont la protection et l'amélioration étaient présentées comme "un devoir de civilisation"². Cette première communication s'est concrétisée dans le premier programme d'action européen en faveur de l'environnement en 1973 qui poursuivait la réalisation de neuf objectifs, parmi lesquels la fixation de prescriptions visant à protéger la santé et la qualité du milieu naturel, l'observation des pollutions, la mise en place d'un programme de recherche et l'aménagement des espaces et des ressources naturelles dans le cadre des politiques agricole et régionale³.

La consolidation de ces premières avancées viendra avec l'Acte unique européen de 1986 qui entérine une action communautaire en matière environnementale⁴, laquelle accédera au rang de politique à part entière par le Traité de Maastricht de 1992 qui invite les institutions européennes à s'accorder sur un niveau élevé de protection

¹ B. Drobenko, *Environnement : Le défi solidaire*, Méli M. Prieur, Dalloz 2007, p. 103.

² M. Carpentier, *La naissance de la politique de l'environnement*, R.A.E.-L.E.A. 1999, p. 284.

³ L'Union européenne en est actuellement à son septième programme d'action général pour l'environnement, COM (2012)710 final, 29 novembre 2012, E. Chevalier, *Le 7ième programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne "Bien vivre dans les limites de notre planète"*, un modèle européen en quête de légitimité, RJE 2015, p. 298.

⁴ Article 130 R, 130 S et 130 T du Traité de l'Acte unique européen.

environnementale¹. D'un point de vue institutionnel, cette évolution a été accompagnée par la création d'une direction générale environnement au sein de la Commission européenne, puis en 1992 celle de l'Agence européenne de l'environnement, véritable agence d'expertise chargée d'analyser l'état de l'environnement en Europe. Dans le même temps, le droit international de l'environnement se forgeait une nouvelle stature par la fameuse Déclaration de Rio de juin 1992 qui structurait l'ensemble du droit de l'environnement autour du principe de développement durable, principe qui va intégrer les objectifs de l'Union en 1997 en vertu du Traité d'Amsterdam.

Depuis, la politique européenne en faveur de l'environnement a été très prolifique, de nombreux instruments de droit dérivé ont vu le jour et sont venus construire une action efficace : directive de 1975 en matière de déchets refondue en 2008, règlement REACH sur les substances chimiques en 2006, directive Séveso sur les installations dangereuses, directive sur l'eau en 2006 C'est aussi la question de la lutte contre le changement climatique qui a été pensée à travers une première directive de 2003 suivie des paquets Energie Climat de 2008 et 2014, et du dernier paquet Energie propre de 2018²... Du point de vue français, on estime qu'environ 80 % de notre droit de l'environnement est d'origine européenne. C'est donc dans un premier temps le constat d'une réussite des politiques européennes en faveur de l'environnement qui s'impose (I).

Mais actuellement, un mouvement de défiance l'emporte sur les nouveaux sujets environnementaux qui semblent gérés à l'échelle européenne avec trop peu de volonté ou dans une certaine opacité ; le lourd poids des lobbys suscite un besoin de transparence et de démocratie, là où l'opacité et la technocratie semblent s'être imposées. Les grandes questions environnementales contemporaines sont ainsi porteuses de nouveaux défis (II).

I. Les réelles avancées de la protection de l'environnement dans les politiques européennes environnementales

L'article 191 du Traité énumère les principes fondateurs de la politique européenne de l'environnement qui seront déclinés au sein des différents règlements et directives³ : principe de prévention, principe de correction par priorité à la source, principe de précaution et principe pollueur/payeur. Fort heureusement, il y a une convergence parfaite avec les principes reconnus par le droit international de l'environnement, à la seule différence du principe de participation publique qui fait défaut dans l'énumération de l'article 191, alors même que l'Union européenne est partie à la Convention d'Aarhus de 1998 relative à ce principe.

La pierre angulaire est le principe de prévention qui vient structurer toutes les politiques européennes relatives aux nuisances, qu'il s'agit des déchets⁴, de la protection de l'air

¹ Article 130 R à 130 S Traité CE ; sur l'ensemble de la question, C. Mestre, La politique européenne de l'environnement, un enjeu international pour l'Union ?, Rev. de l'Union européenne, n° 618, mai 2018, p. 261.

² M. Torre-Schaub, L'histoire de la directive climat : vers la construction de valeurs constitutionnelles communes ?, Rev. de l'Union européenne, n° 612, oct. 2017, p. 534.

³ F. Simonetti, Le droit européen de l'environnement, Pouvoirs 2008/4, n° 127, p. 67.

⁴ Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, JOCE n° L. 312, 28 novembre 2008.

ambiant avec des normes d'émission relatives aux véhicules et à certaines installations industrielles¹, de la qualité de l'eau avec là encore des normes d'émission des rejets industriels. Ce principe de prévention se réalise aussi par le recours généralisé aux études d'impact afin d'évaluer les incidences des projets d'aménagements ou d'activités sur l'environnement, ainsi que dans les mécanismes de protection des espaces ou des espèces naturels tels que mis en œuvre par la directive oiseaux de 1979² et la directive dite Habitats de 1992³, et le réseau Natura 2000 qui impose des normes restrictives de construction et d'usage dans les sites ainsi catégorisés en raison de leur bon état naturel.

Le principe pollueur/payeur joue aussi un rôle majeur en faisant porter sur les épaules du pollueur le poids de la prévention et de la réparation des nuisances, principe notamment décliné dans le droit des déchets, la directive de 2004 sur la responsabilité environnementale des exploitants, mais aussi les directives Séveso sur les installations dangereuses.

Le principe de précaution a lui vocation à régir les sujets sur lesquels il existe des incertitudes scientifiques, lesquelles ne doivent pas retarder l'adoption de mesures provisoires et proportionnées à même de gérer les risques pour l'environnement et la santé publique⁴. Il est notamment mis en œuvre dans la politique des OGM et dans les règlements relatifs aux produits phytopharmaceutiques. Nous y reviendrons en seconde partie.

Le développement des politiques environnementales de l'Union européenne a nécessité de dépasser l'idée première que la protection de l'environnement, et l'ensemble des normes qu'elle suscite, sont des entraves à la libre circulation des marchandises et à l'accès au marché⁵. Dès la rédaction de l'Acte unique européen en 1986, l'article 130 §2 du traité précisait que "les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté". Le traité de Maastricht a modifié cette formulation pour retenir que ces exigences doivent être "intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de l'Union", ce qui est une manière d'énoncer le principe d'intégration qui est une déclinaison du principe de développement durable. C'est alors à travers le principe de cohérence que va s'organiser l'articulation entre les enjeux économiques et non économiques, dont la protection de l'environnement⁶.

Cependant, ce principe d'intégration a été peu mis en œuvre dans un premier temps, en partie du fait de la réticence de la Commission de constituer des administrations intégrées réunissant des experts des différents sujets. Les directions générales reconnues

¹ Directive n° 2016/2284/UE du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, JOUE n° L.344, 17 décembre 2016.

² Directive du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

³ Directive dite Habitats du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages, JOUE, n° L. 206, 22 juillet 1992.

⁴ E. Brosset, Le juge de l'Union et le principe de précaution : état des lieux, RTD europ 2015, n° 4, p. 737.

⁵ Communication de la Commission au Parlement "Le marché unique et l'environnement", COM (99) 263 final, 8 juin 1999. Sur le sujet, C. Verdure (coord), Entreprises et protection de l'environnement, Entre contraintes et opportunités, coll. Conférence du Jeune Barreau de Liège, Limal, Anthémis, 2012.

⁶ C. Verdure, La protection de l'environnement à la suite du Traité de Lisbonne : quelles conséquences liées à la consécration du principe de cohérence ?, Cahiers de droit européen n° 2/2017, p. 467.

importantes telles l'agriculture et la pêche, l'industrie, le commerce, le transport ne jugeaient pas pertinent de discuter de leurs orientations générales avec la direction générale de l'environnement. Le changement d'attitude n'est intervenu dans un second temps que lorsqu'il est apparu que leur politique devenait « insoutenable », et non du fait de l'injonction d'intégration formulée à l'article 11 du traité fondateur de l'Union¹. Cette évolution s'est manifestée en particulier dans le secteur de l'énergie où il est apparu essentiel de développer les énergies renouvelables afin de réduire notre dépendance aux énergies carbone très polluantes et très préoccupantes du point de vue du réchauffement climatique. Ainsi, ce n'est que l'urgence et l'importance des nouveaux grands défis environnementaux qui ont imposés un changement de perspective et non une volonté politique spontanée.

Dans le même sens, le rapport quinquennal rendu par l'Agence européenne de l'environnement en mars 2015² dresse un bilan plutôt positif des politiques linéaires qui ont réellement contribué à faire diminuer l'état de pollution en Europe, même si les résultats présentent une certaine hétérogénéité. Ainsi, cela est particulièrement vrai pour la pollution des eaux ainsi que pour les nuisances que constituent les déchets et les pollutions liées aux exploitations industrielles. Cependant, ce rapport met en relief le fait que les nouvelles problématiques environnementales sont systémiques et ne peuvent être résolues par la seule mise en œuvre de telles politiques linéaires. Qu'il s'agisse du réchauffement climatique, de la perte massive de biodiversité, de la nécessité de diminuer nos prélèvements sur les ressources naturelles, ces sujets appellent de nouvelles réponses globales faisant usage tant de règles européennes ou étatiques contraignantes que d'incitations à l'endroit des acteurs privés. Ce sont ces nouveaux défis auxquels sont confrontés les normes juridiques européennes en matière d'environnement.

II. Les défis actuels soulevés par les grandes questions environnementales contemporaines

Parmi les défis soulevés par les grandes questions environnementales contemporaines, on peut distinguer deux types de problématiques assez distinctes. D'une part, ces grandes questions ont une envergure systémique qui va nécessiter une profonde adaptation des mécanismes de régulation propres à les saisir (A).

D'autre part, certaines grandes questions environnementales contemporaines ont pour caractéristiques d'être entachées de fortes incertitudes : Elles sont d'une grande complexité scientifique, ce qui peut être un obstacle à leur compréhension par la société civile, et ce qui explique qu'il demeure encore de profondes incertitudes scientifiques à leur égard même si l'état de la science avance très rapidement. En outre, ce sont des questions qui représentent de très forts enjeux économiques (le secteur de l'agro chimie représente environ 10 % du PIB européen), ce qui explique que le poids des lobbys y est très conséquent. En raison des incertitudes scientifiques qui les caractérisent, ces sujets

¹ L. Krämer, 60 ans de politique et de droit de l'environnement dans l'Union européenne, *Revue du droit de l'Union européenne*, 3/2018, p. 11, spéc. p. 19.

² Rapport quinquennal de l'Agence européenne de l'environnement, *Etat des lieux et tendances*, mars 2015.

devraient être gouvernés sous l'égide du principe de précaution, et dans la perspective de préserver la santé publique et l'environnement. Or on peut avoir le sentiment que la mise en œuvre de ce principe est plus incantatoire que réelle et qu'une forme de technocratie a pris les rênes et perdu de vue les objectifs poursuivis (B).

A. Les enjeux attachés aux questions systémiques

Comme a pu le relever Laurence Boisson de Chazournes, "nombre de problèmes de dégradation de l'environnement sont d'envergure planétaire. Ils pèsent sur la biosphère en son entier. (...) De par leurs caractéristiques, ces problèmes sont d'envergure universelle. De plus, leur gestion impose de prendre des actions dans de multiples domaines, économique, financier, commercial et juridique notamment. L'effet de serre, la perte de la biodiversité, la détérioration de la couche d'ozone ou la mauvaise gestion des eaux internationales présentent, chacun, ces caractéristiques. Ce sont des problèmes qui sont ou pourraient être ressentis par l'ensemble des États de la communauté internationale et qui doivent être abordés de front par tous ceux-ci"¹.

En outre, ces questions systémiques sont aussi évolutives, en ce sens que les différents écosystèmes sont en évolution permanente, ce qui nécessite une adaptation constante de régulations exercées en considération des évolutions intrinsèques des objets eux-mêmes. Par exemple, il est difficile d'anticiper avec précision le rythme du réchauffement climatique ou celui de la perte de biodiversité, ce qui suppose d'adapter en permanence l'intensité des contraintes devant peser sur les différents acteurs impliqués dans le phénomène.

Enfin, ces questions systémiques sont souvent entachées d'incertitudes scientifiques, ce qui complexifie là encore le choix des réponses institutionnelles à apporter. Comment est-ce que le régulateur peut dessiner sereinement le cadre normatif idoine alors que les scientifiques se disputent sur les termes du débat, comment savoir si le cadre est insuffisant ou au contraire trop lourd dans un tel contexte ? Le sujet des organismes génétiquement modifiés (OGM) en offre une parfaite illustration, anti et pro s'affrontant très violemment sur les risques liés à la production et l'utilisation de tels produits.

C'est pourquoi il apparaît que ces questions systémiques imposent des réponses globales qui sont beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre que les réglementations linéaires adoptées dans les années 1975/1990². Premièrement, les réponses juridiques font la part belle aux mécanismes de *soft law* ; elles prendront notamment la forme de programmes d'action articulés autour de la réalisation d'objectifs à moyen et long terme dans le cadre d'agendas. "La protection de l'environnement global repose sur une politique juridique prospective, tournée vers la réalisation d'objectifs non pas dans l'immédiat mais dans le long terme"³. Cette dimension prospective des politiques juridiques est d'ailleurs renforcée par la dimension intergénérationnelle de la matière, animée par la préoccupation de la responsabilité des générations présentes à l'égard des générations futures.

¹ L. Boisson de Chazournes, La protection de l'environnement global et les visages de l'action normative internationale, Mélanges M. Prieur, Dalloz 2007, p. 41.

² S. Doumbé-Billé, Le droit international de l'environnement et l'adaptation aux changements planétaires, Mélanges M. Prieur, Dalloz 2007, p. 91.

³ L. Boisson de Chazournes, op. cit.

Deuxièmement, une autre source de complexité réside dans le fait que la poursuite de ces objectifs ne repose pas sur les seuls États mais sur une multitude d'acteurs à des échelles très variées, telles les entreprises multinationales, les collectivités territoriales, les villes. Il sera alors nécessaire d'apprendre à coordonner l'action de ces différents acteurs dont le résultat cumulé doit permettre d'atteindre les objectifs définis. Toutefois, le désengagement de certains acteurs en cours de chemin bouleverse alors les règles du jeu, leur permettant de bénéficier des efforts portés par les autres tels des passagers clandestins. Ainsi, les États-Unis, qui ont annoncé se retirer de l'Accord de Paris de 2015 relatif à la lutte contre le réchauffement climatique, bénéficieront néanmoins des efforts portés par les autres acteurs sur ce phénomène.

Ces difficultés se présentent avec la même acuité dans le cadre plus circonscrit de l'Union européenne¹ qui exige de la même manière un savant équilibre entre les normes impératives et les normes plus incitatives tels les mécanismes de *soft law*, les lignes directrices et instruments de planification auxquels devront contribuer l'ensemble des acteurs.

B. Les enjeux attachés aux questions incertaines

Nous en offrirons deux illustrations qui viennent se mettre en scène à différentes étapes du processus de régulation de ces questions. Dans un premier temps, c'est la question de l'expertise scientifique qui s'offre au regard ; comment mieux encadrer l'expertise scientifique décisionnaire, préalable à la prise de décision politique face aux importants risques d'opacité et de conflits d'intérêts qui se présentent. L'épopée du renouvellement de l'autorisation européenne du glyphosate viendra illustrer les questionnements actuels (1).

Ensuite, c'est la question de la définition même de ces objets qui apparaît. Chacun sait que dans sa représentation du monde, le juriste catégorise afin de soumettre les différentes catégories de choses ou de personnes à des régimes juridiques. Or, dans ce processus de catégorisation, les critères de définition sont primordiaux. Ceci explique l'enjeu aujourd'hui attaché à la définition de nouvelles substances qui impactent fortement l'environnement et la santé publique. Nous nous attacherons à l'exemple des perturbateurs endocriniens mais le débat qui vient d'être tout récemment tranché par la Cour de justice de l'Union européenne au sujet des OGM mutagènes aurait été une autre parfaite illustration de cet enjeu (2).

1. Les enjeux attachés à l'expertise scientifique : illustration à partir du renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché du glyphosate

Le glyphosate est le pesticide le plus utilisé au monde, ingrédient majeur du fameux herbicide *Roundup*, commercialisé en particulier par la firme américaine Monsanto. En termes économiques, le glyphosate entre dans la composition de 750 produits commercialisés par une centaine de sociétés dans plus de 130 pays, même si Monsanto

¹ D. Sinou, Le droit répressif de l'environnement et l'alternative diplomatique ou *hard law* vs. *Soft law* : le cas de l'Union européenne, RJE 1/2018, p. 71.

est la plus importante ; son tonnage annuel atteint le chiffre mirobolant de 825 000... Il est depuis trois ans au centre d'une furieuse bataille d'expertises liée au renouvellement de son autorisation européenne de mise sur le marché qui arrivait à échéance en juin 2016.

Le trouble a été jeté en mars 2015 par le Centre international de recherche sur le cancer, le CIRC, agence dépendant de l'OMS, qui a classé le glyphosate comme génotoxique et cancérigène pour l'animal et cancérigène probable pour l'homme, alors que l'autorité européenne d'expertise de sécurité des aliments, l'EFSA, rendait un avis rejetant la dangerosité du glyphosate en novembre 2015. La Commission européenne avait alors accordé une autorisation provisoire jusqu'à fin 2017, le temps que l'agence européenne des produits chimiques, l'ECHA, vienne départager les deux autres agences. Celle-ci ayant conclu dans le même sens que l'EFSA, la Commission a proposé le 16 mai 2017 le renouvellement pour dix ans de l'autorisation de mise sur le marché du glyphosate.

Le commun des mortels a du mal à comprendre comment des autorités d'expertise scientifique peuvent émettre des avis si différents à propos d'une même substance. La différence de taille tient au fait que l'EFSA se fonde sur des études scientifiques confidentielles fournies par les industriels tandis que le CIRC prend en considération des études académiques librement accessibles, rendues par les experts internationalement reconnus dans leur matière avec une prévention en amont des conflits d'intérêts. En l'espèce, la polémique a été tellement publicisée, grâce au travail des associations et de certains journalistes dont il convient de saluer l'engagement¹, que la position de l'EFSA devenait intenable, raison pour laquelle elle a donné en partie accès aux données des études.

Des députés européens écologistes ont alors demandé à un toxicologue de très grande renommée, Christopher Portier, qui a été directeur de plusieurs institutions de recherche fédérales américaines dans le passé², de réanalyser les données divulguées. Ce dernier a mis en évidence le fait que l'EFSA n'avait pas identifié tous les cas statistiquement significatifs d'augmentation d'incidence de cancers dans des études menées sur les rongeurs, et a écrit à la Commission afin de lui demander d'enjoindre l'EFSA et l'ECHA de procéder à un réexamen de leur avis à la lumière des éléments avancés³.

Alors que la Commission européenne avait proposé le 16 mai 2017 le renouvellement pour dix ans de l'autorisation de mise sur le marché du glyphosate, sa position devenait très délicate en raison de la publication des « Monsanto Papers »⁴. Il s'agit de documents internes de la firme (mails, mémos confidentiels, *briefs* internes) qui ont été rendus publics en mars 2017 par décision de la justice américaine dans le cadre d'une procédure de *discovery* à l'occasion des actions collectives menées devant une cour fédérale de Californie par des travailleurs agricoles atteints de lymphome non hodgkinien (cancer rare affectant les globules blancs) qu'ils attribuent à une exposition au glyphosate. Monsanto a ainsi été contraint de divulguer tous ces documents des années 1995-2005 qui révèlent le lobbying scientifique développé par la firme face aux

¹ Stéphane Horel et Stéphane Foucard publient très régulièrement des papiers sur ces sujets dans *Le Monde* afin de sensibiliser la société française à ces questions, certes très techniques, mais d'une telle importance en matière de santé environnementale.

² Christopher Portier a été responsable du National Toxicology Program, du National Institute of Environmental Health Sciences et de l'Agency for Toxic Substances and Disease Registries.

³ S. Foucard, Glyphosate et cancer : de études –clés sous estimées, *Le Monde*, 31 mai 2017.

⁴ S. Horel et S. Foucard, Opération intoxication, Monsanto papers 1/2, *Le Monde*, 2 juin 2017, Les moissons du fiel, Monsanto papers 2/2, *Le Monde*, 3 juin 2017.

doutes sur le caractère génotoxique de sa substance fétiche dont elle avait conscience dès ces années. De même, il apparaît que la firme avait parfaitement connaissance de la dangerosité des surfactants, les produits ajoutés au glyphosate pour accroître son caractère herbicide, qui augmentent son absorption par la peau, et par conséquent l'exposition des travailleurs agricoles.

Ces nombreuses révélations ont incité le Parlement européen à adopter une résolution le 24 octobre 2017 dans laquelle il demandait à ce que l'usage du glyphosate soit interdit en Europe d'ici 5 ans. Cette résolution a impacté la volonté de la Commission qui a proposé le lendemain un renouvellement pour 5 à 7 ans, et non 10 ans comme auparavant. En définitive, un renouvellement pour 5 ans a été voté le 27 novembre 2017.

En tout état de cause, cette affaire met en lumière le fort besoin de lignes directrices en matière d'expertise scientifique afin que les experts soient empêchés de tout conflit d'intérêts et que les données utilisées soient accessibles à toute la communauté scientifique, comme le rappelait le tribunal de première instance de l'Union européenne dans un jugement du 20 septembre 2016¹. En l'espèce, l'ONG Pesticides Action Network (PAN) avait formé un recours contre la Commission européenne, lui reprochant de refuser l'accès à des documents internes utilisés pour élaborer les critères devant permettre de définir les perturbateurs endocriniens. En effet, la Commission avait donné accès à 19 documents sur 51, mais avait refusé l'accès à d'autres documents en invoquant une exception au Règlement 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission : L'article 4, paragraphe 3 du règlement prévoit notamment une exception relative à la protection du processus décisionnel. Afin d'asseoir sa décision, le tribunal avait rappelé que « selon une jurisprudence constante, les exceptions à l'accès aux documents doivent être interprétées et appliquées de manière stricte, de façon à ne pas tenir en échec l'application du principe général consistant à conférer au public le plus large accès possible aux documents détenus par les institutions. Par ailleurs, le principe de proportionnalité exige que les dérogations ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché ». Il a donc jugé l'attitude de la Commission infondée et l'a condamnée à produire les documents en cause. Cette transparence est nécessaire afin que la société civile puisse exercer ses droits et une forme de contrôle sur les expertises qui conditionnent les modes de régulation dans ces matières. Une réflexion européenne sur ce sujet est à l'œuvre : d'une part, dans le prolongement de l'épopée du glyphosate, le Parlement européen a constitué le 6 février 2018 une commission Pesticides composée de 30 eurodéputés et présidée par le député français Eric Andrieu. Elle doit analyser la procédure d'autorisation des pesticides, et en particulier l'indépendance de la prise de décision vis à vis des entreprises et la transparence de tout le processus. D'autre part, et parallèlement, la Commission mène une réflexion sur la question à la suite d'une initiative citoyenne européenne lancée par un collectif d'ONG début 2017, qui a recueilli plus d'un million de signatures : elle propose comme premier pas la publication des données de l'industrie fournies à l'appui d'une demande d'homologation de produits.

¹ Trib.UE, 20 septembre 2016, aff. T-51/15.

2. Les enjeux attachés à la définition juridique des substances :

illustration à partir des perturbateurs endocriniens

Les perturbateurs endocriniens (PE) ont presque été découverts par hasard dans les années 1990 : il ne s'agit pas d'une nouvelle famille de substances chimiques mais de la caractéristique que présentent certaines substances d'entraîner une modification du fonctionnement endocrinien des êtres vivants qui y sont exposés, humains ou animaux¹. Certaines études ont permis d'établir leurs conséquences néfastes : cancers hormonaux dépendants, troubles du métabolisme (diabète, obésité), troubles cognitifs et neuro-comportementaux (recul de la courbe de QI de 4 points, hyperactivité, autisme, maladie d'Alzheimer).

Il est très difficile d'encadrer l'usage de ces substances car elles déjouent le postulat de la toxicologie classique selon lequel c'est la dose qui fait le poison : les PE agissent à des quantités très faibles lorsque l'individu sera exposé durant une fenêtre de vulnérabilité (fœtus, petite enfance, adolescence). En outre, un effet cocktail a été identifié : les effets néfastes de ces substances sont potentialisés lorsqu'un individu est exposé dans le même temps à plusieurs PE. Cela complexifie amplement les études scientifiques expertisant les niveaux d'imprégnation de la population et leurs effets, d'autant que ceux-ci peuvent se manifester des dizaines d'années plus tard et parfois sur les générations suivantes. La seule solution semble alors de les interdire, ce qui est très difficile puisqu'ils sont présents dans de très nombreux produits de consommation courante (cosmétiques, aliments, détergents ...) et souvent à des doses très faibles.

Leurs enjeux en termes économiques sont très forts puisque des études économiques chiffrent le poids économique des dégâts sanitaires des perturbateurs endocriniens à hauteur de 157 milliards d'euros par an pour l'Europe et 350 milliards d'euros pour les Etats-Unis (*Journal of Clinical endocrinology and metabolism*).

A la demande de la direction générale de la santé de la Commission européenne, le professeur en toxicologie humaine Andreas Kortenkamp avait rendu un rapport en décembre 2011 recommandant de choisir une définition des PE sous l'égide du principe de précaution. Dans une résolution du 14 mars 2013, le Parlement européen avait délivré la même recommandation à la Commission européenne. Cependant, la réplique de l'industrie chimique ne s'était pas faite attendre. Alors qu'en mai 2013, par la déclaration de Berlaymont, 89 scientifiques de renom sur le sujet avaient sommé la Commission européenne d'être ambitieuse et de faire en sorte que l'incertitude scientifique ne retarde pas la mise en place d'une réglementation, l'assaut a été porté à l'été 2013. 18 scientifiques ont publié dans 14 différentes revues scientifiques un même éditorial ayant pour objectif de décrédibiliser la position scientifique de la direction générale de la santé de la Commission. La publication de cet éditorial était accompagnée d'une lettre adressée à Anne Glover, conseillère scientifique en chef du président de la Commission Manuel Barroso, lui rappelant l'importance économique du secteur de la chimie. Il a par la suite été démontré par la journaliste Stéphane Horel, par une enquête très approfondie, que ces 18 scientifiques entretenaient des liens étroits avec les industries dont l'éditorial défendait les intérêts². Ces différentes controverses scientifiques sur la définition des PE ont atteint leur objectif de retarder l'adoption d'un

¹ B. Parance, Les défis soulevés par la régulation des perturbateurs endocriniens, D. 2018, p. 1449.

² Stéphane Horel, *Environmental Health News*, septembre 2013.

encadrement juridique de ces substances ; la Commission en a usé pour justifier la réalisation d'une étude d'impact socio-économique sur les effets d'une réglementation et pour lancer une consultation publique sur la définition des PE qui s'est terminée en janvier 2015.

Face à l'inertie de la Commission, la Suède a intenté un recours en manquement devant le tribunal de l'Union européenne, procédure qui a été soutenue par le Danemark, la France, la Finlande et les Pays-Bas, auxquels se sont joints le Parlement et le Conseil, ce qui est très rare. Ce fut la première fois qu'une telle action a donné lieu à la condamnation de la Commission, condamnation prononcée le 16 décembre 2015 au motif que la Commission avait manqué à son obligation de définir les PE¹. Il n'est pas présomptueux de conclure que ce sujet est une nouvelle illustration du lobbying de l'industrie pour créer « la fabrique du doute »² afin que les controverses scientifiques retardent au maximum l'instauration d'une réglementation contraignante.

La Commission européenne a alors proposé une définition des PE en juin 2016, définition qui ne parvenait cependant pas à réunir un consensus suffisant entre les pays européens. En effet, cette définition était peu protectrice de la santé publique et de l'environnement car, d'une part, elle exigeait une preuve scientifique très élevée pour caractériser une substance comme PE, ce qui fait craindre à *l'Endocrine Society* que ces critères échouent à identifier les PE ayant des effets nocifs sur les humains. D'autre part, elle exemptait du retrait les pesticides conçus spécifiquement pour perturber les systèmes endocriniens des insectes ciblés, alors même qu'ils atteindraient aussi des espèces animales non ciblées. Cette dernière clause est particulièrement décriée car elle avait été introduite par l'Allemagne cédant à la pression du trio d'industriels de l'agrochimie BASF, Bayer et Syngenta. Elle aurait conduit à écarter l'interdiction des substances perturbatrices endocriniennes pour une majeure partie des pesticides, alors même qu'ils sont l'un des principaux vecteurs d'exposition pour l'homme. Pour leur part, les scientifiques étaient fortement favorables à une classification fondée sur une gradation, à l'instar de la classification des substances cancérigènes qui repose sur le triptyque risque avéré, présumé ou suspecté.

La France s'était opposée pendant plus d'un an à la définition proposée, à côté de la Suède et du Danemark. C'est sa capitulation devant l'Allemagne qui avait emporté un vote décisif du 4 juillet 2017 qui retenait la définition décriée³. Pourtant, ce texte n'a pas été adopté en raison d'un vote contraire du Parlement européen, à la majorité absolue, le 4 octobre 2017, opérant tel un *deus ex machina* ; ce vote imposait à la Commission de proposer un nouveau texte dans les plus brefs délais. En définitive, la définition a été adoptée le 13 décembre 2017, et reprend la dernière version proposée à laquelle a été retirée la fameuse clause de retrait des substances programmées pour être des PE.

Ainsi, seront reconnues comme des PE les substances qui ont un mode d'action qui altère les fonctions du système hormonal, qui produisent un effet négatif, et dont l'effet négatif est la conséquence directe du mode d'action. C'est un niveau de preuve très élevé qui demeure exigé, alors même que les scientifiques dénoncent depuis longtemps le

¹ Tribunal de l'Union européenne, troisième chambre, 16 décembre 2015, Aff. T-521/14, Royaume de Suède c/ Commission européenne.

² David Michaels, *Doubt is their product, How industry's assault on science threatens your health*, Oxford university press, 2008.

³ B. Parance, *Définition européenne des perturbateurs endocriniens : un progrès ?*, D. 2017, p. 1752.

caractère irréaliste de cette exigence qui risque de réduire considérablement l'étendue des substances qui pourront être qualifiées de PE. En tout état de cause, cette définition a ensuite vocation à être déclinée vers d'autres réglementations de produits concernés par la problématique des PE, tels les cosmétiques.

Avec un peu de recul, ces batailles menées à l'occasion de l'avènement de la définition des PE mettent en lumière le poids des lobbies industriels dans la fabrique des normes juridiques. Seule une meilleure appréhension de ces questions par la société civile, préalable indispensable à l'exercice de son pouvoir, ainsi que le renforcement de la transparence des processus de décision permettront de rééquilibrer les pouvoirs, et de mieux défendre les objectifs de protection de l'environnement et de la santé publique. Il est en effet essentiel que la société civile s'investisse fortement sur ces sujets afin de représenter un véritable contre-pouvoir qui puisse s'exprimer par la voie du Parlement européen. L'exercice de ce contre-pouvoir est essentiel afin que la Commission perde le sentiment qu'elle peut gérer ces sujets dans un entre-soi avec les agences d'expertises européennes, en dehors de tout regard extérieur.

De manière plus générale, il apparaît que les nouveaux défis environnementaux requièrent un fort engagement politique. De ce point de vue, l'élargissement européen réalisé à partir des années 2000 fait preuve de faiblesse dans la mesure où les États qui sont devenus membres dans ces années étaient peu préoccupés des questions environnementales et se sont contentés d'intégrer l'acquis communautaire dans leur législation. Ils se présentent même aujourd'hui comme un frein à de nouvelles avancées, ce qui repose la question centrale du projet politique européen sur lequel les États membres se déchirent.

Chapitre 4 – Entre concurrence et coopération : Europe sociale ou protection par les États ?

Fernando Vasquez

Ancien membre de la Direction des affaires sociales de la Commission européenne¹

“Europe” has been on the defensive for a millennium. Now, for half a millennium, it conquered the world. (...) Seeking for a single programmatic “Europe“ leads only to endless debates about the hitherto unsolved, and perhaps insoluble, problems of (...) how to turn a continent that has been throughout its history, economically, politically and culturally heterogeneous into a single more or less homogeneous entity. There has never been a single Europe.

Eric Hobsbawm, Munich, 1966²

Le texte qui suit résume et amplifie les principales lignes de mon intervention au Colloque « Revisiter les solidarités européennes » des 18 et 19 juin 2018 ayant eu lieu au Collège de France. Une première version de ce texte a constitué ma contribution à la tribune intitulée « De la démocratie en Europe » parue aux mois de septembre et octobre 2018 dans plusieurs des principaux organes de presse écrite d'Europe, conduite par le Professeur Alain Supiot et cosignée par 17 participants dans ce débat sur l'avenir de l'Europe³.

Il existe au sein de l'UE des tensions permanentes entre une vision de l'Union purement économique et guidée par des intérêts particuliers (d'État, des régions, des secteurs, des milieux des affaires et professionnels, etc.) et une autre conception basée sur les principes de la démocratie, de la solidarité et du bien-être de tous les peuples qui la composent. Ayant été directement témoin de ces tensions à l'intérieur des institutions pendant 25 ans, j'ai choisi comme point de départ la politique sociale européenne, thème qui m'avait tout naturellement été assigné lors du Colloque de juin. Il s'agit, en effet, d'une politique dont les carences évidentes, pour ne pas parler d'absence en termes réels et effectifs de cette politique, illustrent d'une manière limpide les contradictions internes à l'UE et les défis que celle-ci doit affronter pour survivre.

¹ fernando.vasquez.law@outlook.com

² Version anglaise d'une leçon sur l'Europe et son histoire donnée en allemand par l'historien anglais (né égyptien) Eric Hobsbawm sous les auspices de la Fischer Taschenbuch Verlag, qui lançait sa nouvelle série Europäische Geschichte à l'occasion du Congrès Annuel des Historiens Allemands (Munich, 1966).

³ À la suite de cette publication collective, j'ai révisé le texte de façon à enlever les redondances par rapport à cet article collectif qui met en lumière des tendances et des mouvements beaucoup plus profonds que ceux que j'évoque ici et dont la lecture me semble indispensable pour éclairer mes propos.

Les mots d'Eric Hobsbawm en ouverture ne font que renforcer ma conviction que L'UE est loin de constituer un acquis irréversible ou uniquement dépendant d'une saine gestion économique et financière. En dépit de la stabilité relative de la partie du continent qui a joint l'UE à différentes étapes et nonobstant les affirmations solennelles réitérées par les dirigeants européens sur la pérennité inéluctable de cette réalité, ne fût-ce que par un prétendu intérêt économique commun, l'unité du continent n'a existé que dans des périodes exceptionnelles et n'est sûrement pas éternelle.

Pour survivre, y compris dans l'immédiat, l'Europe a un besoin vital d'une vraie dimension sociale, dans le cadre d'une démocratie vivante et authentique et d'une solidarité croissante autant entre les pays qui la composent qu'à l'intérieur de chacun d'entre eux. C'est à mon avis la seule manière de remédier à l'absence d'homogénéité historique, économique, politique, culturelle et religieuse dont parle Hobsbawm. Absence si visible et manifeste dans les divisions et désagréments actuelles au sein de cette entité gouvernée par un centre politique de plus en plus puissant, déséquilibré et éloigné des peuples. S'il n'a jamais existé, s'il n'existe pas, une seule Europe homogène, il faut alors œuvrer avec diligence et sens du bien commun vers son union.

Proposant des solutions en ce sens, j'essaye d'être concret et précis, ce qui les rend sûrement à la fois plus compréhensibles dans leur portée et plus controversées dans leur contenu politique, puisqu'elles s'écartent de l'orthodoxie dogmatique de l'UE. Ceci signifie également que, contrairement à la tribune évoquée précédemment, qui est pleinement partagée par tous ses signataires, les idées qui suivent sont purement personnelles et ne lient que moi-même.

I. Le contexte

Le concept d'« Europe sociale » s'est enraciné et traduit dans des expressions très concrètes, au sein d'une UE à prédominance économique, à partir des années 1970. La consécration juridique de cette notion est en revanche arrivée assez tard, à l'échelle de l'histoire de l'UE, dans le Traité de l'Union européenne (TUE)¹ et dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne² avec l'inclusion des droits fondamentaux politiques, économiques et sociaux, auxquels devrait se soumettre toute l'action de l'UE, notamment celle visée dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Ont également été intégrés dans le Traité les notions et les politiques de cohésion sociale et de convergence économique et sociale.

Le droit dérivé a accompagné (et même, dans certains cas, ouvert la voie à) cette « constitutionnalisation » des droits fondamentaux à travers une action politique commune délibérée et ferme, surtout entre 1975 et le début des années 2000. Cette action a conduit à des dizaines de directives et autres instruments de ladite « politique sociale européenne » qui ont beaucoup rapproché des systèmes nationaux fort différents les uns des autres. En même temps, la concurrence entre États et l'intégration économique extrêmement poussée de ces premières décennies de l'UE ont elles-mêmes été conduites, d'une façon générale, avec équilibre, mesure et un rythme progressif, ce qui démontre l'existence à l'époque d'une préoccupation de préserver et développer les systèmes nationaux en les faisant converger simultanément du point de vue économique et social.

¹ Surtout dans les articles 2, 3 et 6 TUE, ainsi que dans le Préambule et les articles 7 à 10, 145 et 151 TFUE.

² Dans des titres successifs sur la Dignité, les Libertés, l'Égalité, la Solidarité, la Citoyenneté et la Justice

Cette approche mesurée de la construction européenne a favorisé à la fois un fort développement économique et social, un soutien populaire relativement stable (qui s'affirmait de manière positive et pas seulement en fonction de la mémoire des guerres dévastatrices du XX^{ème} siècle) et une unité d'action politique seulement perturbée, de temps à temps, par les idiosyncrasies propres à chaque État membre, pas toujours faciles à accommoder.

Cet équilibre a soudainement été rompu, voire renversé, à partir des années 2000 par deux forces qui ont agi simultanément et qui se sont sans doute mutuellement renforcées. D'une part, l'effet économique de désagrégation provoqué par la mise en œuvre à marche forcée de la Zone Euro, source immédiate et puissante de divergences économiques et sociales croissantes entre ses membres. D'autre part, une inflexion idéologique évidente avec la prise de fonctions de la première Commission Barroso en 2004, très visible dans l'acceptation immédiate de la demande de « *stand-still* » législatif social que l'organisation patronale européenne s'est empressée d'adresser au nouveau président. S'en suivit un vide désolant dans la production sociale de l'Union, limitée depuis lors, pour l'essentiel, à la gestion de ce qui existait déjà. L'action volontariste imposée par l'article 151 TFUE a donc été interrompue jusqu'à nos jours, sauf rares exceptions de portée limitée.

Ce tournant idéologique qui est à l'origine de l'inaction sociale (qui s'est d'ailleurs étendue rapidement à presque toutes les autres politiques d'unification européenne, à l'exception de la politique économique et monétaire) a un effet dévastateur pour les systèmes nationaux. Il est surtout visible dans la gouvernance économique européenne (en particulier pour la Zone Euro), qui part du principe selon lequel de bonnes conditions de vie et de travail sont une source de perte de compétitivité et doivent donc être abaissées. Les recommandations issues des dits "semestres européens" illustrent cette vision année après année.

La crise de 2008-2012 (qui a duré jusqu'à 2015 et même au-delà dans certains États membres), n'a fait qu'aggraver ces nouvelles orientations et leurs conséquences négatives. Malgré une certaine reprise économique et un rééquilibrage très partiel des comptes publics, la divergence économique et sociale entre les États membres persiste ; les dettes publiques restent largement au-dessus de ce qui est prévu et l'action contraignante visant un progrès économique et social harmonieux au sein de l'Union ne réapparaît pas.

En conséquence, la distance entre l'UE et ses citoyens s'est creusée, une partie croissante de ceux-ci n'y voyant plus aucun intérêt spécifique pour leur niveau de vie (hormis quelques aspects positifs incontestables tels que la libre circulation des personnes, ou des programmes tels qu'Erasmus), qui ne puisse être mieux poursuivi dans le cadre national. Aux fossés économiques et sociaux, est donc venue s'ajouter une divergence politique grandissante, cela se traduisant par le fait qu'une bonne dizaine d'États membres sont actuellement dotés de gouvernements dans lesquels des partis anti-UE ou d'extrême-droite, voire clairement nazis, sont représentés ou même majoritaires. Dès lors, il est aujourd'hui douteux que les procédures prévues à l'article 7 TUE visant à sanctionner des États membres qui violent gravement les valeurs visées à l'article 2 TUE (cas de la procédure engagée contre la Pologne ou de celle qui s'annonce contre la Hongrie) puissent recueillir les majorités requises au sein du Conseil. Enfin, une conviction générale se répand en Europe selon laquelle ces divergences politiques sur des valeurs fondamentales ne peuvent que s'aggraver par l'effet, entre autres, de l'accroissement des divergences économiques et sociales.

II. Que faire ?

A. Respecter le traité de l'union européenne et la charte des droits fondamentaux et leur subordonner les politiques menées dans le cadre du TFUE

Il semble certain que le cadre des Traités est très difficile, voire impossible à réviser dans les circonstances politiques, actuelles et dans les années à venir, qui laissent présager un échec inévitable de toute initiative politique de révision exigeant des ratifications parlementaires ou des référendums nationaux. L'appétit politique pour s'engager dans cette voie n'existe nulle part – pour ne pas dire que cette perspective suscite – et à juste titre - des peurs monumentales dans le monde politique partout en Europe.

Il faudra donc avant tout commencer par respecter d'une manière effective les traités et, en premier lieu, le TUE, et ce sans que rien ne puisse s'y opposer. Cela peut paraître étrange de devoir l'affirmer, telle est la force contraignante de ces textes fondamentaux, malheureusement fréquemment transgressés. Ce respect absolu signifie que les politiques de toute ordre visées dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne et toute mesure prise en leur application (qui constituent l'essentiel des actions développées par l'UE dès sa création) doivent faire l'objet d'une évaluation ex-ante et ex-post de leur conformité avec les valeurs fondamentales et leur contribution à la convergence et au progrès économique et social, tels que prévus dans le TUE et dans les dispositions auparavant référées du TFUE lui-même.

Cette règle d'or devra concerner toutes les institutions, y compris la CJUE, garantissant de cette sorte que toutes actions de l'UE, en particulier celles qui touchent à l'organisation de l'économie¹, résistent à ce test fondamental de conformité avec les valeurs et principes fondamentaux du TUE et de la Charte des Droits Fondamentaux que ce traité a intégré dans le droit communautaire. Ceci est d'ailleurs déjà imposé par l'article 9 TFUE, connu comme « clause sociale horizontale »² et resté jusqu'à présent pratiquement lettre morte.

Une telle évolution représentera bien évidemment une rupture drastique avec la pratique contraire au TUE et à la Charte qui s'est installée sournoisement ces dernières décennies au sein des institutions européennes. Néanmoins, il ne s'agit pas uniquement de garantir l'observation et l'effectivité des textes fondamentaux qui nous régissent. Cela me semble également être le seul moyen de relativiser les conséquences les plus négatives de l'intégration économique aveugle qui est jusqu'à présent le mode d'action fonctionnel de l'UE. Cette dynamique favorisera un renouveau et portera une chance de

¹ À commencer par la gouvernance économique, mais allant jusqu'aux mesures relatives au marché intérieur, à la concurrence, à la politique commerciale commune, etc.

² Article 9 TFUE : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ».

viabilité politique pour cette Europe unie autour des valeurs de l'UE, au moins autant qu'aux intérêts de chacun de ses membres.

Les bases de cette pratique nuisible résultent historiquement de la voie économique – une sorte de détour - que les fondateurs de l'Union ont pris afin d'aboutir à l'unification politique du continent. Ceci s'est traduit dans la primauté des dites « quatre grandes libertés » sur toute autre considération, en particulier d'ordre social ou politique. Il faut, néanmoins, rappeler en défense et en soutien de la viabilité politique de l'inflexion radicale proposée, que cette prééminence économique dans la vie de l'UE n'a jamais été ni linéaire ni cohérente dans son aveuglement à propos de ses conséquences sociales et politiques.

De même, les concepts de marché intérieur, de concurrence, d'ouverture commerciale et de mise en œuvre des libertés de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux figurent dans la lettre des Traités depuis les premiers textes fondateur des Communautés européenne et rien ne distingue conceptuellement le « marché commun » du Traité de Rome du « marché intérieur » de l'Acte Unique de 1985 et textes suivants, mis à part les moyens d'action de plus en plus musclés dont l'Union s'est dotée. Ceci n'a nullement empêché de longues périodes d'inaction, voire de retour en arrière, dans la mise en œuvre de ces libertés économiques. Les dix dernières années de presque totale anémie productive de l'UE dans tous les domaines et toutes les politiques de l'Union (mis à part la politique économique et monétaire et les services financiers – et même là...), rendent assez visible et évidente la nature relative de l'interprétation des règles et obligations des Traités.

Quelques exemples nous montrent que la pureté dogmatique du TFUE est loin d'avoir une correspondance réelle et permanente dans la vie européenne.

L'espace Schengen n'existe que depuis mars 1995, n'inclut pas tous les États membres de l'UE (et inclut d'ailleurs des pays tiers) et a fait, et continue de faire, l'objet – de plus en plus - d'innombrables interruptions, suspensions, dérogations, etc. Les libertés de circulation à l'intérieur du territoire de l'UE restent, malgré ces accidents, toujours applicables puisqu'elles existaient déjà avant et sans Schengen et ne sont nécessairement pas mises en cause par la vie hasardeuse de ce Traité. Néanmoins, l'absence de frontières physiques à l'intérieur de l'UE apportée par Schengen est devenue une composante indispensable d'une liberté de circulation effective, rendant ces épisodes relativement dommageables. Voici un exemple de situations répétées d'application différenciée dans le temps des règles européennes, sans que cela empêche le fonctionnement des économies et des sociétés.

De même, pour ce qui concerne les règles de concurrence qui régissent l'UE. Elles se comptent parmi les plus strictes et rigides de l'acquis communautaire, ce qui n'a nullement empêché leur mise à l'écart totale pendant la crise bancaire récente en permettant, sans justification explicite et raisonnée dans chaque cas concret, des aides d'État gigantesques et incontrôlées à certaines grandes banques européennes (pas à toutes, pourtant). Les conséquences sur la concurrence de ce double critère dans l'optique d'éviter de fausser la concurrence ou de favoriser certaines entreprises par rapport à d'autres sont passées joyeusement inaperçues et demeurées sans commentaires de la part des nombreux ayatollahs du secteur, à l'intérieur comme à l'extérieur des institutions.

On pourrait encore en dire de même à propos des sacrosaintes « grandes libertés ». Les principes qui guident le soi-disant « marché intérieur » ont évolué au fil du temps selon les convenances politiques, les intérêts d'État ou de secteur et les orientations

idéologiques prédominantes. Les controverses parfois déraisonnables autour du principe du pays d'origine sans harmonisation préalable, qui a succédé pendant un certain temps à celui de la reconnaissance mutuelle en tant que concept fondateur des règles du marché intérieur¹ nous montrent jusqu'à quel point on peut, dans le cadre des mêmes règles de base du traité, défendre une position et son inverse.

La révision récente de la directive sur le détachement des travailleurs en constitue aussi un bon exemple: sans aucun changement dans les règles concernées du traité, on a accepté aujourd'hui (et légiféré en ce sens) ce qu'on refusait *in limine* au moment de l'adoption de la directive originale en 1996: interpréter avec une certaine flexibilité le principe de l'interdiction de discriminations de prestataires de services d'autres États membres par rapport aux nationaux, au nom de l'égalité de traitement des travailleurs dans un même lieu de travail². Il aurait été préférable, d'ailleurs, d'aller jusqu'au bout de cette évolution plus que raisonnable et de régler tous les problèmes d'égalité de traitement des salariés et pas seulement certains d'entre eux.

La politique commerciale commune, qui a un impact majeur sur l'économie des États, des secteurs, des régions et des travailleurs, fait l'objet, elle-aussi, d'allers-retours qui ne sont pas tous dus à l'isolationnisme américain récent. Au-delà des principes inscrits dans le Traité, les jeux de pouvoir entre ceux directement intéressés semblent dominer l'attachement de l'UE et de ses institutions à l'ouverture commerciale et au « développement harmonieux du commerce mondial ».

Ces exemples, parmi beaucoup d'autres, nous montrent que pour des raisons certes parfois fondées et sérieuses, mais biens moins importantes et existentielles que les actuelles, on n'a pas hésité à moduler l'intensité des politiques de libéralisation visées dans le TFUE ou l'application des règles de droit prévues dans ce Traité et dans le droit dérivé. Certes, les deux traités (TUE et TFUE) ont la même valeur juridique³ mais s'agissant désormais de forcer l'application et le respect du TUE et de la Charte, ainsi que de garantir l'adhésion des peuples à l'idée européenne ou même la survie politique de l'UE, il ne devrait pas y avoir de tergiversation possible sur la hiérarchie entre ces valeurs et les autres politiques de l'Union.

Cette subordination à l'essentiel doit bien évidemment concerner toutes les institutions de l'UE, qu'elle(s) soi(en)t d'initiative (Commission), législatives (Parlement européen et Conseil) ou juridictionnelle (CJUE). L'influence doit également se manifester, *a fortiori*, sur d'autres institutions de gestion économique dotées d'immenses pouvoirs, telles que la BCE ou même des entités sans reconnaissance juridique dans les Traités mais qui exercent un rôle majeur dans la gouvernance économique, telles que l'Eurogroupe ou les instances administratives pertinentes. On développera ce point par la suite.

¹ Pour être rapidement mis de côté par la suite, non seulement par manque évident d'opérationnalité dans la mise en place d'une liberté de circulation équilibrée mais aussi du fait de la forte opposition, facilement prévisible, qu'il a suscitée.

² On réfère cet exemple pour souligner que le droit communautaire, même le droit primaire, peut faire l'objet d'interprétations et d'applications différenciés selon les différents intérêts en présence (ce qui était évident dans cet instrument fondé sur une base juridique relevant de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services mais qui a une finalité primordiale de nature sociale. D'ailleurs, cette "discrimination" des prestataires d'autres pays, normalement avec des conditions de travail moins exigeantes, joue en quelque sorte contre l'idée qui traverse cet article de flexibiliser l'application des normes du marché intérieur en faveur des pays moins développés. Indépendamment de cet aspect de la question, l'important ici était de démontrer la variété des interprétations possibles de règles qu'on nous vend comme univoques.

³ Article premier TUE et Article deux, alinéa 2 TFUE.

B. Assurer le respect des droits de l’homme par tous à l’intérieur et à l’extérieur de l’UE

L’Union européenne est, avant tout, une communauté de droit. L’oublier c’est la détruire. L’UE doit être inflexible - et porter ce jugement jusqu’à ses dernières conséquences punitives prévues dans le Traité - avec les violations graves des droits de l’Homme qui se pratiquent quotidiennement en son sein, y compris par des gouvernements ou autorités publiques.

Ceci concerne les politiques internes de l’Union et de ses États membres (voir point précédent) mais également leurs politiques extérieures ou toutes celles ayant des effets criminels hors de l’Europe, dont les cas les plus connus sont les dizaines de milliers de migrants noyés dans la Méditerranée depuis 10 ans. Ou le nombre inconnu, mais certainement énorme, de personnes que la lâcheté de la politique d’immigration et d’asile de l’UE a conduit aux bords du désert du Nord de l’Afrique sans eau ni nourriture ni transport, à une mort certaine ; par l’intermédiaire des gouvernements voisins, bien payés – à partir du budget européen – pour accomplir cette tâche immonde.

Il s’agit ici de ne traiter que la dimension purement juridique et humanitaire de cette question complexe très liée aux débats difficiles sur les migrations vers l’UE. Pour ce qui concerne la dimension politique, qui est la plus décisive, l’article « De la démocratie en Europe » le traite déjà d’une manière tout à fait correcte et convaincante.¹

C. Rétablir la convergence économique et sociale

La convergence des économies et des niveaux de vie au sein de l’UE est sûrement, avant tout, une responsabilité de chaque État membre, qui doit s’organiser lui-même, organiser sa vie économique et sociale et créer des cadres juridiques et des programmes politiques qui concourent à réaliser cet objectif. Il arrive néanmoins que, tel que l’UE fonctionne actuellement, la marge de manœuvre des États membres à cet égard soit extrêmement réduite, pour ne pas dire nulle. Cela vaut en particulier pour les pays moins développés et ceux qui sont depuis quelques années dans une trajectoire de divergence plutôt que de convergence avec le reste de l’UE. Les règles et les pratiques de la « gouvernance économique européenne » les emprisonnent pour des décennies dans la stagnation économique, voire dans la pauvreté et le retard, et bénéficient de

¹ A la page 4, avant-dernier paragraphe: “(...) Cette solidarité doit s’exercer à la fois au plan interne, entre les États membres, et au plan externe, par des accords de coopération avec d’autres pays partageant des objectifs communs, à commencer par ses voisins les plus proches (...) . Elle seule (l’UE) a les moyens de conclure avec les pays d’Afrique un partenariat stratégique qui, au lieu de les engager de force dans les impasses écologiques et sociales du néolibéralisme, leur permette de définir eux-mêmes les voies d’un développement durable fondé sur le meilleur de leur héritage culturel. Elle seule peut, sur cette base, répondre de façon équilibrée à la question migratoire, d’une part en ne cédant rien aux démagogues sur le respect intransigeant de la dignité et des droits des migrants et des demandeurs d’asile, et d’autre part en œuvrant à la réalisation du droit, que l’on soit sénégalais, italien, malien, tunisien ou grec, à vivre décemment de son travail sans avoir à s’exiler.”

façon grandissante, du seul effet concurrentiel interne à l'Union, aux plus riches des États membres.

Il apparaît nécessaire, dans notre vision de la hiérarchie des normes et de l'importance de la crise actuelle, de ressusciter – c'est le mot – la convergence économique et sociale qui s'est égarée, notamment depuis la création de la zone euro avec une aggravation à partir de la crise de 2008.

Ceci implique quelques actions politiques majeures qui rompent avec l'orthodoxie dominante :

1. Dans le respect des principes de la bonne gestion économique et des finances publiques, réviser en profondeur les règles et les critères de l'UEM et, plus généralement, de la politique économique et monétaire visée aux articles 119 et suivants TFUE, y compris les objectifs quantifiés de déficits publics et de dette définis dans d'autres instruments que le TFU lui-même. Au-delà de leur désuétude marquée par des peurs liées à l'inflation, vieilles de presque un siècle et circonscrites à une petite partie de l'espace de l'UE, ces règles, critères et objectifs quantifiés, sont dénuées de justification économique. Elles paralysent la récupération et l'essor économique d'une bonne partie de l'UE et sont responsables en grande partie de la divergence interne actuelle. L'idée même d'objectifs quantifiés devrait être remise à plat et largement discutée.
2. Les processus de gouvernance économique, de l'UE et de l'UEM, doivent être réformés, simplifiés, unifiés et devenir compréhensibles pour les citoyens, dont la vie et le bien-être sont affectés par ces processus beaucoup plus que par toute autre domaine d'action de l'UE ou des leurs gouvernements nationaux. Ils doivent devenir justiciables, c'est-à-dire, permettre aux citoyens, aux entreprises, aux associations, à tout sujet de droit, de contester leur légalité et leur conformité aux Traités, à commencer par le TUE. Pour que ces processus puissent devenir effectivement justiciables, deux conditions sont requises: les règles obscures qui les régissent ces doivent être unifiées dans le Traité, en mettant fin à la prolixité tout à fait impénétrable des cadres (règles du Traité, règles de l'UEM, Pacte de Stabilité, Six Pack, Two Pack, procédure de déséquilibres macro-économiques, procédure de déficits excessifs, semestre européen, etc.); les organes informels dotés de larges pouvoirs mais devenus incontrôlables et insusceptibles d'être contestés de part leur inexistence juridique, tels que l'Eurogroupe et autres, doivent être ou bien supprimés ou bien formalisés.
3. Pour les mêmes motifs, le Parlement européen, seule institution européenne élue directement par les citoyens, doit y être associé de plein droit dans le cadre d'un processus de codécision, tel que c'est le cas pour la plupart des autres politiques de l'UE beaucoup moins importantes que celle-ci. Et, ce qui est le plus important, la gouvernance économique de l'UE, dans tous ses aspects et procédures, doit être décidée et gérée sur base de programmes politiques soumis aux électeurs européens, permettant à ceux-ci d'avoir le choix décisif en cette matière. C'est l'essence même de la démocratie.
4. Les parlements nationaux doivent également y être fortement associés en temps utile et avec une voix déterminante, même si, sans réviser le traité (ce qui est impensable actuellement), ce processus ne peut pas être formalisé autrement que

par un compromis politique. De cette façon, on remédierait en partie à ce qui a été un des principaux échecs du Traité de Lisbonne (et déjà de l'initiative constitutionnelle qui l'a précédé sans aboutir) : on trouverait des moyens de respecter les prérogatives essentielles de nos parlements démocratiques nationaux en matière de souveraineté financière. L'échec actuel est l'une des principales sources d'éloignement des citoyens vis-à-vis de la distante Europe qui les gouverne au mépris même des prérogatives de leurs parlements, vieux de siècles.

5. Un budget européen doté de ressources propres et substantielles, récoltées à partir d'impositions directes mises en place par l'UE (taxe carbone, taxe sur les transactions financières), et contrôlé par le Parlement européen devrait voir le jour, tel que le propose l'article de notre groupe paru il y a quelques semaines, citant à ce propos les travaux de Michel Aglietta et Nicolas Leron. Il serait mis au profit de la modernisation économique, de la transition écologique et de la cohésion économique et sociale de l'UE.
6. Enfin, peut-être la mesure la plus novatrice et certainement la plus polémique : l'UE, toujours si fascinée par les objectifs quantifiés définis au niveau central à mettre en œuvre par les États membres, devrait se les fixer pour l'obtention de la convergence économique et sociale entre les États membres: dans un délai raisonnable, c'est-à-dire, celui d'une génération (20 ans). La divergence entre les États ne devrait pas dépasser un objectif préalablement fixé pour l'ensemble de l'espace européen, par exemple, de 10 ou 25 %, ces chiffres représentant les plafonds en-dessous desquels les instruments financiers de la politique de cohésion (pour le premier) et structurelle (pour le second) sont activés. De tels objectifs contraignants apparaissent comme nécessaires compte tenu de l'échec évident des politiques structurelles de l'UE, dotées de ressources extrêmement importantes mais dépourvues d'objectifs contraignants pour les bénéficiaires et pour l'UE elle-même en termes de convergence économique et sociale concrète. Ceci empêcherait l'UE de mettre en œuvre ailleurs des politiques et actions contradictoires avec cette convergence. Des objectifs similaires, mais pas nécessairement quantifiés, devraient être fixés afin d'aboutir à un niveau raisonnable de cohésion économique, sociale et régionale à l'intérieur de chaque État membre.
7. Un processus d'approximation graduelle de ces objectifs pourrait s'inspirer, en le simplifiant, de celui de l'UEM révisé, avec des responsabilités mutuelles des États membres et de l'Union. Il devrait être lancé et influencer sur les modes de mise en œuvre des politiques économiques et monétaires et de toutes les autres politiques relevant du TFUE, y compris à travers des dérogations et exceptions temporaires à la rigueur draconienne des principes qui guident la mise en œuvre des quatre grandes libertés et l'ensemble des politiques de l'UE ayant des conséquences économiques et sociales.
8. Le budget européen renforcé mentionné auparavant et – ne le cachons pas – des transferts beaucoup plus conséquents entre les plus riches et les moins riches en Europe devraient également apporter une contribution importante à cet effort.

9. Une vraie et complète politique sociale et sociétale au sens large, incluant l'emploi, la politique sociale stricto sensu, le droit du travail, l'éducation et la formation professionnelle, la santé publique et la protection des consommateurs doit être mise en œuvre à l'échelle de l'UE, tel que le prévoit le TFUE. Il ne s'agira pas de garantir de standards minimaux, soient-ils nommés « socles », « piliers », ou autre chose, mais de garantir à tous, d'une manière effective, un corps de droits sociaux commun respectueux des traditions et des pratiques nationales. Il faudra également garantir que chacun puisse bénéficier d'une cohésion économique et sociale renforcées - en donnant forme visible à la citoyenneté sociale européenne.
10. Aucun regain de crédibilité et aucune volonté renouvelée d'action commune ne pourront être conquis auprès des citoyens européens sans éliminer l'une des sources principales du sentiment d'appartenance (plutôt de subordination) à une UE soumise aux seuls intérêts économiques, qui découle de l'iniquité, de l'injustice (et de l'inefficacité économique) de l'actuel système de concurrence fiscale entre les États membres, surtout en matière d'impôt sur les sociétés.

On doit contourner, par une pression politique des citoyens obligeant les décideurs à se mettre unanimement d'accord, l'unanimité requise par le Traité pour réformer le système de fuite des capitaux, des profits et des recettes fiscales vers les pays à taux d'imposition plus faible ou¹, pire encore, vers des systèmes de paradis fiscaux ou de non-imposition pure et simple (bénéficiant notamment aux plus riches et aux multinationales). Il doit être mis fin à cette iniquité destructrice de l'idée européenne.

11. Enfin, tenant compte des déséquilibres économiques, financiers et sociaux entre les États membres qui se sont durablement installés au fil du temps, la question des dettes publiques et de leur renégociation ou mutualisation paraît incontournable.

Seules ces inflexions politiques majeures, qui assurent que tout acte et l'ensemble des politiques de l'UE respectent la primauté des valeurs et principes du TUE et de la Charte, seront capables de rétablir les conditions pour un retour à la convergence économique et sociale, permettant aux pays, régions, secteurs et personnes moins favorisés de rattraper leur retard. L'opposition féroce à un tel bouleversement au sein des institutions européennes et dans les cercles qui les entourent sera si certaine que l'on ne peut manquer d'exiger la subordination du fonctionnement « technique » de l'Union aux principes fondamentaux qui la guident et de préserver des possibilités de survie politique de l'UE elle-même.

III. Conclusion

Ce programme ambitieux, qui découle d'une analyse sérieuse et réaliste des dangers d'éclatement que vit l'UE, ne peut être mis en œuvre que d'une manière commune et partagée entre les peuples de l'UE, leurs organisations, leurs régions, leurs institutions politiques et toutes les composantes de la société européenne. Il faudra tout d'abord que

¹ Dans la plupart des cas, les pays déjà les plus riches de l'UE.

la question de l'avenir de l'Europe soit débattue sérieusement dans chaque pays. Il suffit de lire les principaux organes de presse européens pour se rendre compte de la pauvreté de ces débats nationaux – au-delà du monde académique, ou très spécialisé, extrêmement limité.

Mes propos résultent principalement de mon expérience de la vie politique concrète de l'UE, mais ils sont très marqués – je le reconnais – par ma citoyenneté d'un pays du Sud de l'Europe, en retard de développement économique et social par rapport à beaucoup d'autres et qui se trouve, malgré les progrès récents, condamné pour des décennies à la stagnation économique, empêché d'affronter les défis de pauvreté et autres qui le caractérisent et sans espoir de pouvoir saisir des opportunités de progrès sans un changement profond au niveau de l'UE. D'autres tireront des conclusions différentes de leurs propres expériences et visions, marquées par des contextes plus favorables.

C'est pourquoi il me semble indispensable de dépasser l'étroitesse qui domine inévitablement les débats nationaux par des échanges transnationaux - les seuls à même de contribuer à des conclusions communes qui prennent en considération les intérêts, les contextes, les désirs et les façons de voir l'Europe dans la variété des pays, régions et cultures qui la composent.

Partie II – Vues nationales sur la solidarité en Europe

Chapitre 1 – La solidarité dans le pays de « Solidarność »

Marek Safjan
Juge à la Cour de justice de l'UE

I. Pourquoi le sujet de la solidarité mérite aujourd'hui une attention spéciale et une discussion approfondie en Europe ?

Comment comprendre la notion de solidarité en Europe ? Plusieurs explications et réponses sont proposées pour répondre à cette question. Tout d'abord, la solidarité est comprise en tant que « *solidarité des valeurs communes* ». Dans ce sens, cette notion s'approche du concept de l'identité européenne (Böckenförde). Parfois, la solidarité est entendue comme une valeur universelle humaine qui se manifeste par une attitude d'ouverture, de tolérance et d'altruisme à l'égard des autres, autrement dit à l'égard des « *étrangers* ». Dans une approche plus pragmatique et concrète, cette notion s'explique surtout par la coopération interétatique au sein de l'Union européenne, qui impose certaines obligations juridiques, comme d'être loyal dans les relations mutuelles et d'entreprendre tous les efforts nécessaires pour atteindre des objectifs communs.

Enfin, on mentionne la solidarité comme l'une des caractéristiques de la politique européenne, qui veut que l'Union partage sa richesse de façon égale en assurant un niveau de qualité de vie adéquat dans tous les États membres et participe à l'effort commun pour soulager la pénurie, la souffrance ou les difficultés subies par les pays et les sociétés européennes ; par exemple, en cas de crises économiques, d'attaques terroristes, d'afflux massif de réfugiés, etc.

Le sens de la solidarité, très varié en fonction du contexte, reste néanmoins fondé sur un élément commun, présent dans toutes les descriptions mentionnées ci-dessus, à savoir l'ouverture vers les besoins des autres (sans égard à la nature de ceux-ci) et une prédilection spécifique à faire quelque chose pour autrui qui est dans le besoin. Cette remarque concerne aussi bien le sens de la première définition, qui se réfère à la « *solidarité des valeurs* » dans un double sens ; premièrement, parce que la solidarité a été inscrite dans le catalogue des valeurs communes, fondatrices de l'Union, et deuxièmement, parce que cette solidarité des valeurs impose directement l'obligation de défendre celles-ci « *solidairement* », chaque fois qu'elles sont menacées. Cette politique générale de solidarité doit se transformer en des politiques spécifiques sectorielles concernant divers domaines, tels que, par exemple, la cohésion sociale, l'environnement, la citoyenneté européenne, la politique monétaire et la fiscalité, les

réfugiés, etc.¹ La solidarité politique (institutionnelle) exige des cadres juridiques adéquats, un contexte organisationnel (Habermas)².

Le besoin véritable de discussion sur la solidarité découle clairement de la crise des valeurs de celle-ci en Europe. Sans comprendre la nature de cette solidarité, qui apparaît avoir un caractère transversal en touchant tous les domaines de l'intégration européenne et sans mesurer ses conséquences, nous resterons impuissants et incapables de répondre aux défis soulevés par la complexité de cette nouvelle situation en Europe. L'intégration européenne n'est pas possible sans la solidarité (Habermas). Ce sont les raisons pour lesquelles le sujet de la solidarité mérite une discussion large et approfondie. Dans ma présentation, je souhaiterais me concentrer tout d'abord sur la question de l'Europe centrale et surtout de la Pologne. Dans une seconde partie, j'aimerais soulever des questions plus générales qui sont, semble-t-il, communes à toute l'Europe, en essayant d'identifier les défis les plus importants auxquels nous devrions répondre pour préserver notre solidarité européenne et nos valeurs.

II. Qu'est-il arrivé aux valeurs qui ont animé la société polonaise dans les années du mouvement Solidarność ?

Est-ce que les attitudes des Polonais qui expriment souvent aujourd'hui leurs réticences (ou même leur hostilité) à l'égard des « *étrangers* » ou des réfugiés, qui manifestent un très faible degré d'engagement dans le processus de construction de la société civile et dans le débat crucial sur l'avenir de l'intégration européenne, démontrent l'hypothèse selon laquelle les Polonais d'aujourd'hui sont complètement différents des Polonais du temps du mouvement Solidarność (Solidarité), lorsque la marche vers la liberté et l'effondrement du système totalitaire ont débuté?³ Cette question doit être posée, d'autant plus si on prend en compte le fait que le mouvement Solidarność a constitué un phénomène exceptionnel dans le monde par son ethos, lequel s'est manifesté par la création de liens de solidarité entre des groupes sociaux tout à fait différents, de liens fondés sur les valeurs de la coopération amicale, de sentiments d'empathie et d'attachement à la vocation commune du combat contre le système oppressif. Dans la période postérieure, et en particulier au cours du processus de transformation politique et économique du système post-communiste, le degré de cohésion sociale n'a pas atteint un niveau aussi fort qu'au moment du fonctionnement de la première Solidarité (on dit parfois au temps du « *Festival de la Solidarité* »). Cette hypothèse peut être expliquée par le fait que le mouvement Solidarność était exceptionnel en raison de circonstances uniques de temps et de lieu. Il était une sorte d'éphéméride, non reproductible dans un

¹ A. Levade, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité* p. 41 et suiv., La solidarité dans l'Union européenne, Eléments constitutionnels et matériels pour une théorie de la solidarité en droit de l'Union européenne, sous la direction de Chahira Boutayeb, Dalloz 2011

² Voir J. Habermas, *Démocratie, solidarité et crise européenne*, C.E.R.A.S., Revue Projet 2014, 2, n° 339, p. 55 (« *La solidarité est un acte politique (...)* »)

³ Voir les problèmes évoqués en Pologne dans le contexte de la crise migratoire causée par le flux massif des réfugiés en Europe : A. Adamczyk, *The influx of persons seeking international protection in Poland compared to other EU States during the EU migration crisis (2014-2015)*, Rocznik Integracji Europejskiej 2017, n° 11, p. 319 et suiv.

contexte différent. On peut aussi dire que les Polonais ont épuisé leurs forces et leur enthousiasme dans ce combat essentiel contre le totalitarisme, en prouvant leur capacité à rester unis et solidaires dans un environnement négatif, tandis que le temps de la transformation et de la création d'une société démocratique et moderne exigeait plutôt une attitude fondée sur une « *solidarité positive* », par les liens sociaux créés en faveur d'une nouvelle construction de la réalité.

Certes, toutes ces généralisations, dans une matière si délicate, concernant les attitudes manifestées par une société, sont un peu risquées et menacées par des jugements trop simplifiés. En disant les « *Polonais* », nous ne pouvons oublier le fait que la société polonaise est très diversifiée et qu'elle manifeste des attitudes très différentes à l'égard de nombreux problèmes cruciaux tels que, entre autres, la solidarité et la question des réfugiés, l'intégration européenne ou le degré d'attachement aux valeurs communes européennes, et surtout aux valeurs de la démocratie et de l'État de droit. La société polonaise est aujourd'hui profondément partagée (probablement, paradoxalement, plus qu'à l'époque du communisme). Ces divisions sont, dans une grande mesure, le résultat, probablement difficile à éviter, des traumatismes vécus par beaucoup de Polonais pendant la période de transformation de la société, où toutes les anciennes structures sociales et politiques ont été brisées et rejetées. Pour certains, les exigences de l'adaptation au nouveau mode de fonctionnement, aux règles parfois brutales du marché, au besoin de décider d'une façon complètement autonome sur leur propre sort, ont représenté un défi insupportable, provoquant un sentiment de frustration et de déception profonde. Ces attitudes se transforment aujourd'hui en des formes de contestation – parfois irrationnelles – contre tous les changements qui ont été apportés par la « *nouvelle époque* ». En revanche, l'autre partie de la société, qui se compose des bénéficiaires véritables du processus de transformation, mais aussi de ceux qui ont activement participé au processus de construction de la nouvelle réalité, témoigne des attitudes qui restent en opposition extrême au premier groupe en ce qui concerne l'Europe, la solidarité, les réfugiés ou l'existence de l'État de droit.

Cependant, en dépassant le contexte purement polonais et en extrapolant ces observations à d'autres pays de l'Europe centrale, nous pouvons identifier beaucoup de caractéristiques communes, qui sont une nature plus générale à l'Europe centrale. Cette perspective nous permet de mieux comprendre le phénomène existant, plus ou moins visible dans plusieurs pays de cette partie de l'Europe, qui manifeste une tendance vers une société fermée, refusant les étrangers, trop peu engagée dans la participation à la vie publique et à l'idée de l'intégration européenne. Il faut mentionner quelques raisons essentielles pour expliquer les attitudes des sociétés de l'Europe centrale, en faisant nécessairement la réserve que l'évaluation présentée ci-dessous est « *stigmatisée* » par le risque de généralisation et ne concerne qu'une partie de la société.

Premièrement, le communisme n'a jamais favorisé l'idée d'une « *open society* », laquelle suppose l'activité de citoyens responsables, participant à la vie publique aussi bien au niveau central que local. En effet, le système totalitaire préfère des citoyens passifs, qui limitent leurs activités à la sphère purement personnelle et qui étant privés de la possibilité d'influencer le fonctionnement des pouvoirs publics, ne sont intéressés par rien qui dépasserait leurs intérêts directs et privés. Pour « *déraciner* » les fruits empoisonnés de l'époque précédente, revêtant la forme d'attitudes opportunistes et conformismes, il faudra probablement plus qu'une génération. L'« *Homo sovieticus* »

est bien ancré dans la conscience des personnes ayant vécu cette époque du communisme, avec comme bagages les expériences d'un État totalitaire.

Deuxièmement, nous devons mentionner le « *mythe* », répandu parmi les sociétés de l'Europe Centrale et de l'Est, de rester toujours dans une position de victime à l'égard des sociétés occidentales, riches et privilégiées, les véritables bénéficiaires de l'accord de Yalta en 1945, qui a séparé l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est, et a condamné cette dernière à rester sous la domination soviétique. Une « *victime* » par nature ne tend pas à développer sa solidarité à l'égard d'autrui. En revanche, elle attend un geste de solidarité de la part des autres afin de compenser les préjudices subis.

Troisièmement, l'Union européenne est perçue par les peuples de l'Europe centrale comme une organisation qui entre trop profondément dans la sphère des prérogatives de l'État, en privant celui-ci des compétences qui doivent normalement être exercées par des institutions étatiques, telles que le Parlement national et le gouvernement. En conséquence, conformément à cette narration, l'Union menacerait la souveraineté récemment acquise par l'effort de toute une nation. Pour les États qui ont recouvré leur souveraineté après presque 50 ans de domination soviétique, la question de l'autodétermination devient cruciale et influence les attitudes à l'égard de l'Union. Ce phénomène se traduit, dans un certain sens, par une crise de l'identité européenne, qui reste toujours secondaire par rapport à l'identité nationale. Ajoutons que la tendance vers un retour à l'identité nationale reflète (et même est alimentée par) le phénomène, existant partout dans l'Union, d'un développement de l'égoïsme national, qui se manifeste dans certains pays par des « *paroxysmes* » véritables de nationalisme, de xénophobie et de racisme.

Ces hypothèses, si elles sont justes, démontrent clairement la direction à prendre pour le futur, qui doit être subordonnée à l'impératif de construire et de développer des sociétés civiles fortes (véritables « *open society* », dans le sens utilisé par Karl Popper)¹, fondées sur des structures sociales capables de stimuler l'activité et l'engagement dans la vie publique, vers le plus grand nombre de personnes. Une autre évolution serait de promouvoir, au sein de l'Union, une narration qui prouve la force et l'attractivité de l'intégration européenne. La vocation des institutions européennes, et pour nous tous, serait de construire une vision convaincante de l'Union, qui montre dans quelle mesure la situation personnelle des Européens est aussi déterminée par leur identité et leur statut en tant que citoyens européens. Pour atteindre ce but, il est nécessaire de réformer les mécanismes de démocratie participative et de lier d'une façon plus forte le statut du citoyen avec les droits fondamentaux garantis par l'Union.

III. La solidarité en tant que moteur de l'intégration européenne

Comprendre l'essence même de la solidarité exige de saisir le sens et la destination de l'intégration européenne, l'idée fondatrice de l'Europe après l'expérience des deux guerres mondiales, fondée sur la volonté de remplacer l'hostilité, le nationalisme et les rivalités des États européens par une construction tout à fait nouvelle, ayant comme fondement philosophique la solidarité. Dans son intervention du 24 mars 2017, à

¹ Voir K. Popper, *La Société ouverte et ses ennemis*, Le Seuil, 1979

l'occasion du 60^{ème} anniversaire du Traité de Rome, adressée aux dirigeants des États européens, le pape François a dit : « [...] *La solidarité n'est pas une bonne intention : elle est caractérisée par des faits et des gestes concrets, qui rapprochent du prochain, indépendamment de la condition dans laquelle il se trouve. Au contraire, les populismes prospèrent précisément à partir de l'égoïsme, qui enferme dans un cercle restreint et étouffant et qui ne permet pas de surmonter l'étroitesse de ses propres pensées et de 'regarder au-delà'. Il faut recommencer à penser de manière européenne, pour conjurer le danger opposé d'une uniformité grise, c'est-à-dire le triomphe des particularismes.* »

A. L'identité européenne et l'identité nationale. Redéfinir

l'identité nationale.

Dans ce contexte, des questions se posent : que devrions-nous faire pour raviver les sentiments pro-européens ? Comment sortir du piège du nationalisme et du « *patriotisme spécifique* », qui commence à apparaître en particulier en Europe centrale et qui fait barrière à la construction de l'identité européenne ? Est-il possible et réel ou plutôt complètement utopique, le concept de l'identité de la « *double nature* » ? C'est-à-dire une vision du patriotisme européen moderne, dans le sens utilisé par Böckenförde : « [...] *developing awareness of a nation of Europeans is regarded not as an absorptive but as an overarching concept, as a shared common ground and identity that does not replace the particularities and identities of existing peoples but preserves them as autonomous components.* »¹

Il n'y a sans doute aucune chance de sortir du marasme actuel sans faire de sérieux efforts pour réinventer des liaisons étroites et directes entre le patriotisme (l'identité) « national » et le patriotisme (l'identité) « européen ». Cette identification est très importante pour les nations de l'Europe centrale, en prenant en compte leurs expériences historiques et politiques.

Cependant, l'Europe centrale est obsédée par son « *narcisse patriotique* » et ses complexes, l'Europe occidentale est fatiguée des problèmes provoqués par la crise économique, par le déclin de l'idée de l'État-providence, par l'augmentation du scepticisme européen et des désillusions liées au processus d'intégration européenne. Comment construire, dans cette Europe déchirée par de nombreuses contradictions et tensions, l'identité européenne qui doit se confronter à des éléments apparemment complètement hétérogènes ? Comment connecter l'idée de la solidarité européenne avec le concept de l'identité nationale ?

Dans la situation actuelle, la vision consacrant une place centrale, parmi les instruments de l'intégration européenne, à l'idée de double identité (nationale et européenne), fondée sur une véritable solidarité des Européens, semble être un pur fantasme des intellectuels et des élites, complètement détachés de la vie quotidienne et de la mentalité des personnes vivant aujourd'hui en Europe. Je ne crois pas en la justesse de ce jugement pessimiste et partage plutôt l'opinion de J. Habermas selon laquelle l'idée

¹ Voir E-W. Böckenförde, *Conditions for European Solidarity*, 2005, p.5

d'une identité à la fois nationale et européenne ne constitue pas une contradiction insolvable et définitive. Certes, à l'égard d'une identité nationale forte, et ajoutons, répandue largement au sein des sociétés européennes, il est indispensable de joindre l'imagination et la détermination, en présentant la construction européenne comme une méthode spécifique et originelle permettant de sortir du piège du « *narcissisme patriotique* » et de prouver que l'identité nationale pourrait parfaitement coexister avec l'identité européenne.

Rappelons que la pluralité des cultures, des courants de pensée, des diverses identités nationales n'empêche pas de pousser en avant le projet européen. Les mécanismes assurant la diversité et un certain « *equilibrium* » entre ces deux types d'identités sont d'ailleurs déjà inscrits dans les Traités (rappelons surtout l'article 4 du traité sur l'Union européenne (TUE), qui impose l'obligation de respecter l'identité nationale, et l'article 52, paragraphe 4, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, portant sur les traditions constitutionnelles). La coexistence des deux catégories d'identité serait la meilleure voie pour conduire à une véritable solidarité européenne, créant le fondement de l'intégration¹. Ajoutons que de ce double attachement de l'identité (nationale et européenne) semblent découler des articles 20 et 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatifs au statut des citoyens européens, qui lient la citoyenneté européenne et nationale. *Civis europeas suum*. Hélas, si la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a beaucoup développé le contenu de la notion de « *citoyenneté* » (surtout par une interprétation large de la notion de « *travailleurs migrants* »), la tendance actuelle de nombreux gouvernements des États membres semble être beaucoup moins favorable à l'idée de développer cette notion. Le fantôme symbolique des « *plombiers polonais* », qui a alimenté, au moment de l'entrée des pays de l'Europe centrale dans l'Union, l'existence d'une menace n'a pas été complètement combattue et éliminée de la conscience collective des sociétés occidentales. Il revient à présent. Cependant, pour enraciner et approfondir la solidarité, nous devrions surtout nous accepter réciproquement et cesser de voir les ressortissants d'autres États membres comme étant des « étrangers ». Cette attitude exige le rejet de stéréotypes bien établis dans la mentalité des Européens et la volonté de briser les barrières psychologiques qui se manifestent si souvent aujourd'hui. La solidarité entre les ressortissants européens doit nécessairement supposer l'existence d'un noyau dur commun de droits et de devoirs, qui caractérise le statut de chacun de nous dans l'Union, à condition qu'il soit suffisamment clair, transparent et réel pour tous les citoyens et intégré, dans un certain sens, par tout le monde. Le progrès dans le domaine de la protection des droits des citoyens qui a fait de l'Union, en particulier après l'adoption du Traité de Lisbonne, n'est ni connu ni popularisé. Paradoxalement, même le lien entre l'espace ouvert de Schengen et l'Union n'est pas très bien connu en tant que fruit des mécanismes d'intégration. Aujourd'hui, nous avons besoin, dans ce domaine, de donner une impulsion plus forte et plus claire pour rétablir l'enthousiasme perdu que les Européens avaient autrefois manifesté en faveur de l'idée de l'intégration. L'un des éléments que nous devrions envisager est un rattachement plus fort qu'aujourd'hui au statut de citoyen, avec la protection des droits garantis par la Charte des droits fondamentaux. Rien d'autre que les libertés et les droits fondamentaux semblent être plus prédestinés pour créer la solidarité des valeurs dans l'Union. Le processus vers une construction plus forte du statut de citoyen n'a pas été achevé, malgré le fait qu'il y ait déjà plusieurs éléments qui sont, surtout grâce à la

¹ Voir aussi J. Salomon, *Global Justice*, Chapter 10, *Value Pluralism and Narrative Solidarity beyond Borders*, 2015, p.179

jurisprudence de la Cour de justice, attribués aux citoyens en tant que composants inaliénables de leur statut. Cependant, le lien automatique et abstrait des garanties des droits fondamentaux avec la citoyenneté exigerait une révision profonde de la « philosophie » des relations entre les États membres de l'Union et le partage différent des compétences.

B. L'éducation.

La construction d'une identité européenne, forte et convaincante, impose l'obligation d'une éducation et d'une narration historique adéquates. L'effort doit donc être mis sur l'éducation dans le domaine de la culture et de l'histoire. Il faut certainement, d'une part, inverser la tendance qui, jusqu'à présent, se manifeste dans certains pays de l'Europe centrale par une narration historique qui met l'accent sur le martyr et la victimisation de ces nations au cours de la longue histoire de l'Europe, sans présenter en même temps des liaisons historiques avec le reste de l'Europe et sans présenter les énormes progrès accomplis pendant les 30 dernières années. D'autre part, il faut rompre avec la narration historique, politique et sociologique des historiens occidentaux, qui tendent souvent à limiter la notion d'Europe, son héritage culturel et scientifique, à la partie occidentale de notre continent. À ce jour, il n'y a pas de véritables échanges dans ce domaine, qui unifieraient les expériences de ces deux parties de l'Europe. On ne peut mentionner que quelques historiens européens (parmi eux, un historien britannique, Norman Davies) qui ont repris avec succès l'effort visant à rompre avec la narration historique séparée et unilatérale, pour présenter un ouvrage unifiant les deux parties de l'Europe¹.

Les Européens appartenant à cette « mauvaise partie » de l'Europe, et surtout ceux qui ont une conscience historique suffisamment développée, doivent sans cesse entreprendre des efforts énormes pour convaincre que l'héritage culturel de l'Europe centrale mérite aussi de l'attention, que plusieurs phénomènes de l'histoire de cette partie de l'Europe coïncident avec celle de l'Europe occidentale et ont apporté beaucoup au développement de la culture commune et même, parfois, ont anticipé certaines tendances à l'Ouest de l'Europe. Qui sait, par exemple, que la Pologne, au temps de la nuit de la Saint-Barthélemy à Paris, bataille sanglante et cruelle contre les Huguenots, a adopté la déclaration dite la « Confédération de Varsovie », fondée sur la tolérance religieuse et qui a été certainement le premier acte de cette nature en Europe ? Qui sait que la première Constitution en Europe a été adoptée en Pologne, avant la Constitution française de 1792, ou que les juifs, des réfugiés expulsés du Royaume d'Espagne aux XIV^{ème} et XV^{ème} siècles, ont trouvé une place amicale en Pologne, ayant été invités par les rois polonais ?

Ce ne sont que quelques exemples. Le degré d'ignorance qui caractérise les Européens d'Europe centrale et d'Europe occidentale est énorme. Les premiers souffrent de complexes et de sentiments sans fin de « victimisation », tandis que les seconds sont perdus, ne trouvant pas un langage commun avec leurs frères et sœurs de l'Europe centrale, et les traitent souvent avec un sentiment de supériorité ou de mépris, en appliquant à leur égard un ton de didactisme difficilement tolérable. L'absence de compréhension mutuelle, liée à l'ignorance des deux côtés de l'Europe, rend impossible

¹ E-W. Böckenförde, *in idem*, 2005, p. 5

la construction d'une solidarité et d'une responsabilité commune pour l'Europe du futur.

C. La Réciprocité de la solidarité. L'Europe des citoyens.

Quelles sont les valeurs communes nécessaires pour reconstruire la solidarité et la compréhension mutuelle ? La situation actuelle de crise de l'identité européenne, dans la période du temps de la violation des principes de base qui constituent le fondement de l'Europe, a créé en même temps une occasion inédite de prouver l'importance de la solidarité dans l'Union. Les « tests polonais et hongrois » peuvent démontrer clairement si, et dans quelle mesure, l'Europe est déterminée à protéger ses valeurs, à prouver que la solidarité européenne signifie non seulement un juste partage des bénéfices, mais aussi et surtout une coresponsabilité pour maintenir son héritage fondé sur des valeurs communes.

La passivité et l'indifférence ne sont, à long terme, ni raisonnables ni payantes. Pour cette raison, l'Europe a le devoir, à l'égard des sociétés hongroise et polonaise, d'envoyer un message clair sur l'ordre des valeurs et sur les principes européens qui ne peuvent pas être remis en cause, afin d'éviter la multiplication des tensions et l'apparition de nouvelles difficultés au sein de l'Union. L'espace du droit de l'Union n'est pas, dans ce sens, divisible. Tolérer l'existence au sein de l'Union de « zones plus ou moins subordonnées » aux principes de l'État de droit et de zones où ces principes ne sont pas respectés, n'est donc ni acceptable ni possible. L'Europe, en ce sens, doit être toujours unifiée, parce que d'autres approches signifieraient, non seulement la fin de la solidarité européenne, mais aussi l'effondrement de l'idée d'intégration en tant que telle. Les valeurs européennes constituent l'« Europe politique », donc un espace qui existe grâce à son héritage historique et culturel, en étant une « unité » plus importante qu'un espace purement économique. La solidarité de l'Europe doit se manifester nécessairement par le maintien des valeurs constitutives de l'Union, inscrites à l'article 2 TUE, y compris et surtout le principe de l'État de droit. Cet effort s'impose même en tant que condition absolue permettant de préserver l'idée de l'intégration européenne. Ajoutons que l'Union dispose d'un large spectre d'instruments juridiques (des moyens) qui pourraient être utiles et appliqués pour défendre son espace de liberté, les droits fondamentaux et le principe de l'État de droit. L'obligation d'agir en faveur des valeurs européennes découle de la logique des Traités eux-mêmes, et surtout de l'article 2 TUE. Dire que cette disposition du Traité ne présente qu'une importance formelle et symbolique, qui n'autorise pas la mise en œuvre des moyens nécessaires pour prévenir l'effondrement de l'espace de liberté et de justice, serait la négation tout court de la vocation principale de l'Union, sa solidarité et, en particulier, son devoir à l'égard des citoyens européens.

Si l'idée d'Europe intégrée se construit par la solidarité, non seulement parmi les États membres, mais aussi et surtout parmi les citoyens européens, ce sont les citoyens eux-mêmes et leurs droits fondamentaux qui doivent se trouver au centre de toutes les démarches entreprises par l'Union pour prouver sa solidarité et sa détermination en faveur de la protection des valeurs européennes.

L'enjeu des choix accomplis par l'Union est crucial et détermine la crédibilité de l'Union aux yeux des sociétés européennes. Celle-ci dépend de l'effectivité des démarches de l'Union dans un temps de crise qui est toujours le « temps des preuves » pour toutes les institutions européennes.

La solidarité ne peut pas être comprise et présentée dans la catégorie des échanges matériels parmi les États membres de l'Union, donc en tant que mécanisme réduit à la fonction d'égaliser des niveaux de richesse et de standard de la vie dans les différentes parties de l'Europe. Celle-ci, qui devient de plus en plus un concept et une construction politique, et non pas seulement (comme au début de l'intégration européenne) une construction purement économique, impose l'impératif de respecter aussi bien des règles communes d'échange économique que l'ordre des valeurs communes fondant la notion d'« Europe politique ». La solidarité européenne contemporaine doit donc s'exprimer par une coresponsabilité réciproque dans l'espace commun de la démocratie et de l'État de droit. Pourrions-nous imaginer un meilleur moment que la situation actuelle en Europe, manifestant tellement de dérives de la démocratie et de l'État de droit dans certains États membres, afin de prouver que la solidarité, comprise surtout en tant que coresponsabilité à l'égard des autres, doit s'exprimer par la détermination et le combat en faveur de ses valeurs ? Ce serait certainement en même temps un message crucial pour ces sociétés, qui attendent de véritables gestes de solidarité européenne.

D. Le rôle des médias pour promouvoir l'Europe – vision destructive ou constructive ? L'absence de narration constructive et positive ?

Le rétablissement de la solidarité exige un effort important, tant de la part des institutions européennes que de nous tous, et ne peut pas être réduite à certaines démarches législatives et formelles, même importantes. Il doit être nécessairement lié à une restauration de la conscience européenne et de la fierté des citoyens. N'oublions pas que la source de la solidarité dépasse la rationalisation législative et politique, et doit être recherchée dans les consciences et les émotions des citoyens européens (Böckenförde a formulé ce postulat, en indiquant la nécessité « *to establishing a voluntary and emotional commitment to the political goal, presenting a political union as a shared community and acting to this end* »¹).

Pour cette raison, nous avons véritablement besoin de prendre de la distance par rapport aux narrations extrêmement négatives sur l'Europe, qui semblent être dominantes à ce jour et qui ne mettent l'accent que sur les défaites, la crise, les menaces pour la sécurité, l'absence d'effectivité économique et la perte de compétitivité à l'égard d'autres parties du monde. Changer ces narrations constitue aujourd'hui un défi essentiel pour les médias publics en Europe. N'oublions pas que l'Europe reste un lieu privilégié pour le développement économique, avec un progrès visible dans tous les pays membres de l'Union, un lieu de sécurité et de développement scientifique. Contrairement aux narrations négatives, l'Europe maintient toujours sa position d'une région de progrès et la qualité élevée de la vie, en prouvant sa capacité à résoudre toutes les crises la concernant, y compris le Brexit. Le plus grand paradoxe découle du fait que les citoyens européens n'en savent rien et ne veulent pas en savoir. Il n'est pas possible de construire une fierté et une solidarité européenne en créant un paysage noir et extrêmement pessimiste. Il découle clairement de cette constatation que l'Europe a besoin de scénarios positifs et constructifs, n'évitant pas l'effort de diagnostiquer les phénomènes

¹ Voir E-W. Böckenförde, *in idem*, 2005, p.5

et les menaces inquiétants, capables de montrer des solutions positives, d'autres visions constructives de l'Europe.

Chapitre 2 – Renaissance du « Politique » en Europe ?

Un point de vue allemand

Ulrich Mückenberger

Professeur émérite à l'Université de Hambourg et directeur de recherche à l'Université de Brême

Dans ma brève intervention je vais me focaliser sur cinq points. 1er: La refondation du social en Europe requiert une refondation politique; 2ème: Selon la doctrine allemande, l'UE a déjà les éléments d'un État social; 3ème: Ce qui manque c'est une volonté politique et un cadre institutionnel pour appliquer cet ordre du droit européen primaire; 4ème: Dans cette situation où la pratique politique s'oppose au cadre normatif européen il faut insister sur ce cadre normatif, plutôt que y renoncer en le qualifiant d' « illusion »; 5ème: La refondation de l'UE se heurte à de forts obstacles. L'Allemagne fait partie tant du problème que de sa solution. Ce qu'il nous faut pour atteindre le but de la refondation politique, c'est l'émergence d'une transnationalité vécue dans les cultures et les institutions européennes.

I. Une vue allemande particulière

Pour mon intervention sur l'avenir de l'Europe, j'assume d'avance une double particularité de mon point de vue. Premièrement : j'ai une approche allemande qui, pour les autres Européens, peut sembler « déductive », « volontariste », « principielle ». Deuxièmement : ma propre position est minoritaire en Allemagne – elle s'y oppose clairement à la position dominante – soit celle de l'indifférence de Mme Merkel, soit celle de l'économisme autoritaire de M. Schäuble. Ma position vise la démocratisation en Europe, ce qui implique de regagner l'hégémonie du politique et pour atteindre cela le dépassement — la « Überwindung », proposée par Jürgen Habermas - de la domination économique de l'Allemagne. Il s'en suit un paradoxe : pour faire naître une structure démocratique en Europe, l'Allemagne doit utiliser son poids économique pour réduire les inégalités en termes d'influence en Europe (y compris en réduisant sa propre influence économique) et faire émerger la « voix » des peuples dans leur diversité, mais sans disparité en Europe. La résolution de ce paradoxe suppose une prise de conscience de ce que seule la démocratisation en Europe pourra éviter la catastrophe populiste/nationaliste qui actuellement la menace ; son dépassement sera la clé pour le succès politique, économique, social et culturel de l'Allemagne comme des autres pays européens.

Dans ce colloque, on parle de l'avenir des « solidarités »¹ et du « social » en Europe – pas directement de la « politique ». Mais les deux dimensions – le social et le politique -

¹ Pour un allemand, l'enjeu des « solidarités » en Europe, à l'heure actuelle, se manifeste plutôt dans le traitement national et européen des réfugiés que de l'« Europe sociale » pour les travailleurs communautaires. Dans ce moment le chauvinisme nationaliste de M. Seehofer s'oppose à l'humanisme communautaire européen (malheureusement pas pensé « politique ») de Mme Merkel.

sont étroitement liées. L'histoire européenne comme l'ont constatée Heinz Potthoff (1966, pages 2-6) et Hugo Sinzheimer (1976, pages 115 ss.) et comme l'a théorisée Thomas H. Marshall, nous enseigne qu'il y a une logique dans les « droits de citoyenneté » émergents : les droits civils pouvaient se développer (au 18ème siècle) au sein de systèmes autoritaires. Quant aux droits sociaux réalisés au 20ème siècle, ils présupposent les droits civils et politiques acquis au 19ème siècle dont notamment le droit de vote, les libertés d'expression, d'association et de négociation collective, de voix démocratique. Sans démocratie aucun état social.

II. Du point de vue juridique, l'UE (dans la doctrine allemande) est déjà regardée comme un « État social »

Il est clair qu'en Europe il y a une pluralité de notions et de concepts d'« État social ». Dans la systématisation comparative réalisée par F. X. Kaufmann (2003: 304) il y a trois spécificités du *Sozialstaat* allemand qui combine les principes de solidarité et de subsidiarité :

- a). Le droit social (droit du travail individuel et collectif) joue un rôle important pour le développement de la politique sociale allemande,
- b). La redistribution des revenus est effectuée plus par un financement par *Beiträge* (contributions/cotisations) des assurés que par des services (ou prestations) sociaux prévus par l'État ;
- c). Le principe de subsidiarité se traduit par un haut degré de délégation des services publics à des *nichtstaatliche Träger* (des opérateurs non étatiques).

Ainsi caractérisé, il se distingue du « *welfare state* » et de l'« État providence ». Le « *welfare state* » anglais est plus orienté vers une politique sociale pour éviter ou atténuer la pauvreté (des pauvres, des jeunes, des femmes) par les moyens de « *self-help* » et de « *social security* » de base financée par des impôts - cela accompagné par un système public de services sociaux publics universels ("social services"). L'État providence à la française, cependant, est caractérisé, selon Kaufmann, par une pluralité et intransparence de régimes de prévention et leur *Verflochtenheit* (entrelacement) soit dans l'État central, soit dans des groupes professionnels, soit avec les relations familiales.

En ce qui concerne l'Europe la doctrine allemande du droit social européen constate qu'il y a, au-delà des États sociaux nationaux, un principe d'État social sur le plan européen. Il y a toutefois une grande divergence dans la doctrine quant au degré de justiciabilité ou au caractère obligatoire de ce principe. Il est vrai que dans l'art. 3. para. 3 TUE, dans le droit primaire, on évoque l'« économie sociale de marché » qui pour un allemand correspond à la « *Soziale Marktwirtschaft* » qui est à la base du *Sozialstaat* allemand. Mais, dans le droit primaire de l'UE on observe, au-delà de l'art. 3 para. 3 TUE, l'émergence de trois valeurs juridiques suprêmes qui se regroupent autour de ce principe de l'État social. Tous les trois (Mückenberger 2014) ont gagné de plus en plus poids juridique dans les Traités

- . Dignité de l'Homme
- . Démocratie
- . Solidarité.

Ces trois valeurs du droit primaire européen se combinent, selon l'art. 6 para. 3 TUE (« 3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. »), avec le droit constitutionnel des pays membres.

Il en résulte, d'après la jurisprudence constitutionnelle du *Bundesverfassungsgericht*, une force juridique de ce principe. Plus précisément, il s'agit d'une obligation pour tous les acteurs européens d'adapter toutes les mesures européennes (soit législatives, soit exécutives, soit judiciaires) aux impératifs du « social ».

III. Divergence de la politique réelle vis-à-vis des obligations de l'État social

Il est vrai que ce principe d'État social n'a jamais été appliqué par les acteurs officiels de l'UE. Évidemment, dans les deux crises fondamentales de l'Europe - la crise financière de 2012 ; et la crise des « réfugiés » de 2015 – le respect du « social » n'a pas régi. Mais c'était déjà le cas au début de la CEE. D'abord : le social a toujours été subordonné à l'économique. Sous la dominance du néo-fonctionnalisme (Haas 1968), le social a été dévalorisé comme « *spill-over* » de l'économique bien que le droit primaire européen eût promis « l'égalisation dans le progrès » (1957). Ensuite : l'introduction du marché unique n'était jamais accompagnée par une harmonisation correspondante au plan social (1986). Enfin, là encore, l'instauration de l'Union monétaire est exposée au risque de sa faillite, faute d'avoir introduit, en même temps, l'Union politique (2002). (v. Bercusson et al. 1996 et 2001)

Suite à ces asymétries et défauts systémiques l'Europe a vécu un processus de renationalisation inconnue de toutes ses politiques. Cette renationalisation a été accompagnée (et parfois provoquée) par différents populismes nationaux – surtout populisme de droite, parfois de gauche. En plus, l'intégration systémique des économies nationales dans l'économie mondiale et dans les réseaux digitaux mondiaux ont augmenté et rendu évidente l'incapacité (hiérarchisée) croissante des États-nations à résoudre les problèmes qui en résultent.

Ce qui reste c'est une nouvelle transgouvernementalité intensive des politiques des pays membres européens (Wallace et al. 2005, Slaughter 2004). Jürgen Habermas a démontré et critiqué le départ de la méthode communautaire vis-à-vis de l'EMS et les « *six-pack* » et il utilise l'expression sarcastique de « *postdemokratischer Exekutivföderalismus* » (fédéralisme postdémocratique des exécutifs). Ce fédéralisme postdémocratique selon lui conduit à une double dégradation de la politique démocratique en Europe. Premièrement, la renationalisation européenne tend à substituer du « droit international » au « droit européen ». Deuxièmement, le transgouvernementalisme conduit à la déconstitutionnalisation nationale. On dit de nouveau que nous sommes à « l'heure de l'exécutif ». Ce qui se transnationalise, ce sont donc la police, les juges, les ministres, et non pas la démocratie (Habermas 2011, Jakobeit et al. 2018).¹

¹ Dieter Grimm suit une autre piste de la déconstitutionnalisation européenne – le régime du juge qui „dissout l'électeur“ (2017). Je suis d'accord avec lui que la CJUE tend à occuper le rôle d'un superlégislateur et qu'elle utilise ce rôle plutôt pour l'„intégration négative“ que pour l'„intégration

IV. Comment expliquer cette contradiction ? Une pure illusion du normatif vis-à-vis de l'empirique - ou plutôt une « tension réelle » ?

On constate donc un principe de plus en plus important d'État social en Europe et en même temps une politique pratique de plus en plus a-sociale. Y a-t-il une explication pour cette contradiction ? Est-ce qu'il s'agit d'un pur « mensonge » de la part des élites dominantes ? Est-ce que c'est le « pouvoir nu » du marché total, des « lois économiques » conduisant à la négation totale du « droit » ?

Je tends à nier cette conclusion. L'Europe semble avoir besoin d'un cadre normatif pour son orientation et sa légitimation – ce besoin a été démontré par la série de conférences intergouvernementales (et les séries d'actes de ratifications dans les pays membres) qui y ont conduit. Ce cadre semble nécessaire même s'il n'est pas respecté en pratique – ou peut-être même parce qu'il est si souvent violé. Il y a là une indication de la force du normatif (=du politique) – même si elle est négligée dans le travail quotidien des responsables politiques. Les sociétés modernes exigent un cadre constitutionnel normatif pour leur légitimité. Si l'on accepte cette dualité comme dialectique (et pas une simple contradiction), on n'arrivera pas à la conclusion de renoncer à ce cadre normatif (en le dénonçant comme « illusion »), mais par contre à systématiser et « fortifier » ce cadre normatif.

J'ai l'impression que tous les participants de cette conférence sont ainsi orientés – et je voudrais souligner et encourager cette orientation commune.

Comme citoyen et juriste allemand je me sens mal à l'aise avec la politique dominante actuelle allemande. Cette politique tend à dépolitiser le renouvellement européen (qui est actuellement à l'agenda) et à re-économiser l'Europe dans le sens néolibéral. Tandis que les propositions d'Emmanuel Macron ont créé un « *kairos* » (une fenêtre d'opportunités) pour le renouvellement politique européen, l'Allemagne a refermé cette fenêtre – d'abord: avec ses attitudes et contraintes d'austérité vis-à-vis des autres pays européens ; ensuite en raison de la longue inactivité due aux difficultés d'établir un nouveau gouvernement allemand ; enfin avec l'insistance mise par Mme Merkel sur l'approfondissement de l'Union monétaire et le « conseil de sécurité » externe européen (un budget « investif » et un plan Marshall pour l'Afrique), au lieu de compléter les propositions de M. Macron par un « plan social européen » (y compris un budget et un ministre de travail et de l'économie européen).

L'Allemagne est toujours freinée par ce que Erich Fromm appelait « la peur de la liberté » « *Furcht vor der Freiheit* » (Fromm 1999) et Hannah Arendt « la fuite dans l'impuissance » « *Flucht in die Ohnmacht* » (Arendt 2005: 16). La politique, selon Arendt, est basée sur la diversité fondamentale entre les hommes. Elle crée la liberté et la spontanéité (dans le sens kantien) pour inventer l'inouï (« le miracle ») de l'action politique (Arendt 2005: 127). Tout cela est empêché par la fuite dans l'impuissance.

Par contre, l'Allemagne nie toujours « le politique » comme elle nie la diversité interhumaine en l'assimilant à la « *Verwandtschaft* » (parenté) ou à la « *Gemeinschaft* »

positive“ (dans le sens de Fritz Scharpf). Je ne suis pas d'accord avec Grimm de prendre ce rôle comme la raison primaire du “déficit démocratique” de l'UE (et du populisme qui en suit) et d'en déduire la nécessité de réduire les Traités aux règles procédurales d'une constitution.

(« communauté » - à l'opposé de « société » dans le sens de Tönnies). Cette appréciation négative du politique est nourrie par les expériences fatales des politiques impérialistes (les années 1890 et suivantes) et des politiques fascistes allemandes (les années 1933 et suivantes). Plutôt que des principes politiques décisionnels, il en résulte une attitude de « responsabilité », de la « *Natur der Sache* » (« nature des choses »): « *TINA There is no Alternative* ». Cette retenue politique allemande est cependant illusoire : en « dépolitisant » et « économisant » l'UE, l'Allemagne fait malgré tout de la politique – elle change le pouvoir vis-à-vis des autres pays en élargissant sa puissance financière, elle affaiblit les acteurs politiques dans les autres pays et suscite ainsi le populisme en RFA et ailleurs. Mais elle n'identifie pas son activité comme « activité politique ».

Au-delà de cet a-politisme il y a également (et paradoxalement) la résurgence d'une vieille tradition autoritaire en Allemagne. J'appelle cela l'élément Carl Schmittien dans les politiques allemandes actuelles. Les deux crises évoquées ont été aperçues comme conduisant à l'état d'urgence (*Notstand, Ausnahmezustand – state of emergency*). Et là régit la thèse de Carl Schmitt : « *Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet* » (« Le souverain c'est celui qui commande l'état d'urgence ») (Schmitt 2004). Et c'est l'exécutif – national et transnational. Derrière cela il y a une autre réminiscence historique allemande : « *Der Notstand ist die Stunde der Exekutive* » (« l'état d'urgence c'est l'heure de l'exécutif » - l'ancien Ministre de l'Intérieur Schröder dans les années 1950/60 - v. Schneider 1986). Très ouvertement Otto Mayer, le créateur du droit administratif allemand, se calmait déjà après la révolution de 1918 avec les mots célèbres : « *Verfassungsrecht vergeht – Verwaltungsrecht besteht* » (« Le droit constitutionnel passe – le droit administratif subsiste ») (Mayer 1924).

Pour revenir à l'Europe. Je crois qu'il s'agit là d'une « tension réelle » (la relation turbulente entre l'état social européen et la pratique concrète européenne). Les peuples européens ont besoin de la possibilité d'un recours aux fondements de la société civile et ses valeurs constitutives. À long terme cela pourrait conduire à l'idée d'une refondation de l'Europe avec une primauté du politique et de la démocratie au lieu de celle de l'économique et de l'exécutif. Cette vision cependant, au moment donné, n'a pas un supporter énergique dans l'Allemagne (aussi forte qu'elle soit en Europe).

V. Refondation sociale et politique européenne – quels chemins ?

Des observations préliminaires :

- La refondation requiert un cadre politique pour effectuer les changements du droit de l'UE que j'ai évoqués (elle ne commence pas à zéro),
- Le président Emmanuel Macron est regardé, en RFA, comme un porteur d'espoir pour l'Europe. Même si l'on ne partage pas son approche libérale (réformes « sociales » en France ; budget et ministres européens seulement « financiers »), on doit admettre que c'est le seul homme politique européen qui ait gagné une élection avec (et non pas contre) l'Europe; et c'est le seul homme politique européen qui se soit engagé dans un projet de refondation européenne.
- La politique allemande demeure toutefois réticente vis-à-vis de ses propositions. Mme Merkel n'a pas de vrai projet politique ni européen – voyons si (et pour combien de temps) elle survit au conflit avec le chauvinisme chrétien-social. Et

le SPD a perdu, après la défaite totale de Martin Schulz, un porte-parole pour la politique européenne qui pourrait servir d' « homologue » (et correctif social nécessaire) au président Macron. En effet, la politique européenne de la nouvelle Grande Coalition n'est représentée que par Mme Merkel, bien que, dans l'accord de Coalition, l'Europe eût pris une place prioritaire.

- La majorité de la population allemande est toujours pro-européenne (s. Hoffmann 2017). Mais il y a deux ou trois points à relativiser. D'abord : cette majorité est segmentée – elle contient plus de jeunes, de personnes bien éduquées, d'habitants urbains, de salariés ayant un emploi stable, moins d'employés précaires ou d'exclus qui tendent au populisme de droite. Ensuite : même parmi les salariés, l'attitude pro-européenne est souvent limitée par des intérêts de la « compétitivité nationale » (niveau salarial, autres avantages de l'industrie exportatrice allemande ; peur de redistribution européenne aux dépens de l'Allemagne). Et enfin, cette majorité n'est pas unie dans un projet de refondation – elle est diffuse, variée, désorganisée donc incapable de fonctionner comme « acteur politique ».
- *Ach Italien!* Hélas l'Italie! Comment résoudre la crise italienne avec un gouvernement entre les deux populismes de semi-gauche et d'extrême droite ? Qu'est-ce que pourrait être une solidarité européenne ni ultralibérale ni patriarcale (Bolaffi 2018)? Y a-t-il un chemin combinant une consolidation financière et infrastructurelle italienne autogérée « autodéterminée » et une solidarité européenne qui encourage ce changement sans le mode autoritaire de la Troïka (Enderlein 2018).

Les idées et propositions allemandes pour une refondation européenne à mon avis se regroupent autour du rôle de l'État nation vis-à-vis de l'UE refondée. Il y a deux pôles extrêmes. Le premier serait la substitution aux États nations européens d'une UE dont les peuples sont transnationalisés à travers la société civile et ses activités culturelles et politiques amalgamées (Guérot 2017). Le second est au contraire l'abolition de l'Union Monétaire (et de l'Euro) pour redonner aux peuples européens leur pouvoir démocratique national et, relevant de cela, la capacité de dévaluer leur monnaie (Wolfgang Streeck <2015> de gauche – la plupart des autres soutiens sont de droite).

Je ne discute pas les pôles d'extrême. Je me réfère à la position qui situe l'idée de l'Europe politique et sociale dans le cadre de « l'Europe de différentes échelles »/ « différents niveaux » (« *multilevel Europe* ») (v. également Aglietta/Leron 2017). Elle vise à un équilibre politiquement réfléchi, délibéré et décidé entre États nations, Union européenne et régions/communes. Ce faisant, elle essaye d'établir une correspondance des principes de solidarité (Supiot 2018) et de subsidiarité (Zacher 2001) sur la base d'un État social européen.

Cette vision a comme piliers :

- Une constitution politique de l'UE (ou d'une partie des pays de l'UE) sans créer un « État fédéral européen » (comme le proposait Winston Churchill à la fin de la guerre), mais un pouvoir supranational avec souveraineté précisément partagée avec les États membres pour servir au principe de solidarité là où son exécution est la plus efficace (subsidiarité proactive - comme prévu dans l'art. 5 para. 3 TUE).
- Un type de gouvernement européen qui est doué des compétences et des capacités d'exécuter le cadre normatif de l'État social européen déjà existant - surtout les

droits fondamentaux. Il doit être légitimé par les peuples européens eux-mêmes (pas seulement à travers les gouvernements nationaux ou leurs représentants dans le Conseil de Ministres) – d’une manière qui doit encore être expliqué.

En RFA, c’est surtout Jürgen Habermas qui a avancé l’idée de « démocratie transnationale » vis-à-vis des menaces de « fédéralisme exécutif post-démocratique ». De manière intéressante, un français, Étienne Balibar, en recevant le prix Hannah Arendt allemand en 2017, dans son discours « Pourquoi donc l’Europe » a souligné – et « radicalisé » – ses idées (Balibar 2018).

Le diagnostic des défis à résoudre de Habermas a trois aspects. D’abord, réduire l’hégémonie allemande en Europe qui s’est affirmée surtout depuis 2010 ; ensuite remédier au déficit de légitimité européenne qui s’est produit à travers le transgouvernementalisme dans la gestion de la crise financière ; enfin, surmonter l’erreur de construction de l’UE qui a créé une union monétaire sans une union politique.

Pour atteindre ce but, Habermas propose quatre mesures :

- Commencer avec une « Euro-Union » (les états membres de l’Euro zone plus x) ;
- Remplacer la méthode intergouvernementale par la méthode communautaire ;
- Présenter des candidats et listes de candidats communs de différentes nations (transnationaux) pour les élections européennes ;
- Donner plus de transparence de la part des élites nationales concernant leurs politiques européennes vis-à-vis de leurs électeurs nationaux.

Pour Habermas ce type de mesures pourrait conduire à une démocratie transnationale européenne ancrée toutefois dans les États membres.

Balibar ajoutait à cette liste trois autres conditions d’une refondation de l’Europe : premièrement, l’extension de la démocratie, la participation citoyenne au niveau local et quotidien; deuxièmement, l’émergence d’un mouvement collectif social transnational pour réellement coopérer de manière transfrontalière ; et troisièmement : un effort de définition transnationale validée par les peuples des problèmes politiques qui sont à résoudre (« c’est la définition de problèmes politiques à résoudre pour que la construction européenne devienne non seulement souhaitable mais possible, en surmontant les effets de sa crise actuelle »). Selon Balibar ce sont surtout les inégalités croissantes, les nouvelles identités nationales de plus en plus conflictuelles et le défi de l’hospitalité vis-à-vis des mouvements de migration d’aujourd’hui.

En ce qui concerne les propositions d’Emmanuel Macron dans son discours à la Sorbonne je voudrais soutenir l’idée de listes transnationales (comme proposé, en 2015, par le Parlement Européen, rejeté par la Commission en juin 2018, Mme Merkel veut y réfléchir ...). Mais quant au cadre institutionnel je voudrais juste observer qu’un ministre européen des finances (avec un budget européen) sans une culture croissante de solidarité transnationale européenne et sans un ministre du travail et de l’économie risque d’être réduit à un « commissaire d’austérité ». En RFA, on se moquait de cette idée en disant qu’elle pourrait conduire à un ministre européen des finances : M. Schäuble.

Je proposerais que ces plans institutionnels – que ce soit un commissaire de travail inter frontalier comme proposé par la Commission ou un fonds structurel de reconversion comme proposé par Pierre Moscovici - soient enracinés dans une culture de solidarités

transnationales des syndiqués et des syndicats en Europe (Mückenberger et al. 1991, Bercusson et al. 1996 et 2001). Ils devraient également promouvoir la négociation sociale transnationale, à travers les dialogues sociaux, les accords d'entreprise transnationaux en Europe (v. Mückenberger et Nebe 2018). Sans l'émergence d'une « transnationalité vécue » en Europe, toutes les idées d'une refondation politique européenne resteront sans fondement.

Références

- Aglietta, Michel et Leron, Nicolas (2017) : La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance, Paris: Seuil.
- Arendt, Hannah (2005): Was ist Politik? (éd. Ursula Ludz), 2nd éd., München/Zürich: Piper.
- Balibar, Étienne (2017): Wozu noch Europa? Festrede anlässlich der Verleihung des Hannah-Arendt-Preise 2017, Bremen, uvv. Ms.
- Bercusson, Brian et al. (1996 et 2001): Manifestos Europe sociale, Bruxelles: ISE.
- Bolaffi, Angelo (2018): cité dans SPIEGEL No. 23/2018 (2.6.2018), p. 17.
- Enderlein, Henrik (2018): Noch ist Zeit, aber nicht mehr viel. in: SPIEGEL No. 23/2018 (2.6.2018), p. 18/19.
- Fromm, Erich (1999 <1941>): Die Furcht vor der Freiheit, dans: Rainer Funk (éd.): Erich Fromm Gesamtausgabe in 12 Bänden. tome I: Analytische Sozialpsychologie, Stuttgart: DVA, pp 215–392.
- Guérot, Ulrike (2017): Der neue Bürgerkrieg. Dass offene Europa und seine Feinde, Berlin: Ullstein.
- Haas, Ernst B. (1968): The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957, republié Stanford CA: Stanford University Press.
- Habermas, Jürgen (2011): Zur Verfassung Europas. Ein Essay, Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2014): „Für ein starkes Europa“ – aber was heißt das? In: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 3, S. 85-94.
- Habermas, Jürgen/Gabriel, Sigmar/Macron, Emmanuel (2017): Europa neu denken. Eine Diskussion zwischen Jürgen Habermas, Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron, In: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 4, S. 41-54.
- Hoffmann, Reiner (2017): Die soziale Erneuerung in Europa voranbringen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. November 2017
- Jakobeit, Cord, Kappel, Robert et Ulrich Mückenberger (2018): Einleitung: Transnationale Akteure und Normbildungsnetzwerke, dans: les mêmes (éds.), Transnationale Akteure und Normbildungsnetzwerke, Baden-Baden: Nomos, pp. 7 - 34.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, , Frankfurt: Suhrkamp.
- Manow, Philip (2018): Links und rechts – zwei Spielarten des Populismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 24, 29. Januar 2018, S. 7.
- Marshall, Thomas H. (1950): Citizenship and Social Class and Other Essays. Cambridge: Cambridge University Press.

Mayer, Otto (1895/96; 1914/17;1924): Deutsches Verwaltungsrecht, 2 volumes, 1ère, 2ème et 3ème édition, München/Leipzig.

Mückenberger, Ulrich (2014): Eine europäische Sozialverfassung? dans: Europarecht (EuR), 49ème année, vol.. 4, pp 369-399.

Mückenberger, Ulrich et Katja Nebe (éds.)(2018): Sozialer Fortschritt durch transnationalen Sozialen Dialog, Baden-Baden: Nomos (à paraître).

Mückenberger, Ulrich, Schmidt, Eberhard, et Zoll, Rainer (éds.) (1991): Die Modernisierung der Gewerkschaften in Europa, Münster: Westfälisches Dampfboot, pp. 9 – 28.

Potthoff, Heinz (1966 <1925>): Die Einwirkung der Reichsverfassung auf das Arbeitsrecht, dans: Thilo Ramm (éd.), Arbeitsrecht und Politik. Quellentexte 1918-1933, Neuwied: Luchterhand, pp. 1 - 78.

Rodrick, Dani (2018): What does a true populism look like? It looks like the new Deal, dans: The New York Times, 21 février 2018.

Schmitt, Carl (2004): Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 8ème éd., Berlin: Duncker & Humblot.

Schneider, Michael (1986): Der Konflikt um die Notstandsgesetze, dans: Gewerkschaftliche Monatshefte, vol. 8/1986, pp 482-94.

Sinzheimer, Hugo (1976 <1928>): Die Demokratisierung des Arbeitsverhältnisses, dans: idem, Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden, t. 1, p 115-134.

Slaughter, Anne-Marie (2004): A New World Order. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Streeck, Wolfgang (2015): Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, version élargie, Berlin: Suhrkamp.

Supiot, Alain (2018): Introduction, dans: idem (éd.), Face à l'irresponsabilité: la dynamique de la solidarité, Paris: Collège de France, pp 7-17.

Helen Wallace, William Wallace, and Mark A. Pollack (éd.) (2005): Policy-making in the European Union (5ème éd.), Oxford: Oxford University Press.

Zacher, Hans F. (2001): Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, dans: BMAS <Ministère Fédéral du Travail> (éd.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, vol. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden: Nomos, pp 333 - 684.

Chapitre 3 – Une vraie solidarité européenne post-crise ?

Maria Emilia Casas Baamonde

Professeur de droit du travail et de la sécurité sociale de l'Université Complutense de Madrid

Mon intervention va être brève et traitera de l'existence ou non d'une vraie solidarité européenne post-crise du point de vue espagnol. Je vais développer les trois points suivants : en premier lieu, le droit du travail comme instrument subordonné à la politique économique et financière imposée par l'Union européenne ; en deuxième lieu, la situation du droit du travail post-crise, un droit du travail à la recherche de ses contours et de ses fonctions, pour lesquels l'Union européenne n'offre pas de solutions efficaces malgré son réarmement social en 2017. Enfin, en troisième lieu, j'essaierai d'indiquer quelques solutions, spécialement du point de vue espagnol.

I. Le droit du travail comme instrument de la politique économique et financière imposée par l' Union Européenne

La crise financière-économique mondiale depuis 2008 a ébranlé les systèmes juridiques européens du travail et de la protection sociale (i.e. le droit social, au sens français). Vue d'Espagne, cette situation critique a généré, au nom de l'efficacité et de l'efficience du droit du travail, un modèle politico-idéologique du droit du travail comme subalterne de l'économie dans la réalisation de ses objectifs sociaux. Ce modèle a été promu par l'Union européenne et a eu des effets dévastateurs sur le droit du travail et le système de sécurité sociale espagnol. Ces effets se traduisent également dans le propre droit social de l'Union européenne, remplacé par les instruments coercitifs d'intervention de certaines institutions communautaires et du Fonds monétaire international. Ces derniers ont imposé aux gouvernements nationaux de quelques États membres des réformes dans leurs politiques sociales et leurs systèmes juridiques par le biais de méthodes de gouvernance économique qui ont subordonné la coordination européenne des politiques nationales de l'emploi aux politiques économiques d'austérité et de consolidation fiscale. Il suffit ici de faire allusion au semestre européen : une proposition de la Commission qui a commencé à fonctionner en janvier 2011 pour assurer la discipline fiscale et la stabilité macroéconomique et macro-financière, où, comme on le sait, se présentent les programmes nationaux de réformes.

Voilà pourquoi dans les préambules des lois, comme celle de la réforme espagnole de 2012, il est fait mention de cette réforme comme [je cite] "reclamé[e] par toutes les institutions économiques mondiales et européennes qui ont analysé notre situation" et "par les marchés internationaux qui contemplant avec une grande préoccupation la situation de notre marché du travail" (Préambule, I, Loi 3/2012, 6 juillet).

Contrairement au "réformisme social" qui est à l'origine du Droit du travail, le "réformisme économique" après 2010 a affecté la législation nationale espagnole en dehors de la logique d'une conciliation équilibrée des droits et des intérêts des travailleurs et des employeurs, le but étant d'assurer, avant tout, les intérêts de l'employeur et des marchés. Le droit du travail devait ainsi être réformé et converti en un droit productif et compétitif (favorisant la productivité et la compétitivité), en un moyen de contribuer à la croissance économique, de concourir à l'objectif ultime de création d'emploi et, une fois celui-ci atteint, de remplir ses fins tutélaires (mais selon de nouvelles règles). Son centre de gravité s'est déplacé du travail vers les politiques de l'emploi mais aussi vers la politique économique. Politique qui exigeait, au nom de l'emploi, une perte de protection du travail. Ces réformes "structurelles" se traduisaient par une réduction des droits du travail et de la protection sociale des travailleurs salariés et des chômeurs, par un statut professionnel du travailleur moins exigeant, par une flexibilité accrue des entreprises (tout aussi bien en ce qui concerne l'embauche que la gestion du travail et la négociation collective), par une forte réduction salariale (un moyen de dévaluation monétaire en Espagne), et par l'abandon de l'objectif de garantie d'un travail digne ou décent et de qualité pour tous. Tout cela traduisant la réinterprétation économiste des droits et des valeurs constitutionnels propres de l'État social et démontrant comment le droit fondamental à la liberté d'entreprise est devenu le centre de gravité du système juridique-constitutionnel.

Certains arrêts de la Cour Constitutionnelle espagnole montrent que la crise économique et la crise de l'emploi, très graves dans le cas espagnol avec deux périodes de récession économique (2008-2010 et 2011-2013) et un taux de chômage qui est monté à 25,77% en 2012, ont servi de justifications à la remise en cause des droits fondamentaux des travailleurs par le biais des réformes législatives de 2012 (arrêts 119/2014, 8/2015 ou 140/2015). Ces arrêts restaient très éloignés de la reconnaissance par la Cour Constitutionnelle de la contribution que le droit du travail, garantie fondamentale de ces droits individuels et collectifs, avait fait à l'amélioration des conditions de travail et de vie des travailleurs et au bien-être général (arrêt 142/1993). La situation économique et le chômage ont été introduits dans l'analyse constitutionnelle comme critères d'appréciation pour déclarer légitimes des décisions qui dans d'autres situations de l'économie et de l'emploi ne l'auraient pas été. S'est ainsi cristallisée une subordination des droits constitutionnels, des droits fondamentaux des travailleurs et des syndicats, à l'économie. De la même manière, au sein de l'Union européenne les droits sociaux des travailleurs ont été conditionnés aux libertés fondamentales d'établissement, de prestation des services et au droit de la concurrence : arrêt *Viking* (Grande salle). 11.1.2007. Affaire C-438/05, *Laval* (Grande Chambre). 18.12.2007. Affaire C-341/05, *Rüffert* (deuxième chambre). 3.4.2008. Affaire C-346/06.

La Cour constitutionnelle espagnole a ainsi converti, dans les décisions susmentionnées, le droit du travail en un droit du marché du travail subordonné à la liberté d'entreprise. Ses raisonnements, attachés à la crise économique, permettraient de supposer qu'il perdrait sa légitimité une fois dépassée la crise économique.

Ces réformes légales ont mis à mal les traditions de solidarité publique, construites à travers des législations nationales du travail, et ont affaibli la raison « sociale » du droit du travail, son autonomie et sa propre fonction protectrice, solidariste et égalitaire vis-à-vis de l'ensemble du système socio-économique.

Ces réformes sont aussi dues aux conditions antisociales imposées par l'Union européenne dans le cadre de ses programmes d'aides aux pays surendettés.

Il ne s'agissait plus de corriger les conséquences antisociales de l'économie de marché pour atteindre une économie sociale de marché très compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, à laquelle se réfère le Traité de la Union Européenne, mais de remédier à l'excès de correction qui empêchait le bon fonctionnement de l'économie de marché tout court. Cette « déconstruction » économique du droit du travail a ignoré sa fonction spécifique dans un État social et démocratique de droit : il a perdu sa capacité à protéger les travailleurs, les employés et les chômeurs, sans trouver de solution aux problèmes graves, ceux du chômage, ceux de la précarité du travail, ceux des inégalités sociales.

L'Espagne continue d'afficher un taux de chômage élevé (16,9% en juin 2018, soit deux fois la moyenne des pays de la zone euro), un taux de pauvreté croissant et est l'un des pays européens où l'inégalité entre les pauvres et les riches a le plus augmenté.

Il n'est pas surprenant de constater la frustration et l'inquiétude de larges couches de la population face à des perspectives d'emploi incertaines, accompagnées par des politiques de réduction des dépenses publiques d'éducation, de santé et de protection sociale, imposées elles-aussi par Bruxelles.

La prise de distance vis-à-vis de l'intégration européenne sans venir remettre en question l'Union européenne, exige une révision de sa politique économique et une réflexion sur l'absence de politiques de solidarité.

II. Un droit du travail post-crise à la recherche de l'identification de ses contours et de ses fonctions. Un nouveau réarmement social de l'Union européenne ?

Le paysage social qui a provoqué la crise est caractérisé par de hauts niveaux d'inégalités sociales : entre les revenus du capital et du travail, ainsi qu'au sein des groupes sociaux eux-mêmes. Ainsi, parmi les travailleurs : entre ceux qui ont un travail et ceux qui en manquent ; entre ceux qui ont un contrat de travail typique et ceux qui doivent accepter un travail atypique. Ces inégalités ont un effet négatif dans les salaires et affectent spécialement les femmes dans des situations déjà existantes de déséquilibres, notamment rétributifs. De plus, la crise maintient des niveaux élevés d'insécurité, de pauvreté, d'exclusion sociale et de précarité de l'emploi, liés à la prolifération des formes de travail atypiques.

Les licenciements, la sous-traitance ou l'externalisation généralisée, les nouvelles formes contractuelles pour ajuster le volume de travail et les coûts de ce travail où l'horaire et le lieu sont incertains, les délocalisations dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, le faux travail autonome, l'économie souterraine... décrivent un panorama dans lequel le droit du travail doit chercher et trouver comment

remplir son objectif de solidarité. L'application du droit du travail fait face aux difficultés multiples liées aux phénomènes de délocalisation des entreprises, favorisés par la mondialisation, et aux groupes d'entreprises dont le pouvoir de décision économique se situe hors de la zone de contrôle des législations des États membres et du Droit de l'Union européenne.

La croissance économique et de l'emploi en Espagne, après la crise financière et économique de 2008, n'a pas eu pour conséquence le retour aux formes typiques de travail, mais plutôt une augmentation des contrats atypiques au risque élevé de précarité qui se sont avérés être non seulement inéquitables mais aussi inefficaces pour une hausse de la productivité et une croissance des niveaux de bien-être.

Du point de vue de la quantité, le taux de l'emploi n'a pas atteint les 75%, objectif de l'Europe 2020, et se maintient à un insupportable niveau de chômage juvénile (34,4% pour avril 2018) et structurel de longue durée (la moitié des chômeurs sont des chômeurs de longue durée, et parmi eux 40% ont plus de 45 ans), ce qui ne peut que fragiliser la cohésion sociale.

Du point de vue de la qualité, le travail à contrat indéterminé et à temps complet (le contrat de travail standard) n'a pas retrouvé le niveau qui était le sien antérieurement à la crise. La situation du travail ne jouit pas d'une bonne santé en général. Ce qui équivaut à dire que la récupération économique post-crise ne s'est pas traduite par la récupération du travail, par les droits du travail, par des conditions de travail dignes et nécessaires pour maintenir la cohésion sociale.

Tout au contraire la nouvelle réalité sociale, dans laquelle le saut technologique et la mondialisation s'étendent partout, se caractérise, en grande partie, par le travail précaire et l'augmentation des inégalités sociales. Tout cela conduit à une dévaluation de la protection du travail et sociale accompagnée de graves conséquences sociales. Ainsi, 27,6% de la population est menacée d'exclusion, et l'utilisation généralisée de contrats temporaires affecte négativement la croissance de la productivité et aggrave l'inégalité des revenus. Les contrats temporaires continuent de croître en Espagne et leur proportion a atteint 26.8 % pour le deuxième trimestre de 2018. En ce qui concerne l'Espagne, les façons de travailler dans l'économie numérique n'ont pas créé de polarisation, car cette polarisation est toujours produite par des contrats temporaires. Le législateur, manquant de conviction et donc de force de décision, n'a pas su les limiter, notamment quant à leur usage abusif.

Nous sommes donc loin des valeurs sociales basiques de ce modèle européen mythique que nous comparions dans le passé avec le reste du monde pour souligner que l'Europe possédait des normes du travail et des systèmes de protection sociale avancées, les meilleures du monde, et que notre modèle de compétitivité n'était pas basé sur des mauvaises conditions de vie et de travail.

Il est certain que la digitalisation et la robotisation, l'industrie 4.0, rendent inutiles certaines qualifications professionnelles, suppriment des postes de travail et en créent de nouveaux. Mais ceux-ci sont en quantité insuffisante pour maintenir le niveau d'occupation antérieure. D'autre part, les conditions de travail et de protection sociale liées aux formes atypiques d'emploi sont également, en général, incapables de maintenir le niveau antérieur de cohésion sociale et de solidarité.

Nous ne sommes certainement pas face à un cas de *jobless growth*, de croissance sans emploi. Mais malgré cela nous faisons face à une croissance économique de 3,1% du PIB, avec moins d'emploi et dans de moins bonnes conditions, réalisée principalement avec des contrats de travail atypiques déjà profondément installés dans la réalité sociale et dont l'utilisation s'est intensifiée dans les secteurs traditionnels (agriculture, construction, tourisme) et étendue à de nouveaux secteurs (aviation, santé). À cela il faut ajouter la prolifération de nouvelles formes de travail, atypiques aussi, fruits de la digitalisation et des changements productifs et, dans l'organisation de l'entreprise, de l'économie numérique. Il faut également y ajouter la remise en question de la qualification de contrat de travail pour les contrats atypiques, et ce notamment à travers l'absence formelle (et non matérielle) de la dépendance ou de la subordination du travailleur dans le cadre de l'économie numérique des plateformes.

L'élément commun implicite est le réel manque de stabilité, de sécurité. Tout cela même si, dans leur forme, ces contrats adoptent des formes de relations à durée indéfinie, comme le démontre l'expérience espagnole récente. La flexibilisation a entraîné une réduction des droits des travailleurs pour gagner en productivité et en compétitivité avec une tendance évidente à se concentrer sur les formes d'emploi atypiques. À l'heure actuelle rien ne garantit une sécurité sur le marché et sur la vie.

L'insécurité, l'irrégularité du temps de travail, des salaires et des contributions ont une projection négative dans l'équilibre difficile entre la vie privée et la vie professionnelle, ce qui a notamment un effet néfaste direct sur les femmes.

Ces changements profonds ont brisé la prévisibilité juridique.

Il en résulte une préoccupante extension de l'incertitude, source de dangers pour la stabilité démocratique de la société.

L'insécurité des personnes à propos de leur propre travail, de leur rétribution et de la protection sociale est par conséquent une insécurité existentielle.

Déjà le rapport Supiot du siècle dernier sur les transformations du travail et l'avenir du droit du travail en Europe (1998) avait observé que la principale différence de statut professionnel parmi les travailleurs se trouvait entre les emplois typiques et atypiques. Cela annonçait déjà une augmentation de la précarité du travail et le risque d'une fracture sociale. Il proposait donc d'élaborer un concept et un statut professionnel du travailleur au-delà de l'emploi, basé sur la prestation personnelle de travail. Vingt ans après ce rapport, la différence entre emplois typiques et atypiques, et leurs respectifs régimes juridiques, n'a fait que grandir, en rendant inutile la proposition théorique du contrat de travail unique. La conséquence est l'identification du travailleur avec la personne qui a un emploi et avec la qualification juridique de sa relation d'emploi, et, partant, la réduction du concept de travailleur à celui-ci (le travailleur employé qui sans emploi perd la condition juridique et sociale de travailleur).

L'augmentation de l'atypicité dans les contrats de travail a eu pour effets une perte corrélative d'importance du contrat de travail typique et un affaiblissement de son statut juridique, par le prisme des droits du travail et de la protection sociale. Cela a également eu pour conséquence une subordination totale du travailleur et de son statut professionnel aux particularités de son emploi et donc à ses modalités.

Le Parlement européen a souligné et dénoncé l'étendue de la précarité du travail en Europe dans sa "Résolution du 4 juillet 2017 sur les conditions de travail et l'emploi précaire" (2016/2221(INI)). Le Parlement a demandé à la Commission et aux États membres d'adopter les lois et les politiques nécessaires pour obtenir un travail digne, concept très proche de celui de travail décent de l'OIT.

En Espagne, la crise de l'emploi a été précédée, accompagnée et suivie d'une crise de l'emploi stable, favorisée et rendue possible par des moyens légaux. C'est la seule façon d'expliquer le taux élevé d'emploi temporaire sur le marché du travail espagnol et les bas salaires.

La préoccupation du Parlement Européen à propos de la précarité de l'emploi en Europe s'exprimait déjà en pleine crise, particulièrement au sujet des femmes en situation précaire ("*Résolution du 19 octobre 2010*", DO C70 E du 8.3.2012). Après la crise cela s'est exprimé dans la Recommandation (UE) 2017/761 de la Commission du 26 avril 2017 sur le socle européen des droits sociaux. S'est alors révélée une sorte de convergence sociale renouvelée pour les pays de l'euro – bien qu'ouverte aux autres États de l'Union – destinée à recomposer les solidarités et la cohésion sociale après les politiques de libre marché, d'austérité et d'intervention publique qui ont dévasté les droits du travail et sociaux des États membres pendant la crise économique, politique et institutionnelle. Cela fait partie du débat sur le futur de l'Europe (*Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE à 27 à l'horizon 2025*, COM(2017) 2025 du 1^{er} mars 2017) et sur sa dimension sociale (*Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe*, COM(2017) 206 du 26 avril 2017).

On sait que le socle européen des droits sociaux, proclamé à Göteborg le 17 novembre 2017, se limite à être une déclaration de vingt principes et droits déjà existants (ou partiellement complétés) dans le droit de l'Union européenne et dans les droits des États membres, regroupés dans trois catégories : l'égalité des chances et accès au marché du travail, des conditions de travail équitables et la protection et l'inclusion sociales. Issus d'une telle déclaration, ces droits et principes ne sont pas directement applicables ou contraignants, et dans le texte de la Recommandation ils ne disposent pas des instruments législatifs et non législatifs pour être mis en pratique et obtenir des résultats.

Comme dans les initiatives précédentes, la Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, titrée *Mise en place d'un socle européen des droits sociaux* (COM(2017) 250 final, 26 avril 2016), explique que la déclaration des droits sociaux s'accompagne d'une série d'initiatives législatives et non législatives liées à la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, à l'information des travailleurs, à l'accès à la protection sociale et au temps de travail. La Commission rejette une approche unique de la réalisation du socle européen des droits sociaux et, en substance, renvoie son application aux États et aux partenaires sociaux avec l'aide financière des fonds de l'Union européenne, en particulier du Fonds Social Européen, toujours dans le cadre des recommandations du Semestre Européen. L'objectif de cette nouvelle déclaration des droits sociaux est « de les rendre plus visibles, plus complets et plus explicites pour les citoyens et les acteurs à tous les niveaux ». La Commission associe la mise en place du socle européen des droits sociaux à l'amélioration de la compétitivité de l'Europe, à l'augmentation de la résilience sociale, à la résistance des structures économiques et à la consolidation de l'Union Économique et Monétaire.

Le diagnostic sévère d'une grande partie des experts espagnols souligne un déclin du travail, au niveau social et démographique, ainsi que du projet européen. En réaction, ils signalent que la protection et le bien-être des citoyens sont la garantie d'une économie compétitive en Europe, à laquelle doit contribuer d'une façon positive le dialogue social. Ils indiquent aussi que les États doivent contribuer à garantir des conditions de travail dignes pour maintenir la cohésion sociale, que le marché unique a besoin d'un noyau dur de droits sociaux afin d'éviter la concurrence basée sur des mauvaises conditions de travail, et que les protections sociale sanitaires sont, comme l'observe le Parlement Européen, "un évident et rentable investissement social".

La situation d'après-crise et les puissants changements technologiques et organisationnels sur les marchés mondiaux ont généré un nouveau panorama pour le droit du travail. Celui-ci doit être adapté pour exercer sa fonction de solidarité, qui ne viendra manifestement pas de l'Union européenne.

Pour sa part, l'autonomie collective joue un rôle ambigu voire contradictoire. Sa participation, intégrée dans l'ADN des différents systèmes européens de relations de travail et dans la politique sociale de l'Union Européenne, et prévue en général par les Constitutions nationales, est appelée à procurer une légitimité sociale et politique aux réformes légales. Cependant, malgré son dynamisme et son adaptabilité, elle est incapable de faire face aux nouvelles réalités mouvantes, aux modalités atypiques de travail dans lesquelles le travail est fourni par des travailleurs isolés, auxquels il est difficile de reconnaître les droits de représentation collective.

L'entreprise est devenue le cadre préférentiel de la négociation collective, autorisée par la loi à abroger les dispositions des conventions collectives sectorielles établissant de conditions *in peius* (en particulier sur les salaires et sur le temps de travail). Ce type de négociation collective n'est parfois que l'instrument de légitimation de l'exercice du pouvoir de gestion des entreprises. Cela a pour conséquence la perte d'autonomie, de pouvoir et d'influence des négociateurs syndicaux sectoriels.

III. Que faire ?

Face aux défis qu'affrontent nos démocraties dans une économie mondialisée et digitale, il est nécessaire de repenser les solidarités dans un cadre profondément transformé de mécanismes qui ont traditionnellement soutenu les institutions de solidarité : le travail avec droits et les systèmes de sécurité et de protection sociale.

Les inégalités sociales croissantes placent la responsabilité des pouvoirs publics et des entreprises (pouvoirs européens, gouvernements et marchés) au centre de la réorganisation des solidarités en Europe. La croissance économique ne suffira pas à elle seule à assurer « une répartition équitable des profits » et ne le fera pas « entre les sexes » (BIT, *Women at Work, 2016 Trends*, Genève, 2016, pp. 30-32 et 51 et suiv.). La volonté politique est nécessaire.

Le droit du travail doit honorer son nom, supprimant la division binaire entre travail salarié et travail indépendant, sans préjudice de l'attribution d'une réglementation spéciale et distincte à ce dernier. L'important est qu'il soit capable d'assigner une

protection adéquate aux deux types de travail par des conditions dignes de travail et de protection sociale face à la précarité. Sinon, il s'enfermera dans un droit déclinant. Si l'hypothèse selon laquelle les contrats de travail types s'appliqueront à une minorité de travailleurs à l'avenir était amenée à se vérifier, et si ce phénomène n'était pas arrêté, le droit du travail serait dissous, remplacé par la *common law* des contrats, et l'Europe des droits disparaîtrait dans une Europe des marchés, dans un voyage imparable vers le passé.

Sans aucun doute, la délimitation des concepts de travailleur et de relation de travail que la Cour de justice fait à certaines fins pose un problème sérieux, car elle laisse de côté les activités marginales et accessoires qui reposent sur une petite échelle (arrêt *Raulin*, 26 février 1992, C-357/89, paragraphe 14). Et, même s'il est vrai que la jurisprudence la plus récente, sans renoncer à l'exclusion, est ancrée dans le fait que les avantages personnels sont réels et efficaces – quand bien même ils seraient occasionnels (arrêts *Vatsouras* et *Koupatantze*, du 4 juin 2009, C-22/08 y 23/08, par. 30; *Hava Genc*, du 4 février 2010, C-14/09, par. 33; *Union syndicale Solidaires Isère*, du 14 octobre 2010, C-428/09, par. 33), de nombreuses formes nouvelles de travail atypique sont marginalisées. Cette marginalisation conduit à l'exclusion du droit du travail et de la sécurité sociale ainsi qu'à l'exclusion sociale.

Pour éviter cet effet négatif, le droit du travail doit s'occuper aussi du travail personnel marginal ou accessoire et faciliter la portabilité des droits sociaux et du travail acquis par les travailleurs tout au long des différentes phases de leur vie.

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne {COM(2017) 797 final} {SWD(2017) 478 final}, qui définit une notion large de travailleur et d'employeur, permet aux États membres de ne pas appliquer les dispositions de la directive aux relations de travail de moins de huit heures par mois (article 1, paragraphe 3), sauf en cas d'absence de détermination préalable des heures de travail (dans un travail atypique selon la demande) reconnaissant, par conséquent, ce type de travail (article 1, paragraphe 4).

Les systèmes de sécurité sociale doivent être réorganisés afin de leur donner une autonomie par rapport au travail effectué et de les financer avec une solidarité générale. Ici aussi, empêcher l'exclusion de ces systèmes des travaux accessoires ou non habituels est nécessaire.

Il semble nécessaire de porter notre attention sur les droits fondamentaux au travail et à la protection sociale dans le contexte de la digitalisation et de la mondialisation de l'économie, du commerce international, de la mobilité des entreprises et des personnes, des transformations des façons de travailler et d'organiser les entreprises.

L'interdépendance constitutionnelle des États de l'Union européenne et le pluralisme constitutionnel au sein de l'Union européenne, dont font partie les normes internationales relatives aux droits de l'homme, sont des mécanismes nécessaires pour construire la solidarité.

L'interdépendance constitutionnelle des États de l'Union européenne signifierait la fin de l'autarcie des Cours constitutionnelles dans l'interprétation et l'application des droits fondamentaux des constitutions nationales respectives. Cela conduirait à une harmonisation constitutionnelle visible à travers les décisions des Cours constitutionnelles.

Le pluralisme constitutionnel est une réalité existante, avec différents instruments juridiques et décisions pour son application : la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les déclarations et les pactes des Nations Unies sur les droits humains.

Il est vrai que la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne s'adresse aux institutions de l'Union et aux États membres uniquement lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union (article 51, paragraphe 1). Elle a une efficacité verticale reconnue mais un manque général d'efficacité directe entre particuliers, sauf exceptions confirmées par la Cour de Justice. Ceci étant, les États membres appliquent fréquemment le droit de l'Union. En Espagne, de manière générale, 80% des réglementations en vigueur ont leur origine dans le droit de l'Union.

D'un autre côté, cette protection constitutionnelle « multiniveaux » doit être régie par le plus haut degré de protection. Selon l'article 53 de la Charte, "[a]ucune des dispositions de la présente Charte ne peut être interprétée comme limitant ou dérogeant aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles l'Union ou tous les États membres sont parties, et en particulier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que les constitutions des États membres ».

Les droits fondamentaux devraient étendre leur protection à la diversité personnelle qui est aujourd'hui au cœur des relations de travail dans un droit du travail applicable aux différentes façons de travailler : les femmes, les groupes ethniques, les groupes de migrants, réfugiés et personnes déplacées, les personnes handicapées, les travailleurs âgés..., qui demeurent des collectifs particulièrement vulnérables et surreprésentés dans les formes de travail atypiques. La diversité personnelle va en s'accroissant sans attendre le développement scientifique, les changements démographiques (Programme des Nations Unies 2030 *Démographie et bien-être*), climatiques, technologiques, éducatifs.

Face à l'inégalité sociale, il est nécessaire de renforcer la valeur et l'efficacité des droits sociaux ainsi que le rôle des différents acteurs du système des relations de travail, y compris les syndicats et les juges. Ces droits doivent garantir un salaire minimum vital, le droit à la liberté d'association, la négociation collective et le « respect » pour les conventions collectives, la participation à l'entreprise, l'égalité de traitement au travail, la sécurité et la santé au travail, la protection sociale des travailleurs et des personnes à leur charge, la réglementation du temps de travail, la protection contre le licenciement, l'accès à la formation et l'apprentissage tout au long de la vie et le droit à la conciliation de la vie privée et professionnelle des travailleurs.

Avant la mondialisation il est nécessaire d'affirmer l'universalité des droits fondamentaux des travailleurs et d'établir des garanties juridiques internationales.

L'accroissement des ressources financières ou encore la coopération solidaire de l'Europe vers d'autres pays du monde est également nécessaire.

Il faut reconnaître la responsabilité publique des grandes entreprises multinationales et mondiales dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, au-delà de la catégorie tenue de la « responsabilité sociale des entreprises », qui évolue sur un terrain vague entre la responsabilité juridique réelle et la responsabilité morale, de réputation, qui garantit seulement sa rentabilité. Les retours de capitaux doivent s'accompagner de retours sociaux destinés à développer la solidarité.

Chapitre 4 – Nouveaux pauvres et réfugiés : les deux pôles de la solidarité en Grèce

Christina Deliyanni-Dimitrakou,

*Professeure de la Faculté de Droit de l'Université Aristote de Thessalonique,
Directrice du Centre de Droit Economique International et Européen (CIEEL)*

I. Introduction

A. Les sens multiples de la solidarité

La notion de solidarité a réalisé un impressionnant parcours. Notion technique du droit romain, au départ, elle a pénétré la biologie, la sociologie et la doctrine politique pour regagner, triomphante, le domaine du droit¹. En d'autres termes, pour être proclamée principe fondamental du droit national, international et européen. Selon Alain Supiot, le terme de solidarité renferme en lui cinq sens différents. Il indique : l'altruisme et la compassion, le sacrifice et l'abnégation, l'échange et la réciprocité, le coopératisme et l'action collective ainsi que le phénomène objectif de l'interdépendance². Ces cinq aspects de la solidarité ne coexistent pas toujours, dans sa version juridique. Qui plus est, leur intensité diffère selon qu'elle se manifeste au niveau national ou au niveau de l'Union.

B. Le caractère altruiste de la solidarité au niveau national et son caractère fortement contributif, dans le cadre de l'UEM

Au niveau national, la notion juridique de solidarité présente, habituellement, un caractère fortement altruiste. Ainsi, d'institution de nature contributive du droit national, la sécurité sociale acquit un aspect altruiste, lorsque son financement cessa d'être exclusivement fondé sur les cotisations des travailleurs et des employeurs. En d'autres

¹ V. A. Supiot, «Introduction» in, idem, (éd), La solidarité. Enquête sur un principe juridique, Odile Jacob, Paris, 2015, S. Mitas, *La solidarité en tant que principe fondamental du droit*, Thèse, (en grec), Thessalonique, 2013.

² V. A. Supiot, «Introduction», op.cit., n. 1.

termes, lorsqu'elle fut renforcée par des fonds publics qui lui attribuèrent une fonction redistributive claire¹.

En revanche, dans le cadre de l'UE, la notion juridique de solidarité présente, par excellence, un caractère d'échange et de réciprocité². En premier lieu, la solidarité constitue la force motrice de l'intégration européenne qui, selon ses fondateurs, ne sera pas réalisée d'un moment à l'autre. Au contraire, elle surviendra progressivement, par l'intermédiaire de la solidarité que créera l'interdépendance des économies³. D'ailleurs, au premier stade de l'intégration européenne, la solidarité opéra uniquement dans les relations entre États membres, car la Communauté ne disposait pas de compétences dans le domaine social⁴. Dans la relation entre pouvoir politique et particuliers, la solidarité opéra plus tardivement dans le droit de l'Union. Elle agit notamment lorsque le traité de Maastricht introduisit dans le droit de l'Union la notion de citoyenneté européenne. La consécration en question permit à la CJUE de lier le droit de circuler librement dans le territoire des États membres avec le droit de ne pas être discriminé pour reconnaître aux citoyens européens inactifs des droits sociaux qui étaient précédemment reconnus exclusivement aux nationaux⁵.

Enfin, le traité de Lisbonne joua un rôle déterminant dans l'établissement du principe de solidarité dans le droit de l'Union. En effet, premièrement, il rendit contraignant un texte tel que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui donne à son 4^e chapitre, portant sur les droits sociaux, le titre de «solidarité». Et, deuxièmement, parce qu'elle introduisit lesdits «îlots de solidarité»⁶. Elle créa, en d'autres termes, dans le texte du TFUE, des chapitres spéciaux qui sont régis par le principe de solidarité et portent sur des domaines tels que l'union économique et monétaire, l'asile et la cohésion économique et sociale. L'élément altruiste existe dans certains de ces chapitres. Néanmoins, il est inférieur à l'élément d'échange et de réciprocité qui domine dans tous les domaines et, notamment, dans l'UEM.

Ainsi, ce n'est pas dû au hasard si les prêts accordés dans le contexte de la crise budgétaire récente par l'Union, la Banque centrale européenne et le FMI à des pays surendettés, comme la Grèce, furent, dès le départ, placés sous un régime de stricte conditionnalité⁷. En effet, ils furent accordés à des conditions budgétaires

¹ V. Ibid n. 1.

² V. Ch. Boutayeb, «La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne», in: Ch. Boutayeb (ed.), *La solidarité dans l'Union Européenne*, 2011, pp. 5-37; P. Hilpold, «Understanding solidarity within EU Law: An analysis of the "islands of solidarity within EU"», *Yearbook of European Law*, Vol. 34, No. 1, 2015, p.p. 257-285; R. Bieber, F. Maiani, «Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen d'asile», *RTDEur.*, 2012, p.p. 295-329.

³ Il s'agit notamment de la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950. La CJUE souligna pour la première fois l'importance primordiale de la solidarité aux affaires C-6 et 11/69, *Commission v. France*, 10 décembre 1969, par. 16 «que la solidarité, qui est à la base de ces obligations de l'ensemble du système communautaire conformément à l'engagement stipulé par l'article 5 du traité que la solidarité, trouve d'ailleurs son prolongement, à l'avantage des États, dans la procédure de concours mutuel prévue à l'article 108 en cas de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre ».

⁴ V. P. Hilpold, *Understanding solidarity within EU Law*, op.cit., n. 4.

⁵ V. pour une présentation de la jurisprudence en question de la CJUE, F. Jacobs, «Citizenship of the European Union – A legal analysis», *European Law Journal*, 2007, p.p. 591-610 ; D. Kostakopoulou, «European Union Citizenship: writing the future», *European Law Journal*, 2007, p.p. 623-646.

⁶ V. P. Hilpold, «Understanding solidarity within EU Law», op.cit., n. 4.

⁷ V. infra

particulièrement strictes qui contraignirent les pays destinataires de procéder à des réformes douloureuses qui ont dissous les structures officielles de l'État social¹ et ont permis le développement de nouvelles formes informelles de solidarité².

C. Les aspects altruistes de la solidarité dans les politiques de l'Union en matière d'asile et de migration

Contrairement à la solidarité au sein de l'UEM, la solidarité dans le cadre de la politique de l'Union en matière d'asile présente des éléments altruistes car elle adopte les visées de la Convention de Genève, de 1951, sur le statut des réfugiés. En d'autres termes, elle vise à protéger toute personne ne souhaitant pas regagner le pays dont elle porte la nationalité parce qu'elle craint de façon justifiée qu'elle y sera poursuivie pour des motifs liés à la race, la religion, l'ethnie, la classe sociale et les convictions politiques.

Mais, alors que dans le domaine de l'asile la solidarité semble à première vue opérer sans problèmes dans les relations extérieures de l'Union, au sein de celle-ci elle apparaît problématique. En effet, d'une part, les pays méditerranéens, tels que la Grèce et l'Italie, sont plus exposés aux flux de réfugiés que les pays du Nord. Et, d'autre part, parce que le régime d'asile européen réserva, dès le départ, aux pays méditerranéens de l'UE une position défavorisée, en stipulant dans la Convention de Dublin et ultérieurement au Règlement de Dublin III (604/2013 EU) que la demande d'asile doit être examinée par le pays par lequel le demandeur d'asile a pénétré pour la première fois sur le territoire de l'UE et où sont conservées ses empreintes digitales³.

L'Union tenta d'éteindre ce déséquilibre. À l'aide d'un train de dispositions qu'elle intégra au TFUE, elle introduisit directement et indirectement le principe de solidarité dans la politique de l'Union en matière de migration et d'asile. De plus, le traité prévoyait formellement à cette fin, à l'article 80 TFUE, que les politiques de l'Union en matière de contrôles aux frontières, d'asile et de migration sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités, y compris sur le plan financier⁴. Toutefois, lorsque l'Europe et la Grèce furent touchées en 2015 par la crise de réfugiés

¹ V. infra

² V. infra

³ V. Art. 6 de la Convention de Dublin du Conseil du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Art 13 du Règlement Dublin III : V : pour une approche critique de ce règlement, M. Mouzourakis, *We Need to Talk about Dublin Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union*, Working Paper Series 105, University of Oxford, Refugee Studies Centre, 2014. <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper>

⁴ D'ailleurs, le respect du principe de solidarité dans l'approche des questions d'asile fut aussi indirectement renforcé par une série d'autres dispositions telles que, par exemple, l'article 74 TFUE qui dispose que le Conseil adopte des mesures pour assurer une coopération administrative entre les États membres et la Commission dans les domaines de la Liberté, de la Sécurité et de la Justice ; l'article 67, paragraphe 2 TFUE, qui dispose que l'Union développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers, et l'article 78 TFUE qui définit les normes de base que doit respecter le système européen d'asile.

la plus dramatique depuis la seconde guerre mondiale, la mise en œuvre de cette disposition se heurta à de graves obstacles.

D. Étude : objectif et plan

La présente étude examine les politiques de « solidarité » que l'UE a appliquées en Grèce à l'occasion des deux crises dramatiques que la société grecque et l'Europe connurent au cours des dix dernières années : la crise budgétaire de 2010, d'une part, et la crise des réfugiés, d'autre part, qui atteignit son zénith en 2015. L'examen portera notamment sur les impacts des politiques de « solidarité » de l'Union sur les structures de solidarité officielles respectives qui opéraient dans le cadre de l'État social en Grèce et la contribution de ces politiques à l'émergence, dans la société grecque, de nouvelles formes informelles de solidarité provenant d'activistes et d'organisations non gouvernementales. Toutefois, la crise budgétaire et la crise des réfugiés ne sont pas des phénomènes uniquement grecs, mais constituent des phénomènes européens directement liés à l'intégration européenne et en affectent le développement ultérieur. C'est donc pour cette raison que dans cette étude nous formulerons également certaines réflexions concernant les mesures qui doivent être prises au niveau de l'Union afin de combler les lacunes que présentent les politiques de solidarité de l'UE et de traiter de façon plus équitable les dangers que créent pour l'Union et les États membres la crise budgétaire et la crise des réfugiés.

II. La solidarité dans le contexte de la crise budgétaire grecque

A. Le problème de la solidarité dans la crise de la dette grecque, du point de vue des politiques et du cadre institutionnel de l'UE

1. La Grèce est exclue des marchés des obligations d'État et les États membres de la zone euro décident de procéder à son sauvetage

Lorsqu'au début 2010 il est apparu clairement que le gouvernement grec n'avait plus accès aux marchés des obligations d'État, les options étaient au nombre de deux : laisser le pays à son sort l'amenant à entrer en défaut de paiement, sous la pression croissante des marchés financiers, ou bien lui accorder des liquidités qui lui permettraient de répondre à ses besoins financiers courants et, progressivement, de récupérer sa possibilité d'accéder aux marchés¹. Les dirigeants de la zone euro furent totalement pris

¹ V. S. Theodoropoulou, Chapitre 2, «Quelle solidarité au sein de la zone euro après la crise grecque de 2015?», in B.Vanhercke, D. Natali, D. Bouget (ed), *Bilan social de l'Union européenne 2016*, ETUI, 2016, p.p. 33-56; G. Morgan, «Greece and the Limits of European Solidarity», *Phenomenology and Mind*, Online Journal of the Faculty of Philosophy, San Raffaele University no 8, pp.50-65, on-line:

au dépourvu et n'étaient nullement préparés à traiter le problème. Cependant, la seconde solution prévalut. En d'autres termes, l'on vota en faveur du sauvetage de la Grèce.

Toutefois, pour que ce sauvetage de la Grèce apparaisse comme l'expression de la « solidarité » et pour contourner la clause de non-sauvetage visée à l'article 125 TFUE, il était nécessaire que son financement présente un caractère collectif¹. Cependant, le problème qui se posait était que, sur la base de la participation proportionnelle qui est en vigueur en UE, le poids de ce financement collectif serait porté par l'Allemagne qui, dès le début, s'était opposée à toute action susceptible de faire de l'Union monétaire une Union de transferts. Ainsi, pour convaincre l'Allemagne de faire preuve de « solidarité » envers la Grèce, cette dernière devait s'engager à procéder à des réformes politiques radicales et à des ajustements budgétaires durs. Ce n'est donc pas un hasard si l'Allemagne a joué un rôle déterminant, tant dans l'établissement du montant qui serait engagé dans les paquets de sauvetage que dans la portée des mesures d'austérité.

Qui plus est, étant donné que le premier paquet était excessivement important - puisqu'il s'élevait à 110 milliards d'euros - tandis que les mesures d'ajustement budgétaire qui l'accompagnaient étaient d'une dureté inédite, le risque d'échec du plan de financement était visible dès le premier instant. C'est pourquoi il fut jugé nécessaire, dans la mesure où la crise était présentée comme un phénomène exclusivement grec, de mettre en place un ensemble de conditions strictes à respecter a priori, chaque fois qu'un paquet de sauvetage était introduit pour approbation auprès des parlements nationaux². En outre, l'Allemagne conditionna son aide à la participation du Fonds monétaire international au programme de sauvetage, aux côtés de la Commission européenne et de la BCE. Le résultat de cette exigence fut la troïka, un dispositif technocratique de garantie des créanciers.

2. Les réformes institutionnelles au niveau de l'Union en vue du fonctionnement de la solidarité pour lutter contre les crises budgétaires

Toutefois, quelques jours après que le sauvetage de la Grèce fut décidé, il devint clair que la crise de la dette ne demeurerait pas circonscrite dans le pays mais devait également toucher d'autres États membres. Ainsi, dans le cadre de la Conférence au sommet des chefs d'État ou de gouvernement qui eut lieu les 7 et 8 octobre 2010, les ministres des finances des pays de la zone euro décidèrent de créer un filet de sécurité financier pour la zone euro, de l'ordre de 500 milliards, montant auquel le FMI ajouterait 250 milliards d'euros. Ce filet de sécurité était composé de deux institutions

<http://www.fupress.net/index.php/pam>; P. Tsoukala, «Narratives of European crisis and the future of social Europe», 48, *Texas International Law Journal*, 2013, p.p. 241-266 ; idem, «Household regulation and European integration: the family portrait of a crisis», 63 *American Journal of Comparative Law*, 2015, p.p. 747-799.

¹ V. S. Theodoropoulou, *op.cit.*, n. 14 p.p. 33-56; G. Morgan, *op.cit.*, n. 14.

² V. S. Theodoropoulou, *op.cit.*, n. 14 p.p. 33-56 ; G. Morgan, *op.cit.*, n. 14.

de sauvetage séparées : le Mécanisme européen de stabilité financière (*EFSM*)¹, d'une part, et le Fonds européen de stabilité financière (*EFSSF*)², d'autre part.

Lors de la réunion des 28 et 29 octobre 2010, le Conseil européen décida de remplacer le Mécanisme européen de stabilité financière (*EFSM*) et le Fonds européen de stabilité financière (*EFSSF*), par un mécanisme de stabilité durable (*ESM*). À cette fin, lors de la conférence au sommet des 12 et 17 décembre 2010, il procéda à un simple amendement des traités, prévu à l'article 46 (6) du traité UE, pour introduire à l'article 136 TFUE une disposition visant à promouvoir l'adoption de mesures positives en vue de renforcer la solidarité entre États membres. Conformément à cette disposition «les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ».

En même temps que ce processus se déroulait, les États membres de la zone euro commencèrent à élaborer le traité international qui constituerait le cadre juridique du Mécanisme (permanent) de stabilité financière³. Ce traité, auquel étaient parties tous les États membres de la zone euro, fut signé le 2 février 2011 et prit effet le 8 octobre 2012. Le Mécanisme européen de stabilité est une institution internationale, régie par le droit international et dont le siège se trouve à Luxembourg⁴. Il dispose d'une réserve de l'ordre de 700 milliards d'euros et d'une capacité d'emprunter de 500 milliards d'euros. Il peut octroyer une aide financière à l'aide de divers instruments tels que, par exemple, des prêts, l'achat d'obligations d'État sur le marché primaire et secondaire en vue de la recapitalisation indirecte des banques. Toutes les aides financières de l'organisme concerné sont soumises à une stricte conditionnalité⁵.

En outre, parallèlement à la constitution du Mécanisme Européen de Stabilité, un nouvel ensemble de règles concernant la gouvernance économique renforcée de l'UE fut adopté. En 2010, les États membres de l'UE décidèrent de créer le «semestre européen» - un mécanisme auquel, après avoir reçu des recommandations de l'Union, tous les pays membres soumettent leurs plans de politique («programmes nationaux de réforme» et «programmes de stabilité ou de convergence») afin qu'ils soient évalués au niveau de l'UE⁶.

¹ Le Mécanisme européen de stabilité budgétaire était un organisme relevant du droit de l'Union, créé sur la base de l'article 122(2) TFUE en vertu du Règlement du Conseil no 407/2010 du 11 mai 2010.

² Le Fonds Européen de Stabilité Financière (EFSSF) a été créé par les Etats membres de la zone Euro à la suite des décisions adoptées le 9 mai 2010 dans le cadre du Conseil Ecofin.

³ Décision du 10 mai 2010 des représentants des gouvernements des États membres de la zone euro réunis au sein du Conseil de l'Union européenne, doc. 9614/10.

⁴ V. A. Koukiadaki, "The legacy of economic crisis for labour law in Europe", in A. Bogg, C. Costello, A.C.L. Davies, *Research Handbook on EU Labour Law*, Edward Elgar Publishing, 2016, p.p. 64-88.

⁵ La compatibilité de l'ESM avec le droit de l'UE et notamment avec la clause de non sauvetage prévue par l'article 125 TFUE a été examiné par la CJUE à l'occasion de l'Affaire C-370/12 Thomas Pringle c. Gouvernement d'Irlande e.a., arrêt du 27 novembre 2012.

⁶ V. K. Leanerts, «EMU and the EU's constitutional framework», *European Law Review*, 2014, p.p. 753-769, A. Koukiadaki, op. cit., n. 20.

Le mécanisme du Semestre européen fut suivi, en 2011, par ledit « pacte pour l'euro plus »¹ ainsi que par le « *Six-pack* », composé d'un ensemble de cinq règlements et d'une directive qui porte réforme du Pacte de stabilité et de développement. En bref, le premier des deux pactes fut adopté au mois de mars 2011 et constitue un accord intergouvernemental qui prévoit la coordination accrue des politiques en matière de compétitivité et d'emploi, pour les États membres de la zone euro et pour le groupe Eurozone « plus ». Le pacte pour l'euro « plus » souligne notamment la flexibilité, la réduction du coût du travail par unité de produit et la décentralisation des négociations portant sur les salaires en tant qu'objectifs en vue de la coordination des politiques.

Le « *Six-Pack* » touche également les États membres de la zone euro. Il est composé d'une directive et de cinq règlements² relatifs au contrôle macro-économique et budgétaire et est entré en vigueur en décembre 2011. Il renforce le Pacte de stabilité et de développement, tant dans son volet préventif que dans son volet correcteur, c'est-à-dire, dans la procédure concernant les déficits excessifs – qui est valable pour les États membres qui ne se conforment pas au critère du déficit ou à celui de la dette publique.

Le « *Two-pack* »³, qui est entré en vigueur au mois de mars 2013, exige des États membres de soumettre leurs budgets nationaux afin qu'ils soient examinés par la Commission européenne qui peut demander des modifications si le budget concerné s'écarte fortement des exigences du Pacte de stabilité et de développement. En outre, en mars 2012, 25 des 28 États membres – sans, donc, la participation du Royaume-Uni, de la République tchèque et de la Croatie – ont signé le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

3. La rupture entre la Grèce et les créanciers en 2015 : le gouvernement grec bat en retraite

À la fin 2014, la majeure partie du plan d'ajustement structurel grec était réalisée. En dépit de la récession inédite que les mesures d'austérité avaient causée à l'économie grecque, la Grèce avait finalement réussi à survivre. Elle était même à 3% du PIB. Mais, alors que tout semblait indiquer que le pire était passé pour le peuple grec, la formation de collaboration entre le parti de centre-droite de Nea Dimokratia et celui du PASOK

¹ V. C. Barnard, «The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective», *Industrial Law Journal*, Volume 41, Issue 1, 1 March 2012, p.p. 98–114.

² Il s'agit notamment: de la Directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres et du Règlement 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro [2011]; du Règlement 1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro; du Règlement 1175/2011 modifiant le règlement (CE) no 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; du Règlement 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques; et du Règlement 1177/2011 modifiant le règlement (CE) no 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

³ Le *two-pack* est composé de règlements entrés en vigueur en mai 2013 savoir: le Règlement 472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière et le Règlement (UE) n° 473/2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

(Mouvement socialiste panhellénique) n'est pas arrivée à un accord avec la troïka lors de la 5^e et dernière évaluation qui aurait permis de déboursier la dernière tranche du plan de sauvetage¹.

Les causes du désaccord qui furent avancées étaient, d'une part, le fait que le gouvernement grec hésitait à adopter certaines des mesures budgétaires supplémentaires s'élevant à un milliard d'euros que lui demandait la troïka, arguant que le Parlement grec refuserait de les passer. Et, d'autre part, le fait que la troïka refusait de respecter la promesse donnée en 2012 selon laquelle elle entamerait les pourparlers en vue de l'allègement de la dette grecque une fois que l'économie du pays présenterait des excédents budgétaires. Il convient, cependant, de noter que les causes plus profondes de ce désaccord étaient d'ordre politique². En effet, elles avaient trait aux pronostics concernant les résultats de l'élection à venir. Selon ces pronostics, en cas d'élection en Grèce, le parti radical, anti-systémique de SYRIZA qui s'était opposé dès le début aux politiques d'austérité de l'Union, viendrait en tête. Ces prévisions se révélèrent correctes. Ainsi, lorsque les exigences de la Constitution grecque concernant l'élection du Président de la République entraînèrent le pays à l'élection parlementaire de janvier 2015, SYRIZA emporta la majorité des voix et forma un gouvernement avec le petit parti nationaliste des ANEL.

Considérant que les mesures d'austérité étaient une grande erreur, le nouveau gouvernement grec annonça, début février 2015, qu'il n'allait pas demander de prolongation du plan de renflouement ni accepter la dernière tranche du plan et qu'il allait poursuivre la solution par l'échange de dettes. Dans les jours qui suivirent, le nouveau Premier ministre, Alexis Tsipras, et le ministre des finances, Yanis Varoufakis, eurent des réunions avec des chefs d'États membres et des officiels de haut rang de l'UE et de la zone euro, pour les convaincre d'accepter cette solution. Toutefois, ces efforts se soldèrent par un échec. Les gouvernements de centre-droite des pays d'Europe du Sud s'opposèrent à l'idée que la Grèce fasse l'objet d'un traitement différent en matière d'allègement de la dette. Même si pareille solution pouvait être avantageuse pour leurs économies, ils ne voulaient pas l'accepter car leurs pays se trouvaient déjà à la fin de douloureux plans d'ajustement structurel et ils craignaient donner à leur peuple l'impression de ne pas avoir suffisamment négocié avec la troïka³.

Le nouveau ministre des finances, Yanis Varoufakis, estimait également que la BCE maintiendrait la liquidité des banques grecques pour que le pays ne se voie pas contraint de quitter l'euro. Mais, les choses évoluèrent différemment. Le 4 février 2015, quelques jours avant l'expiration du 2^e plan de sauvetage grec, la BCE annonça qu'à compter du 11 février 2015⁴, les obligations de l'État grec ne seraient plus acceptées en tant que garantie en vue de l'octroi de liquidités aux banques grecques et que celles-ci, en cas de nécessité, devraient dorénavant s'adresser à l'ELA, jusqu'à ce qu'un nouvel accord soit conclu.

¹ V. sur les événements de la crise de dette grecque après 2015, S. Theodoropoulou, op.cit, n. 14; N. Zahariadis, «Bargaining power and negotiation strategy: examining the Greek bailouts, 2010–2015», *Journal of European Public Policy*, 2017, p.p.675-694; R. Wolf, *Anger, Pride, and Austerity : Explaining Greece's Path t the Abyss*, Paper Presented at the 11th Pan-European Conference, Barcelona, September 13-16, 2017 <https://www.researchgate.net/project/Anger-and-austerity-The-role-of-humiliation-and-anger-in-the-Greek-sovereign-debt-crisis>

² V. Theodoropoulou, op.cit, n.14, p.p. 33-5.

³ V. Theodoropoulou, op.cit., n.14, p.p. 33-5.

⁴ V. https://www.huffingtonpost.fr/2015/02/05/grece-bce-banques-grecques-financement-europe_n_6619190.html

Cette communication créa un climat d'inquiétude chez les gens qui procédèrent à des retraits massifs de dépôts des banques grecques. Dans ces conditions, le 19 février 2015, le gouvernement grec demanda la prorogation du plan de sauvetage pour quatre mois. Les créanciers acceptèrent. Néanmoins, ils exigèrent en échange du gouvernement grec d'élaborer une liste de mesures supplémentaires et de collaborer avec les équipes techniques de la troïka afin de réaliser les objectifs dont dépendait le déboursement de la dernière tranche du plan. Malheureusement, cette collaboration échoua.

Entretemps, la crainte d'une sortie du pays de la Zone euro allait croissant. Il était clair que, si la Grèce était contrainte de quitter l'euro, tous les dépôts auprès des banques grecques seraient convertis en une nouvelle monnaie qui subirait une forte dévaluation entraînant la baisse drastique des actifs des ménages et des entreprises. Confronté à cette réalité, le premier ministre, Alexis Tsipras prit conscience du fait qu'il était nécessaire de trouver une solution de compromis. Mais, ne pouvant pas assumer seul la responsabilité de pareille décision, il préféra proclamer un référendum pour le 27 juin 2015, invitant le peuple grec à répondre s'il était ou non d'accord avec la proposition de compromis que la troïka avait communiquée au gouvernement grec un jour avant. Le Premier ministre estimait probablement que le peuple grec répondrait par l'affirmative à cette question. Mais, les choses évoluèrent différemment¹. Le 4 juillet 2015, jour du référendum, 62% des votants inscrits se présentèrent aux urnes et 62% d'entre eux rejeta la proposition de compromis formulée par la troïka à la Grèce.

Les négociations qui eurent lieu immédiatement après le référendum furent au départ marquées par une collision frontale entre le gouvernement grec et la Commission européenne, la BCE et le FMI. Mais, bientôt, le premier ministre grec fit preuve d'une disposition au compromis. Le 9 juillet 2015, le gouvernement grec soumit aux institutions précitées une nouvelle proposition de sauvetage qui étaient plus ou moins la même que celle qui avait été rejetée par le peuple grec lors du référendum.

À la réunion de l'Eurogroupe du 11 juillet 2015, 15 des 18 ministres des finances convinrent que les mesures proposées par la Grèce étaient insuffisantes. Les seuls pays à ne pas partager cet avis étaient la France, l'Italie et Chypre. Suite à des négociations difficiles, qui durèrent 17 heures, la conférence au sommet de l'euro du 12 juillet 2015 aboutit à un accord sur l'octroi d'une aide supplémentaire de 86 milliards d'euros en échange de l'adoption d'un troisième plan d'ajustement structurel qui prévoyait des mesures b². En sept mois, l'espoir de voir s'atténuer les politiques d'austérité en Grèce était définitivement perdu.

¹ V. A. Guillot, «*Tsipras va soumettre le plan d'aide à la Grèce à référendum* », *Le Monde*, 27 juin 2015 https://www.lemonde.fr/economie/article/2015/06/27/tsipras-va-organiser-un-referendum-sur-le-plan-d-aide-a-la-grece_4662977_3234.html

² https://www.lemonde.fr/economie/article/2015/07/13/crise-grecque-un-accord-unanime-trouve_4681077_3234.html

B. Les incidences des mesures d'austérité sur le système grec de protection sociale

1. Les conséquences sociales des mesures d'austérité

Les mesures d'austérité budgétaires, beaucoup plus dures que celles qui avaient conduit le pays à l'élection parlementaire de janvier 2015, qui furent imposées à la Grèce par le biais des trois mémorandums successifs conclus entre les gouvernements du pays et la troïka, eurent des effets dramatiques sur l'économie réelle. Ainsi, ils furent à l'origine de la récession la plus prononcée et la plus prolongée que la Grèce connut depuis la seconde guerre mondiale¹.

Le 1er mémorandum, qui fut signé en 2010, imposa une coupe dans les salaires des agents de la fonction publique et les pensions et augmenta les taux d'imposition. Cette augmentation n'ayant pas été combinée à une modification sensible de la taille de l'évasion fiscale, la pression fiscale devint encore plus forte. Plusieurs entreprises firent faillite, ce qui eut pour effet une hausse très significative des pertes d'emplois².

Néanmoins, l'objectif de l'assainissement budgétaire poursuivi par le premier mémorandum n'ayant pu être atteint dans son intégralité, la Grèce fut contrainte de signer, en février 2015, un 2^e mémorandum dont le but était de renforcer la compétitivité de l'économie grecque par le biais de la dévaluation interne. Du fait de cet objectif, les mesures législatives réalisant ce mémorandum ont directement touché les salaires des travailleurs du secteur public élargi ainsi que ceux du secteur privé. Le salaire minimal fut réduit de 22%, c'est-à-dire, à 585 euros par mois, tandis que, pour les jeunes de moins de 25 ans, cette baisse s'éleva à 32%³. Cette réforme affecta tous les échelons de rémunération. Ainsi, déplaça-t-elle encore plus l'équilibre des forces en faveur des employeurs et aux dépens des travailleurs.

Bientôt, il devint clair que les droits liés à la citoyenneté sociale étaient dramatiquement restreints en Grèce. En 2013, le taux de chômage grimpa à 27,7% de la population active et, depuis, il demeure stable⁴. Les personnes non assurées ont perdu l'accès aux soins hospitaliers et de nombreux retraités virent leurs revenus issus des pensions passer sous le seuil de pauvreté. Toutefois, ces développements dramatiques ne sont pas uniquement dus à la crise et aux mesures d'austérité adoptées pour lutter contre celle-là.

¹ V. M. Matsaganis, «The welfare state and the crisis: the case of Greece», *Journal of European Social Policy*, 2011, 21 (5), p.p. 501-512 ; idem, *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*, Study Friedrich Ebert Stiftung, 2013, idem, «La crise et l'Etat Social en Grèce: une relation compliquée», in A. Triantafyllidou, R. Gropa, C. Kouki, *Crise hellénique et modernité européenne*, Ed. Kritiki, 2013, p. 229-262 (en grec); Th. Papadopoulos, A. Roumpakis, «The Greek welfare state in the age of austerity: anti-social policy and the politico-economic crisis», in Kilkey, M., Ramia, G. and Farnsworth, K., (eds). *Social Policy Review* 24: 2012 , HYPERLINK "javascript; P. Tsoukala, op. cit n. 14, p.p. 241-266 idem, op. cit, n. 14, p.p. 747-800; Ch. Deliyanni-Dimitrakou, «Les transformations du droit du travail et la crise: les réponses du droit grec », *Lex Social*, Revista de los Derechos Sociales, Volume 6, 2/2015, https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social; A. Koukiadaki, L. Kretsos, «Opening Pandora's Box : the Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece», *Industrial Law Journal*, 2012, p. 276 et s.

² V. M. Matsaganis, *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*, op. cit, n 32.

³ V. M. Matsaganis, *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*, op. cit, n 32.

⁴ V. M. Matsaganis, *The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses*, op. cit, n 32.

Ils sont principalement dus aux lacunes et aux faiblesses qui, depuis longtemps, caractérisaient le système grec de protection sociale.

2. Les traits particuliers du système grec de protection sociale en tant que causes de l'impossibilité pour l'État de lutter contre la crise

La Grèce partage certaines caractéristiques avec les pays du Sud de l'Europe, du point de vue des structures de l'État social¹. L'industrialisation tardive, la guerre civile et la dictature, la prédominance du clientélisme dans la vie politique, le rôle significatif de la famille en tant que dispositif de protection sociale tous ces éléments que nous rencontrons aux pays du Sud de l'Europe caractérisent également la société grecque et expliquent la raison pour laquelle l'État social se développa avec un certain retard dans le pays². En outre, si l'on considère le système grec de protection sociale du point de vue de la typologie des formes d'États sociaux élaborée par Esping-Andersen, l'on constatera qu'il présente un caractère hybride car il emprunte des éléments tant au modèle conservateur-corporatiste qu'au modèle social-démocrate³.

En tout état de cause, dans le domaine des pensions et des autres prestations en argent le système grec de protection sociale suivit le modèle conservateur-corporatiste bismarckien qui est en vigueur dans les pays d'Europe continentale⁴. Ce système fonctionne sur la base de caisses d'assurances qui s'appuient sur l'emploi et offrent une protection uniquement aux travailleurs. Mais, alors que dans des pays comme la France ou l'Allemagne, les caisses d'assurances furent très tôt rationalisées et harmonisées⁵, en Grèce, jusqu'à récemment, elles demeuraient fragmentées. En 2007, la Grèce comptait près de 130 caisses d'assurances qui présentaient d'importantes inégalités entre elles, du point de vue du champ d'application et de la qualité de leurs prestations⁶.

Dans les années 1980, l'on créa en plus en Grèce tout comme dans les autres pays européens du Sud de l'Europe un Système national de santé (ESY) qui fut largement inspiré du modèle social-démocrate de prévoyance sociale des pays nordiques⁷. Toutefois, en Grèce, le système en question demeura incomplet, non seulement parce qu'il fut confronté aux intérêts corporatistes des médecins, mais aussi parce qu'il voulut

¹ V. F. Conti, «L'État social dans l'Europe méditerranéenne: quelques considérations dans une perspective comparatiste », in Axelle Brodiez-Dolino et Bruno Dumons (éds), *La protection sociale en Europe au XXe siècle*, Presses Universitaires de Rennes, 2014 ; p.p. 19-31.

²V. M. Petmesidou. «Is social protection in Greece at a crossroads?», *European Societies*, 2013, p.p. 597-616, idem, *Rethinking Greece: on the past and the future of the Greek welfare state* (2018) <http://www.greeknewsagenda.gr/index.php/interviews/rethinking-greece/6616-petmesidou>; D. Sotiropoulos, « 'Aspect de Babylonie' : interprétations du développement de l'état social en Grèce après la dictature », in D: Venieris, C Papatheodorou, *La politique sociale en Grèce*, (en grec), Hellinika Grammata, Athènes, 2003, p.p. 88-123.

³ V. M. Petmesidou, op. cit., n. 36.

⁴ V. A. Stergiou, *Droit de la Sécurité Sociale*, 3^{ème} édition, Sakkoulas, Athènes-Thessaloniki, 2017, (en grec), p 18.

⁵ V. A. Stergiou op.cit.,n. 39 ; F. Conti, op.cit., n. 36; M. Petmesidou, (2013) n. 36.

⁶ V. M. Petmesidou (2013) , n. 36 ; . A. Stergiou, op.cit., n. 39.

⁷ V. Pesmesidou M, Pavolini E and Guillen, «A, South European healthcare systems under harsh austerity: a progress regression mix?», *South European Society & Politics*, 2014, pp 331-352.

combiner un modèle national, universel de soins de santé avec une multitude de caisses d'assurances qui opéraient dans le domaine de la santé¹.

Tout comme les systèmes correspondants des pays du Sud européen, le système grec de sécurité sociale a commencé à se développer au début des années 1980, lorsque les conflits liés à la globalisation et à la montée du néolibéralisme avaient déjà secoué le monde anglo-saxon. En même temps, le vieillissement de la population, les nouveaux risques sociaux liés à l'emploi précaire, le chômage de longue durée, la pauvreté au travail, les modèles familiaux et les rôles des sexes en pleine mutation, toutes ces évolutions qui exigeaient une restructuration profonde des systèmes de sécurité sociale de pays du Sud de l'Europe, étaient également ressentis en Grèce.

Mais cette réforme était indispensable pour deux autres raisons supplémentaires dans ce pays : d'une part, afin de lutter contre la fragmentation des caisses d'assurances et les inégalités entre elles et, d'autre part, afin d'étendre la protection sociale à certains groupes sociaux défavorisés qui étaient exclus du système². Il s'agit, plus concrètement, des jeunes sans expérience professionnelle, des chômeurs de longue durée et, notamment, des femmes sans emploi, des personnes âgées sans droit à la sécurité sociale ainsi que d'autres groupes sociaux vulnérables. Mais, alors que dans d'autres pays européens, la demande de satisfaire des besoins similaires avait conduit à des réformes législatives importantes, en Grèce, elle buta contre des réactions mouvementées. Ainsi, elle fut abandonnée pour des raisons d'opportunisme politique par les gouvernements qui ont ainsi maintenu les inégalités du système et ont hypothéqué, par leur attitude, l'avenir des générations suivantes³.

En outre, contrairement à ce qui se produisit dans d'autres pays européens, en Grèce il n'a pas été possible de développer ces valeurs collectives qui sont liées à la citoyenneté sociale. Au contraire, l'on cultiva un esprit individualiste ainsi qu'une conception des choses considérées exclusivement du point de vue des intérêts de la famille⁴. Comme dans les autres pays du Sud européen, en Grèce, la famille joua un rôle central dans le domaine de la politique sociale. Plus précisément, elle opéra comme un substitut de l'État social, réunissant des ressources de sources différentes afin de soutenir ses membres.⁵

Jusqu'à ce que la crise économique éclate, dans le domaine du travail grec prévalait le modèle de la famille patriarcale (*male breadwinner*) qui protégeait les chefs de ménage aux dépens des femmes et des enfants. Ce modèle empêche la mobilité sur le marché du travail, contraignant les femmes à demeurer femmes au foyer et les jeunes à rester au

¹ V. M. Matsaganis, «Prerequisites to the revival of the public health care in Greece». in S. Kalyvas, G. Pagoulatos; H. Tsoukas (éds), *From Stagnation to Forced Adjustment. Reforms in Greece 1974–2010*, Hurst, London, 2012, p.p. 133–149.

² V. M. Matsaganis op. cit., n. 32, (2013) ; M. Angelaki, «Policy Continuity and Change in Greek Social Policy in the Aftermath of the Sovereign Debt Crisis», *Social Policy and Administration*, 2016, vol. 50 (2), p.p. 263–278.

³ V. L. Carrera, M. Angelaki, D. Carolo, «Political competition and societal veto players. The politics of pension reforms in Southern Europe», *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2011, vol. 1: 5–31; Featherstone, Papadimitriou, *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, 2008, London.

⁴ V. M. Petmesidou, «Is social protection in Greece at crossroads?», *European Societies*, 2013, p.p. 597–616; P. Tsoukala, op. cit. n.14; (2015).

⁵ V. M. Petmesidou, op. cit. n. 46; Tsoukala, op. cit. n.14, (2015):

foyer familial jusqu'à un âge inhabituellement avancé. Néanmoins, cela présente également un avantage. En protégeant les hommes travailleurs, il empêche le chômage de se transformer en pauvreté¹. Ainsi, les chômeurs et les pauvres constituaient deux classes distinctes, en Grèce. La première incluait les épouses des travailleurs et les jeunes personnes qui habitaient toujours au foyer familial. La seconde, incluait les divers groupes marginalisés des villes et les personnes âgées vivant dans les régions rurales². Cependant, à partir de la crise économique, les choses changèrent. Le chômage ayant augmenté tant pour les hommes que pour les femmes, de nombreux foyers restèrent sans un seul travailleur et se retrouvèrent en situation de pauvreté.

Un autre élément qui caractérisait le système grec de protection sociale était le coût élevé des dépenses sociales ainsi que les déficits financiers importants des caisses d'assurances qui les rendaient non-viables³. En effet, les dépenses sociales augmentèrent très fortement en Grèce au cours des années 1980, lorsque le Mouvement socialiste panhellénique (Pasok) vint au pouvoir⁴. Au cours de cette période, la couverture sociale fut étendue et améliorée, dans les régions tant rurales qu'urbaines. Toutefois, la hausse rapide des dépenses sociales ne fut pas accompagnée de changements dans la qualité et la composition des prestations sociales. La dépendance marquée par rapport aux pensions continua, tandis que la prestation de services sociaux ne fut pas élargie. Au lieu d'instituer des dispositions intégrées dans le domaine de la sécurité sociale, le gouvernement socialiste mit l'accent sur des concessions favorables opportunistes telles que, par exemple, des plans de départ anticipé à la retraite, ou des prestations en espèces, etc., qui favorisaient uniquement certaines catégories professionnelles.⁵ Ces concessions exercèrent une pression significative sur les finances de la sécurité sociale. Dès la seconde moitié des années 1980, le déficit total des caisses de sécurité sociale grecques atteignit 16,7% de leurs recettes et 3% du PIB. Dans ces conditions, la rationalisation du système grec de sécurité sociale et la redistribution plus équitable des prestations étaient une voie à sens unique. À la différence qu'il fallut la crise économique et les politiques des mémorandums pour contraindre les gouvernements grecs à s'atteler à cette tâche.

3. Les réformes du système officiel public de protection sociale durant la crise

La crise de la dette accéléra les réformes dans le domaine de la protection sociale. Sous la pression des mémorandums, l'on entreprit de résoudre le problème de la sécurité sociale en appliquant, d'un côté, des mesures d'ajustement budgétaire contribuant à la réduction des dépenses publiques et, d'autre part, par le biais de mesures structurelles visant à réformer les structures mêmes du système afin d'en assainir les bases⁶.

¹ V. M. Matsagani, *op. cit.*, n. 32, p. 233

² V. M. Matsaganis, *op. cit.*, n. 32, p. 233

³ V. M. Matsaganis, *op. cit.*, n. 32, p.239

⁴ Pendant la période en question les dépenses sociales s'élevèrent du 12% du PIB en 1980 au 22% en 1990 Petmesidou, *op. cit.*, n.37, (2018).

⁵ V. Petmesidou, *op. cit.*, n.37, (2018).

⁶ V. pour les mesures en question A. Stergiou, *op.cit.* n.39, p. 57-206; M. Angelaki, n. 44 ; M.Petmesidou, *op.cit.* n.37.

Parmi les mesures structurelles, la plus importante fut celle concernant l'unification des caisses de sécurité sociale qui avait été timidement lancée avant la crise et, ensuite, avança au niveau administratif. La L. 4387/2016 vint compléter cette entreprise. En effet, elle introduisit l'unification complète du système, premièrement en réunissant les caisses pour n'en créer que deux, l'une pour l'assurance principale (*EFKA*) et l'autre pour l'assurance complémentaire et la prestation unique (*ETEAEP*). Et, deuxièmement, parce qu'elle établit des règles uniques pour toutes les catégories d'assurés, en harmonisant les règles d'accès à la protection, les cotisations et les prestations.

Un autre développement dans le domaine des pensions fut celui de la promotion de la transition du modèle de protection à pilier unique ou « *pay as you go* » (*PAYG*) au modèle à plusieurs piliers (*multipillar system*) dont le premier présente un caractère public et inclut l'assurance principale et l'assurance complémentaire. Le deuxième inclut les pensions professionnelles et le troisième, quant à lui, inclut diverses formes de protection à caractère privé. Il convient, néanmoins, de noter que cette transition fut réalisée en Grèce en pleine récession. C'est pourquoi elle n'a pas pu entraîner des améliorations essentielles. Au contraire, la mise en œuvre de celle-ci devrait résulter en une réduction ultérieure des pensions, pour deux raisons principales. Premièrement, parce qu'elle sera combinée à toutes ces mesures budgétaires qui ont introduit des coupes successives et des réductions du financement public du système des pensions. Et, deuxièmement, parce qu'elle ne sera pas accompagnée de mesures de renforcement des pensions professionnelles du deuxième pilier qui, bien qu'instaurées en Grèce dès 2002, demeurent encore lettre morte¹.

Les dépenses pour la santé ont également fait l'objet de réformes majeures dictées par les mémorandums. L'initiative la plus importante dans ce domaine fut la création, en 2011, de l'Organisme national de santé (*EOPY*), qui intégra les branches santé de tous les organismes d'assurances. L'*EOPY* vise à assurer l'accès équitable de tous les assurés à un système unique de prestation de services de santé et à créer un système unique de soins de santé primaires. Mais, cet objectif étant réalisé dans le cadre d'une politique globale de restriction des coûts des services de santé, elle a inexorablement entraîné un nivellement par le bas de la qualité des prestations.

Un autre problème que le cadre légal de l'*EOPY* n'avait pas résolu était celui de l'exclusion du bénéfice des soins médicaux des personnes qui ne participent pas au marché du travail, c'est-à-dire, des chômeurs. Mais, en 2013, le ministère de la santé a décidé de résoudre ce problème. Ainsi, il instaura le ticket d'accès libre aux services de santé. Il s'agit d'une mesure dont le but était d'accorder aux personnes non-assurées et aux personnes dépendantes de celles-ci la possibilité d'avoir accès aux services de santé primaires². Toutefois, bien que cette mesure fut conçue pour couvrir les besoins de 100 000 personnes non assurées, elle n'a pas pu répondre aux véritables besoins de la société grecque³. C'est pour cette raison que le législateur grec se sentit obligé, en 2016, d'intervenir à nouveau pour assurer l'accès universel de toutes les catégories de la population, qu'elles soient employées ou non, au bien de la santé. En vertu de la L. 4368/2016 (article 33), il a prévu que les groupes non assurés et vulnérables, c'est-à-dire, les chômeurs, les assurés endettés envers les caisses de sécurité sociale, les

¹ V. M. Angelaki, op. cit., n. 44, (2016).

² V. C. Economou, D. Kaitelidou, A. Kentikelenis, A. Sissouras, A. Maresso, *The Impact of the Financial Crisis on the Health System and Health in Greece*, World Health Organization, Geneva, 2014, p. 1.

³ V. C Economou et autres, op.cit., n. 55.

immigrés, etc., auraient désormais le droit d'accéder librement aux structures de santé publiques et auraient droit aux soins médicaux et aux soins de santé¹.

Une autre mesure importante, qui fut adoptée au cours des dernières années en Grèce, dans le cadre de la lutte contre l'extrême pauvreté, est l'instauration du revenu social de solidarité, suivant le modèle du revenu minimum garanti. Cette mesure aurait dû être instaurée il y a plusieurs années déjà. En effet, la recommandation du Conseil n° 92/441 CEE invitait les États membres à promouvoir le revenu minimum garanti en tant que droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine². Malheureusement, la Grèce était le seul État membre de l'Union qui n'avait pas pu répondre à cette demande. Cependant, la crise économique aggrava les carences dans le domaine de la protection et rendit impérative l'instauration de cette institution. Ainsi, l'on constate que la crise n'a pas uniquement eu des effets de déstructuration du système grec de protection sociale. Dans certains cas, elle opéra également comme un motif et un défi pour corriger les faiblesses chroniques de ce système.

4. Les changements du système de protection sociale provenant de la société civile

En tout état de cause, la contribution la plus importante de la crise économique dans le domaine de la protection sociale en Grèce consista dans le renforcement du volontariat, modifiant ainsi significativement le rôle des organisations issues de la société civile. La société civile grecque présentait toujours une image maigre et atrophiée, en raison du clientélisme exacerbé, de la dominance des partis dans la sphère publique et du rôle joué par les réseaux familiaux et parentaux dans la reproduction sociale. Cependant, la crise fit que les choses changèrent. De nouvelles formes de solidarité virent le jour, tandis que les organisations non gouvernementales (ONG) classiques se mobilisèrent également pour prêter main forte aux victimes de la crise³.

Pendant la crise, la solidarité sociale émanant « du bas », adopta deux formes. La première était celle des organisations officielles, c'est-à-dire, des associations de volontaires et des ONG enregistrées. Et, la seconde, fut celle des réseaux et groupes informels d'entraide, non dotés de personnalité juridique et ne souhaitant pas l'acquérir. En comblant le vide laissé par le retrait de l'état de prévoyance, les deux types d'organisations de volontaires contribuèrent fortement au renforcement de la solidarité sociale en Grèce.

Traditionnellement, les organisations officielles de volontaires et, notamment, les ONG, dépendaient de financements publics que les divers ministères leur accordaient, parfois, selon des modalités plutôt opaques. Toutefois, en août 2012, le gouvernement grec gela tous les fonds publics qui étaient destinés à ces organisations. Celles-ci se trouvèrent,

¹ V. A. Stergiou, op.cit., n.39, p.172.

² V. A. Stergiou, op.cit., n.39, p.1 .

³ V. D. Sotiropoulos, *La société civile hellénique et la crise économique* ; Ed : Potamos, Athènes, 2017 (en grec); D. Sotiropoulos, D. Bourikos, « Economic Crisis, Social Solidarity and Voluntary Sector in Greece », *Journal of Power, Politics & Governance*, 2014, p.p. 35-53; Th. Rakopoulos, «Solidarity tensions informality, sociality and Greek crisis», *Social Analysis*, 2015, p.p. 85- 104; idem, «Resonance of solidarity: meanings of a local concept in anti-austerity Greece», *Journal of Modern Greek Studies*, 2014, p.p. 313-317

momentanément, en état de faiblesse. Toutefois, elles ne suspendirent pas leur action : elles changèrent d'objet et d'orientations.

En effet, le besoin d'atténuer les impacts de la crise donna lieu à une augmentation du nombre d'organisations de volontaires en Grèce, tandis que les antennes grecques d'ONG internationales, ainsi que l'Église orthodoxe, se mobilisèrent également pour venir en aide aux personnes dans le besoin. Grâce à la mobilisation de la population grecque, elles purent offrir aux couches les plus pauvres de la population des denrées alimentaires, mais aussi des services médicaux et sociaux. En outre, entre 2010 et 2018, de grandes fondations sans but lucratif fournirent aux ONG des fonds et de l'assistance technique¹.

En tout état de cause, dès le tout début de la crise, les ONG coexistèrent avec des réseaux et des groupes sociaux informels. Par exemple, après 2010, ces groupes informels mirent en place des réseaux d'échanges, dans le cadre desquels l'on commença à échanger des biens et des services moyennant des coupons ou des crédits en ligne. En 2012, il existait au moins 22 réseaux d'échanges de ce type, dans 17 villes². Ces réseaux furent créés par des volontaires. Mais, par la suite, ils ont attiré un public plus large. Ainsi, dans diverses villes de Grèce, des « Systèmes commerciaux d'échanges locaux » furent créés, ainsi qu'une devise locale, le « TEM »³.

Une autre forme de solidarité sociale est celle des réseaux de distribution informels qui furent créés par des agriculteurs afin de contourner les intermédiaires qui achetaient leurs produits à des prix bas afin de les revendre aux épiceries et aux supermarchés à des prix élevés. Plusieurs municipalités cédèrent également des bâtiments municipaux où furent établies des « épiceries sociales » où des volontaires distribuaient des denrées alimentaires aux citoyens qui n'étaient pas en mesure de les acheter⁴.

Dès 2010, les sans-emploi et les travailleurs indépendants, qui avaient cessé de verser leurs cotisations aux caisses d'assurance et, de ce fait, perdu l'accès au système de santé public, commencèrent à s'adresser aux antennes grecques d'ONG internationales telles que Médecins sans frontières et Médecins du monde, pour obtenir des soins médicaux. Dans le passé, ces organisations s'occupaient de réfugiés et de migrants⁵. Mais, depuis que la crise économique a éclaté, elles ont commencé à fournir leurs services à des citoyens Grecs⁶.

En outre, des médecins, soignants et travailleurs sociaux volontaires ont créé des réseaux informels de soins médicaux ainsi que des cliniques montées de toutes pièces, les « Centres médicaux sociaux », hébergés dans des locaux mis à leur disposition par

¹ V. D. Sotiropoulos, D. Bourikos, op.cit. n 59

² V. Ibid

³ V. Ibid

⁴ Th : Rakopoulos, Economie de solidarité officieuse et informelle dans le cadre de la protection sociale secrète de la crise, Sygchrona Themata, 2014, 36 (124) pp. (en grec); idem, "Food cooperativism as labour", in D. Dalakoglou, G. Agelopoulos (eds), *Critical Times in Greece: Anthropological Engagements with the Crisis*, Routledge, 2018, p.p. 202-216.

⁵ V : K. Rozakou, *Par amour et solidarité, Travail bénévole avec les réfugiés à Athènes au début du 21ème siècle*, Editions Alexandria 2018 (en grec).

⁶ V. H. Cabot, "The European Refugee Crisis and the Crisis of Citizenship in Greece", Greek Left Review, <https://greekleftreview.wordpress.com/2016/11/27/>.

les autorités municipales. En 2012, il existait 33 cliniques de ce type dans 29 villes de Grèce. En même temps, les pharmaciens créèrent des « Pharmacies sociales »¹.

Certaines sociétés privées collaborèrent avec des organisations de volontaires pour offrir des denrées alimentaires aux personnes dans le besoin, perturbant ainsi la distinction entre le marché et la société civile. Par exemple, de grands supermarchés se sont entendus avec des organisations de volontaires afin d'approvisionner des cuisines sociales, des refuges, des orphelinats, des maisons de retraite et d'autres établissements philanthropiques. Tous les midis, l'Église orthodoxe offre la soupe, dans le centre d'Athènes et d'autres villes grecques. Des pratiques similaires virent également le jour dans les quartiers les plus pauvres d'Athènes et du Pirée où des volontaires préparent quotidiennement plusieurs centaines de repas.

Depuis 2010, étant donné que plusieurs familles aux revenus faibles n'étaient pas en mesure de financer la préparation de leurs enfants aux examens d'entrée à l'université, ce travail fut assumé gratuitement par des groupes de professeurs volontaires de l'enseignement secondaire, qui créèrent les « écoles sociales d'accompagnement » (*koinonika frontistiria*)².

Mais, comment toutes ces nouvelles organisations de solidarité sociale sont-elles nées et ont pu se développer en Grèce ? De toute évidence, une explication a trait au fait de la restriction de l'État social qui amena les citoyens à occuper l'espace public disponible. Mais, au fur et à mesure que la crise évolua et que des groupes de plus en plus importants de la population étaient touchés, la présence de ces organisations s'établit.

Dans le passé, les ONG étaient étroitement liées à l'État et dépendaient financièrement des ministères. Plusieurs citoyens ne leur faisaient pas confiance en raison des relations clientélistes qu'elles avaient développées avec les instances étatiques. Depuis le début de la crise, les activistes ont voulu aider la population, en gardant leurs distances par rapport au pouvoir étatique. Ainsi, il était normal pour eux d'éviter de fonder des ONG officielles et, au contraire, de créer des groupes informels de solidarité sociale dans diverses régions de Grèce. L'émergence de ces groupes présentait un aspect politique clair. En participant à des organisations volontaires informelles, plusieurs activistes voulurent exprimer leur contestation des politiques gouvernementales et promouvoir des conceptions alternatives en matière de mode d'organisation de la vie sociale et économique³.

Toutefois, alors que les organisations de solidarité sociale officielles s'adressent principalement aux réfugiés et aux migrants, aux groupes ethniques socialement exclus ainsi qu'aux personnes handicapées, les organisations informelles ne protègent pas de catégories spéciales de personnes : elles s'adressent à tous ceux qui ont besoin de protection en raison de la pauvreté ou de leur impossibilité d'accéder aux services de prévoyance sociale⁴.

¹ V : H. Cabot, «Contagious solidarity configuring care and citizenship in Greece's social clinics», *Social Anthropology*, 2016, p.p .152-166.

² V. Jon Henley, «Greece on the breadline: pooling resources to provide an education», 2012 *The Guardian* [tps://www.theguardian.com/world/blog/2012/mar/14/greece-breadline-pooling-education-resources](https://www.theguardian.com/world/blog/2012/mar/14/greece-breadline-pooling-education-resources)

³ V. D. Sotiropoulos, D. Bourikos, op.cit., n 59.

⁴ V. Ibid

Les organisations officielles, d'ailleurs, cherchent à être financées par des fondations sans but lucratif grecques, l'UE et les organismes internationaux. En revanche, les organisations informelles ne cherchent aucun financement : elles s'efforcent de convaincre les volontaires actifs dans leur contexte de consacrer leur temps et leurs compétences à la réalisation des objectifs de l'organisation. Comme l'indiquent les récentes études sociologiques, les organisations informelles actives au sein de la société civile grecque s'appuient quasi-exclusivement sur le travail bénévole¹. Mais, elles incluent également les bénéficiaires de la protection sociale dans le cercle de leurs volontaires, ce qui rend ceux-là socialement actifs et atténue le risque de stigmatisation². Au contraire, outre les bénévoles, les organisations officielles disposent également de personnes qui renforcent leur travail sur le plan financier sans en être membres ou sans travailler en leur sein en tant que volontaires.

Il convient, en tout état de cause, de relever que les organisations officielles et informelles actives en Grèce dans le domaine de la protection sociale ne peuvent en aucun cas se substituer à l'État social qui devra, à un moment donné, être reconstitué. Cependant, la contribution de ces organisations est particulièrement importante car, en étendant leur action auprès de groupes élargis de la population, elles ont permis de développer dans le cadre de la société grecque une conception plus universelle en matière de solidarité sociale qui se manifesta de la façon la plus remarquable en été 2015, lorsqu'éclata en Grèce et en Europe la crise des réfugiés.

III. La crise des réfugiés et les fluctuations de la solidarité

A. Les grands moments de la crise des réfugiés en Grèce

1. L'arrivée des premiers flux migratoires dans un désert, du point de vue des infrastructures et du cadre juridique

Avec ses frontières terrestres et maritimes accessibles depuis les pays des Balkans, d'Afrique et du Moyen-Orient, dès le début des années 2000, la Grèce est devenue la voie d'entrée rapide vers l'Europe pour tout migrant ou demandeur d'asile cherchant à échapper à la violence économique ou politique de son pays d'origine. Toutefois, même si, à l'époque, la Grèce était en croissance économique, son système juridique et ses infrastructures sociales ne lui permettaient pas d'accueillir de façon appropriée les flux migratoires en question. Jusqu'à la fin de la première décennie du 21^e siècle, la responsabilité de l'examen des demandes d'asile incombait à la police grecque³ tandis que l'accueil et le soutien psycho-social des réfugiés étaient exclusivement l'œuvre d'ONG qui déployèrent une activité très importante dans ce domaine⁴.

¹ V. D. Sotiropoulos, D. Bourikos (2014), op.cit. n 59.

² V. Ibid

³ V. P. McDonough, E.Tsourdi, «The “Other” Greek Crisis: Asylum and Eu Solidarity», *Refugee Survey Quarterly*, 31 2012,(4) , pp. 67–100.

⁴ V. H. Cabot, «The Governance of Things: Documenting Limbo in the Greek Asylum Procedure», *Political and legal Anthropology Review*, 2012, p.p. 11-29; C. Rozakou, op. cit., n. 65, (2018).

Toutefois, depuis 2007, un grand nombre de rapports du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés avait dénoncé l'existence de graves lacunes dans la procédure grecque d'attribution du statut de réfugié¹. En janvier 2011, la Cour européenne des Droits de l'Homme condamna la Grèce pour mauvais traitement d'un demandeur d'asile, et pour ne pas avoir fourni à celui-ci les moyens de recours légaux². Quelques mois plus tard, la Cour de Justice de l'Union européenne affirma que les États membres doivent s'abstenir de transférer les demandeurs d'asile vers le pays de leur première entrée en Europe lorsqu'ils constatent qu'ils risquent d'y subir de graves violations de leurs droits fondamentaux. En cas de pareille constatation, les États membres sont tenus de transférer les demandeurs d'asile vers un autre État responsable, ou bien de traiter eux-mêmes les demandes d'asile de ceux-là³. À la suite de cet arrêt, le système 'Dublin' cessa de fonctionner pour une certaine période en ce qui concernait la Grèce.

Une fois suspendu le transfert des demandeurs d'asile vers la Grèce, l'UE intensifia ses efforts pour aider le pays à mettre en œuvre les politiques européennes d'asile⁴. En effet, Frontex - l'Agence des frontières de l'UE - accéléra ses opérations sur le territoire grec. Son premier déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières (*RABITs*) a eu lieu dans la région d'Evros, à la frontière avec la Turquie, pendant la période de novembre 2010 à mars 2011. À la demande du gouvernement grec, d'autre part, le Bureau européen d'aide aux demandeurs d'asile déploya au printemps 2011 sa première opération de terrain, sous la forme d'équipes de soutien (*AST*) tandis qu'un financement d'urgence fut accordé à la Grèce par le Fonds européen pour les réfugiés (FER).

2. La création du système juridique grec en matière d'asile, sous l'empire de la crise économique et de la xénophobie

En 2010, d'ailleurs, alors que la crise de la dette avait déjà éclaté en Grèce, une vaste entreprise de réforme du système d'asile grec fut lancée. Au mois d'août 2010, le gouvernement grec déposa auprès de la Commission européenne un plan national d'action sur l'asile et la gestion des flux migratoires⁵. Ce plan, qui a été actualisé en 2013, incluait la description des actions prévues par le gouvernement grec en matière d'accueil : le nouveau système d'octroi d'asile, l'accueil des demandeurs d'asile, des groupes vulnérables et des mineurs non accompagnés, les centres de détention pré-départ, les refoulements et le contrôle des frontières.

¹ V. UNHCR position on the return of asylum seekers to Greece under the Dublin regulation UNHCR 15.4.2008 point 24 <http://www.unhcr.org/482199802.pdf>

² CEDH, M.S.S. c. Belgique et Grèce ; Requête no 30696/09, Arrêt du 21 janvier 2011.

³ CJUE, N. S. c. Secretary of State for the Home Department et M. E. e.a. c. Refugee Applications Commissioner et Minister for Justice, Equality and Law Reform, Affaires jointes C-411/10 et C-493/10, *Recueil*, 2011 -00000.

⁴ V. [Paul McDonough Evangelia \(Lilian\) Tsourdi](#), op.cit., n. 72.

⁵ V Plan d'action national grec en matière d'asile et de migration ; Communiqué de Presse 3151e session du Conseil. Justice et affaires intérieures. Bruxelles, le 8 mars 2012, p. 8. [Europa.eu/rapid/press-release PRES-12-94 fr.doc](http://www.europa.eu/rapid/press-release PRES-12-94 fr.doc) disponible aussi au site: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_exec_summary /p4_exec_summary en.pdf

En janvier 2011, en outre, la procédure d'octroi d'asile fut radicalement améliorée avec l'adoption de la L. 3907/2011 relative à la réforme du système d'octroi d'asile en Grèce qui institua un Service d'asile autonome et un système d'accueil et d'enregistrement des renseignements et des besoins de tous ceux qui pénètrent en Grèce sans suivre les procédures légales, y compris les personnes qui demandent l'asile. Ainsi, depuis juin 2013, les demandes d'asile sont examinées en Grèce en premier lieu par les bureaux d'asile régionaux qui opèrent comme organes de première instance et, ensuite, par les Commissions d'asile, organes de deuxième instance composés de trois membres. Qui plus est, en vertu de la L.4375/2016, qui affina encore plus le droit grec des réfugiés, les membres de ces Commissions ne sont pas nommés mais sélectionnés par le biais d'un concours public qui est organisé par le Comité d'asile et le Centre national de l'administration publique¹.

La création du Service d'asile et de l'Autorité aux Réfugiés ainsi que leur encadrement par un personnel scientifique spécialisé apte à faire face aux exigences du système d'octroi d'asile, combinée à la décentralisation du système furent des initiatives particulièrement importantes qui bouleversèrent les pratiques remontant à plusieurs décennies dans ce domaine et créèrent les conditions qui permettent de faire état d'une nouvelle ère en matière de politique d'asile grecque². Un point particulièrement important était celui de l'autonomisation de l'évaluation de la question de savoir si un étranger est réfugié. Cette décision a cessé de relever des compétences de la Police grecque et passa entre les mains de commissions indépendantes.

La contribution des juridictions grecques fut majeure dans ce domaine qui, par le biais de décisions-jalons, établirent la conception selon laquelle l'État de droit ne concerne pas uniquement les citoyens de Grèce mais aussi les ressortissants étrangers, les réfugiés, les migrants et les victimes du trafic d'êtres humains³.

Mais, alors que des efforts remarquables furent consentis afin de moderniser le système juridique grec en matière de migration et d'asile, au sein de la société grecque, la crise économique et la montée du parti fasciste de l'Aube Dorée (*Chrysi Avgi*) créèrent un climat marqué par le racisme et la xénophobie qui se manifesta entre 2010 et 2012 par des agressions violentes contre des migrants et des réfugiés, dans les quartiers pauvres d'Athènes et d'autres villes grecques⁴. La question des migrants et des réfugiés devint politique. Ils devinrent l'objet d'un conflit politique multi-facettes. Ce ne fut que lorsque la violence raciste passa outre les limites, avec l'assassinat du musicien grec, Pavlos Fyssas, c'est-à-dire, lorsqu'elle se tourna contre le « moi national »⁵, que le compte à rebours commença pour ses porteurs. La poursuite judiciaire d'Aube Dorée marqua certainement la limite du paroxysme raciste de 2012. Toutefois, le rapport de la société grecque avec les migrants et les réfugiés d'origine afro-asiatique ne semblait pas évoluer sans heurts. Ainsi, en sommes-nous arrivés aux événements de 2015.

¹ M-D Marouda, B. Saranti, *Droits des réfugiés* ; Nokiki Vivliothiki, 2016, p.p. 33-34 (en grec).

² C. Baxevanis, « Le système grec d'asile », in P. Naskou-Peraki, G. Papageorgiou, C. Baxevanis, *Réfugiés et demandeurs d'asile*, Ed. Sakkoulas, Athènes-Thessaloniki, 2017, p.p. 179-239 (en grec).

³ V. Ibid, p. 182

⁴ V. C. Rozakou, «Solidarians in the Land of Xenios Zeus», in D. Dalakoglou, G. Angelopoulos (eds), *Critical Times in Greece Engagements with the Crisis*, Routledge, 2018, p.p. 188-201.

⁵ V. E. Papataxiarchis, « Un renversement majeur: la crise des réfugiés en Europe et le nouveau patriotisme de la solidarité », *Syghrona Themata*, no 132-133, 2016, p.p.7-28(en grec).

3. La crise de 2015

L'année 2015 fut marquée par un énorme déplacement de populations du Moyen-Orient et d'Asie vers l'Europe. La cause primaire, bien que non unique, étant la guerre de Syrie, ce déplacement présentait une portée universelle. La Grèce y fut impliquée dès les premiers instants. Qui plus est, elle la vécut de façon beaucoup plus intense que tout autre pays européen, l'abordant comme une crise au sein de la crise¹.

La caractéristique primaire de ce déplacement de population en était le caractère massif. En effet, de septembre à novembre 2015, plus d'un million de personnes sont entrées en UE en suivant la « voie de la Méditerranée orientale » qui passe par les îles de l'Égée orientale.

Une autre caractéristique de la population déplacée en était l'hétérogénéité. Bien que la majorité des personnes déplacées étaient des Syriens, leur déplacement était accompagné de celui de ressortissants afghans et pakistanais mais aussi de Marocains, de Somaliens et de ressortissants de certains pays d'Afrique subsaharienne.

Enfin, une troisième caractéristique de ce flux de réfugiés en était la portée européenne et internationale. En effet, contrairement aux migrants qui vinrent en Grèce au cours des années 2000-2010, les personnes venues d'Asie et d'Afrique et ayant traversé les frontières grecques en 2015 n'avaient pas l'intention de rester sur le territoire grec². Il est certain que le gouvernement grec nouvellement élu avait abandonné la politique des refoulements en mer Égée, ce qui favorisa le déplacement de ces populations via la Grèce. Cependant, d'autres facteurs contribuèrent à donner un caractère massif à l'entreprise, tels que l'exacerbation de la guerre en Syrie ainsi que la politique des « portes ouvertes » mise en œuvre, à tout le moins au début de la crise, par la chancelière Merkel et certains autres pays³. Tous ces facteurs eurent pour effet que l'arrivée des réfugiés en Grèce était une étape sur leur chemin vers les pays les plus riches d'Europe centrale et du Nord, via le corridor des Balkans.

Par ailleurs, un autre élément qui dota le déplacement des réfugiés de 2015 d'une dimension internationale fut les difficultés insurmontables qui se dressèrent à sa gestion. En effet, la gravité du problème et les faiblesses structurelles de l'État grec dont l'économie était dévastée rendirent nécessaire l'internationalisation du problème. Des organismes internationaux tels que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations, ainsi que des ONG étrangères et des activistes se rendirent dans les îles grecques pour apporter leur aide. Qui plus est, l'accès des autorités centrales aux îles étant difficile, l'on mit en place une espèce de gouvernance humanitaire de la crise où le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés joua un rôle central, ayant entrepris de coordonner, en coopération avec les autorités municipales locales, le travail d'une multitude d'ONG. Le

¹ V. C. Rozakou, « Le passage de Lesbos : crise, gouvernance humanitaire et solidarité », *Syghrona Themata*, no 130-132, 2015, pp. 13-16. (en grec); idem, « Solidarity and Humanitarianism. The Blure Bouderies of Humanitarism in Grèce », *Etnofoor, Solidarity*, volume 29 (2), 2017, p.p. 99-104., C. Baxevanis, « La chronique de la crise des réfugiés : de l'agenda de l'UE sur la migration à l'accord du 18 mai ; La Grèce », *l'Europe et le Monde*, Edition de l'Unité de Recherche pour la politique internationale et Européenne de l'Université d'Egée, 2016, Ed. Papazissi, p.p. 19-25 (en grec).

² V. E. Papataxiarchis, *op.cit.* n. 80.

³ V. A. Hassel, B. Wagner, La « La crise migratoire européenne : défi, menace ou opportunité », *ETUI, Bilan Social de l'Union Européenne*, 2016, p.p. 63-95

travail réalisé dans le cadre de cette gouvernance fut impressionnant. La Grèce gagna la sympathie du monde entier et put, ne fut-ce que provisoirement, atténuer la stigmatisation qu'elle avait subie en raison de son surendettement¹.

Les flux de réfugiés de 2015 marquèrent également profondément la société grecque et changèrent, dans une certaine mesure, la mentalité des gens et leur attitude face à l'Autre². En effet, les conditions dramatiques qui contraignirent les personnes déplacées à quitter leur pays, les graves pertes qu'elles ont subies au cours de leur déplacement, le fait que, souvent, elles ont dû être sauvées en mer : voilà autant d'éléments qui modifièrent l'attitude des citoyens grecs envers elles. L'expression de « migrant clandestin » qui était utilisée dans le passé dans le discours public fut abandonnée³. Le mode irrégulier de passage des frontières utilisé par les personnes déplacées a cessé d'être pris en compte par les autorités municipales tandis que la distinction entre migrant et réfugié devint moins marquée⁴. Le terme de réfugié domina plus ou moins pour désigner l'ensemble des voyageurs en déplacement affluant dans les îles grecques. Qui plus est, contrairement aux migrants de la période antérieure, les réfugiés de 2015 rendirent leur présence plus sensible. En outre, la Grèce n'étant pas leur destination finale, les Grecs ne les traitaient pas comme des étrangers mais comme des personnes dans le besoin. En d'autres termes, ils ressentaient de la solidarité envers elles du seul fait qu'elles étaient des êtres humains. Ainsi, le sentiment de solidarité se substitua, ne fut-ce que provisoirement, à celui de xénophobie qui, quelques années auparavant, avait dominé dans la société grecque⁵.

B. L'UE face à la crise des réfugiés : les fluctuations de la solidarité

1. Généralités

Issue des conflits au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, de la lutte géopolitique en vue de la redéfinition des sphères d'influence en Syrie et à l'Iraq ainsi que de l'entreprise d'une organisation terroriste, telle qu'ISIS, de fonder un État islamique aux frontières de la Jordanie, du Liban et de la Turquie, ce flux massif de réfugiés et de migrants vers l'Europe eut des effets dramatiques sur l'Union et les États membres. Il fut notamment à l'origine de réactions xénophobes et populistes qui affectèrent la situation politique intérieure des pays individuels, il mit à l'épreuve le traité Schengen et les règles de Dublin. En outre, il révéla les insuffisances de la politique étrangère et de la sécurité extérieure de l'Europe.

Toutefois, en novembre 2015, les attaques menées par l'organisation extrémiste ISIS à Paris confirmèrent les craintes des dirigeants européens à propos de la protection des

¹ V. E. Papataxiarchis, *op.cit.*, n. 80

² Ibid

³ Ibid

⁴ Ibid

⁵ Ibid

frontières extérieures de l'UE et rendirent visible le risque d'entrée d'organisations terroristes en Europe par le biais des flux migratoires¹.

La Grèce, un pays surendetté dont les citoyens avaient fait preuve d'une solidarité exemplaire envers les réfugiés au cours des mois précédents se trouva, une fois de plus, dans l'œil du cyclone. Cette fois-ci, elle le fut en raison de son incapacité à appliquer des contrôles stricts aux frontières qui sont, en même temps, les frontières extérieures de l'Union. Compte tenu de cette faiblesse, des pays tels que l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne, la Suède et la France réinstaurèrent provisoirement les contrôles aux frontières intérieures². Les pays du Visegrád déployèrent des actions encore plus agressives. Ils scellèrent leurs frontières, invoquant des raisons de sécurité intérieure et de souveraineté³. Ainsi, un très grand nombre de réfugiés et de migrants fut coincé en Grèce, aggravant ainsi les effets dramatiques qu'eurent sur le pays la crise budgétaire et la crise des réfugiés. Mais, cet acte des pays du Visegrád ne créa pas de problèmes uniquement à la Grèce. Au-delà des effets dramatiques sur le pays, il toucha également profondément l'Union elle-même car elle remit en cause la construction institutionnelle, la force du droit de l'Union et l'entité politique de l'Europe.

2. L'agenda européen de 2015 en matière de migration et les premières tentatives de mise œuvre des réinstallations et des relocalisations

Au départ, l'UE considéra le drame des réfugiés avec sensibilité. Dans l'agenda européen pour la migration, présenté au mois de mai 2015, elle introduisit pour la première fois dans l'ordre juridique de l'Union les notions de réinstallation et de relocalisation interne⁴. Elle proposa ainsi des mesures immédiates et à long terme pour traiter des problèmes créés par les flux migratoires touchant les pays européens de la Méditerranée. Elle prévoit entre autres le triplement des ressources financières affectées à Frontex, la réinstallation de réfugiés et des migrants dans des pays de l'Union européenne selon des critères et des quotas spécifiques, l'activation de la situation d'urgence pour aider les États membres à faire face aux afflux soudains de migrants conformément à l'Article 78, paragraphe 3, du TFUE et le lancement, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, d'une opération en Méditerranée visant à éliminer les réseaux d'immigration clandestine et à lutter contre le terrorisme et la traite des êtres humains, conformément au droit international.

Afin de mettre en œuvre un système européen de réinstallation des réfugiés, déplacés dans des pays non-européens, la Commission adopta en juillet 2015 un programme visant à réinstaller dans une période de deux ans sur le territoire des 27 États membres, 22 504 réfugiés, désignés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Mais, malgré les efforts de l'UE, le bilan de la mise en œuvre de ce programme a été faible. En effet, fin décembre 2016, seulement 13 887 réfugiés provenant de Syrie, du Liban, de Jordanie et de Turquie avaient été réinstallés tandis que les disparités entre les États membres en ce qui concerne l'accueil de ceux-ci étaient frappantes puisque le

¹ V. C. Baxevanis, *La crise de réfugiés en Europe: après le "Printemps Arabe" et l'ombre de ISIS*, Foreign Affairs, The Hellenic Edition, 39, 2016, pp 97-115 ;

² V. A. Hassel, B. Wagner, «La crise migratoire: défi, menace ou opportunité», ETUI, Bilan social de l'Union européenne 2016, p.p. 63-96.

³ V. Baxevanis, *op.cit.*, n. 92; A. Hassel, B. Wagner, *op.cit.*, n. 93.

⁴ Commission européenne, FR Bruxelles, 13.5.2015 FR COM(2015) 240 final.

États membres d'Europe centrale et orientale rejetèrent toute réinstallation sur leur territoire¹.

Le 13 juillet 2016, la Commission européenne publia une proposition de règlement pour un cadre commun de réinstallation à l'échelle de l'UE visant à « garantir aux personnes ayant besoin d'une protection internationale des voies d'entrée en Europe qui soient organisées et sûres »². La procédure en question présupposait l'adoption d'un plan annuel de réinstallation devant prévoir le nombre total maximum de personnes à réinstaller au cours de l'année suivante dans l'ensemble de l'UE. Néanmoins, la décision du nombre de personnes à réinstaller fut abandonnée aux États membres tandis que la détermination des pays tiers à partir desquels la réinstallation devrait avoir lieu fut basée sur la coopération effective des gouvernements de ceux-ci avec l'UE dans le domaine de l'asile et de la migration. Mais, faire dépendre la décision de réinstallation des réfugiés du niveau de coopération de leur pays d'accueil avec l'UE est une solution qui risque de compromettre le principe de partage équitable des responsabilités et d'octroi de protection durable aux réfugiés les plus vulnérables³.

Dans le but, d'autre part, de faire face à la pression migratoire, l'UE adopta en 2015 des mesures de relocalisation visant à permettre de répartir entre les États membres les personnes qui avaient besoin de protection internationale et qui se trouvaient déjà sur le territoire européen. Mais les négociations menées pour l'adoption de ces mesures mirent en évidence des désaccords majeurs entre États membres⁴. Or, malgré le fait que les discussions en question aboutirent en septembre 2015 à une décision commune au niveau de l'Union imposant la relocalisation obligatoire de 120 000 personnes à effectuer dans une période de deux ans après son adoption, le 2 mars 2017 seulement 13 546 relocalisations avaient été effectuées, au total, dont 3 936 au départ de l'Italie et 9 610 au départ de la Grèce. Par ailleurs, parmi les États membres, seules Malte et la Finlande étaient en bonne voie pour satisfaire à leurs obligations alors que certains pays comme la Hongrie, l'Autriche et la Pologne refusèrent de participer au programme et d'autres, comme la République tchèque, la Bulgarie et la Slovaquie, n'y participent que dans une mesure très limitée.

3. L'accord entre l'UE et la Turquie

Un autre volet de la politique de l'UE en matière d'asile et de migrations réside dans la coopération extérieure de celle-ci avec les pays de transit. L'accord entre l'Union et la Turquie, conclu le 8 mars 2016, s'inscrit dans le cadre de cette politique. Entré en vigueur le 20 mars 2016, cet accord repose sur neuf axes majeurs. Les points cruciaux de celui-ci, qui ont suscité de vives contestations⁵, concernent, d'une part, le renvoi de tous les migrants, venus depuis la Turquie sur les îles grecques à compter du 20 mars,

¹ V. D. Ghaliani, «L'Europe face à la crise migratoire: les droits des migrants sacrifiés sur l'autel de la sécurité?», Chapitre 3, in B. Vanhercke, S. Sabato, D. Bouget (éds), *Bilan social de l'Union Européen 2017*, ETUI, 2018, pp. 53-75.

² Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil, COM (2016) 468 final, 13 juillet 2016.

³ Ibid

⁴ Ibid

⁵ V. I. M. Borges, «EU-Turkey Agreement: Refugees, Rights and Public Polic», 18 *Rutgers Race & L. Rev.*, 2017, p.p. 121-143; M. S. Schoenhuber, «The European Union's Refugees Deal with Turkey :A Risky alliance contrary to European Laws and Values», *Houston Journal of International Law*, 2018 p.p. 2-32 <http://vlex.com/vid/the-european-union-s-730537785>; C. Baxevanis 2017, op.cit. n. 80; M-D Marouda, B. Saranti, op. cit., n. 79, p. 222 et s.

et, d'autre part, le « mécanisme 1:1 » selon lequel tout migrant irrégulier arrivé sur les îles grecques sera renvoyé vers la Turquie. En contrepartie, un autre citoyen syrien sera réinstallé sur le territoire européen par le biais du système de réinstallation déjà en place.

Cet accord a été largement débattu par la société civile ainsi que par la doctrine. Plus précisément, plusieurs juristes en ont contesté la validité en invoquant le fait qu'il a été signé par le Conseil de l'UE avec un État tiers sans l'accord préalable du Parlement européen. Le Tribunal de l'UE (TUE) fournit une réponse à cette question. Saisi d'un recours en annulation, il déclara ce dernier irrecevable au motif que la décision de conclure l'accord avait été prise par les États membres et non par le Conseil européen.

Les réactions contre l'accord ont leurs origines dans les doutes sérieux qui ont été exprimés au fil du temps sur la question de savoir si la Turquie peut être qualifiée de « pays tiers sûr ». En effet, d'une part, sa législation a enfreint à maintes reprises l'article 33, paragraphe 1, de la Convention de Genève ainsi que l'article 3 de la CEDH qui consacre le principe de non-refoulement. Et, d'autre part, le pays a une longue tradition de maltraitance des dissidents politiques et des minorités religieuses et ethniques qui explique le grand nombre de condamnations qui ont été prononcées à son encontre par la CEDH¹.

Cependant, la principale cause qui explique la réaction véhémente contre l'accord se trouve dans le fait qu'il permet aux dirigeants des pays européens de transférer leur part de responsabilité en matière de réfugiés et de migrants à des pays tiers tels que la Turquie. Mais ce transfert ne constitue pas une réponse crédible à la crise des réfugiés, car il s'oppose aux principes européens de solidarité et de partage équitable des responsabilités qui sont prévus par les Traités fondateurs, et notamment par l'article 80 TFUE².

4. La réforme du règlement Dublin III : vers un régime moins protecteur, attaché au principe « premier pays d'entrée=pays responsable de l'examen de la demande d'asile »

Le 4 mai 2016, la Commission européenne a présenté ses propositions de réforme du régime d'asile européen commun, en créant un système de répartition des demandes d'asile entre les États membres « plus équitable, plus efficace et plus durable ».

Le projet s'articule autour de trois objectifs : renforcer la capacité du système « Dublin » à déterminer de façon plus efficace un seul État membre responsable de l'examen des demandes d'asile, garantir un meilleur partage des responsabilités entre les États membres et, enfin, lutter contre les abus et empêcher les « mouvements secondaires » des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne en leur retirant les avantages matériels liés à l'accueil³.

¹ V. V. C. Baxevanis, op. cit, n. 80.

² V. C. Baxevanis, op. cit, n. 80.

³ V. M.-S. Vachet, « Proposition de refonte du règlement « Dublin » : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 2018, mis en ligne le 05 janvier 2018, consulté le 09 novembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3382> ; DOI : 10.4000/revdh.3382 ; M. Tissier-Raffin, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 2015 mis en ligne le 16 novembre 2015, consulté le 09 octobre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1519> ; DOI : 10.4000/revdh.1519],

En prévoyant, dans la version rénovée de l'article 6, que déposer une demande de protection internationale n'implique pas le droit du demandeur de choisir l'État membre qui sera responsable d'examiner la demande, le nouveau projet de règlement de Dublin introduit une nouvelle obligation pour les demandeurs d'asile. Il les engage plus précisément à présenter leur demande dans l'État membre de première entrée en cas de séjour irrégulier ou dans l'État membre de séjour en cas de séjour régulier et de soumettre, le plus rapidement possible, tous les éléments et toutes les informations pertinentes qui permettent de déterminer l'État membre responsable de leur demande.

D'autre part, la détermination de l'État membre responsable d'examiner la demande d'asile est strictement encadrée dans le nouveau projet. En effet, celui-ci prévoit que les critères de détermination ne peuvent être utilisés qu'une seule fois. Or, une fois identifié comme responsable d'examiner la demande de l'individu, l'État membre concerné le demeure en principe définitivement, même au-delà du délai d'expiration d'une décision de transfert qui permet, selon le régime actuel, à l'État membre sur le territoire duquel se trouve le demandeur d'asile d'examiner sa demande malgré l'expiration du délai de six mois.

Cette nouvelle limitation qui reconnaît un seul État membre responsable d'examiner la demande d'asile en combinaison avec le maintien du principe traditionnel du système de Dublin, qui considère en priorité comme État responsable celui de la première entrée du demandeur, empêchent celui-ci de contribuer de façon décisive à une atténuation des problèmes graves auxquels sont quotidiennement confrontés dans le domaine de l'asile et des migrations les pays européens qui, comme la Grèce et l'Italie, se trouvent à la périphérie de l'Europe. Ce n'est qu'en cas d'afflux très important de demandeurs d'asile que le nouveau projet de règlement prévoit la mise en place d'un mécanisme correcteur de quotas de répartition, afin de soulager les États concernés¹. Le projet semble ainsi, une fois de plus, s'éloigner des principes et des valeurs de solidarité et de partage des responsabilités entre les États membres. C'est donc pour cette raison qu'il a fait l'objet de sévères critiques par un grand nombre d'auteurs et d'hommes politiques qui ont proposé d'autres solutions et mesures au problème d'asile et des migrations en Europe².

IV. Conclusions et propositions

Les mesures proposées au cours des dernières années en Europe en vue de la gestion efficace et équitable des flux de migrants et de réfugiés s'appuient sur les principes de la solidarité et de la sécurité. Elles visent à introduire des réformes dans les domaines suivants : un premier objectif des mesures proposées consiste en la révision des dispositions du règlement Dublin III qui prévoient que les demandes d'asile sont examinées dans le pays de première entrée et exigent que le demandeur d'asile soit renvoyé vers ce dernier, s'il s'est rendu dans un autre pays de l'UE. La solidarité envers les pays qui subissent des pressions majeures de flux migratoires et l'établissement, notamment, d'un dispositif introduisant la répartition proportionnelle et équitable obligatoire des réfugiés reconnus et des demandeurs d'asile au sein de l'UE sont également d'importantes mesures de réforme. En tant que condition nécessaire à l'approche équitable et efficace de la question des réfugiés et des migrants en Europe,

¹ Article 34 du Projet de réforme du règlement Dublin III

² V. V. M.-S. Vachet, op.cit n. 103; M. Tissier-Raffin, op.cit, n. 103; C. Baxevanis, « L'Union européenne dans une situation d'urgence concernant les réfugiés: 10 + 1 propositions sur l'immigration », Diethnis kai Evropaiiki Politiki, 34-35 2015, p.p. 95-98 (en grec)

nombreux sont les juristes qui ont proposé les mesures suivantes : l'établissement de l'Asile européen de sorte que les étrangers qui demandent l'asile auprès de l'UE soient répartis de façon proportionnelle entre les États membres, la préservation de la liberté de déplacement des réfugiés et des migrants au sein de l'UE, la création d'un dispositif de rapatriement des migrants économiques irréguliers, en collaboration avec l'Organisation internationale des migrations, et le renforcement de Frontex qui serait convertie en système commun de police maritime et en service européen de protection des frontières. Il est cependant nécessaire de relever que toutes ces mesures risquent de dégénérer si elles ne sont pas combinées à des politiques européennes qui viseraient à traiter les causes plus profondes de la crise des réfugiés et à apporter une aide au développement des pays d'origine des migrants et des réfugiés, à condition bien entendu que ces pays reçoivent les citoyens qui ne sont pas acceptés au sein de l'UE. Enfin, l'établissement, par les pays touchés par des flux de migrants et de réfugiés, de plans d'action nationaux qui tiendraient compte de la législation de l'Union en matière de migration et des normes définies par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la CJUE est un préalable nécessaire à une politique d'asile européenne intégrée ainsi qu'à une politique européenne efficace en matière de migration.

Toutefois, alors que les mesures proposées en vue de l'approche équitable et solidaire de la crise des réfugiés et des migrants sont précises et ciblées, les mesures correspondantes qui visent à redéfinir le principe de solidarité dans le cadre de l'UEM sont, en règle générale, particulièrement hésitantes¹. Cette réserve est due, d'une part, au fait que les États membres ne sont pas disposés à transférer à un niveau supranational des fonds substantiels et des éléments de leur souveraineté. Et, d'autre part, au fait qu'ils craignent les risques moraux qu'implique la détente de la discipline budgétaire si les États membres reçoivent une aide financière qui ne relève pas de contraintes budgétaires strictes.

En tout état de cause, l'on a soutenu que les règles budgétaires de l'UE pourraient être réformées de façon à accorder plus de flexibilité au niveau national et à créer les conditions qui permettront d'adopter une politique budgétaire plus adaptée et plus globale, pour l'ensemble de la zone euro. Ainsi, au lieu de viser des indicateurs arbitraires fondés sur le rapport entre le déficit, la dette et le Produit intérieur national (PIN), il serait préférable que la politique budgétaire de l'UE adopte des règles visant à aligner les politiques budgétaires nationales en vue d'atteindre le plein emploi.

Au niveau national, ce but pourrait être atteint en renforçant ou en réduisant la demande afin d'atteindre une inflation tantôt supérieure et tantôt inférieure à celle visée par la BCE. L'on estime que cette politique entraînera une surévaluation ou dévaluation de la vraie parité de change. Ainsi, la situation budgétaire de chaque État membre pourra être déterminée selon la politique budgétaire d'ensemble et l'alignement adéquat des taux de change. Ainsi, les pays dont l'inflation est inférieure à celle des autres États membres seraient invités à mettre en œuvre une politique budgétaire plus extensive que celle appliquée par les pays à inflation élevée. Cette politique permettrait d'adopter des objectifs nationaux différenciés en matière d'inflation qui, toutefois, devraient viser conjointement à atteindre l'objectif des 2% exigés par la BCE.

Bien que les programmes d'assistance financière diffèrent d'un pays à l'autre, l'on a soutenu qu'une orientation keynésienne plus prononcée pourrait permettre une meilleure redistribution des fonds octroyés sous forme d'assistance financière. Ainsi, en autorisant un financement budgétaire plus important, l'on pourrait aboutir à la réduction

¹ V, entre autres, S. Theodoropoulou, *op. cit.* n. 14.

des besoins en matière de recapitalisation des banques et de refinancement de la dette. Toute chose égale par ailleurs, moins il est imposé d'austérité sur les pays en crise économique plus légers sont les impacts négatifs de cette politique sur la vraie économie et plus leur retour aux marchés est aisé.

Parce que, enfin, les mécanismes de négociation collective présentent une capacité de coordination importante, ils peuvent œuvrer conjointement avec les politiques budgétaires afin de promouvoir de véritables taux de change et d'éviter les déséquilibres majeurs au sein de la zone euro.

Chapitre 5 – Perspectives méditerranéennes sur les solidarités en Europe¹

Ota de Leonardis

Professeure à l'Université de Milano Bicocca

I. Avant-propos

Je me propose ici de contribuer à repenser les solidarités en Europe en les regardant de la perspective italienne et sociologique qui est la mienne. Par souci de concision je pars du postulat qu'est connu le corpus des élaborations et discussions sur la solidarité déjà développées grâce à Alain Supiot dans le cadre de sa chaire au Collège de France, et partagé le constat d'une situation sérieusement critique pour ce qui concerne les solidarités en Europe aujourd'hui.

C'est bien l'Italie qui, par ses élections politiques nationales du 4 mars, le programme du nouveau gouvernement et ses premiers actes autour de la question des migrants, a donné à la crise de solidarité en Europe une brûlante actualité en provoquant un saut de qualité vers son implosion.

Mais je ne veux pas rester sur cette actualité, ni céder au sentiment d'urgence ou aux très graves soucis que son analyse pourrait alimenter. Car, je pense, il faut au contraire prendre de la distance et aller chercher plutôt les questions de fond, leurs racines en arrière leurs racines historiques, justement par la perspective italienne.

En effet, on peut chercher les raisons de ce qui se passe aujourd'hui en Italie sur le fond d'un européisme convaincu et diffusé : c'est l'histoire d'une désillusion.

À l'égard de son européisme, je rappelle seulement que l'Italie a été l'un des pays fondateurs de l'Europe où y portait sa propre perspective : a) de l'expérience du fascisme lui venait l'idée des États Unis d'Europe (comme le soutient il *Manifesto di Ventotene*, d'Altiero Spinelli et Eugenio Rossi, écrit en 1941, bien avant la fin de la guerre) ; b) pendant la guerre froide, l'Europe a représenté une perspective capable de concilier la collocation Atlantique du pays et la présence du parti communiste le plus fort de l'Occident ; c) le pays était spécialement sensible à la perspective d'un soutien au développement socio-économique du pays, et encore plus à la promesse de l'Europe Sociale. Ces multiples attentes et investissements sur l'Europe en termes d'aspirations ont sédimenté une posture positive généralisée envers la construction de l'Europe, de la part de toutes les couches sociales et de différentes orientations politiques – y compris de la part du parti communiste italien. Une posture qui s'est maintenue sans doute jusqu'au référendum du 1989 dont la question concernait la volonté de conférer au Parlement Européen « la charge d'élaborer un projet de Constitution Européenne » d'une « vraie Union », et qui a enregistré un taux de participation de 87%, et un consensus de 80%.

C'est donc par rapport à cet européisme qu'il faut mesurer le changement d'orientation envers l'Europe, devenu évident dans les élections qui ont porté à un gouvernement dit

¹ Une première version de cet article a été présentée au Colloque International *Revisiter les solidarités en Europe*, Collège de France, 18/19 juin 2018. Je tiens à remercier les autres participants, avant tout Alain Supiot – et le public aussi – pour les nombreuses suggestions que j'en ai tirées.

« populiste » ou « antisystème », et la profondeur de la désillusion, de la méfiance envers les liens de coresponsabilité « *in solido* », justement solidaire, entre les pays européens.

II. Trajectoire d'une désillusion

Cette désillusion est le résultat d'un processus qui a affecté les solidarités Européennes, dont je retrace brièvement l'histoire, en soulignant trois aspects.

a) Avant tout, c'est la *solidarité institutionnelle à l'échelle nationale*, - déléguée à l'État (de droit) et fondée sur la fiscalité générale - qui a été mise en discussion.

Le début de ce processus est précoce, en Italie : la « crise de l'État Social » est déclarée déjà en 1981, ses « trente glorieuses » étaient officiellement terminées, et l'effritement des systèmes publics de protection sociale avait commencé. Vont ainsi s'affaiblir les sécurités sociales liées au travail, le droit – social et politique – du travail, et les politiques sociales en général. Une histoire dont je connais les affinités avec la France surtout à travers le travail fondamental de Robert Castel à cet égard ¹.

L'effritement des protections sociales procède des réductions parallèles des droits sociaux et des ressources pour les politiques sociales, entre 1990 et 2010, et s'est dramatiquement accéléré avec la « crise » et « l'austérité ». Mais cet effritement, en se traduisant en un désinvestissement dans les services publics dus au citoyen, affecte le système de la solidarité institutionnelle d'une façon plus profonde. Le fait est que le système de protection sociale a représenté en Italie un terrain stratégique pour la mise en place d'un changement de l'architecture institutionnelle de l'action publique en tant que telle. Là aussi, on le verra, l'Italie a une spécificité par rapport à la France dans le fait d'être devenue très tôt une sorte de laboratoire sur la question. Et, bien sûr, ce laboratoire incorpore les mots d'ordre et les instruments normatifs qui viennent de l'Europe avec ses financements, en matière de politiques sociales en particulier.

Je me réfère ici, premièrement, au processus d'alignement au programme du *New Public Management*, et à l'introduction des principes du *managérialisme* à tous les niveaux de l'action publique. Ce processus commence par l'institution de la loi de bilan, 1978, qui est accompagnée par la restructuration de la comptabilité de l'État, et qui passe par la signature du Traité de Maastricht (1992), pour arriver en 2012 à l'insertion dans la Constitution Italienne de l'obligation de l'équilibre budgétaire, auquel va être subordonné le principe de la solidarité nationale basé sur la fiscalité générale et l'universalité des droits sociaux. Dans ce processus les réformes de l'administration publique ont joué un rôle crucial, à partir des « lois Bassanini » (1997/99) : transformation en entreprise du service public, configuration managérielle de son gouvernement (ou plutôt gouvernance), avec son cortège d'externalisation des fonctions publiques, contractualisation, et « efficientisation » (performativité) de l'action publique. Y compris la création du « marché social » – et sur le social – en attribuant un rôle central dans les politiques sociales au « Tiers Secteur » (un mélange entre *non-profit* à l'américaine et économie sociale française).

Deuxièmement, l'architecture institutionnelle est affectée par la décentralisation administrative et financière du public vers les régions et les collectivités locales, et la « localisation » de la gouvernance des politiques en matière sociale qui en résulte provoque la *désarticulation des bases territoriales* de la solidarité institutionnelle de l'État Social. Cette décentralisation a été consacrée au niveau constitutionnel par la

¹ De *Les Métamorphoses de la question sociale* à *La montée des incertitudes*.

réforme du Titre V de la Constitution (2001) qui a introduit justement le principe de subsidiarité. D'un côté, cela correspondait à la promesse de démocratie sociale au niveau local, mais, de l'autre, cela a conduit à ce qu'en Italie on appelle une « décentralisation de la misère », dans la mesure où l'augmentation des responsabilités des gouvernements locaux est allée de pair avec une réduction drastique de leurs financements par l'État. À cela il faut ajouter le poids croissant pesant sur les solidarités familiales – là où la subsidiarité peut arriver jusqu'à l'exhortation « *arrangiati* » (débrouille-toi) – et cette activation forcée des familles fait quelque peu ironiquement ressurgir le trait culturel « familiste » des protections sociales en Italie. Or, la solidarité nationale en résulte désarticulée en territoires et localisée (mais il y a bien la solidarité *rescaled* au niveau Européen aussi : voir plus avant). Son ancrage au « territoire » déclenche de nombreuses tendances à la clôture communautaire de la solidarité autour d'un « petit nous » territorial, identitaire etc. – et rend la solidarité nationale tout à fait imaginaire. Cette clôture a été alimentée par le grand discours sur la « sécurité civile », qui évoluait en parallèle à l'effritement de la sécurité sociale, comme l'a bien montré Robert Castel, canalisant les incertitudes de l'existence vers la peur de l'Autre (qui que ce soit) et son expulsion de « notre territoire ». Une solidarité sélective de ces petits nous, souvent opposés à toute Autorité supérieure, avant tout à l'Europe.

b) Un deuxième aspect du processus qui a conduit à la mise en question des solidarités Européennes peut être repéré au niveau du *vocabulaire*, là où le sens lui-même du mot solidarité est impliqué.

En travaillant sur le champ sémantique du « public », j'avais observé déjà à la fin des années 80 que la référence à la coresponsabilité *in solido* envers le bien commun, envers l'Autre généralisé, en tant que lien politique passant par l'État et le droit, allait perdre en force par rapport au sens d'un engagement personnel envers des autres concrets¹. Autrement dit, la solidarité devient une question concernant la conscience de chacun, une *vertu morale* qu'on peut exercer ou pas, qui renvoie à des liens personnels – régulés par des normes privées, relevant de la sphère de la liberté morale de l'individu. Ce virage accompagnait et soutenait le développement du marché social et du Tiers Secteur, la promotion du volontariat et du bénévolat comme ressources fondamentales de protection sociale, les ressources de la solidarité morale. Sorte de lubrifiant moral de la contractualisation. Et la présence de l'Église dans le social et la culture anti-étatiste du catholicisme italien, ont été réactivées et renforcées, donnant leur marque propre à cette redéfinition de la solidarité. La solidarité devient une affaire de conscience plutôt que d'institution, en trouvant éventuellement un ancrage dogmatique par la référence aux droits humains, la solidarité devenant le corolaire de la communauté des humains en général (un moment topique a été celui des mouvements et des discours humanitaires suscités par les guerres de Yougoslavie, très proches de nous).

Bien entendu, ce virage sémantique accompagne *le protagonisme de la société civile* engagée dans le social, la participation citoyenne, poussée elle aussi par l'Europe. On peut d'ailleurs comprendre que cela soit considéré, généralement, comme une raison d'espoir contrastant avec l'effritement des systèmes institutionnels de protection sociale ; mais, de la perspective italienne on y voit aussi, et surtout, les effets de la moralisation de la solidarité, une dérive vers la fragmentation et la clôture communautaire, et une quête de communauté souvent cimentée par la rancune. Si l'on avait envisagé pour un moment une réactivation des synergies entre solidarité civile et institutionnelle, le déséquilibre entre les deux n'a pas tardé à devenir opposition. Les

¹ De Leonardis O., 1998, *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Milano : Feltrinelli

obligations de la solidarité institutionnelle – représentées par la fiscalité générale – ont perdu beaucoup de légitimité par rapport aux (prétendues) libertés de la solidarité morale exprimée par la société civile dans son engagement pour le social. Ainsi, entre l'une et l'autre ont été coupés les liens de complémentarité qui sont à la base de tout système de solidarité, comme M. Supiot l'a bien montré. Du reste entretemps (dans le cadre de la contractualisation et du managérialisme tantôt évoqués) les citoyens ont commencé à considérer beaucoup d'impôts ou de taxes comme l'achat d'un service, dans une relation privée entre client et fournisseur.

c) Enfin le troisième aspect, qui implique une reconfiguration en même temps sémantique et syntactique (ou institutionnelle) de la solidarité, concerne le principe de justice sous-jacent. Cette reconfiguration peut être résumée dans l'affirmation suivante : la solidarité, il faut la mériter ! Sous l'impulsion de l'Europe le caractère conditionnel des solidarités est devenu de plus en plus stricte et pressant et a pris la force d'un principe de justice valable à tous les niveaux : au niveau micro de l'aide aux personnes les plus démunies conditionnée par leur « activation », mais il est d'autant plus amplifié au niveau européen, là où c'est un pays, comme l'Italie, qui doit mériter l'aide de l'Union. C'est par ailleurs le même principe qui a été et est appliqué aux pays « sous-développés » par les « *donors* », dont l'Europe elle-même. Il y a là un autre aspect de la reconfiguration qui affecte la solidarité : reposant sur un jugement de mérite, configurée en termes de récompense et punition, elle généralise un éthos de la performativité dont le format vient du monde économique. Ou plutôt monétaire et financier : la solidarité est ici un lien entre débiteur et créancier, inscrit dans un bilan. Une solidarité pour ainsi dire « comptable ». Elle fixe un lien d'assujettissement – d'individus et pays faibles et donc débiteurs – où on reconnaît la forme de l'allégeance dont Alain Supiot a parlé. L'Europe pousse aujourd'hui ce caractère conditionnel de la solidarité toujours plus avant ayant lancé le mot d'ordre du *social investment*, là où le critère pour juger le mérite de l'aide qu'on reçoit devient sa rentabilité. On enregistre en Italie (mais pas seulement) une poussée à la « financiarisation du social » - par ailleurs médiatisée en Italie par des formes de gouvernance locale où les Fondations Bancaires jouent un rôle central. S'y donne progressivement à voir une version de la solidarité encadrée par l'*ethos* de l'investissement financier et subordonnée à un calcul de soutenabilité économique-financière, sinon de rentabilité.

En tout cas, de la perspective italienne, la solidarité en Europe, toujours moins une source d'aspirations, en est arrivée à se présenter plutôt comme une source d'obligations, un lien d'assujettissement « froid », justement comptable, budgétaire, financier. Le caractère permanent de la condition de débiteur est difficile à supporter, elle soulève des bas instincts, y compris l'orgueil. Il est facile d'y attacher un sentiment – rationnel - d'injustice, quand il s'agit des citoyens qui doivent continuer à payer, en termes d'austérité, des dettes dont la responsabilité va être imputée à leurs gouvernants – le cas du sauvetage des banques a été révélateur. Pour ne rien dire de la référence aux « bureaucrates de Bruxelles » et par là aux « pouvoirs forts », économique-financiers, dont l'Europe arrive à être considérée le porte-parole. La diffusion en Italie de ce jugement – réducteur, pour dire le moindre – donne toutefois la mesure des conséquences de l'absence de démocratie en Europe, en matière d'économie en particulier.

Bref, en Italie ce processus qui a appauvri drastiquement les systèmes publics de protection sociale en démontant la solidarité nationale ; qui l'a désarticulée par plusieurs lignes de fracture, selon des principes de justice hétérogènes et des autorités

différemment légitimées, différenciée par territoires et communautés ; qui en a transformé profondément le sens, en disqualifiant son sens politique, et en diffusant la solidarité *do it yourself*, qui manque d'un Tiers auquel se confronter pour éviter clôtures et fragmentations et monter en généralité ; qui se présente aujourd'hui comme imposition du haut, de la part de l'Europe, une concession par le créancier au débiteur performant: c'est par ce processus qu'est montée la désillusion envers les promesses de la solidarité en Europe.

III. « Des spectres hantent l'Europe »¹

Le cadre que je viens d'esquisser n'est pas encore complet, au contraire, car le fait que l'Italie est projetée dans la Mer Méditerranée n'est pas un détail. C'est sur le fond de la désillusion que s'est sédimentée, là où le ressentiment fleurit, et c'est là que l'on peut comprendre pourquoi et comment la question migratoire est devenue spécialement chaude en Italie, noyau critique en matière de solidarités en général et en Europe spécialement.

À ce propos je me limite à rappeler les données suivantes : 1) En Italie, l'augmentation des flux migratoires est allée de pair avec l'effritement des protections sociales, jusqu'au *climax* d'une intensification des premiers et de l'austérité, simultanément : là où il est question d'habitation, d'habitat, de travail, école, santé – le terrain du quotidien, propice pour des « guerres entre pauvres »; 2) En Italie, ont recommencé les migrations internes sud-nord, et cela va redevenir un pays d'émigration vers l'extérieur, des jeunes surtout et pas seulement par la « fuite des cerveaux » (en considérant que leur taux de chômage est estimé autour du 35%, moyenne nationale) : ce qui alimente aussi le mythe raciste de la « substitution des races »; 3) Dans la distribution des charges des flux migratoires en Europe, l'Italie a pu mesurer le manque de solidarité, de l'Europe justement qui a admis officiellement cette défaillance. D'autant plus que la plupart de ceux qui arrivent sur nos côtes, s'ils y arrivent, veulent, voudraient, tout simplement « passer » pour aller ailleurs en Europe.

L'impression se forme d'être coincés entre les arrivées des bateaux, du Sud, et les mouvements, au Nord, vers la construction des murs et la fermeture des frontières : les migrants et nous, nous sommes tous bloqués. De là viennent, d'une part, un renforcement de la posture de l'accueil, critique envers l'Europe « forteresse » et qui valorise l'expérience de conditions partagées, par rapport au travail spécialement : « on est tous dans le même bateau » est l'une des métaphores employées ; mais d'autre part, et bien plus agressive, une posture d'expulsion. Bien sûr, celle-ci est alimentée par des réactions – de peur et hostilité – disproportionnées par rapport au nombre des personnes débarquées, et d'autant plus par rapport au nombre des personnes accueillies. Mais on ne peut pas simplement imputer ces réactions aux entrepreneurs de la peur et aux montages politiques, car leurs racines doivent justement être recherchées dans la désillusion européenne qui est à l'origine du ressentiment, de la rancune et de la quête d'un ennemi. Histoire bien connue (ce qui ne la rend pas moins inquiétante).

Cela dit, il me semble qu'il faut assumer ce noyau de migrants, en ce qu'il nous mobilise sur la question de la solidarité. Car les migrations, à part être un phénomène

¹ Je cite ici le titre du Poème de Niki Giannari traduit par George Didi-Huberman, in Didi-Huberman et Giannari N., 2017, *Passer, quoi qu'il en coûte*, Paris : Editions de Minuit, pour reconnaître ma dette envers celui-ci et le livre dans son ensemble, qui m'ont stimulée pour les réflexions qui suivent.

structurel, sont un facteur, ou plutôt un réactif, qui oblige à donner une autre profondeur à la réflexion sur les conditions institutionnelles de la solidarité en Europe.

IV. Pour repenser les solidarités en Europe

À partir de la perspective italienne sur la crise des solidarités en Europe dont j'ai parlée jusqu'ici, je vais enfin me demander comment et sur quoi les repenser, en esquissant seulement quelques points qui à mon avis mériteraient d'être réfléchis et discutés.

1° La question migratoire nous oblige à réfléchir sur les frontières de la solidarité. Ici, la frontière apparaît très importante pour définir l'espace de la solidarité, l'espace de ceux qu'y sont inclus, par clôture et identification et exclusion de l'Autre. Mais cette frontière apparaît en même temps très mobile : elle est la frontière de l'Europe mais aussi de l'Italie, mais aussi de la Turquie, et voilà cette frontière qui se déplace en Lybie, et au Niger... C'est un exemple de ce que Wendy Brown appelle « souveraineté poreuse ». À quel principe de solidarité correspond, si jamais, cet emploi de la frontière en même temps armée et floue ? Comment, sur quelles bases, repenser les frontières du principe de solidarité en Europe ? À ces questions je ne peux pas donner de réponses, car elles impliquent des dynamiques géopolitiques sur lesquelles je n'ai pas de compétence.

Mais il reste qu'il y a un lien entre frontière (et territoire) et solidarité auquel il faut réfléchir.

2° Un deuxième noyau dur concerne la relation entre solidarité et démocratie. On sait déjà que cette relation est double, car si d'un côté la démocratie est une condition institutionnelle de base pour fonder la solidarité sur la discussion publique et l'accord démocratique sur ses raisons, formes et justement frontières ; à son tour l'institution de la solidarité sociale est une condition pour que la démocratie, la participation démocratique à la vie publique, puisse s'épanouir. C'est là, sur cette complémentarité vertueuse que l'Europe Sociale des origines a été pensée. Cependant, on l'a vu, le processus de subordination des protections sociales aux priorités économiques, aux lois du marché jusqu'à l'emprise des « marchés » financiers sur les biens communs à la base de la reproduction sociale, a entraîné la subordination de la démocratie aussi.

Il faut, bien sûr, dénoncer l'affaiblissement et l'instrumentalisation de la démocratie, l'assujettissement du politique, par les puissances économique-financières, mais il faut aussi réfléchir sur comment et sur quoi reconstruire des liens vertueux entre politique démocratique, le social protégé, et l'économie.

Je fais ici seulement l'hypothèse d'une direction que l'on pourrait explorer, d'inspiration polanyienne. L'attention va s'orienter sur celle économie « réelle » qui produit les biens à la base de la vie quotidienne de tous, de la société et de l'économie elle-même – alimentation, énergie, transports, informations etc., y compris services sociaux - et qu'un « collectif » de chercheurs basé à l'Université de Manchester appelle « *Foundational Economy* »¹ ; sur laquelle l'emprise de la financiarisation est forte, et les effets spécialement destructeurs vis-à-vis du social et du politique. Il s'agirait de se

¹ Le *Manifesto for the foundational economy* et d'autres livres et rapports peuvent être trouvés sur le site: <https://foundationaleconomy.com/>. En Italie aussi ce collectif a publié un manifeste : Barbera et al., dir., 2016, *Il capitale Quotidiano. Manifesto per l'economia fondamentale*, Roma: Laterza.

demander comment (re)donner à ces biens un statut de biens communs, publics, par quelles normes et institutions, et par quels processus sociaux. On pourrait s'interroger sur les possibilités et les formes d'une solidarité fondée sur cette économie réelle, opposée à celle monétaire, et même arriver à envisager (ici j'ai à l'esprit le tissu des PME qui caractérise depuis longtemps l'économie italienne) des alliances entre « producteurs » opposés à la logique de la rente financière. Dans la perspective de construire sur des bases nouvelles cette « cité du travail » dont Bruno Trentin a parlé.

3° Un troisième noyau, qui se pose dans la continuité du précédent, concerne la solidarité exprimée par la société civile et ayant une consistance morale. En question ici sont les possibilités et les formes pour contraster les tendances à la clôture communautaire, entre les petits nous, et à la multiplication des frontières, et vice-versa pour en valoriser le potentiel vers la reconstruction institutionnelles des conditions de solidarité.

Les migrations sont un terrain approprié sur lequel approcher la question. La solidarité civile s'exprime ici par le secours en mer, par l'aide volontaire, l'accueil, l'hospitalité diffuse, la protection légale etcetera. Un engagement solidaire extraordinaire et irremplaçable, qui ne freine pas seulement la barbarisation fasciste et raciste mais contraste aussi la logique de la « gouvernementalité néo-libérale » qui – pour le dire avec Foucault – de façon complémentaire à l'investissement biopolitique sur la vie, demande tout autant de « rejeter dans la mort ». Et on le voit tous les jours. Cet engagement se heurte par conséquent aux politiques et pouvoirs des gouvernements qui arment et pratiquent ce rejet, en commettant aussi ce qui a été popularisé en France comme « délit de solidarité ». Le Conseil Constitutionnel en France l'a récemment invalidé, justement, mais la contradiction reste ouverte. Elle nous rappelle le conflit classique d'Antigone versus Créon, et surtout notre histoire Européenne bien plus récente des solidarités envers des gens menacés qui voulaient passer une frontière et chercher une place où vivre.

Jusqu'ici j'ai résumé quelques raisons pour reconnaître dans cet engagement civil le potentiel pour reconstruire la solidarité mais, comme je le disais et comme on l'a vu avant, la solidarité civile qui s'exprime en dehors ou contre un cadre institutionnel est exposée à plusieurs risques de dégradation ou d'impuissance¹. Surtout il faudrait considérer le fait que c'est bien encore la société civile qui s'exprime mais, paradoxalement, par des réactions expulsives, pas pour aider mais pour rejeter. Cette société civile s'exprimant alors elle aussi au nom d'une solidarité bien différente : la solidarité de l'entre nous (« *prima gli italiani* »). Solidarité civile ouverte ou fermée, elles ne sont pas, évidemment, équivalentes. Mais alors il faut que l'on s'interroge sur quel principe et quelle autorité gardienne donneraient légitimité à l'une, disons la solidarité ouverte, plutôt qu'à l'autre ; quel ancrage institutionnel, à un Tiers - et lequel, à quel niveau etc. – aurait l'autorité légitime d'établir avec cette société civile des fins et des normes communes concernant la solidarité ; quelle infrastructure normative pourrait médiatiser la montée en généralité de cet engagement solidaire. Ce sont des questions qui en même temps demandent de repenser un encadrement institutionnel de cette solidarité, et lui (re)donnent une consistance politique. Je m'interroge aussi sur les possibilités d'encourager, et comment, des formes de fédération pour ainsi dire transversales – entre engagements différents et collectifs différents, entre société civile et autorités locales, entre « nous » et « eux », à des niveaux différents, nationaux, européens. Par ailleurs des expériences et initiatives précieuses en cette direction sont

¹ On y retrouve aussi la zone grise des mélanges entre charité et business, dont je parlais à propos de l'affaiblissement du *welfare*.

déjà à l'œuvre, et pas seulement en Italie. J'en arrive à me demander s'il serait possible que les migrations deviennent un réactif qui redonnerait une énergie politique au principe de fraternité à la base de tout système de solidarité.

4° Le dernier noyau pour repenser les solidarités implique la mémoire, et l'histoire. Et le rôle que la culture, les savants, les producteurs de la connaissance (dont nous-mêmes) pourraient jouer dans un processus de reconstruction des solidarités européennes. Leur voix à présent est plutôt faible, me semble-t-il, et là aussi on pourrait envisager de se fédérer. Bien sûr pour alimenter la discussion publique. Le noyau dont je veux parler concerne la coresponsabilité impliquée par la solidarité. À cet égard on peut formuler un parallèle : d'un côté, les contributions sur la solidarité promues par M. Supiot ont donné des points de référence pour repenser, entre autres, la coresponsabilité envers l'environnement, envers la nature ¹. De l'autre côté, la question migratoire nous oblige à mesurer la coresponsabilité par rapport à l'histoire aussi. La force de la solidarité nationale, des systèmes de protection pendant les trente glorieuses en Italie et en Europe, n'a-t-elle pas bénéficié de la prospérité économique dérivée, entre autres, d'un échange inégal avec les pays d'où viennent la plupart des migrations ? Et les effets du changement climatique, pour ne pas parler des guerres déclenchées, en termes de mouvements de populations, n'engagent-ils pas l'Europe et ses pays ? Pour repenser les solidarités en Europe on ne peut pas se passer des coresponsabilités qu'on a envers ces populations qui bougent, et envers les souffrances et aspirations qu'elles portent. Soulever et discuter ces questions est sans doute l'une des tâches qui nous incombent.

L'année prochaine il y aura les élections Européennes : je veux formuler en conclusion le rêve qu'elles soient une opportunité pour commencer à partager la réflexion sur ces noyaux, à en faire matière pour la discussion politique au niveau Européen, en ouvrant un chantier pour la reconstruction des solidarités en Europe.

¹ Supiot A. (dir.), 2018, *Face à l'irresponsabilité : la dynamique de la solidarité*, Paris : Collège de France

Chapitre 6 – L'Europe sociale vue de loin

Antonio Monteiro Fernandes

Professeur à l'Institut Universitaire de Lisbonne (ISCTE)

Les circonstances géographiques et historiques aident à expliquer le titre de cette intervention.

Que ce soit par le fait que le Portugal se situe à l'extrémité du continent, séparé du reste par la grande extension territoriale de l'Espagne et les hautes murailles des Pyrénées, ou par la circonstance qu'on y a trop longtemps vécu sous un régime autoritaire, conservateur et favorable à la médiocrité, le mouvement des faits et des idées qui a caractérisé les premières décennies de la construction européenne a été accompagné par les portugais à distance, comme des phénomènes intéressants mais étrangers au destin du pays.

Je me souviens que, pendant de longues années – jusqu'à la première moitié des années quatre-vingts –, une vaste information statistique et économique, provenant d'une réalité appelée « l'Europe » – qui était en fait composée de six, et plus tard de neuf pays – était largement diffusée, étudiée et utilisée comme référence académique ou comme argument dans les débats politiques nationaux. On lisait que « le taux de chômage européen baissait » ou que « les exportations de l'Europe vers les États-Unis ont augmenté rapidement ». La réalité du Vieux Continent était ainsi réduite – de façon non intentionnelle, bien sûr – à la taille d'un petit groupe de pays, certes économiquement puissants et associés par des intérêts économiques majeurs, mais finalement peu représentatifs de l'immense richesse culturelle et même ethnique qui caractérise, dans son ensemble, cette réalité européenne. Pour ma part, cet exclusivisme à la manière d'un club anglais était une source d'incompréhension et de frustration, des sentiments qui étaient les corollaires d'une envie et d'une ambition forte – une ambition partagée par une large majorité des portugais.

En effet, je crois que, d'une manière ou d'autre, les portugais en général aspiraient à faire partie de ce club – les uns envisageant de nouvelles opportunités commerciales, d'autres sous l'ambition d'améliorer leur qualité de vie, et d'autres, plus simplement, par désir de s'ouvrir au monde et de participer à un projet passionnant – le projet de la construction d'une communauté de nations sur les décombres de deux guerres mondiales qui les avaient divisées avec une violence extrême. La beauté et la séduction de ce projet étaient avant tout dans le fait qu'il ne s'agissait pas d'une simple alliance politique, mais plutôt de l'élaboration d'un large cadre de solidarités entre États, sans définition préalable de limites ou de contraintes, dont la configuration organique pourrait évoluer dans plusieurs sens alternatifs selon la dialectique des relations entre les nations impliquées.

On sait bien que la Communauté économique européenne, depuis sa création, était un projet surtout économique et commercial, conçu pour assurer aux puissances industrielles européennes une extension de la zone ouverte à la liberté des transactions. Pourtant, l'adhésion du Portugal, qui a eu lieu au milieu des années 80, correspondait à des motivations collectives plus profondes et dont l'objectivité n'était pas absolue. La liberté de circulation des capitaux, ou les droits d'établissement ou de prestations de

services dans un grand marché européen n'ont pas été décisifs. Pour la modeste économie portugaise, ce serait déjà suffisant d'avoir de nouvelles facilités de circulation des personnes – c'est-à-dire pour la traditionnelle émigration de main-d'œuvre – et peut-être des possibilités de bénéficier des bas salaires pour obtenir un transitoire avantage compétitif dans certains secteurs d'activité, tels que la construction. L'accès des producteurs portugais au grand marché unique n'était certainement pas la principale motivation économique de l'adhésion.

D'une part, la classe politique, les agents économiques et la majorité de la population ont assumé la conviction que l'entrée dans la Communauté constituerait un puissant facteur de développement économique et social pour le Portugal, tout en apportant une inflexion positive dans le développement du projet initial. Cette inflexion serait imposée par l'adhésion des trois pays méridionaux – Grèce, Espagne et Portugal – qui introduisait le besoin de politiques de cohésion économique et sociale. L'entrée de ces pays moins avancés du point de vue économique dans un groupe auparavant dominé par des puissances industrielles ou tertiaires aurait des conséquences immenses sur le développement du projet européen.

En effet, les nouveaux risques de « dumping social », mettant en péril la fluidité de la concurrence économique, ont mis en évidence la nécessité d'investir massivement dans le développement économique et social de ces nouveaux membres pour les rapprocher du niveau des autres. La stratégie de « cohésion économique et sociale », contrepartie de l'élargissement du marché interne, constitue ainsi une ramification des objectifs économiques du premier moment : il s'agissait de chercher à « nettoyer » le marché sans introduire de mécanismes d'obstruction ou de répression, c'est à dire, en observant les libertés économiques essentielles.

D'autre part, parallèlement à cette motivation stratégique, très claire de la part des autorités portugaises et comprise par les partenaires européens, un facteur de nature moins objective, enraciné dans l'ancienne vocation cosmopolite du peuple portugais, a aussi joué dans le sens d'un fort engagement collectif vis-à-vis du projet d'adhésion. L'aspiration à franchir les frontières et à l'ouverture aux réalités du monde, à partir des dimensions étroites d'un territoire coincé entre celui d'un autre pays et la mer, explique aussi bien les navigations du XVe siècle que les migrations des XIXe et XXe siècles.

Les derniers chiffres des études d'opinion montrent que quatre portugais sur cinq sont satisfaits de l'appartenance du pays à l'Union européenne. Des circonstances qui n'ont rien à voir avec des stratégies politiques élaborées – je pense à la liberté de passage aux frontières et à la commodité de l'utilisation d'une monnaie commune – pèsent énormément sur cette large acceptation. Et cela devrait faire réfléchir les décideurs européens. Les limites de la souveraineté, le poids de la bureaucratie bruxelloise ou encore l'ingérence des réglementations européennes dans la vie quotidienne des citoyens sont-ils les principaux facteurs du désenchantement avec lequel la construction européenne est aujourd'hui envisagée par tant de personnes ? Ou ce désenchantement est-il une conséquence du spectacle qu'offrent les différents dirigeants et forces politiques, d'une concentration obsessionnelle sur les intérêts nationaux particuliers et de l'absence d'idées et de projets véritablement associatifs et agrégateurs ?

En regardant maintenant d'une perspective plus globale l'impact de l'entrée des pays du Sud dans la Communauté économique européenne, il est donc nécessaire de reconnaître

que cela a entraîné une inflexion du projet européen lui-même. Le rôle décisif de Jacques Delors dans le processus de cette inflexion doit être reconnu. Il s'est traduit par l'introduction d'une nouvelle sensibilité à l'idée que : ou bien la construction de l'Europe incorporerait une dimension sociale importante, ou elle deviendrait tôt ou tard impraticable.

Avec l'Acte unique et la Charte sociale de 1989, la notion normative d'un « modèle social européen » commence à gagner substance, et la nécessité d'une « dimension sociale » s'installe dans le débat européen. La coïncidence de cette inflexion politique et la mise en jeu des fonds structurels au profit des trois pays du Sud, avec d'énormes conséquences sur l'environnement des affaires et le développement des infrastructures, ont rendu la question de la « dimension sociale » particulièrement sensible dans ces pays – et peut-être surtout au Portugal.

Le cas de ce pays est particulier car, en ce qui concerne la réglementation des conditions de travail, la législation nationale, le produit d'une période révolutionnaire et d'une action modérée de « normalisation » démocratique, était déjà considérablement développée et avancée en termes comparatifs. L'adhésion à la Communauté au milieu des années 80 n'a rien apporté de nouveau dans ce domaine.

Ce n'est que dans les années 1990 que certaines mesures sur des matières spécifiques, telles que l'égalité et la non-discrimination, le temps de travail, la sécurité et la santé au travail, la protection de la maternité et la parentalité, parmi d'autres, ont eu une influence innovatrice, bien que limitée, sur la législation sociale Portugaise.

Je crois d'ailleurs que les efforts dans le sens d'un certain développement de l'intervention communautaire dans la définition de normes sur les conditions de travail ont toujours trouvé un accueil positif de la part des autorités et des partenaires sociaux portugais. Et cela signifie quelque chose, puisque certaines entreprises portugaises ont été condamnées en tant que bénéficiaires d'avantages compétitifs fondés sur le coût de la main-d'œuvre et, en tant que tel, accusées de "dumping social".

D'une manière ou d'une autre, on pense que la persistance du particularisme normatif en termes de conditions de travail - aujourd'hui beaucoup moins justifiable face aux nouveaux Traités - est une faiblesse essentielle qui se cache au sein de la notion même d'« Europe sociale ». Il n'y a en effet aucune « Europe sociale » : il existe une « Europe économique et commerciale » qui tolère, dans une certaine mesure, des concessions sociales communes dans la mesure où elles servent ou du moins ne compliquent pas l'environnement des affaires. Peu importe le point de vue où nous nous plaçons, même sur le plan idéologique. Il est indéniable que l'absence de normes communes en matière de relations de travail - et je ne parle pas du salaire minimum, qui pose des problèmes particuliers - crée des difficultés au développement de la concurrence et à la fluidité des transactions. Mais d'une part, ces difficultés ne suffisent pas à surmonter les risques (économiques et politiques) qui sont supposés exister si les règles du droit social sont reconfigurées au niveau européen. Par ailleurs, l'absence de normes communes dans ce domaine sert les intérêts commerciaux de nombreux agents économiques.

Par ailleurs, chacune des grandes puissances économiques associées dans l'Union, au cours des processus de négociation de nouveaux régimes - aujourd'hui, hélas ! presque inexistante – cherche à imposer son modèle particulier, ou certaines de ses

caractéristiques. Cela exprime non seulement le « nationalisme juridique » qui est favorisé, voire imposé par les traités, mais même un « expansionnisme juridique » qui est, à la fois, un élément caricatural de la concurrence intra-européenne et un symptôme de l'égoïsme nationaliste qui infecte le moment actuel de l'Union. Ce phénomène s'inscrit dans un cadre plus vaste. Après un demi-siècle d'existence, l'effort « agrégateur » des institutions européennes justifie un bilan plutôt médiocre. Très peu a été fait pour construire une culture européenne, une conscience européenne, une "émotion" européenne, un sentiment d'appartenance collective, la notion même "d'intérêts européens communs". Les insuffisances de cette intégration culturelle se reflètent également dans les conceptions et les pratiques juridiques.

Dans le domaine du droit social, l'hypothèse de construction de standards européens sur les conditions de travail est souvent contestée sur la base de considérations salariales, notamment en ce qui concerne la possibilité de fixer un salaire minimum européen. En fait, il y a plusieurs raisons pour considérer cette possibilité comme irréalisable ou sans conséquence utile – à commencer par la diversité des conceptions du salaire minimum. Le niveau de satisfaction des besoins auquel correspond cette notion n'est pas le même, par exemple, en France et au Portugal. Le salaire minimum européen aurait dû aligner par le bas et donc devenir inutile.

Mais les règles sur l'utilisation de la force de travail et la mesure de leur compensation économique sont des choses différentes et peuvent être traitées séparément. Cela ressort clairement des traités eux-mêmes : si la compétence communautaire en matière de salaires est exclue, pratiquement tout le contenu des systèmes de droit du travail est ouvert à des interventions au niveau européen.

On dira que ces compétences ont été mises à profit et que le rapprochement des législations nationales dans un certain nombre de domaines a déjà été réalisé grâce à un certain nombre de directives et d'accords sociaux importants. En fait, il s'agit de mesures fragmentaires et non articulées, définies sous l'impulsion de l'actualité économique ou des thèmes les plus à la mode, sans aucun plan global susceptible de traduire une stratégie législative définie ou un projet de standardisation. D'ailleurs, la profusion des exceptions et des dérogations, expression claire des particularismes qui se sont confrontés dans la négociation des directives, réduit considérablement la portée de ces mesures en tant que moyen de rapprochement des législations nationales.

D'autre part, l'expérience montre que la technique des déclarations de principes – sous la forme de « charte de droits », etc. – est, en elle-même, insuffisante, en raison du manque de capacité contraignante, pour générer un véritable standard européen pour ce qui est de l'utilisation de la force de travail. Ces documents, bien que méritoires par l'effort de consensus qui s'y matérialise, finissent par prendre une valeur symbolique et éphémère, marquant des moments particuliers de l'évolution des états d'esprit dans les leaderships européens, mais pas de véritables progrès sociaux.

En tout cas, je ne partage pas le désenchantement, voire le scepticisme avec lesquels le « socle européen des droits sociaux », adopté l'année dernière à Göteborg, a été généralement accueilli.

Il est vrai que l'ensemble des droits sociaux établis semble relativement pauvre comparé, par exemple, à celui que la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe

consacre – cette Charte qui est expressément mentionnée dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en tant que référentiel des droits sociaux fondamentaux à prendre en compte.

Mais si nous prenons au sérieux le préambule du « Socle européen », il faut reconnaître que son but est beaucoup plus que celui d'une simple proclamation aux peuples d'Europe. Il incorpore, en fait, l'intention visible d'agir en tant que dispositif de modulation des politiques législatives nationales, dans le sens de la formation de standards dans les domaines considérés. Ce qui est incertain, c'est que ce développement puisse effectivement avoir lieu. Cela dépend, tout d'abord, des volontés politiques qui, dans ce domaine, ont toujours eu des difficultés à converger. En ce sens, le Brexit peut être affirmé comme une opportunité. Le départ d'un pays qui, en ce qui concerne les matières sociales, a toujours été un outsider et, en quelque sorte, un protagoniste de la longue histoire d'incapacités et de passivités des institutions européennes dans ce domaine - ce départ n'est pas nécessairement une mauvaise nouvelle.

Mais la difficulté de transposer dans la loi nationale la reconnaissance internationale des droits sociaux fondamentaux plonge ses racines dans la culture juridique dominante. La consécration formelle de ces droits par des conventions internationales juridiquement contraignantes pour les Etats qui les ratifient n'empêche pas que leurs textes continuent à être considérés comme des déclarations solennelles ou des normes programmatiques, sans que cela implique des obligations réelles et concrètes pour ces États.

C'est le cas bien connu de la Charte sociale européenne, dans l'une ou l'autre de ses deux versions. Son texte, complété par la jurisprudence abondante et laborieuse du Comité européen des Droits sociaux, offre un vaste programme d'action législative dans les différents domaines de la politique sociale, parfois avec un degré élevé de densité et de praticité. Le système exotique de ratification « à la carte » que la Charte elle-même a créé devrait assurer la fermeté des engagements pris par les États contractants.

Cependant, à la fois sur le plan politique et académique, la Charte est généralement considérée comme un document important de nature « doctrinale », voire comme une « source d'inspiration » pour l'interprétation d'autres documents par la Cour de Justice, mais non comme un programme contraignant d'action législative ou comme une référence nécessaire pour l'activité judiciaire elle-même – ce qui serait un corollaire du fait qu'elle oblige les Etats souverains dans toutes leurs dimensions.

Il semble donc que, dans le contexte des relations internationales conventionnelles, il faut distinguer entre les compromis "hard", ceux de nature économique, commerciale ou politique, et les compromis "soft" qui concernent la situation et les conditions de vie des citoyens. Cela ressort d'une culture juridique très proche de la culture économique dominante.

Cette distinction entre compromis « hard » et « soft » a eu une illustration presque graphique dans l'expérience de la crise financière et économique que le Portugal a traversée au cours des années 2010/2015. Les engagements pris par le gouvernement portugais par la signature d'un « memorandum of understanding » avec la soi-disant « troïka » – qui était dominée par deux institutions de l'Union – ont complètement survolé certaines obligations résultant de la ratification de la Charte sociale européenne (que, d'ailleurs, personne n'a mentionnées pendant le processus) et, selon une opinion

juridique autorisée, a ouvertement contredit certains principes établis par la Constitution – avec la couverture complaisante de la Cour constitutionnelle.

Quoi qu'il en soit, il serait intéressant et éclairant de faire le bilan de tous les engagements pris par tous les États membres de l'Union en matière de droits sociaux, notamment sur la base des conventions de l'OIT et de la Charte sociale européenne, dans n'importe quelle version. Beaucoup de contenus de ces conventions impliquent des obligations de légiférer dans un certain sens, et d'assurer l'efficacité des règles, un peu à l'image des directives européennes. Un tel bilan permettrait certainement de constater que les « acquis sociaux » européens - si tous leurs éléments pouvaient être reconnus comme ayant leur propre valeur juridique - dépassent de loin les dimensions assez modestes du droit social communautaire.

Chapitre 7 – Brexit et régression du Royaume-Uni

hors de la solidarité avec l'Europe ?

Mark Freedland

*Professeur émérite de droit du travail
à l'Université d'Oxford*

I. Introduction

Lorsque je fus invité, il y a bientôt six mois, par le Professeur Supiot à préciser le titre de mon intervention, j'ai choisi de l'intituler « Brexit et régression du Royaume-Uni hors de la solidarité avec l'Europe ? » ; et vous avez sûrement remarqué que j'ai mis un point d'interrogation à la fin, manifestant ainsi apparemment un doute sur la question de savoir si la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne implique une régression de la solidarité de celui-ci avec l'Europe. Vous auriez pu imaginer que j'allais la traiter comme une question controversée et utiliser cette intervention pour aborder cette controverse.

Entre temps, j'ai moi-même parfois du mal à me souvenir des raisons pour lesquelles j'avais ajouté le point d'interrogation, car il me semble difficile de mettre en doute le fait que le Royaume-Uni est entraîné dans une certaine mesure, dans un mouvement de régression en termes de solidarité avec l'Europe. J'ai néanmoins fini par voir dans cette régression un phénomène complexe et à long terme, plutôt qu'un mouvement simple et soudain ; et le vrai but de cette intervention est de rendre compte de cette complexité qui est inscrite dans un long processus, afin d'envisager, de la manière la plus optimiste possible, un possible renouveau de cette solidarité dans le futur.

En guise de réflexion préliminaire, permettez-moi de dire quelques mots sur ce que j'entends par « la solidarité du Royaume-Uni avec l'Europe », et comment elle se rapporte à la notion générale de « solidarités en Europe » qui fait l'objet de ce colloque. Avant toute chose, je présente ma propre définition de travail pour « la solidarité » ou « les solidarités » : à mon sens, celles-ci consistent en un ensemble d'engagements à partager des intérêts, des valeurs et, au moins jusqu'à un certain degré, une identité ; et ces engagements comportent des éléments concernant la justice sociale et l'inclusion sociale.

C'est une définition qui me semble applicable à la fois aux « solidarités en Europe » et à « la solidarité du Royaume-Uni avec l'Europe » : cependant, nous devons rester conscients d'une certaine divergence fondamentale entre les notions de « solidarité » utilisées dans les deux contextes différents. Je pense que « les solidarités en Europe » se réfèrent à un ensemble ou différents ensembles d'engagements qui sont partagés *à l'intérieur de l'Europe*. En revanche, l'idée précise de « la solidarité du Royaume-Uni avec l'Europe » comporte, au moins partiellement, des connotations relatives au *positionnement extérieur* du Royaume-Uni par rapport à l'Europe.

Cette dualité entre solidarité interne et solidarité externe est au cœur de l'ensemble des problèmes que mon intervention vise à aborder. J'examinerai la question de « Brexit et régression du Royaume-Uni hors de la solidarité avec l'Europe ? » en me référant à cette dualité et en examinant d'abord le passé et le présent de la relation tendue qu'entretient le Royaume-Uni avec l'UE (I), avant d'essayer de projeter cette relation dans le futur (II).

II. Du passé au présent

Il s'avère que l'idée de solidarité fournit une optique étonnamment puissante pour considérer l'histoire des relations du Royaume-Uni avec l'Union européenne, particulièrement lorsque celle-ci est focalisée et aiguisée par la distinction entre solidarité interne et solidarité externe. (Dans ce contexte, j'emploie la formule « Union européenne » comme incluant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne auxquelles elle s'est substituée.)

Nous pouvons l'utiliser pour comprendre la signification de la proposition fondatrice de Winston Churchill, notre célèbre chef d'état pendant la deuxième guerre mondiale, en vue de la formation des « Etats-Unis d'Europe », dans son fameux discours de Zurich en septembre 1946. La proposition est largement et à mon sens correctement vue comme identifiant Churchill comme l'un des pères fondateurs de l'UE, mais il y avait une controverse quant à savoir s'il était favorable à l'appartenance du Royaume-Uni à ces Etats-Unis d'Europe, en toutes circonstances. Cette question restera à jamais hypothétique ; mais il me semble que la relation que, à ses yeux, le Royaume-Uni devait immédiatement entretenir avec une union émergente d'Etats européens continentaux était celle de solidarité externe. Cela résulte implicitement de son exhortation selon laquelle « la Grande-Bretagne, le Commonwealth des nations britanniques, la puissante Amérique, et, je l'espère, la Russie soviétique - car tout serait alors résolu - doivent être les amis et les promoteurs de la nouvelle Europe et défendre son droit à la vie ». Voici, à mon avis, le sens classique à donner à la notion de solidarité externe.

Cette posture de solidarité externe demeurait raisonnablement confortable pour le Royaume-Uni aussi longtemps que la formation d'une union d'Etats européens est demeurée embryonnaire ; mais la création de la Communauté économique européenne par le traité de Rome en 1957 a fondamentalement rendu cette posture intenable et placé les gouvernements britanniques successifs devant un dilemme qu'ils n'ont pas su résoudre dans les soixante années qui ont suivi. Ce dilemme résulte du fait que les intérêts économiques du Royaume-Uni allaient dans le sens de l'appartenance — ou à tout le moins d'un rapprochement très étroit avec l'UE émergente, mais que cela supposait de passer d'une solidarité relativement souple et externe à une autre beaucoup plus complète et interne, que le Royaume-Uni aurait beaucoup de mal à embrasser.

Cette transition est souvent décrite comme le passage d'une union économique à une union politique, mais je pense que les implications d'une telle union politique — et les difficultés que le Royaume-Uni a connues avec celle-ci — peuvent être mieux comprises à l'aune de cette distinction très subtile mais tout à fait capitale entre solidarités interne et externe : en bref, c'est le passage d'une forme de soutien vers une forme

d'appartenance. Le besoin de faire ce cheminement a confronté le Royaume-Uni à des problèmes d'identité nationale qui semblent avoir eu un retentissement assez soudain, inattendu et dévastateur sur ses relations avec l'UE en 2015, suscitant une crise dont le Royaume-Uni est loin d'être sorti.

Envisagée sous l'optique de la solidarité, cette crise apparaît, sinon inévitable – qui peut jamais dire qu'une crise est absolument inévitable ? – du moins déjà inscrite dans l'histoire des relations du Royaume-Uni avec l'UE après son adhésion à la CEE en 1973. En dépit de l'ambition réelle d'Edward Heath, le premier ministre du Royaume-Uni de l'époque, de créer une solidarité interne, au sein de la CEE, entre le Royaume-Uni et les autres Etats membres, l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE s'est toujours avérée plus hésitante que ce qu'il avait espéré. De plus, le long mandat de Margaret Thatcher en tant que première ministre de 1979 à 1990 a transformé cette adhésion en une relation beaucoup plus superficielle dans laquelle toute apparence d'une réelle solidarité interne demeurait manifestement absente.

En réalité, Margaret Thatcher voulait en grande partie créer une relation fondamentalement commerciale et antagoniste entre le Royaume-Uni et les autres Etats membres de la CEE. Ses choix politiques à propos de la CEE combinaient une recherche entêtée des intérêts économiques du Royaume-Uni, qui passaient par la participation du Royaume-Uni au développement du marché unique, mais avec une résistance farouche à l'évolution, en cours à ce moment-là, de la CEE en tant qu'entité politique et dont le point de culmination fut l'élaboration du traité de Maastricht en 1992. Une telle orientation peut être considérée comme un positionnement d'insularité interne plutôt que de solidarité interne.

Cette posture à l'égard de la CEE n'était pas seulement nationaliste et insulaire, mais elle constituait aussi, et dans la même mesure, une posture néolibérale. Insulaire plutôt que solidaire vis-à-vis des politiques européennes, elle était combinée avec une opposition aux propositions visant à faire évoluer la CEE vers plus de justice sociale et d'inclusion sociale. Cette opposition fut révélée, tant symboliquement qu'en pratique, par l'*opt-out* final du Royaume-Uni par rapport à ce qu'on appelait le chapitre social du traité de Maastricht. Face à une telle absence de solidarité vis-à-vis de l'Europe de la part du gouvernement britannique durant l'ère Thatcher, on peut se demander s'il existait encore une marge de régression supplémentaire en matière de solidarité. Comment pourrait-on parler de régression pour une solidarité qui n'exista pratiquement jamais à un niveau significatif quelconque ?

Ce n'est pas le lieu d'examiner en détail les relations entretenues par la suite entre le Royaume-Uni et l'UE émergente. Contentons-nous de remarquer que les gouvernements suivants dirigés par John Major, Tony Blair et Gordon Brown étaient moins négatifs dans leurs approches à l'égard de l'UE. Tony Blair, en effet, était un enthousiaste positif qui aurait très certainement voulu emmener le Royaume-Uni jusqu'au cœur de la solidarité avec l'UE en lui faisant rejoindre la zone Euro si la situation politique intérieure du Royaume-Uni et de ses gouvernements lui en avait laissé la possibilité.

Par conséquent, nous pouvons considérer les décennies d'intervention entre 1990 et 2010 comme étant caractérisées par une sorte de solidarité à moitié interne et à moitié externe de la part des gouvernements du Royaume-Uni à l'égard de l'UE. Toutefois,

l'insularité dans le positionnement tenu à l'endroit de l'UE durant l'ère Thatcher continua d'exister comme un fil conducteur important dans les choix politiques des Conservateurs ; donc un groupe qu'on dénomme « eurosceptique » devint conséquent et de plus en plus audible et cette tendance s'aggrava durant la campagne politique ostensiblement anti-UE menée par Nigel Farage à travers son parti UKIP. En 2007, d'une manière qui n'avait pas attiré beaucoup d'attention à l'époque, le mouvement eurosceptique ou anti-solidaire réalisait un coup risqué : pour remédier à leur inquiétude relative à davantage de centralisation de l'UE, le traité de Lisbonne s'est enrichi des dispositions aujourd'hui très connues de l'article 50 établissant une procédure permettant à tout Etat membre de se retirer de l'UE s'il en décide ainsi, conformément à ses règles constitutionnelles propres.

Néanmoins, même sous le gouvernement du premier ministre David Cameron de 2010 à 2015, un degré raisonnable de solidarité avec l'UE fut maintenu à la demande des démocrates libéraux, partenaires des Conservateurs dans le gouvernement de coalition. Toutefois, en 2015, David Cameron fut réinvesti en tant que premier ministre, mais cette fois-ci dans un gouvernement entièrement conservateur, au sein duquel un mouvement anti-UE était suffisamment puissant pour le contraindre à honorer la promesse électorale consistant à procéder au référendum sur la poursuite de l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE. Le résultat est plus que connu : bien que le camp du « Leave » ne l'ait emporté que d'une courte majorité, l'écart était suffisamment important pour l'obliger à démissionner immédiatement de sa fonction de premier ministre permettre à Theresa May d'émerger du concours qui s'en est suivi pour le remplacer. Elle était fermement décidée à invoquer l'article 50 et provoquer le départ du Royaume-Uni de l'UE, quand bien même il n'y avait encore aucun accord avec le reste de l'UE, ou au sein du gouvernement ou du parlement britanniques quant à la nature et la fondation des relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE. Deux ans après ce référendum, aucune certitude n'a émergé à ce jour à propos de cette question absolument centrale.

III. Du présent au futur

Dans ces conditions difficiles, il est important, même si c'est pénible, d'essayer d'analyser l'évolution possible des relations entre le Royaume-Uni et l'UE, ainsi que les répercussions de ces changements sur la société britannique. Dans des écrits antérieurs sur ce sujet, j'ai expérimenté d'autres méthodes d'analyses. J'ai avancé l'idée selon laquelle le Brexit, surtout dans l'hypothèse où il ne serait pas accompagné d'un accord garantissant une concordance étroite du Royaume-Uni avec l'UE, pourrait engendrer une série de menaces non seulement pour le *Rule of Law* (l'Etat de droit) au Royaume-Uni, mais aussi pour le substrat encore plus fondamental du bon gouvernement et de l'ordre public que j'ai identifié avec la notion de « *sustainable governance* » (« gouvernance durable »). Plus précisément au regard de l'idée de solidarité et des questions de justice sociale et d'inclusion sociale, j'ai avancé la notion de « travailleur isolé dans un Etat isolé » pour décrire mon inquiétude quant à l'évolution de l'état des relations de travail dans un Royaume-Uni post-Brexit. Dorénavant, je vois dans les idées de « solidarité avec l'Europe » et « solidarités au sein de l'Europe » un outil potentiellement encore plus puissant pour la compréhension de ces développements politiques, économiques et sociaux.

Je pense en particulier que l'idée de solidarité du Royaume-Uni avec l'Europe, surtout lorsqu'elle est combinée avec la distinction entre solidarités interne et externe, aide beaucoup à la compréhension des politiques que la première ministre Theresa May est en train de poursuivre s'agissant du Brexit ainsi que des difficultés particulières que celles-ci semblent présenter. Il me semble que la première ministre essaye aujourd'hui de réinventer une idée de solidarité essentiellement externe entre le Royaume-Uni et l'UE assez similaire à l'idéal que Winston Churchill invoqua, comme nous l'avons vu, en 1946. Son idée de « Partenariat avec l'Europe » comporte de nombreuses connotations dans cet esprit.

Il y a, toutefois, deux problèmes importants avec ce positionnement. L'un concerne la viabilité de la revendication d'*extériorité* vis-à-vis de l'UE. L'autre concerne l'*authenticité* de la revendication de solidarité avec l'UE. Concernant l'*extériorité* à l'UE, le problème est qu'il est infiniment plus difficile pour le Royaume-Uni de concevoir l'idée d'une série de politiques et d'accords ou de dispositions extérieurs à ceux de l'Europe continentale comme ce fut le cas au temps de Churchill. Comme nous l'avons vu, cela a été largement compris par les gouvernements britanniques à partir de 1957, et cette perception fit barrage aux tendances eurosceptiques. Une part importante de l'actuel gouvernement britannique, avec laquelle la première ministre s'allie souvent, semble persister à sous-estimer cette série de problèmes, même face à l'évidence des difficultés énormes que présenterait une *extériorité* complète du Royaume-Uni par rapport à l'UE, parmi lesquelles se trouve la problématique, et non la moindre, de l'Irlande du Nord. Il est pratiquement impossible, après 45 ans de participation du Royaume-Uni à la Communauté européenne sous une forme ou une autre, d'imaginer qu'il puisse y avoir un scénario dans lequel le Royaume-Uni pourrait tout simplement devenir intégralement externe à l'UE.

Cette série de problèmes, déjà graves en eux-mêmes, risque de devenir insurmontable si elle est combinée avec l'autre série d'inquiétudes portant sur l'*authenticité* des engagements de la première ministre ou de son gouvernement en ce qui concerne la solidarité. Comme précédemment mentionné, il existe une faction importante au sein du gouvernement qui prend une position fortement anti-solidaire vis-à-vis de l'UE, insistant par exemple sur le fait que le Royaume-Uni ne doit pas, dans le futur, faire partie d'une union douanière avec l'UE dans le futur ou de ses accords sur le marché unique, et qu'il ne doit en aucun cas être soumis à l'autorité de la Cour de justice de l'UE. La première ministre est politiquement redevable envers cette faction et, qui plus est, semble avoir une sympathie clandestine pour ses points de vue.

En outre, si nous tournons notre regard vers cette zone de solidarité qui est spécifiquement liée à la justice sociale et à l'inclusion sociale, nous constatons que la première ministre elle-même, en dépit de sa rhétorique sur le partenariat avec l'UE, a ses propres préoccupations anti-solidaires, en particulier en ce qui concerne l'immigration vers le Royaume-Uni depuis le reste de l'UE. C'est une chose de reconnaître, comme beaucoup de gens l'ont fait et le font encore, que l'immigration extensive vers le Royaume-Uni depuis les autres Etats membres de l'UE, en particulier depuis les pays qui ont adhéré à l'UE après 2000, a posé de sérieux problèmes politiques et sociaux pour le Royaume-Uni. C'est une tout autre chose de créer, comme l'a fait la première ministre en sa caractéristique antérieure de secrétaire d'Etat à l'intérieur, un environnement sciemment hostile aux immigrés du Royaume-Uni, et de réserver aux

citoyens d'autres pays de l'UE qui exercent le droit de libre circulation dans l'UE un traitement hostile généralisé. Il est assez difficile de voir comment, dans une telle atmosphère, une construction satisfaisante de solidarité externe avec l'UE pourrait avoir lieu.

À partir de tout cela, il me semble que la régression du Royaume-Uni hors de la solidarité avec l'Europe, en particulier avec l'UE, est plus que réelle ; et il est évident que je suis d'avis que la poursuite d'une solidarité beaucoup plus positive avec l'Europe et l'UE est souhaitable si le Royaume-Uni entend demeurer une société moralement, politiquement et économiquement florissante. J'aurais pu finir sur ce point-là. Mais il m'a semblé nécessaire d'ajouter quelques mots sur l'éventuel impact du Brexit et de sa dimension anti-solidaire sur l'UE dans son ensemble et sur les autres États membres. Toute la discussion sur le Brexit au sein du Royaume-Uni est susceptible d'être centrée sur le Royaume-Uni lui-même, d'une manière qui est au moins narcissique et qui souvent expose une sorte d'égoïsme national inconscient.

Ce serait assez prétentieux, pour quelqu'un qui vient du Royaume-Uni, de commenter l'impact des discussions relatives au Brexit sur l'ensemble de l'UE ou sur ses autres États membres. Cela dit, il me semble approprié de conclure en déplaçant un peu la discussion sur la simple question de la solidarité du Royaume-Uni avec l'Europe vers les implications plus larges des discussions sur le Brexit pour les solidarités au sein de l'Europe plus généralement, qui sont, après tout, le thème global de notre colloque.

Je pense qu'il y a deux choses qui doivent être notées ici. La première : bien que les autres États membres de l'UE semblent à juste titre assez déterminés pour maintenir leur volonté de faire bloc face au Brexit, ils vont malheureusement et inévitablement être soumis à des divisions tant mutuelles qu'internes suscitées par le Brexit. La seconde est que le type de courant nationaliste qui est diffusé par au moins quelques groupes du Royaume-Uni qui soutiennent et conduisent le mouvement vers le Brexit, semble entrer très probablement en résonance avec les impulsions nationalistes d'autres États membres. Dans cette situation, il paraît plus important que jamais de poursuivre la recherche générale de solidarités au sein de l'Europe auxquelles ce colloque est dédié.

Partie III – Que faire ?

Chapitre 1 – Pour une intégration européenne réaliste. Contre le néo-libéralisme et la dépendance de l'Europe vis-à-vis des intérêts américains

Franciszek Draus

Chercheur indépendant en sciences politiques, spécialiste des questions stratégiques et européennes

Je voudrais attirer votre attention sur l'aspect idéologique de l'intégration, de l'Union européenne. Dans le cas de ce processus et de cette organisation, l'on a affaire à une idéologie aussi. Cette idéologie s'articule rarement comme telle. L'on critique souvent l'intégration comme étant un système ou un processus technocratique. De la technocratie, il y en a certainement beaucoup, mais de l'idéologie, il y en a aussi.

Peut-on vraiment comprendre l'intégration depuis l'Acte unique au moins, sans prendre en considération l'idéologie qui inspire et guide d'une certaine manière ce processus ? La politique de l'euro, le sauvetage ou la stabilisation - comme on le dit - de cette monnaie, cette politique qui est tellement problématique du point de vue économique et du point de vue politique, cette politique est-elle vraiment compréhensible sans tenir compte de ses motivations idéologiques ?

Et les discours français sur la « refondation », l'objet propre de mon propos, ne sont-ils pas au fond des discours idéologiques ?

Certes, quand on parle de l'idéologie, l'on parle en premier lieu des idées et des représentations, mais les idées et les représentations sont aussi les expressions d'intérêts et d'ambitions politiques. Ce qui caractérise les phénomènes idéologiques et ce qui m'importe de souligner ici, c'est qu'une fois mises en marche, en circulation, par les acteurs politiques intéressés, par les médias et la propagande, les idéologies développent une dynamique propre. Elles deviennent des forces politico-intellectuelles spécifiques. Elles déforment la perception de la réalité. Elles empêchent la connaissance rationnelle du réel. En conséquence, elles inspirent des actions politiques nuisibles, voire dangereuses.

Dans la problématique de la « refondation », il s'agit de l'Union économique et monétaire avant tout. C'est pourquoi, mes remarques vont concerner cette union particulière, essentiellement. Comme point de départ, je vais prendre un certain nombre de déclarations et de postulats exprimés ces derniers temps au sujet de ce que l'on appelle, injustement à mon avis, la « refondation ».

Qu'est-ce que la refondation ? Ce mot est un néologisme relativement récent. Refonder l'institution ou l'organisation donnée, c'est modifier foncièrement les principes de son existence et les modes de son fonctionnement. Or, ceux qui parlent de la refondation de l'Union européenne ne vont pas si loin. Ils ne proposent que des changements ponctuels, sans toucher à la construction d'ensemble.

La France semble se sentir mal à l'aise au sein de l'Union économique et monétaire. Lors du quinquennat précédent, le Président de la République proposait déjà d'établir un gouvernement spécial, un budget propre et un parlement spécifique pour la zone euro, pour cette union particulière. L'on parlait aussi de la création éventuelle d'un Fonds monétaire européen. L'on parlait aussi de la fiscalité commune et d'une union sociale.

Le Président actuel de la République française veut, lui aussi, renforcer ou approfondir l'Union économique et monétaire. Il parle aussi d'un budget commun pour la zone euro, budget qui pourrait ou devrait être géré par un ministre spécial et être contrôlé par un parlement également spécialement créé pour la zone euro. Il parle aussi de la convergence fiscale et sociale. Quant à la fiscalité, il propose d'harmoniser les bases de l'impôt sur les sociétés, pour faire de cet impôt ensuite une source importante du budget propre de l'Union économique et monétaire. D'autres revenus de ce budget pourraient ou devraient provenir de la taxation des entreprises agissant dans le domaine du numérique, par exemple. Quant à la convergence sociale, il propose de rapprocher les modèles sociaux nationaux sur la base de ce qu'il appelle le « socle », sur la base des exigences minimales alors.

La « refondation » telle que les dirigeants politiques français la conçoivent, est-elle réalisable ?

La « refondation » dont ils parlent, a-t-elle un sens ?

Ce sont les deux questions sur lesquelles je vais centrer mes remarques.

Concernant la première question, je ne vois pas de raison de ne pas être sceptique. L'on peut toujours modifier l'Union économique et monétaire ou l'Union européenne dans un sens ou dans l'autre, mais tout cela ne changera aucunement cette donnée fondamentale qui consiste à ce que les élargissements successifs n'ont fait qu'agrandir le nombre et la qualité des différences et des divergences au sein de l'Union, et cela dans tous les domaines. L'Union économique et monétaire s'est aussi avérée être un facteur générateur des évolutions économiques divergentes. Dans ce contexte, il me paraît vain de miser sur la convergence, sur l'union de plus en plus homogène et étroite. Il faudrait plutôt apprendre à gérer les différences et les divergences réelles, à les traiter pragmatiquement et non pas idéologiquement. Dans la situation actuelle, il y a bien un besoin de changer ceci ou cela, mais pas au sens d'un « bond en avant », ce que semblent désirer les promoteurs de la « refondation ». Il faudrait plutôt oser faire un « bond en arrière », c'est-à-dire diminuer intelligemment le degré d'intégration, vérifier les solutions antérieures, les reprendre éventuellement, en les adaptant aux conditions actuelles.

Voyons quelques réactions non-françaises aux propositions françaises au sujet de la « refondation ».

En octobre 2017, le ministre de finances allemand a présenté à Bruxelles son fameux *non-paper*, dans lequel, il a dit entre autres qu'un budget spécial pour la zone euro ne serait pas impossible, mais il ne saurait avoir autre fonction que celle d'un moyen devant servir à accompagner financièrement les transformations structurelles des systèmes économiques nationaux. Deuxièmement, le montant global d'un tel budget ne

saurait dépasser 1% du PIB européen, ce qui donnerait 100 milliards d'euros environ. Ce *non-paper*, c'est une réfutation des propositions officielles françaises évidemment.

En mars 2018, huit pays membres de l'Union européenne, Danemark, Suède, Pays-Bas, Irlande, Finlande, Estonie, Lettonie et Lituanie, ont signé une déclaration au sujet de l'Union économique et monétaire et du Mécanisme de stabilité européen, déclaration que l'on peut lire comme une réfutation des propositions françaises, aussi.

Comment la « refondation » se présente-t-elle du côté de la Commission européenne?

De ce côté-là, il y a quatre initiatives qui font l'objet des débats actuellement. La Commission propose de transformer le Mécanisme de Stabilité européen en un Fonds monétaire européen, ce qui correspond théoriquement aux idées allemandes en la matière. Mais, la Commission propose aussi d'intégrer ce Fonds monétaire européen éventuel au système institutionnel de l'Union européenne, ce qui ne correspond plus aux idées allemandes. Deuxièmement, la Commission propose d'intégrer le pacte fiscal, conclu en 2012, au système institutionnel de l'Union européenne. Ce pacte oblige les États signataires à respecter la discipline budgétaire, exigée ou imposée par l'Allemagne par ailleurs. Troisièmement, la Commission propose d'établir un fonds spécial pour la zone euro, qui devrait servir uniquement à faciliter la réalisation des réformes structurelles exigées ou imposées du point de vue de la discipline fiscale. Enfin, quatrièmement, la Commission propose d'instaurer un ministre d'économie et de finances européen, qui serait automatiquement et simultanément un vice-président de la Commission européenne et le président du groupe euro.

Ce qui sort de ces propositions de la Commission, c'est tout d'abord la volonté d'augmenter son propre pouvoir au sein du système institutionnel de l'Union européenne. Conditionner la solution des problèmes urgents par une réforme institutionnelle nécessitant une révision des traités, donc nécessitant du temps et des négociations interminables, c'est utiliser ces problèmes pour atteindre les objectifs politico-institutionnels n'ayant rien à voir avec ces problèmes.

Interrogée début juin sur la réponse qu'elle pourrait faire au sujet des propositions françaises officielles concernant l'intégration européenne, la chancelière allemande a dit qu'elle était, elle aussi, intéressée à ce que l'Union européenne soit capable d'agir tant à l'intérieur que vers l'extérieur. Comme domaines prioritaires pour l'action de l'Union, elle a mentionné la politique étrangère et de sécurité commune et la politique dans le domaine de l'asile et des réfugiés. Quant au premier domaine, elle a proposé de réfléchir sur la création d'un Conseil européen de sécurité. Quant au second domaine, elle a proposé de créer un office européen pour l'asile et les réfugiés.

Selon la chancelière, l'Union européenne devrait rester économiquement forte et aller plus loin encore dans les innovations technologiques. Aussi, pour réussir, il faudrait stabiliser la monnaie euro, durablement. Dans ce contexte, elle a proposé de transformer le Mécanisme de stabilité européen en un Fonds monétaire européen. Un tel Fonds devrait être une institution interétatique, donc fonctionner en dehors du système institutionnel communautaire. La fonction principale d'un tel Fonds devrait consister à donner des crédits pour réaliser les réformes structurelles nécessaires dans les pays membres. Concernant la convergence, la chancelière a mentionné la possibilité de créer un fonds spécial pour financer les investissements dans le domaine des sciences et des

technologies avant tout. Un tel fonds pourrait faire partie du budget général de l'Union européenne, ou bien exister séparément. La chancelière n'a dit aucun mot sur la convergence fiscale et sociale, aucun mot sur un budget propre de l'Union économique et monétaire, aucun mot sur les institutions éventuellement propres de cette union. Dans une phrase courte et vague, elle a dit néanmoins que nous aurions besoin d'une union bancaire (*Bankenunion*) et d'une union des marchés de capitaux (*Kapitalmarktunion*).

C'étaient quelques remarques concernant les conditions de réalisation de la « refondation » à la française.

La question qui me paraît être cependant bien plus intéressante est celle du sens ou du non-sens de la « refondation ».

À lire ou à écouter les discours sur la « refondation », l'on constate qu'au fond de ces discours se trouvent les problèmes qui avaient déjà préoccupé les Communautés puis l'Union européenne dans les décennies précédentes. Tout comme à l'époque de l'Acte unique, celle de Maastricht, d'Amsterdam et de Lisbonne, l'on propose, aujourd'hui aussi, de renforcer et d'approfondir l'intégration, pour faire quoi ? Pour relancer la croissance, diminuer le chômage, améliorer les conditions de la vie et du travail. Pourquoi tous ces problèmes restent toujours problèmes, malgré tant de renforcements et d'approfondissements accomplis dans les trois dernières décennies ? Est-ce un Sisyphe qui roule son rocher ici, ou est-ce un idiot qui persiste dans son erreur ?

Il vaut la peine de relire aujourd'hui les discours préconisant la ratification du traité de Maastricht en France, de même que les discours préconisant l'introduction de la monnaie unique. Quel bonheur économique et social ne nous promettait-on alors ? L'Union européenne, la monnaie unique, tout cela ne devait être qu'un chemin menant tout droit vers plus de croissance, moins de chômage, plus de richesses, moins de pauvreté, et ceci tout aussi bien au niveau individuel qu'au niveau collectif. Toutes ces promesses étaient-elles des illusions ou des mensonges ? Un mélange des deux, probablement.

À lire ou à écouter les discours sur la « refondation », l'on a l'impression qu'au fond de ces discours il y a une ignorance étonnante de la « réalité réelle » pour ainsi dire. Aujourd'hui, c'est la politique intégrationniste comme telle qui fait problème, qui est à l'origine de nombreux problèmes. C'est l'Union économique et monétaire qui est à l'origine de la misère sociale, non seulement en Grèce, mais aussi en Italie, en France, et dans d'autres pays aussi. La vraie question à débattre est la suivante : l'introduction de l'Union économique et monétaire était une erreur ou non ? Si cela était une erreur, il faut montrer le courage de la supprimer et de se repentir de l'erreur commise. Si cela n'était pas une erreur, il faut démontrer alors que la misère actuelle n'a rien à voir avec la monnaie unique. Curieusement, personne ne s'empresse de faire une telle démonstration.

Que l'Union économique et monétaire soit une erreur, grave erreur politique, économique et sociale à la fois, telle était déjà la conviction de nombreux observateurs au moment de l'établissement de cette union. Par exemple, Maurice Allais ou Jean-Jacques Rosa en France, Joachim Starbatty ou Max Otte en Allemagne, ces économistes le disaient dès le début, dans les années 1990 encore. Ils prédisaient aussi les conséquences que nous avons à subir aujourd'hui. La crise grecque n'a surpris que ceux

qui dormaient auparavant. Aujourd'hui, il y a une masse d'ouvrages et de textes critiques sur l'Union économique et monétaire, en France et en Allemagne, et dans d'autres pays certainement aussi. Le diagnostic prédominant dans ces ouvrages et ces textes est que la construction de l'Union économique et monétaire est foncièrement vicieuse. Les auteurs critiques s'accordent tendanciellement pour dire qu'il faudrait rendre aux États nationaux la maîtrise de leur politique monétaire. Il faudrait que les États puissent décider eux-mêmes de la valeur de leur monnaie sur la base des réalités économiques et sociales qui sont les leurs, réalités qui varient forcément d'un pays à l'autre. Certains auteurs se prononcent pour la suppression pure et simple de l'Union économique et monétaire. D'autres proposent de maintenir la monnaie euro, mais seulement comme monnaie commune, et non plus comme monnaie unique. L'euro comme monnaie commune pourrait fonctionner dans le commerce des États membres avec les pays qui n'appartiennent pas à l'Union monétaire. Le commerce intérieur des États membres ainsi que le commerce réciproque (biens et capitaux) entre eux se ferait avec les monnaies nationales. Le taux de change entre les monnaies nationales ainsi que le taux de change entre les monnaies nationales et la monnaie commune serait l'objet des arrangements fixes, avec des marges d'ajustements nécessaires évidemment. De telles idées ont été formulées par Jacques Sapir en France et par Wilhelm Hankel en Allemagne, par exemple. Un tel système rappellerait évidemment le système monétaire européen qui existait avant l'introduction de l'euro, mais il ne serait pas un simple retour en arrière. Il y a aussi les auteurs qui proposent de diviser l'Union monétaire actuelle en deux zones, donc de faire un euro-nord et un euro-sud. C'est l'idée de Hans-Olaf Henkel et de Fritz Scharpf en Allemagne, par exemple. Il y a aussi les conceptions préconisant l'introduction des monnaies dites parallèles dans les États membres problématiques, comme la Grèce ou l'Italie. Toutes ces conceptions critiques mériteraient d'être officiellement discutées. La politique devrait s'en inspirer, afin d'élaborer la solution la meilleure possible. Or, je constate que les auteurs qui critiquent avec compétence l'Union économique et monétaire sont condamnés à prêcher dans le désert. La politique ne les écoute pas. Ne veut-elle pas ou ne peut-elle pas les écouter ?

Il y a deux façons de répondre à cette question.

Premièrement, l'on pourrait dire que la politique ne veut pas écouter les conceptions alternatives concernant l'Union économique et monétaire, parce qu'elle est prisonnière de l'idéologie mais aussi de la réalité néolibérales. De quelle réalité s'agit-il ici ? Et bien, de la réalité de l'Union européenne comme telle, de l'Union économique et monétaire en particulier. Cette réalité est dans son essence néolibérale. Le plus grand paradoxe des discours sur la refondation consiste à ce que l'on s'imagine ici pouvoir introduire des mécanismes de redistribution interventionniste dans un système qui a été construit pour exclure les mécanismes de ce genre, du moins pour les réduire à un minimum purement symbolique.

Comment et en vertu de quelle logique l'Union européenne et l'Union économique et monétaire sont-elles devenues des réalités essentiellement néolibérales ?

Pour répondre, je vais citer un article écrit et publié par Friedrich Hayek en 1939 (repris dans l'ouvrage de Hayek intitulé *Individualism and Economic Order*, 1948), donc bien avant la création de l'Union européenne. Que dit cet économiste génial dans cet article également génial ?

Vouloir créer une fédération d'États par les seules institutions politiques ne saurait suffire. La fédération d'États basée sur des institutions purement politiques ne saurait survivre, si elle n'est pas complétée par un marché unique avec une monnaie unique.

Vouloir créer une fédération d'États par les seules institutions économiques ne saurait suffire non plus. L'Union économique et monétaire ne saurait survivre, si elle n'est pas complétée par des institutions politiques adéquates.

Bref, une vraie fédération d'États doit se fonder et sur des structures politiques et sur des structures économiques. La vraie fédération d'États doit signifier tôt ou tard la suppression des États nationaux dans leurs compétences politiques, sociales et économiques essentielles.

Toutefois, le noyau de la pensée de Hayek se trouve ailleurs. C'est la conviction que toute vraie fédération d'États ne peut être que libérale, au sens économique de ce terme. Les libéraux devraient ardemment souhaiter la fédéralisation des relations internationales économiques et politiques. Non seulement pour voir se réaliser la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, la dérégulation et la privatisation, mais aussi pour se débarrasser une fois pour toutes de tout socialisme, de toute politique interventionniste, de toutes les palabres sur la solidarité et la justice dite sociale. La solution optimale serait de former une grande fédération à l'échelle mondiale. En attendant l'avènement de ce paradis, l'on devrait former cependant des fédérations d'États à portée régionale.

Pourquoi la fédération d'États ne saurait être que libérale, pour nous, néolibérale ? Pourquoi la fédération d'États doit impliquer le triomphe de l'idéologie néolibérale ?

Les États nationaux réunis dans une vraie fédération sont évidemment obligés de transférer beaucoup de compétences à la fédération, notamment les compétences relevant des domaines économiques et sociaux. En transférant ces compétences à l'échelle fédérale, les États se privent évidemment des possibilités de mener des politiques économiques et sociales autonomes, des politiques interventionnistes et distributives en particulier.

Toutefois, les États ne pourraient-ils pas faire des politiques interventionnistes communes à l'échelle de la fédération ? Ne pourraient-ils pas faire collectivement à l'échelle de la fédération ce qu'ils pouvaient faire et faisaient individuellement, avant d'adhérer à la fédération ? Ne pourraient-ils pas récupérer collectivement les compétences qu'ils avaient perdu individuellement par l'adhésion à la fédération ?

Hayek répond : non, absolument non. Les États réunis dans une fédération ne pourront jamais faire collectivement ce qu'ils pouvaient faire individuellement, avant d'adhérer à la fédération, et cela dans tous les domaines, dans le domaine économique et social en particulier.

Pourquoi ?

Parce qu'ils se sont obligés, premièrement, d'agir dans le cadre des institutions de la fédération, et, deuxièmement, de réaliser les buts et les intérêts de la fédération. Concernant les politiques économiques et sociales, il y a pour cela une raison bien

spécifique et particulière encore. Les politiques économiques et sociales interventionnistes s'opèrent toujours selon des critères ou des motivations qui relèvent des traditions sociétales, de l'état de développement économique et social donné, de l'histoire spécifique de chaque nation et de chaque État. Cela étant donné, il sera quasiment impossible que les États réunis dans une fédération puissent mener des politiques interventionnistes communes. Ils ne pourront jamais s'entendre sur les mesures interventionnistes sérieuses ou significatives. Ce qui serait convenable pour les uns ne sera pas convenable pour les autres.

Quelles politiques économiques et sociales la fédération d'États pourra-t-elle alors mener ?

Dans ces domaines précis, elle pourra bien mener des politiques négatives, c'est-à-dire des politiques consistant à éliminer, à supprimer, à abaisser, à réduire. Par exemple, la fédération pourra bien supprimer les barrières et les limitations empêchant la liberté du commerce, la libre concurrence, la libre circulation des biens, des capitaux, des personnes et des services. Elle pourra interdire à ses États membres de subventionner telle ou telle industrie, tel ou tel projet économique ou social. Bref, la fédération, quand elle agira, elle agira forcément dans le sens du libéralisme ou, pour nous, du néolibéralisme.

Les seuls aspects positifs dans les politiques économiques et sociales de la fédération ne pourront concerner que la définition des exigences minimales, consensuelles selon le principe du plus petit dénominateur commun. L'interventionnisme fédéral ne pourra faire plus que de définir ce que l'on appelle souvent le « socle social ».

Voilà la réponse, dans la présentation de laquelle je me suis permis d'utiliser la pensée de Friedrich Hayek.

Je reviens à la question initiale, pour montrer maintenant une autre façon de l'envisager encore. Cette question, c'est toujours celle du refus par les classes dirigeantes occidentales de prendre en considération les propos critiques à l'égard de l'Union économique et monétaire.

Ce refus résulte aussi de l'idéologie officielle de l'Union européenne se rapportant non plus aux contenus politiques, mais à l'existence de l'Union comme telle. Selon cette idéologie, l'intégration serait un processus irréversible et l'Union économique et monétaire serait une réalité irréversible. Les conceptions qui suggèrent tel ou tel autre retour en arrière ou une révision générale de l'intégration à la fois dans ses formes et ses contenus, afin de déterminer les conditions pour une intégration nouvelle, plus modeste, moins utopique, respectueuse des traditions et des identités nationales, toutes les conceptions de ce genre contredisent évidemment cette idéologie officielle. Céder à la critique signifierait pour les classes dirigeantes occidentales désavouer cette idéologie. Cela signifierait aussi avouer l'échec de la politique intégrationniste telle qu'elle avait été pratiquée jusqu'ici. Or, le courage et l'intelligence des classes dirigeantes occidentales semblent être bien limités à cet égard. Il faut leur dire alors que rien n'est irréversible, ni nécessaire dans l'histoire. Tout est réversible dans l'histoire. L'homme peut toujours délier ce qu'il a lié. L'on pourrait évoquer ici toute l'histoire de la philosophie de l'histoire, tout ce débat éternel entre la contrainte et la liberté, entre la soumission et la dignité. Je pourrais me référer ici à Hegel, Marx, Max Weber et Raymond Aron. Pour exprimer vite la conclusion politique, je citerai seulement le

général de Gaulle : « Rien n'est définitivement perdu dans la vie des peuples, si leurs dirigeants ne s'abandonnent pas aux fausses fatalités de l'histoire ».

Pour terminer, je vais mettre un accent franco-allemand. Revenons un moment à la deuxième moitié des années 1980 et au début des années 1990, à la période de l'Acte Unique et du traité de Maastricht. Que désirait la France alors, en rapport avec l'Allemagne et l'intégration européenne ? Elle désirait se débarrasser de l'hégémonie de la BuBa, de la Banque fédérale allemande. Comment voulait-elle s'en débarrasser ? Par la création d'une union monétaire, par l'établissement d'une monnaie unique. Telle était la thèse française. L'antithèse allemande ne tardait pas à surgir. Aucune union monétaire avant que la convergence économique, fiscale et sociale au sein de la Communauté ne soit réalisée. Telles étaient les réactions allemandes au rapport Delors de l'année 1988. Et puis, l'année 1989 survient. Le spectre de l'unité allemande s'étend sur la France. Le Président de la République tremble. Il faut tout faire pour attacher l'Allemagne unifiée encore davantage au système communautaire. Comment ? Par une union économique et monétaire. En décembre 1989, l'Allemagne accepte la proposition française de convoquer une conférence inter-gouvernementale sur l'union économique et monétaire. Elle demande cependant la convocation d'une conférence inter-gouvernementale sur l'union politique aussi, afin d'élargir simultanément les compétences communautaires en matière économique, fiscale et sociale. La France accepte cette deuxième conférence inter-gouvernementale, mais elle avertit aussi qu'elle tient beaucoup à préserver la souveraineté dans les domaines devant faire l'objet de l'Union politique. Finalement, nous avons eu la synthèse, le traité de Maastricht. L'union monétaire est là, sur la base des critères souhaités ou imposés par l'Allemagne. L'union politique est dispersée dans des protocoles divers, annexés au traité, juridiquement secondaires. Quelques années plus tard, la synthèse théorique de Maastricht devient réalité.

Et que signifie l'Union économique et monétaire aujourd'hui ? Elle privilégie l'Allemagne. Non pas que l'Allemagne ait demandé expressément les privilèges dont elle jouit au sein de cette union. Ces privilèges lui sont tombés du ciel, grâce à l'intérêt qu'avaient les autres membres de cette union à avoir une monnaie adaptée plus ou moins au niveau de leurs capacités économiques. C'est ainsi que l'Allemagne, qui possédait et possède une économie forte, a reçu une monnaie faible, trop faible par rapport à ses capacités économiques. C'est un paradis pour un pays traditionnellement exportateur à l'échelle mondiale.

Aujourd'hui, c'est la « refondation ». Par la voix de son président, la France propose de créer une union politique. Pour quoi faire ? Pour que l'Allemagne et les autres pays se portant relativement bien au sein de l'union monétaire contribuent substantiellement à égaliser les déséquilibres causés en permanence par la monnaie unique, donc pour initier une sorte d'union de transferts financiers.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la France cherchait à casser la prédominance du D-Mark. Le traité de Maastricht fixa l'Union économique et monétaire. François Mitterrand annonçait alors « qu'il avait cloué les mains de l'Allemagne sur la table de l'euro ». Et quelles sont aujourd'hui les conséquences de cette action française particulière ? L'Allemagne prédomine à nouveau, avec les billets euro dans les mains, cette fois-ci. Maintenant, la France cherche à nouveau à limiter la prédominance allemande, à clouer les mains de l'Allemagne, mais sur quelle table ?

L'Allemagne consentira assurément à un compromis. Mais elle posera des conditions aussi. Et quelles en seront les conséquences éventuelles ?

Les Français ont toujours été réfractaires à la pensée dialectique. Mais, l'histoire, c'est de la dialectique pure et dure. Les hommes font l'histoire, mais ils ne savent pas l'histoire qu'ils font.

Pour se débarrasser de la prédominance allemande, il faut se débarrasser d'abord de cette union monétaire qui génère quasi automatiquement cette prédominance. L'alternative serait que l'Allemagne quitte cette union. Elle ne le fera pas. Moins pour des raisons économiques que plutôt pour des raisons politiques.

Chapitre 2 – Quelles refondations sociales en perspective ?

Pierre Rodière

Professeur émérite de l'université Paris 1 (Ecole de droit de la Sorbonne)

Le point de vue que je vais présenter est le seul que je puisse m'autoriser, celui d'un observateur du droit social de l'Union européenne et de son évolution.

Deux remarques générales serviront d'introduction.

1° Sur la méthode d'investigation.

Elle n'a pas été de rechercher ce que l'on souhaiterait, ce dont on peut rêver, mais d'examiner ce que l'on voit se faire, ce qui est en œuvre, ou au moins qui s'annonce dans des signes tangibles, constitués de textes, projets de texte, jurisprudence, autres documents officiels.

2° Sur les résultats de la recherche.

Ils sont singulièrement maigres, étroitement limités, on peut aussi dire « petits ».

Les perspectives s'orientent vers moins d'Europe, d'Europe tout court, unie ou unitaire, à tout le moins homogène ; elles augurent d'une dispersion ou d'une désunion tendant à s'accroître.

Elles vont également vers moins d'Europe sociale, ceci de deux façons. Le champ européen du social se rétrécit. La protection des droits sociaux fondamentaux est loin d'être garantie par l'Union européenne.

De quelles perspectives plus précises parlera-t-on ?

Des perspectives de refondation d'une Europe sociale et donc solidaire, il y a d'abord lieu de les chercher dans le « Socle européen des droits sociaux ». C'est par lui que nous commencerons, c'est-à-dire par ce que le Socle annonce, sa proclamation étant toutefois si récente que ses effets nouvellement fondateurs sont encore pleinement en devenir. Mais ce qu'il annonce est assez limpide, j'ajoute malheureusement limpide. Un premier moment de cette intervention portera sur le Socle.

Refondation encore, celle que l'on aurait pu attendre de l'attribution à la Charte des droits fondamentaux de l'Union de la même valeur ou force juridique que celle des traités. La Charte n'annonce-t-elle pas plus de solidarité ? Ne place-t-elle pas directement les droits sociaux sous l'idée de solidarité ? Et cependant ses effets protecteurs des droits sociaux sont à reporter dans un avenir indiscernable, à voir le traitement que la Cour de justice, à ce jour, accorde à la Charte.

La refondation par l'action des institutions européennes, dans le contexte actuel, n'est pas très prometteuse. Le salut peut-il venir d'ailleurs ? L'Union européenne a

nécessairement une certaine « conscience » (v. article 151 TFUE) de ce qui se passe dans d'autres instances, nationales, internationales et européennes, en matière de protection des droits sociaux. Elle ne vit pas entièrement en autarcie ; C'est évoquer le ou les dialogues.

Notre propos portera donc sur le « Socle » (I), la « Charte » (II), les dialogues (III). D'autres perspectives de refondation existent certainement. J'ai sans doute choisi ces trois axes de recherche parce qu'ils conduisaient à des conclusions assez pessimistes.

I. Sur le socle européen des droits sociaux

Du texte même du socle, on dira simplement qu'il serait plutôt prometteur, même s'il resserre ses dispositions sur les seuls droits sociaux que la Commission a jugés propres à « assurer le bon fonctionnement et l'équité des marchés du travail et des systèmes de protection », sur les droits et principes qui sont « d'une importance essentielle » pour réaliser ces objectifs, formules qui suffisent à indiquer que le Socle n'entend pas couvrir l'ensemble des droits sociaux fondamentaux.

Dans la quête de refondation qu'il nous faut poursuivre, le plus important est cependant de constater combien, avec ce nouveau socle, on s'éloigne de ce qu'a été le modèle ayant longtemps gouverné l'Europe sociale. Cet éloignement se dédouble. L'environnement explicatif qui accompagne le socle (documents divers émanant de la Commission) fait clairement apparaître qu'avec ce nouvel instrument, qu'à l'occasion de sa proclamation, l'Union européenne, et en premier lieu la Commission, entendent s'éloigner d'une double façon de l'Europe classique pour une Europe renouvelée dans ses objectifs sociaux comme dans sa méthode d'action¹.

Voyons d'abord la méthode, ensuite les objectifs.

A. De l'harmonisation législative à une convergence mercantile

La perspective en vue nous conduit loin de l'Europe, du moins d'une certaine idée que l'on peut historiquement s'en faire, sans trop d'embellissements. L'Europe et spécialement l'Europe sociale tendaient à l'harmonisation des droits sociaux, elle recherchait celle-ci par des moyens normatifs identifiés et réglementés par les traités.

Or, l'Europe définie par le Socle sacrifie l'idée d'harmonisation, idée correspondant à des formules précises inscrites dans les traités, pour lui substituer celle, très bureaucratique, de convergence. Et cette convergence devrait voir le jour par le biais d'une « gouvernance » si informelle qu'elle peut en être juridiquement indiscernable.

¹ V. P. Rodière, « Le dévissage de l'Europe sociale - Sur les « explications » du Socle européen des droits sociaux par la Commission », *Rev. trim. dr. eur.* 2018, p. 45 ; C. Konstantina, « Vers un socle européen des droits sociaux : quelles inspirations ? », *Rev. dr. trav.* 2017, n° 3, p. 175 ; v. égal., sur le thème : « Quelle Europe nous prépare le socle des droits sociaux ? », S. Laulom, « L'espoir d'une revitalisation de l'Europe sociale », J.-Ph. Lhernould, « Le discours et la méthode », *Rev. dr. trav.* 2017, n° 7, p. 455, p. 458.

Schématiquement, la conception qui s'était inscrite dans les traités fondateurs et la pratique normative qui a suivi a été la suivante. Le Marché commun doit se traduire dans une harmonisation des droits nationaux conduisant vers une égalisation des conditions de vie et de travail dans le sens du progrès. On attendait de cette harmonisation (progressiste) qu'elle se fasse spontanément par l'effet des mécanismes du marché. Mais devant la lenteur du processus spontané, les autorités communautaires ont décidé de forcer le mouvement et, dans certains domaines clefs, elles sont intervenues par voie de textes contraignants, par voie de directives opérant un rapprochement des législations. Tout aussi schématiquement, on peut discerner deux périodes de production normative élevée : de 1975 au début des années 80 ; 1989 et les années 90, après la proclamation de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux. Cette activité normative et son orientation générale s'accordaient textuellement avec les dispositions des traités relatives à la politique sociale et des formules qui s'y retrouvent encore aujourd'hui, même si elles se sont noyées dans des éléments de texte nouveaux qui relèvent d'inspirations différentes.

L'Europe qui se profilait ainsi ne couvrait certes qu'une partie assez limitée de la matière sociale, mais dans ses domaines d'application, c'était une Europe unie, du moins homogénéisée par l'obligation pesant sur les États membres de respecter uniformément les prescriptions des directives. C'était aussi une Europe interventionniste, avec ce paradoxe que les autorités communautaires s'étaient montrées particulièrement actives à une époque (précédant le traité d'Amsterdam) à laquelle elles ne disposaient pas des moyens normatifs propices au développement d'une politique sociale. Si une politique sociale avait pu se construire, c'est que les autorités communautaires y voyaient le moyen d'assurer de meilleures conditions de concurrence, une concurrence suffisamment loyale entre les entreprises des différents États membres.

Où en est-on aujourd'hui, avec le Socle ? Manifestement très loin de ce qui peut apparaître comme un « âge d'or ». La nouvelle Europe sociale, celle que le Socle annonce, devrait être placée sous le signe de la désunion, elle pourrait bien n'être pas ou n'être plus européenne, et si elle est européenne, substituer la marchandisation ou le marchandage au juridique.

La désunion. La Commission, dans ses commentaires sur le Socle, parle de deux Europes qui s'affrontent, sur la brûlante question du détachement notamment, Europe de l'Ouest, des nantis, contre Europe en développement. Elle observe que l'évolution récente n'a pas rapproché le droit des États membres mais au contraire que les disparités les opposant, loin de se réduire, se sont accentuées. Elle déclare sans fard que la seule harmonisation envisageable, à l'extrême horizon, pour l'ensemble des États membres, ne peut qu'être réduite au plus petit dénominateur commun, etc...

L'harmonisation par voie de directives, en toute hypothèse, n'est plus d'actualité. L'Europe sociale construite par des actes de droit de l'Union s'imposant aux États membres appartiendrait au passé. La Commission insiste, de toutes les façons possibles, sur le rôle très prioritaire qui revient aux autorités nationales et à leurs partenaires sociaux pour conduire leurs politiques sociales respectives. Il ne s'agit pas simplement de respecter le principe de subsidiarité, mais bien de bannir par principe l'intervention

législative de l'Union, sauf exceptions étroitement comptées. C'est ce que la Commission désigne comme un « rééquilibrage » des compétences.

En bref, il n'y aura plus de politique sociale européenne, s'appuyant sur les dispositions des articles 151 à 156 TFUE, mais uniquement des politiques nationales. L'Europe sociale risque de se disperser, de se désunir en autant de droits sociaux qu'il y a de droits nationaux. Il s'agirait finalement de « dé-européiser » le droit social.

L'évolution pressentie n'en reste pas moins placée sous le leitmotiv de la convergence, pilotée par l'Union. L'idée doit être prise au sérieux, compte tenu de la méthode qu'elle recouvre et d'une évolution qui a permis de donner à celle-ci une efficacité qu'elle n'avait pas pour commencer.

On observera pour commencer que le terme de convergence, terme dont on peut noter qu'il est inconnu du texte des traités, a été utilisé en droit de l'Union pour viser les domaines du droit social pour lesquelles les autorités européennes n'ont pas compétence ou pouvoir d'agir par instrument contraignant : les politiques d'emploi notamment. Convergence et *Soft law* vont ensemble ; politique d'emploi rime avec « Méthode ouverte de coordination ».

Sous l'expression si limpide de « Méthode ouverte de coordination », sous le jargon se cache, on le sait, une méthode d'action européenne, volontiers présentée comme alternative, qualificatif qui suffit pour faire comprendre qu'elle ne correspond pas aux procédures prévues par les traités ; qui suffit également à en montrer le double visage. D'un côté, la MOC ouvre à l'action « coordinatrice » de l'Union (au sens où on ne vise pas l'harmonisation des droits nationaux) des libertés, des souplesses que les procédures textuelles n'offrent pas ; de l'autre, la méthode étant informelle, elle peut échapper aux exigences « démocratiques » qui s'attachent à l'élaboration des actes formellement identifiés et réglés par les traités.

On peut apprécier positivement les libertés ouvertes par la MOC tant que celle-ci engendre uniquement du *Soft Law* et que les États destinataires des orientations ou des lignes directrices établies par les autorités de l'Union sont libres de ne pas s'y plier. On avait d'ailleurs pu ironiser sur le peu d'efficacité de la méthode. Mais l'ironie cèdera devant l'inquiétude si les prescriptions de l'Union acquièrent, de fait, une force contraignante.

C'est ce qui se passe aujourd'hui lorsque l'Union subordonne le bénéfice d'aides financières au respect de ses « recommandations » en matière de politique sociale. Si l'État destinataire a besoin de cette aide, il se soumettra vraisemblablement. Les explications du Socle par la Commission insistent de façon marquée sur l'importance de la « gouvernance financière ». Une idée centrale est bien d'acheter les réformes nationales afin qu'elles flexibilisent le marché du travail.

Or les prescriptions qui ont de pareils effets très persuasifs, ont pour traits caractéristiques de défier des principes élémentaires gouvernant l'édiction de normes légales : publicité, accessibilité, lisibilité. On se situe dans le monde opaque de l'entre-soi, celui du marchandage. Où est passé le dogme de l'information si cher à la Commission ? Qui plus est, la norme est insaisissable et par conséquent non

contrôlable. Le droit européen connaît certes des actes législatifs innomés ou atypiques, dont l'interprétation et la validité peuvent être soumises à la Cour de justice. Mais ici, où est la norme ? Au niveau de l'Union elle est si informelle que son existence même en devient problématique, elle ne prend forme qu'au niveau national et c'est à ce niveau qu'elle devient justiciable. Est-ce que je force le trait ?

En résumé, le Socle propose deux évolutions vers une refondation : un éclatement de l'Europe entre des politiques sociales nationales qui suivent chacune leur chemin propre en s'inspirant ou non, librement, des recommandations européennes. Ou bien une refondation à partir d'une gouvernance bureaucratique, a-démocratique, utilisant l'arme financière pour obtenir des États membres les changements réclamés.

S'il n'y a donc plus d'Europe sociale au sens où celle-ci risque un éclatement en plusieurs blocs formant un ensemble disparate, de moins en moins homogène, reste cependant une Europe poursuivant des objectifs et des politiques en matière sociale, qu'il nous faut maintenant préciser.

B. D'un double déplacement des objectifs

Accompagné par son commentaire explicatif, le Socle fait apparaître l'existence d'un double déplacement des objectifs définissant l'Europe sociale classique vers de nouveaux objectifs. Le premier se marque dans un glissement du droit du travail vers la politique de l'emploi. Le second met le principe de solidarité au service très limité d'une protection sociale réduite à l'assistance humanitaire.

1. Du travail à l'emploi

Le traité de Rome « pensait » droit du travail, c'est-à-dire condition et protection juridique du salarié. En donnant à la politique sociale l'objectif d'harmoniser et égaliser les conditions de vie et de travail, le traité de Rome visait la protection juridique du travailleur salarié. Était plus particulièrement en vue la situation individuelle du travailleur salarié, sur laquelle s'est bientôt greffé le principe de non-discrimination en matière professionnelle.

Si le relèvement du niveau d'emploi était en visée, c'était principalement comme effet de la libre circulation des travailleurs, accessoirement au titre d'aides financières minimales. L'emploi est apparu au titre d'une politique européenne avec le traité d'Amsterdam.

Le bon fonctionnement « des » marchés du travail forme l'objectif central aujourd'hui recherché. Le Socle doit être lu et compris en fonction de cet objectif.

Cela se traduit en désinvestissement et investissement.

Le désinvestissement concerne la réglementation des conditions de travail et les relations collectives de travail. Les explications du Socle vont jusqu'à éviter d'en parler, alors même qu'un acquis existe en ces domaines. Cette partie du droit du travail est à

écarter, bien qu'il s'agisse cependant d'éléments du droit social que la Charte des droits fondamentaux rattache directement à la solidarité.

En revanche, il faudra cultiver les domaines d'action qui appartiennent en même temps au droit du travail et au droit de l'emploi. Dans cette zone hybride, les maîtres mots sont flexibilité et mobilité. Le premier va avec déréglementation, concernant la formation et surtout la cessation du contrat de travail, dont il faut desserrer les contraintes anti-emploi. Le second avec promotion et aide financière, pour les mobilités géographique et professionnelle. Le passage du travail subordonné au travail indépendant est vu avec faveur, ce qui est une autre matière de s'écarter du droit du travail (salarié).

2. D'un resserrement sur une protection sociale élémentaire

Sécurité sociale et protection sociale forme un double objet de la Politique sociale, selon ce qu'en dit le traité FUE. Or, le Socle néglige la sécurité sociale pour se tourner uniquement vers la protection sociale, plus exactement, car le terme « protection sociale » est polysémique, vers le droit de toute personne d'accéder à une protection élémentaire. Est attendu des États membres qu'ils permettent l'accès à des « services essentiels », qui doivent s'offrir aux plus vulnérables notamment. L'Union, dans le programme que décrivent le Socle et la Commission, plaide pour une Europe de la dignité et de la décence – ce sont les mots employés –, rien de plus. L'intervention de l'Union se limitera ici à la pure recommandation, sans autre incitation, notamment financière.

Le changement des objectifs marque nettement le désengagement législatif de l'Union. Dans le schéma nouvellement dessiné, l'Union déserte les domaines d'action pour lesquels les révisions successives des traités lui ont donné compétence pour agir par voie de textes qui lient, par directives. Elle investit des domaines dans lesquels elle ne possède qu'une compétence molle ou difficile, en pratique, à exercer (sécurité sociale et protection sociale). Dans ces domaines, elle ne possède qu'un pouvoir recommandationnel ou doucement directif.

Ces limitations textuelles n'empêcheront cependant pas les autorités européennes d'user de l'arme financière pour contraindre les États membres à réaliser des réformes que leurs compétences ne lui permettent pas d'imposer. L'Union n'hésite plus à forcer les réformes propices au jeu des libertés économiques, alors qu'elle n'est pas en droit de le faire. La convergence mercantile se substitue à l'harmonisation législative. La marchandisation se substitue au traité.

II. Sur la Charte des droits fondamentaux

Si un document pouvait être propice à faire naître ou renaître de la solidarité sociale en Europe, c'était bien la Charte des droits fondamentaux, qui a regroupé non pas la totalité, mais le plus grand nombre des droits sociaux sous le titre de la solidarité. En quoi, comment la Charte vient-elle contribuer à la refondation recherchée ? Depuis la mise en vigueur du traité de Lisbonne, la Cour de justice a été assaillie de questions relatives à la Charte et plus particulièrement au sort que son interprétation doit réserver aux droits sociaux. Que peut-on en tirer ?

La Charte des droits fondamentaux de l'UE offre-t-elle des perspectives pour la refondation d'une Europe solidaire. A ce jour la réponse est négative, à peu près entièrement. On a beau chercher. Les pistes, les portes qui auraient pu s'ouvrir ne l'ont pas été ou se sont vite refermées. La Cour de justice souhaiterait refouler la Charte le plus à l'étranger possible. Voilà l'idée générale.

On en tentera la démonstration en six points.

1. La Charte ne commande pas d'action normative au niveau européen.

Suivant la formule de Guy Braibant, dont on sait le rôle très important qu'il joua dans la préparation et la rédaction de la Charte des droits fondamentaux, celle-ci est faite pour limiter, encadrer, contrôler l'exercice du pouvoir, sans modifier les compétences¹. C'est bien ce que dit le texte. La Charte « ne modifie pas les compétences et les tâches définies par les traités » (article 51 de la Charte ; v. égal. article 6 § 1 TUE). Elle n'a pas donné pas à l'Union de compétence nouvelle ayant pour objet la protection des droits fondamentaux, elle lui demande d'exercer les compétences législatives que les traités lui attribuent, dans le respect des droits fondamentaux. Là où l'Union peut agir et pouvait déjà agir, elle doit le faire en satisfaisant les exigences protectrices de la Charte.

Si la Charte devrait donc avoir une incidence sur la teneur des actes normatifs adoptés par l'Union européenne, elle laisse à celle-ci la liberté d'agir ou de ne pas agir dans les domaines de compétences qui étaient et demeurent les siens, la même liberté que celle qu'elle possédait auparavant. Ce n'est pas parce que la Charte énonce que « tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié » (article 30 de la Charte), que l'Union devra adopter une directive ayant pour objet de réglementer la justification du licenciement, comme le traité lui en donne compétence (article 153 §1 d) TFUE).

Il ne faut pas attendre de la Charte qu'elle dynamise l'action législative européenne en matière de politique sociale, contrairement à ce que la proclamation de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux avait permis en 1989. La Politique sociale européenne est aujourd'hui en sommeil, la Charte des droits fondamentaux n'y changera rien. Elle se défend de le faire.

Contrairement à la Charte sociale européenne, ainsi qu'à la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux ne réclame pas non plus le développement d'actions législatives au niveau étatique. La Charte laisse chaque Etat membre libre de décider de la protection des droits sociaux qu'il juge appropriée, sauf toutefois à devoir respecter le niveau de protection fixé par une norme européenne, le plus souvent une directive, qu'il a l'obligation de mettre en œuvre.

Une formule reprise par la Charte, avec des variantes stylistiques, concerne particulièrement les droits sociaux. Tel ou tel droit consacré par la Charte sera garanti « conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales » (v. par

¹ v. Dr. soc. 2000, p. 73 ; du même auteur, La Charte des droits fondamentaux – Témoignage et commentaires, Ed. du seuil, Paris 2001

ex. article 28, article 30). L'incidente vise particulièrement les « principes » sociaux (v. infra n° 8). De cette formule, on retient en général que la protection européenne et nationale des droits sociaux fondamentaux est donc subordonnée à la bonne volonté des législateurs respectifs, qui pourront décider de cette protection ou ne pas le faire. En tiraillant toutefois l'interprétation, on prétendra, inversement, que le « conformément » signifierait l'existence d'un devoir de mise en conformité, donc une obligation d'agir.

2. L'application de la Charte suppose que l'on se situe « dans le cadre du droit de l'Union ».

C'est la formule dont use la Cour de justice¹. Pour qu'un juge, ou une autre autorité, soit appelé à statuer en considération des exigences de la Charte, encore faut-il qu'une norme de droit de l'Union soit en cause. Une norme européenne ou, le plus souvent, sa mise en œuvre nationale pourront être questionnées au regard de la Charte. Mais si la situation ne se rattache à aucune norme de droit de l'Union, la Cour de justice se déclare incompétente pour en connaître. A elle-seule, la Charte ne peut fonder la compétence de la Cour, il faut le relais d'une disposition de droit de l'Union. Sinon, comme le dit la Cour, on sort du champ d'application du droit de l'Union. La Charte est dénuée d'autonomie, au sens où son intervention requiert le soutien d'une norme de droit européen, primaire ou dérivé. Le sens et la portée de ses prescriptions ne sauraient être, abstraitement, questionnées, lorsque manque ce relais textuel européen. En l'absence d'un tel relais européen, les dispositions de droit national ne pourront pas non plus être questionnées au regard de la Charte devant la Cour de justice.

Que l'Union européenne ait compétence pour légiférer dans un domaine couvert par la Charte ne suffira pas, cette compétence doit s'être effectivement exercée. On l'a clairement constaté dans une affaire intéressant la protection des travailleurs en matière de licenciement. « *Lors de l'examen du « contrat nouvelles embauches » français, la Cour a jugé que, bien que la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail soit l'un des moyens pour atteindre les objectifs fixés par l'article 151 TFUE et que le législateur de l'Union soit compétent dans ce domaine, selon les conditions fixées à l'article 153, paragraphe 2, TFUE, des situations qui n'ont pas fait l'objet de mesures adoptées sur le fondement de ces articles ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'Union* »². L'appartenance au champ d'application du droit de l'Union ne réside pas dans la compétence de l'Union, mais dans l'existence d'une norme dont cette compétence a permis l'édiction.

Instrument de contrôle du droit de l'Union et de sa mise en œuvre nationale, la justiciabilité de la Charte dépend de l'existence d'une norme européenne mettant en jeu un droit fondamental dont elle garantit la protection. Si bien que pour commencer, logiquement, la Charte a principalement occasionné des décisions d'irrecevabilité pour incompétence. Ces décisions d'incompétence ont particulièrement concerné les droits sociaux, tant il est vrai qu'à ce jour la législation sociale européenne est loin de couvrir tout le domaine d'action qui est ouvert (article 153 TFUE) aux compétences de l'Union.

¹ V. spéc. CJUE 26 févr. 2013, *Akerberg Fransson*, aff. C-617/10

² CJUE 5 févr. 2015, *Poclava*, aff. C-117/14, pt 41, se référant à CJUE, ord. 16 janv. 2008, *Polier*, aff. C-361/07

Partant, « le champ d'application du droit de l'Union » est loin de couvrir l'ensemble des droits sociaux protégés par la Charte.

3. Alors que la Charte serait invocable, la Cour de justice omet de le faire.

Cela arrive fréquemment. L'interprétation d'une norme de droit de l'Union est en question, la norme se rattache à un droit fondamental consacré par la Charte, mais la Cour de justice ne se tourne pas vers la Charte pour éclairer son interprétation, alors même que la juridiction de renvoi l'avait invoquée de son côté. On l'a particulièrement noté en matière de durée du travail, s'agissant notamment du droit à un congé annuel payé, dont la Cour de justice a entendu fermement imposer le respect, ... mais sans le secours de la Charte¹, en évitant d'y recourir.

Le souci d'évitement peut se traduire en esprit créatif, tel celui dont a fait montre la Cour avec l'invention *ex nihilo* de la catégorie des « *principes de droit social qui revêtent une importance particulière* » ; notion ayant principalement servi à renforcer l'application des prescriptions du droit de l'Union en matière de temps de travail². Pourquoi cette création purement prétorienne, sinon pour ne pas en passer par les dispositions de la Charte relatives au temps de travail et signifier d'ailleurs par-là que la Cour dispose d'une liberté de décider des protections fondamentales ?

Sur le mode mineur d'une invocabilité de second rang, il arrivera souvent que la Cour de justice se réfère à la jurisprudence de la Cour EDH, ou à d'autres normes guidant son interprétation, telles des traditions constitutionnelles communes, ou encore telle ou telle convention de l'OIT, et laisse la Charte à l'ombre de ces autres sources d'inspiration.

L'instrument que la Cour a par le passé très largement utilisé pour faire pénétrer ces normes et conceptions externes à l'Union dans le champ de sa protection a de longue date été le principe général de droit de l'Union³. « Les droits fondamentaux font partie des principes généraux du droit dont la Cour a pour mission d'assurer le respect », la formule est passée de la jurisprudence de la Cour dans le traité (v. article 6 § 1 TUE). Il est douteux que la Cour renonce aux possibilités créatrices que, dès longtemps avant la Charte, la qualification de principe général du droit lui a offertes⁴ (). C'est une catégorie susceptible de s'enrichir, elle est ouverte à d'autres influences que celles de la Charte et propre à minimiser le rôle de celle-ci, voire à l'écarter des motivations retenues par la Cour de justice.

4. Les principes sociaux ne sont pas justiciables.

La non-invocabilité est venue s'accrocher à la qualification d'un droit social fondamental en tant que « principe ».

¹ V. spéc. CJUE 24 janv. 2012, *Dominguez*, C-282/10

² CJCE 26 juin 2001, *Bectu*, aff. C-173/99 ; CJCE 5 oct. 2004, *Pfeiffer*, aff. C-397/01, ... ; CJUE 20 juil. 2016, *Maschek*, aff. C-341/15

³ Depuis l'arrêt fondateur *Internationale Handelsgesellschaft*, CJCE 17 déc. 1970, aff. 11/70

⁴ Mais v. F. Picod, « Charte des droits fondamentaux et principes généraux du droit », *Rev. dr. et lib. fondam.*, 2015, chron.2. www.revuedlf.com

On rappellera brièvement les bases de la discussion relative aux « principes »

Les « droits » sociaux que la Charte consacre au titre de la « Solidarité » relèvent de manière générale d'une qualification de « principes ». Les intentions des rédacteurs de la Charte, les explications officielles qui en sont données le veulent ainsi. Alors que les droits doivent être respectés, les principes sont observés par les autorités de l'Union et par les États membres, dit le texte. Or les principes ne possèdent qu'une justiciabilité réduite. A la différence des droits, ce ne sont pas des droits subjectifs, invocables à ce titre devant une juridiction. Néanmoins, ils peuvent contribuer à l'interprétation des textes, voire à en vérifier la validité (article 51 § 1, article 52 § 5 de la Charte ; v. égal. les « Explications » sous l'article 52). Guy Braibant parlait de justiciabilité indirecte d'interprétation et de contrôle et non d'application (Dr. soc. 2000, p. 73). Tout cela est assez obscur et il n'est pas exclu que les auteurs de la Charte n'aient pas recherché cette obscurité, laissant par là le champ libre au travail interprétatif de la Cour de justice.

Celle-ci n'a pas manqué de saisir l'opportunité qui lui était offerte. Elle l'a fait le plus simplement en recalant une distinction difficile à manier dans son système usuel de solutions. La Cour s'est donc interrogée sur les effets qu'un principe inscrit dans la Charte, le droit à l'information et à la consultation dans l'entreprise (article 27), peut produire dans un litige du travail, opposant des particuliers. C'est l'affaire « *Association de médiation sociale* »¹. Réponse de la Cour : aucun effet de la Charte puisque le principe y est formulé dans des termes si incertains, si généraux, qu'il ne peut se suffire à lui-même et qu'il faut le relais de dispositions plus précises du droit de l'Union ou du droit national pour qu'il prenne concrètement sens² (). C'est par l'effet de cette concrétisation que le principe se mue en une règle de droit propre à régir un litige. Sans cette concrétisation, il n'est encore rien, ou presque. Il est pré-juridique. Il en résulte que ne disant par lui-même rien, il ne peut servir l'interprétation de la règle relais. Sa juridicité prend corps dans la règle qui le met en œuvre.

En l'espèce, cette règle existait, inscrite dans la directive 2002/14 sur le droit à l'information et à la consultation. Mais s'agissant d'une directive, ses dispositions ne pouvaient s'appliquer directement entre particuliers. Vu son insuffisance, son défaut de substance concrète, le principe énoncé par la Charte ne pouvait pas l'être non plus. Résultat : le juge national, juge français en l'espèce, n'avait pas à écarter une règle française que la Cour de justice déclarait cependant non conforme à la directive 2002/14³.

En conséquence, les principes sociaux quittent la place judiciaire pour demeurer dans le ciel nébuleux des proclamations platoniques.

¹ CJUE 15 janv. 2014, *AMS*, aff. C-176/12

² Arrêt *AMS*, pts 45 à 48

³ Règle qu'au risque de se contredire la Cour jugeait incompatible avec les exigences d'un principe fondamental de droit de l'Union, v. arrêt *AMS*, pts 26 et 27

5. Les droits sociaux fondamentaux ne seraient pas non plus justiciables.

On transitera par une idée qui est dans l'air depuis quelques années. La mise au premier plan et la valorisation du principe de non-discrimination, ce mouvement viendrait se coupler avec une déconstruction du droit du travail classique, se traduisant notamment par un affaiblissement des droits collectifs qui avaient dans le passé permis le développement de celui-ci. Est-ce là un schéma proposé par l'Union européenne, dont on sait qu'elle peut se glorifier d'avoir œuvré continûment et efficacement pour renforcer l'égalité de traitement en matière professionnelle ? On s'interroge aujourd'hui sur les perspectives de refondation d'une Europe sociale réinventée. La non-discrimination n'a-t-elle pas vocation à former le nouveau droit-principe fondant cette reconstruction ?

On pouvait le penser à voir la distinction tranchée que l'arrêt *AMS* fait entre les principes qui ne se suffisent pas à eux-mêmes et les droits auto-suffisants, tel le principe de non-discrimination en fonction de l'âge. Celui-ci, « consacré à l'article 21 § 1 de la Charte, se suffit à lui-même pour conférer aux particuliers un droit subjectif invocable en tant que tel »¹.

Le principe de non-discrimination, ainsi qualifié en tant que droit subjectif, pourra être invoqué directement en justice et permettra d'écarter une disposition nationale contraire en y substituant les dispositions de la directive 2000/78 condamnant les discriminations en matière d'emploi et de travail. Ce résultat est obtenu par l'effet d'une combinaison entre les dispositions de la Charte des droits fondamentaux, une qualification de principe général de droit de l'Union et le texte de la directive, combinaison inventée par la Cour de justice dans ses arrêts *Mangold*² et *Küçükdeveci*³, auquel elle se réfère dans l'arrêt *AMS*. « Concrétisé », comme le dit la Cour, grâce et par la directive, le principe reçoit en retour les qualités de précision et d'inconditionnalité qui, en qualité de principe général de droit de l'union, lui ouvre la voie d'une application directe dans un litige entre particuliers. Certes à elle seule, la directive ne pourrait le faire, puisque la Cour exclut avec obstination l'effet direct horizontal des directives, mais l'obstacle est contourné, ses dispositions remontant en quelque sorte se loger dans le principe qu'elle concrétise. Très favorable à la mise en œuvre du principe de non-discrimination, le résultat n'en est pas moins tout-à-fait hétérodoxe.

Cela peut expliquer que la Cour de justice ait finalement sacrifié ce montage étonnant. Car la Cour décide aujourd'hui que lorsqu'une question se pose en matière de non-discrimination en raison de l'âge, la question doit être résolue en fonction des dispositions de la directive et de celle-ci uniquement⁴. On ne remontera pas jusqu'à la Charte pour assurer l'interprétation. Peu importe si la question préjudicielle demandait à la Cour de justice de se prononcer à la lumière de la Charte.

¹ Arrêt *AMS*, pt 47

² CJUE 22 nov. 2005, aff. C-144/04

³ CJUE 19 janv. 2010, aff. C-555/07

⁴ CJUE 11 nov. 2014, *Schmitzer*, aff. C-550/13, CJUE 13 nov. 2014, *Vital-Perez*, aff. C-416/13

Celle-ci est mise hors débat¹, au travers d'un raisonnement qui inverse l'idée de concrétisation. Nul besoin de se tourner vers la Charte puisque les exigences de celle-ci se sont réalisées concrètement dans la directive. Les droits subjectifs et autosuffisants qu'elle institue sont refoulés loin du juge, ici aussi, comme l'ont été les principes. L'auto-suffisance glisse de la Charte à la directive non-discrimination.

Au plan contentieux, cela signifie que l'application directe horizontale de la directive est écartée. L'orthodoxie est rétablie. Cela signifie également, pour le contentieux vertical, avec l'administration, que la considération de la Charte n'interviendra pas pour les besoins de l'interprétation de la directive, qui, en pareil cas, pourra recevoir une application directe, suivant la distinction traditionnelle faite par la Cour entre effet vertical et effet horizontal. Plus question d'interprétation à la lumière de la Charte, quel que soit le contentieux.

Il s'en déduit aussi, au plan législatif, que la Cour de justice présume, sans discussion, que la directive respecte pleinement les exigences de la Charte. Inutile de solliciter la Charte. La directive fait écran.

Décidément la Cour de justice ne veut pas entendre parler de la Charte, y compris lorsqu'il en va de droits subjectifs, auto-suffisants, et pas seulement de principes.

6. Reste l'assistance humanitaire, à mettre à part.

Se rencontre ici une jurisprudence paradoxale de la Cour de justice, envoyant des signaux contradictoires, du moins en apparence.

Paradoxe, puisque la Cour de justice en serait venue à protéger les droits sociaux des ressortissants de pays tiers plus attentivement et généreusement que ceux des citoyens de l'Union. Le contraste, le scandale si l'on veut, concerne l'aide ou l'assistance sociale, plus précisément même la protection sociale élémentaire, la protection de survie.

D'un côté, la Cour de justice s'opposera à l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers si celui-ci « risque une détérioration grave et irréversible de son état de santé »². Les prestations « qui permettent à l'individu (ressortissant d'un pays tiers en l'espèce) de faire face à ses besoins élémentaires tels que la nourriture, le logement et la santé » ne peuvent lui être refusées³. La Charte des droits fondamentaux l'exige ainsi, en vue d'assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes (article 34 de la Charte). La Charte est mise au service d'une protection des ressortissants étrangers à l'Union européenne ; elle permet d'orienter et de corriger les effets des directives applicables aux espèces soumises à la Cour.

¹ V. les observations liminaires des arrêts *Schmitzer* et *Vital-Perez* dont l'objet est de mettre la Charte de côté.

² CJUE 18 XII 2014, *Abdida*, aff. C-562/13

³ CJUE 24 avril 2012, *Kamberaj*, aff. C-571/10

De l'autre côté, la ligne jurisprudentielle fixée par les arrêts *Dano*¹ et *Alimanovic*² est bien connue. Elle entre dans le lot des décisions de la Cour qui ignorent la Charte pour laisser s'exprimer ici, isolément, les dispositions de la directive 2004/38 sur la circulation des citoyens de l'Union. Il en résulte, avec ironie, que les citoyens de l'Union, actifs ou inactifs, qui ne sont pas dans le besoin, ont pleinement droit, dans un État membre d'accueil, aux prestations d'assistance sociale dont ils n'ont pas besoin. En revanche ceux qui, bien que dans le besoin, se détournent de l'activité, ne peuvent prétendre à l'assistance d'un État membre autre que le leur. Ils devront repartir dans leur État de nationalité.

La solidarité européenne bute sur une résurgence du critère de nationalité. Avec une nuance, le citoyen de l'Union suffisamment intégré dans un État membre autre que le sien a droit à sa solidarité. Fausse nuance cependant, dans la mesure où il s'avère que l'intégration dépend des gages que donnent l'activité ou la situation financière.

Solidarité, lorsque les efforts que demande celle-ci sont inutiles, absence de solidarité lorsqu'ils prendraient sens ; telle serait la leçon.

Ces jurisprudences sont-elles irréconciliables ? Vraisemblablement non, car il convient de distinguer suivant le niveau du besoin. Si ce n'est pas un besoin vital, la solidarité s'éclipse, la Charte avec elle. S'il est vital, de la solidarité peut être exigée, une « certaine solidarité » comme aime à dire la Cour de justice, à charge de l'Etat membre où la personne intéressée, quelle que soit sa nationalité, est présente.

Conclusion, la Charte ne sera pas mise au service du droit social traditionnel, que l'on pense au droit du travail, sous sa double dimension, collective et individuelle, ou à la sécurité sociale, en tant que système dominé par l'idée d'assurance. Quant à l'aide ou l'assistance sociale, la jurisprudence de la Cour de justice tend à la diviser suivant l'importance du besoin et la nécessité du secours. La protection élémentaire de la personne doit être garantie (logement, nourriture, santé) ; elle le sera à la lumière de la Charte. Mais si l'on quitte l'assistance qui permettra à un individu de survivre, la Charte est hors sujet. Le curseur est placé très bas ; on peut même considérer qu'il n'atteint pas le niveau, certes des plus vagues, que commandent le respect de la dignité humaine (v. article 1 de la Charte) ou encore les exigences relatives à une vie décente, mises volontiers en avant par les autorités européennes.

L'évolution épouse la distinction, a priori surprenante, que la convention internationale sur la protection de tous les migrants (convention de l'ONU du 18 déc. 1990, ratifiée par de nombreux États d'émigration et par aucun État d'immigration !) établit entre les droits fondamentaux du migrant. La convention distingue les « droits de l'homme de tous » des « autres droits » dont les migrants peuvent se prévaloir. Ces droits de tous sont ceux qui, compte tenu de leur nature strictement humanitaire, doivent être garantis au migrant, que celui-ci réside ou non dans des conditions légales sur le territoire de l'État dont les prestations sont en cause (la même distinction apparaît de façon voilée dans la convention de l'OIT n° 143, de 1975, sur les travailleurs migrants).

¹ CJUE 11 nov. 2014, aff. C-333/13 ; v. S. Barbou des Places, « La cohérence du droit de la liberté de circulation des personnes, à l'épreuve de la mobilité des indigents », *Rev. trim. dr. eur.* 2015, p. 133 ; P. Rodière, « Quel droit de circulation en Europe pour les personnes inactives et démunies », *Journ. dr. eur.* 2015, p. 146

² CJUE 15 sept. 2015, aff. C-67/14

La Cour de justice, dans sa jurisprudence relative à l'invocabilité de la Charte, participe d'une mutation du « social ». Celui-ci s'exprimait dans l'idée d'un État social fort, fort d'un droit du travail et d'une sécurité sociale d'un niveau protecteur élevé. On s'avance vers une réduction du « social » à l'humanitaire. La mutation s'observe dans le Socle européen des droits sociaux récemment proclamé et, plus encore dans les explications qu'en donne la Commission¹.

La vocation fondatrice reconnue à la Charte par la Cour de justice est donc des plus réduites en matière de protection des droits sociaux. Il faut descendre jusqu'au niveau le plus élémentaire de l'assistance humanitaire, pour qu'elle sorte de l'ombre où la Cour de justice la maintient.

Que la Charte n'ait pas les faveurs de la Cour de justice, c'est maintenant avéré. La Charte représente une gêne dans le libre exercice de son gouvernement judiciaire. La Cour entend garder une marge d'appréciation suffisamment large pour obéir ou ne pas le faire aux proclamations de la Charte, que ce soit pour demeurer en retrait par rapport aux solidarités offertes par celle-ci, mais que ce soit aussi, potentiellement, pour aller au-delà de la Charte en consacrant des protections ignorées par celle-ci.

Est-ce dire que la protection des droits sociaux fondamentaux échapperait donc à l'Union européenne, sauf exceptions basiques ? Pas nécessairement ni durablement, quand bien même la Charte des droits fondamentaux n'y jouerait qu'un rôle d'appoint. Car l'Union européenne ne peut pas vivre et ne vit pas dans une situation d'autarcie indifférente à des influences protectrices venues d'ailleurs.

L'Union se doit d'être quelque peu ouverte au ou aux dialogues.

III. Sur les dialogues

Des dialogues, il y en a plusieurs, au premier rang desquels on trouvera bien sûr le dialogue des juges. On ne se bornera pas à ce premier type de dialogue. Des interrogations relatives à une renaissance de la solidarité européenne sont également présentes dans deux autres formes de dialogue, dont on dira pour finir quelques mots.

Trois formes de dialogue seront donc évoquées.

1° Le dialogue des juges ; c'est-à-dire, plus exactement, le dialogue, volontaire, qui peut ou non exister entre la juridiction de l'Union et des instances juridictionnelles ou para-juridictionnelles qui n'appartiennent pas à l'Union.

2° Ce qui n'est plus vraiment le dialogue, car celui-ci implique une action volontaire, la coopération à laquelle les institutions et juridictions des États membres sont tenues.

¹ V le dossier : Quel avenir pour l'Europe sociale, dir. Et. Pataut, *RTDEur* 2018, p. 7 ; v. spéc. contrib. Et. Pataut, p. 9, P. Rodière, p. 45. Au sujet d'une réorientation générale de « l'Europe sociale », v. M. Schmitt, « La recomposition du droit du travail de l'Union européenne », *Dr. soc.* 2016, p. 703 ; E. Mazuyer, « Le retour du mythe de l'Europe sociale ? », *Rev. dr. trav.* 2017, p. 83

3° le dialogue social, à la recherche lui aussi d'une refondation lui permettant d'offrir ... autre chose que simplement du dialogue.

1. Dialogue des juges

Le séminaire de la Fondation Hugot du Collège de France, organisé par Alain Supiot il y a un peu plus de deux ans, sur le thème « Les gardiens des droits sociaux en Europe – Recours nationaux et internationaux en cas de remise en cause des droits fondamentaux par l'Union européenne », avait montré combien le dialogue est en souffrance¹. Les choses n'ont pas vraiment évolué depuis.

Des traités de l'Union et de la Charte des droits fondamentaux on peut cependant noter pour commencer qu'ils encouragent le dialogue. Les traités saluent la protection des droits sociaux qui résultent d'instruments extérieurs à l'ordre juridique de l'Union². La Charte déclare vouloir accorder sa protection avec celle de la Convention européenne des droits de l'homme (article 52 § 3) comme avec les traditions constitutionnelles communes aux États membres (article 52 § 4) ; elle garantit un niveau de protection des droits fondamentaux qui ne doit pas être inférieur à celui connu du droit international et européen et des États membres (article 53).

De son côté, la Cour de justice se réfère très largement aux exigences de normes internationales (conventions de l'OIT, conventions de l'ONU), européennes (CEDH, Charte sociale européenne) ou nationales. La jurisprudence de la Cour EDH notamment est très présente dans ses motivations. La Cour de justice procède certes en sélectionnant et choisissant la source dont elle manifeste l'intention de s'inspirer, excluant parfois tel ou tel norme ou arrêt qui aurait pu et même dû prendre place dans sa motivation³.

Ces marques de déférence adressées à des autorités ou des institutions externes à l'Union européenne sont-elles bien récompensées ?

On procèdera à un très bref rappel des positions de ces autorités et institutions. Le bilan est très mitigé, fait d'une certaine confiance approuvante, mais aussi et surtout, d'inquiétudes, de réticences, voire de condamnations. L'évolution, dans les années récentes, n'est pas flatteuse pour l'Union européenne

Suivant le principe « *so lange* », retenu par la Cour constitutionnelle allemande et plus ou moins partagé par d'autres instances constitutionnelles, « aussi longtemps que » l'Union européenne veillera à une protection des droits sociaux constitutionnellement

¹ Sem. soc. Lamy, n° 1746, suppl. du 28 nov. 2016 ; v. spéc. introduction Alain Supiot, « La guerre du dernier mot », rapports Fr. Maupin, G. Raimondi, P. Stangos, P. Rodière et F. Vasquez

² V. spéc. l'article 151 TFUE, disant que l'Union et les États membres sont « conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés par la Charte sociale européenne »

³ Ex. la reconnaissance de la valeur fondamentale du droit de négociation collective, CJUE 15 juillet 2010, *Commission c. Allemagne*, aff. C-271/08, qui ne comporte aucune référence à l'arrêt *Demir et Baykara*, Cour EDH 12 nov. 2008, Req. n° 34503/97, qui venait de rattacher le droit de négociation collective à la protection de la liberté syndicale par l'article 11 de la CEDH

garantis compatible avec la protection nationale, il y aura lieu d'écartier les recours pour inconstitutionnalité. Or, le principe est aujourd'hui fragilisé¹.

La présomption de l'arrêt Bosphorus², posant que l'Union assure une protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales « équivalente » ou « comparable » à celle de la CEDH, n'a pas été démentie par la Cour EDH. Mais la présomption s'attache aux droits civils et politiques principalement. Et puis elle est réfragable et il faut s'interroger sur la possibilité d'accorder les positions de la CJUE³ et de la Cour EDH visant le droit d'action et de négociation collectives⁴, adoptées postérieurement l'une et l'autre à l'arrêt Bosphorus.

Des instances para-juridictionnelles extérieures à l'Union, quant à elles, condamnent sans fard les orientations du droit de l'Union et de sa jurisprudence. La présomption de l'arrêt Bosphorus ne peut valoir pour les droits garantis par la Charte sociale européenne. C'est ce que dit le plus vigoureusement le Comité européen des droits sociaux. « Ni les normes du droit de l'Union, ni ses procédures n'offrent à ce jour les garanties nécessaires »⁵. Les experts de l'OIT dénoncent une jurisprudence de la CJUE (arrêts Viking et Laval) rendant « impossible » l'exercice de la liberté syndicale, en faisant peser sur les syndicats la menace d'actions en dommages-intérêts propres à les ruiner⁶. Il est vrai que ces instances peuvent s'autoriser des positions d'une netteté d'autant plus marquée que leurs décisions n'ont pas d'autorité juridictionnelle.

Faut-il en conclure que la porte du dialogue est fermée ?

Peut-être pas si l'on en croit un élément particulier de l'avis de la Cour de justice, avis 2/13⁷, pourtant si négatif, si rejetant, concernant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour de justice certes y conduit pied à pied un long réquisitoire contre les effets qu'une adhésion à la CEDH auraient sur les structures et le fonctionnement de l'Union, sur ce qui peut être conçu comme son identité propre. Elle s'y rebelle en particulier contre la perspective que l'Union soit soumise « à un contrôle externe » sur les droits et libertés qu'elle s'est engagée à protéger.

Mais la Cour de justice ferme-t-elle pour autant la porte au dialogue avec la Cour EDH ? Non, si l'on en croit un appel qu'elle lance en se référant à l'article 53 de la Charte et à l'article 53 de la CEDH, qui visent de façon croisée à préserver un « niveau de protection » comparable en droit de l'Union et en application de la Convention. Elle ne veut pas d'une adhésion qui porterait atteinte à son autorité au sein de l'ordre juridique de l'Union, mais elle se déclare favorable à la création d'un mécanisme de

¹ V. la décision du *Bundesverfassungsgericht* du 30 juin 2009, relative au traité de Lisbonne, 2 BvE 2/08 ; cf. les éléments de la décision citées par A. Supiot, Les gardiens des droits sociaux, préc. p. 6

² Cour EDH, 30 juin 2005, *Bosphorus c. Irlande*, Req. n° 43036/98

³ 11 déc. 2007, *Viking*, aff. C-438/05 ; 18 déc. 2007, *Laval*, aff. C-341/05

⁴ 12 nov. 2008, *Demir et Baykara*, Req. n° 34503/97 ; 21 avr. 2009, *Enerji*, Req. n° 68959/01

⁵ CEDS, 23 juin 2010, *CGT c. France*, récl. n° 55/2009, sur la question du temps de travail ; CEDS, 3 juil. 2013, *LO et TCO c. Suède*, récl. n° 85/2012, à propos de la loi suédoise dite « Laval » et du droit d'action et de négociation collective

⁶ V. Conf. internat. du travail., 99^e session, 2010, rapport III (1A) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

⁷ CJUE, 18 déc. 2018

coordination, d'une coordination entre égaux, de la jurisprudence de la Cour EDH et de la sienne. Il serait bon que les standards de protection de la Charte et de la CEDH soient fixés à des niveaux équivalents, dans le cadre d'une procédure formalisée y conduisant¹.

Pourvu que son autorité n'en souffre pas, la Cour de justice serait donc prête à un dialogue équilibré. Du moins en est-il ainsi dans ses relations avec la Cour EDH. Il en va différemment s'agissant des jurisprudences constitutionnelles nationales, qui ne doivent pas compromettre « la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union », suivant la formule utilisée par la Cour de justice². Quant à ces organes sans autorité juridictionnelle (CEDS, experts de l'OIT), autant les ignorer.

2. Coopération loyale

Nous visons ici une autre forme de dialogue, si l'on veut, celui que l'obligation de coopération loyale impose aux autorités nationales dans leurs rapports mutuels et qui s'impose mutuellement aussi entre autorités de l'Union et autorités nationales. Ce « dialogue » est de son côté obligatoire et s'inscrit dans les exigences premières des traités (article 4 § 3 TUE).

Parmi les multiples aspects qu'il présente, il est légitime d'en distinguer un, compte tenu d'une brûlante actualité et d'un petit changement de cap qui mérite l'attention. Il s'agit, bien sûr, de la coopération en matière de détachement.

Une règle ferme veut les autorités de l'État d'origine et de l'État d'accueil coopèrent loyalement et diligemment lorsque des doutes apparaissent sur la légalité de la situation d'un travailleur détaché. Dans ce domaine où les violations des règles applicables, les petites tricheries et les fraudes organisées sont légion, pour ne pas dire qu'elles sont la règle de fait, il est particulièrement impérieux que l'État d'origine soit coopératif, quitte à mettre en difficulté ses entreprises. Or, il ne l'est pas toujours, loin de là. Que peuvent faire en ce cas les autorités de l'État d'accueil ? Rien ou à peu près, du moins unilatéralement. La Cour de justice les a largement désarmées, en invoquant le principe de confiance légitime, complément direct de l'obligation de coopération loyale. Les certificats, attestations et autres informations transmises par l'État d'origine lient les autorités de l'État d'accueil, leurs juridictions en particulier, tant qu'ils n'ont pas été modifiés ou retirés par celles de l'État d'origine. Peu importe que les autorités de l'État d'accueil aient des preuves claires de leur fausseté. La seule possibilité de rétorsion dont l'État d'accueil dispose est le recours en manquement³.

Mais voilà que dans un arrêt récent, la Cour de justice a fini par accepter de moduler le refus qu'elle opposait jusque-là aux procédures sanctionnatrices conduites dans l'État d'accueil. Elle a admis que le juge de l'État d'accueil puisse constater l'existence d'une fraude commise auprès des institutions de l'État d'origine. Il y faut certes des conditions en restreignant la possibilité : que la juridiction de l'État d'accueil ait recueilli les

¹ Avis 2/13, v. pt 189

² V. spéc. CJUE 26 févr. 2013, *Akerberg Fransson*

³ V. sur ces questions, notam., P. Rodière, « Le droit européen du détachement des travailleurs : fraudes ou inapplicabilité ? », *Dr. soc.* 2016, p. 598 ; F. Müller, « Effectivité des droits des salariés détachés : quelle contribution à la lutte contre la concurrence sociale déloyale ? », *Dr. soc.* 2016, p. 630 ; du même auteur, « La révision des règles en matière de détachement : l'heure des choix en droit du travail et droit de la sécurité sociale », *Rev. trim. dr. eur* 2018, p. 75

preuves nécessaires ; que l'institution de l'État d'origine n'ait pas répondu dans un délai raisonnable aux demandes que celles d'État d'accueil lui a adressées et ait donc failli à son obligation de coopération loyale¹.

Les signes refondateurs lisibles dans cette évolution sont ambivalents ; et très incertains.

La Cour de justice ouvre la porte à la possibilité que le juge d'un État, l'État d'accueil, vienne acter le comportement frauduleux d'une entreprise d'un autre État, l'État d'origine, commis par cette entreprise dans ses rapports avec son autorité nationale, et vienne de surcroît sanctionner le comportement déloyal, contraire aux traités, de cette autorité nationale.

Passons sur les questions qui, sous ce jour, intéressent le droit international privé : mise à mal du « principe de l'État d'origine » conjuguée avec une mise à mal de la souveraineté de ce même État.

Au regard du droit de l'Union, on peut, de façon ambivalente, se féliciter d'un rejet partiel d'une confiance mutuelle postulée contre les faits et s'inquiéter de cette nouvelle marque de désunion. On peut aussi, dans un esprit plus optimiste, voir dans cette évolution un signe avant-coureur d'un redressement. Le détachement de travailleurs connaît de lourdes dérives, recherchées par les entreprises, du pays d'origine et parfois du pays d'accueil, face auxquelles les autorités de certains pays d'origine montrent de la complaisance. Ces dérives, la Cour de justice d'un côté les a condamnées dans des formules de principe, mais de l'autre elle les a encouragées au nom des libertés d'établissement et de prestation de services, elle n'a pas laissé les autorités des États d'accueil libres de les combattre efficacement.

Peut-être les autorités de l'Union ont-elles laissé glisser leurs complaisances libérales au-delà de ce qui peut être admis. Peut-être un mouvement se dessine-t-il, propre à rééquilibrer de façon plus raisonnable les intérêts et les demandes de pays d'accueil aisés et de pays d'origine qui le sont beaucoup moins. Beaucoup de peut-être !

3. Dialogue social

L'évolution a connu deux périodes bien distinctes. Suivant un schéma bien établi, on est allé du « dur » au « mou » et d'une homogénéité européenne vers une dispersion nationale.

Une première époque fut celle d'une négociation collective européenne dure et toute européenne. Une négociation, conduite entre partenaires sociaux européens, débouche sur des accords qui prennent ensuite, à la demande conjointe des signataires, la force juridique de directives, à transposer en droit national comme tout autre directive, à appliquer uniformément comme toute autre directive.

Ensuite, on passe à une négociation collective certes européenne, mais les accords en résultant sont « transposés » par voie de négociations collective au plan national. Mais encore faudra-t-il d'abord que des accords soient conclus au niveau national. Ensuite, ces accords nationaux auront les effets juridiques que leur donne le droit national

¹¹ CJUE 6 févr. 2018, *Altun*

applicable : durs ou impératifs et généraux, ou ne liant qu'avec des effets relatifs, voire ne liant pas (*gentlemen's agreements*), consistant en simples codes de conduite. Il est impossible de compter sur une application impérative et uniforme de l'accord européen.

Évoquons pour finir la question du salaire minimum européen. On en parle beaucoup. C'est par voie de négociation collective et préférentiellement par une telle voie qu'il peut prendre naissance dans une norme européenne, la rémunération étant exclue des domaines dans lesquels la politique sociale peut se traduire en directives (article 153 § 5 TFUE).

Sous quelle option ?

L'option dure, sous, désormais, un contrôle d'opportunité pouvant venir de la Commission ? Celle-ci a récemment réalisé une espèce de volte-face concernant la transmission au Conseil de la demande d'exécution par directive faite par les parties à un accord européen. Elle acceptait jusque-là de présenter automatiquement une proposition de directive, sans discuter ni l'opportunité ni le fond de l'accord. Elle a révisé sa pratique et, en 2014, a refusé de transmettre un accord-cadre au Conseil (sur la santé et la sécurité dans la coiffure), usant c'est vrai d'un pouvoir qui est sans discussion le sien, de proposer ou non l'édiction d'une directive.

Ou l'option molle, qui aurait vraisemblablement les faveurs de la Commission ? L'accord-cadre sur le travail à durée déterminée et son application avec la force juridique que lui donne l'onction d'une directive (directive 99/70 du 28 juin 1999) a soulevé nombre de remous. Il a engendré des contraintes concernant le recours au contrat à durée déterminée, dont le libéralisme de la Commission s'accommode mal. Celle-ci « bichonne » aujourd'hui le rôle des partenaires sociaux au niveau national. Mais que dire d'un salaire minimum obligatoire dans tel ou tel pays, non obligatoire dans tel autre ou ne l'étant qu'à l'égard de certains ?

Que dire d'un dialogue social, instrument d'une refondation dans des sables mouvants ?

Partie IV – De la démocratie en Europe

Au terme du colloque “Revisiter les solidarités en Europe” qui s’est tenu les 17 et 18 juin 2018, et dont les travaux sont [accessibles en ligne](#) sur le site du Collège de France, un groupe d’universitaires s’est mis d’accord pour rédiger une tribune commune destinée à être publiée dans différents grands journaux européens. Cette tribune avait pour objectif d’engager la discussion sur la crise profonde que doit affronter l’Union européenne et les moyens pour ce faire. À l’heure de la publication des actes du colloque, cet article a été publié en Allemagne dans la [Frankfurter Allgemeine Zeitung](#), en France dans [Le Monde](#), au Portugal dans [Il publico](#), en Grèce dans [Ta NEA](#), en Pologne dans la [Rzeczpospolita](#), en Belgique sur le blog [Doxaludo](#), en Espagne dans [El País](#), et en Anglais sur le site [Open Democracy](#).

La tribune, rédigée en français par Alain Supiot, est présentée dans sa version originale puis dans ses différentes versions selon l’ordre chronologique des parutions. Si les versions publiées dans les grands journaux ont parfois été abrégées, les textes sont ici proposés dans leur version complète et les notes bibliographiques ont été ajoutées lorsqu’elles n’étaient pas présentes.

At the end of the Colloquium "Revisiting Solidarity in Europe", held on 17 and 18 June, 2018, whose works are [accessible online](#) on the Collège de France website, a number of academics gathered on this occasion agreed to prepare a discussion-opener for various major European newspapers to engage in a continent-wide democratic debate on the deep crisis facing the European Union and how to overcome it. To date, this call has been published in Germany in the [Frankfurter Allgemeine Zeitung](#), in Portugal in [Il Publico](#), in France in [Le Monde](#), in Greece in [Ta NEA](#), in Poland in [Rzeczpospolita](#), in [Doxaludo](#) in Belgium, in Spain in [El País](#) and in Great-Britain in [Open Democracy](#).

The call, written in French by Alain Supiot, is presented here in its original version and then in its various versions in chronological order of publication. It should be noted that some of the versions published by the major newspapers have been abbreviated and published without footnotes, here the texts are in full and, when necessary, footnotes have been reintegrated.

De la démocratie en Europe¹

La « construction » européenne peut-elle encore échapper à la dislocation ? Depuis 2005 et l'échec du projet de Traité constitutionnel, des craquements de plus en plus inquiétants s'y font entendre, sans que rien ne semble pouvoir tirer ses dirigeants de leur sommeil dogmatique. Ni les désaveux électoraux répétés, ni la fracture économique entre pays de la zone euro, ni le renflouement par le contribuable de banquiers irresponsables, ni la descente de la Grèce aux enfers, ni l'incapacité à trouver une réponse commune aux flux migratoires, ni le Brexit, ni l'impuissance face aux dictats américains imposés au mépris des traités signés, ni la montée de la pauvreté, des inégalités, des nationalismes et de la xénophobie, n'ont permis d'ouvrir à l'échelle de l'Union européenne un débat démocratique sur la crise profonde qu'elle traverse et les moyens de la surmonter.

Il est vrai qu'en l'absence d'espace public européen, la question des politiques de l'Union ne peut être débattue qu'au niveau des États membres. Or ce niveau national n'étant pas celui où ces politiques sont définies, on ne peut y débattre que du point de savoir si l'on doit la « supporter » telle qu'elle dysfonctionne, ou bien en sortir. Albert Hirschman a montré dans un livre fameux que trois possibilités s'ouvrent aux membres d'une institution en crise ou en déclin : la prise de parole de ceux qui la critiquent pour la réformer (*voice*), la défection de ceux qui la quittent (*exit*) ou le loyalisme de ceux qui hésitent à la quitter ou la critiquer, même s'ils n'en sont pas satisfaits (*loyalty*)². Les véritables organes dirigeants de l'Union européenne (Commission, Cour de Justice, Conseil, Banque centrale) se trouvant hors de portée de voix électorale, les citoyens européens ont le sentiment d'être privés de *voice* et de n'avoir plus dès lors le choix qu'entre le loyalisme et l'appel à l'*exit*. Les « débats » nationaux sur l'Union européenne se réduisent ainsi de façon caricaturale à une joute entre « pro » et « anti » européens. Tous ceux qui critiquent le fonctionnement de l'UE se trouvant qualifiés d'« anti », le nombre de ces derniers ne cesse de grossir et avec eux celui des partis ou des gouvernements adoptant vis-à-vis d'elle un point de vue ethnonationaliste.

Nous jugeons cette logique binaire mensongère et suicidaire. Il est faux qu'il n'y ait pas d'autre alternative que de soutenir aveuglément les institutions européennes ou bien de les rejeter entièrement. Excluant toute possibilité de réformer démocratiquement l'Union européenne, ce faux dilemme entre Euro-lâtres et Euro-nihilistes ne peut conduire qu'à sa lente décomposition. Or, sans même évoquer les tensions et violences identitaires qui accompagneraient une telle décomposition, nous avons plus que jamais besoin de solidarités européennes pour faire face aux interdépendances des États dans des domaines tels que l'écologie, les migrations, les nouvelles technologies ou les équilibres géopolitiques dans le monde. Notre propos n'est pas celui d'« experts » faisant la leçon aux peuples ou à leurs dirigeants. Il est celui de chercheurs d'opinions politiques diverses qui, étudiant le fonctionnement de l'Union européenne depuis différents États membres, partagent sur son fonctionnement un même diagnostic alarmant.

¹ Texte publié également dans *Le Monde* le 24 septembre 2018

<https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/09/24/il-est-encore-possible-de-reanimer-l-union-europeenne_5359147_3232.html>

² Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty. Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard Univ. Press, 1970.

La raison première de la désaffection croissante pour l'Union européenne est le divorce entre les valeurs dont elle se réclame et les politiques qu'elle conduit. Ces valeurs sont celles proclamées par la Charte des droits fondamentaux, selon laquelle « l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit ». Leur trahison concerne au premier chef le principe de démocratie, mais il est aussi évident s'agissant du principe de solidarité.

Le danger que la construction européenne faisait courir à la démocratie avait été dénoncé dès 1957 par Pierre Mendès-France, selon qui « L'abdication d'une démocratie peut prendre deux formes, soit le recours à une dictature interne par la remise de tous les pouvoirs à un homme providentiel, soit la délégation de ces pouvoirs à une autorité extérieure, laquelle, au nom de la technique, exercera en réalité la puissance politique, car au nom d'une saine économie on en vient aisément à dicter une politique monétaire, budgétaire, sociale, finalement "une politique", au sens le plus large du mot, nationale et internationale »¹. Les faits lui ont malheureusement donné raison. En 2009, dans sa décision relative au Traité de Lisbonne, la Cour constitutionnelle allemande a dénoncé à son tour en termes limpides le défaut de démocratie de l'UE. La démocratie a-t-elle rappelé, est un régime dans lequel « le peuple peut désigner le gouvernement et le pouvoir législatif au suffrage libre et égal. Ce noyau dur peut être complété par la possibilité de référendums sur des questions de fond (...). En démocratie, la décision du peuple est au centre de la formation et de l'affirmation du pouvoir politique : tout gouvernement démocratique connaît la crainte de perdre le pouvoir en cas de non-réélection ». Rien de tel n'existe dans l'Union, qui ne connaît pas d'élections permettant à une opposition de se structurer et d'accéder au pouvoir sur un programme de gouvernement. Dans un livre récent — intitulé *'L'Europe oui, mais laquelle ?'* — un ancien membre de cette Cour, l'éminent juriste Dieter Grimm, attribue ce défaut de démocratie à l'inscription dans les Traités, de choix de politiques économiques qui devraient normalement relever de la délibération (et de l'alternance) politique². Il résulte de cette « hyperconstitutionnalisation », qu'à rebours des valeurs et principes qu'elle proclame l'Union est livrée à ce que Jürgen Habermas a nommé un « fédéralisme exécutif postdémocratique »³. Ce régime est celui qu'appelait de ses vœux dès 1939 l'un des théoriciens du néolibéralisme, Friedrich Hayek, selon lequel une Fédération d'États fondée sur « les forces impersonnelles du marché » serait l'institution la mieux à même de mettre ces forces à l'abri des « interférences législatives » des gouvernements démocratiquement élus dans ses États membres (notamment en matière monétaire, sociale et fiscale) et en dissolvant toute espèce de sentiment de solidarité, qu'elle soit sociale ou nationale⁴.

De fait, la corrosion des systèmes de solidarités, qu'il s'agisse des services publics, du droit du travail ou de la sécurité sociale, est l'un des effets les plus visibles de « l'intégration européenne », et le premier facteur de sa désintégration. L'Union

¹ Pierre Mendès-France, Discours du 18 janvier 1957 à l'Assemblée nationale lors du débat sur la ratification du traité de Rome (*Journal officiel de la République française* 19 janvier 1957, n° 4, p. 166).

² Dieter Grimm, *Europa ja - aber welches?: Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, Beck 2016, 288 p.

³ Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas, suhrkamp 2011*, 48-82.

⁴ Friedrich A. Hayek, The Economic Conditions of Interstate Federalism, *The New Commonwealth Quarterly*, V, No. 2 (September, 1939), 131-49.

européenne trahit là aussi les valeurs dont elle se réclame, puisque la proclamation du principe de solidarité, étendu à la protection de l'environnement, a été l'aspect le plus novateur de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Mais dès la fin des années 90, divers auteurs (J. Weiler, F. Scharpf) avaient mis en évidence l'asymétrie à l'œuvre dans la construction européenne, entre d'une part sa capacité à démanteler les solidarités nationales au nom des libertés économiques, et d'autre part son incapacité d'édifier des solidarités européennes assurant à cette construction légitimité politique et cohésion sociale¹. La primauté aujourd'hui accordée en Europe aux « forces impersonnelles du marché », conduit à voir dans la solidarité une entrave, qui doit être éliminée ou restreinte.

D'autant plus soumise aux lobbies qu'elle échappe au contrôle démocratique, l'Union européenne poursuit ainsi sa course au moins disant social, fiscal et écologique entre les États. Ayant renoncé à édifier une « Europe sociale » et trahi sa promesse d'« égalisation dans le progrès des conditions de vie et de travail », elle a abaissé ses ambitions au niveau d'un « socle social », filet minimal de protection destiné à sauver de la noyade les naufragés de la « flexibilisation des marchés du travail » qu'elle promeut en revanche inlassablement. La seule solidarité qui semble fonctionner efficacement en Europe est celle qui a permis de sauver sans le réformer sérieusement un système bancaire en faillite, en l'inondant de liquidités, en transférant ses pertes sur les contribuables européens et en plongeant des pays entiers dans la misère. Sans qu'à aucun moment on semble n'avoir songé à demander des comptes à celle – la Banque Goldman Sachs - qui, dans le cas grec, avait contribué au maquillage des comptes publics. Il est vrai que nombre de dirigeants européens de premier plan sont issus de cette Banque, qui s'est assurée en retour les services d'un ancien président de la Commission européenne.

Contrairement aux illusions néolibérales, aucune société humaine ne peut perdurer sans solidarité et sans autre projet commun que la compétition entre ses membres. Faute d'être instituées démocratiquement, les solidarités ressurgissent sur des bases identitaires, ethniques ou religieuses, ouvrant la voie aux démagogues et aux violences. Partout dans le monde, aux Etats-Unis comme en Inde, au Royaume-Uni ou dans les autres pays européens, ces démagogues imputent aux étrangers les injustices sociales sur lesquelles ils prospèrent, sans s'attaquer à leurs causes économiques car ils partagent le même credo néolibéral que les partisans de « l'ouverture ». Et réciproquement ces derniers regardent l'attachement à la diversité des héritages historiques et culturels comme un archaïsme et promeuvent un monde uniforme et liquide, dont ils seraient les missionnaires inspirés. L'expérience sanglante des deux guerres mondiales avait conduit la communauté internationale à affirmer à deux reprises, d'abord dans la Constitution de l'OIT en 1919, puis dans la Déclaration de Philadelphie en 1944, qu'« une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale ». Cette paix durable était aussi le but poursuivi par les fondateurs de la Communauté économique européenne. Mais ils ont usé pour l'établir du détour de l'établissement d'un marché commun, censé faire advenir spontanément un « espace de liberté, de sécurité et de justice ». Ce détour économique, qui devait être un moyen de réunification politique de l'Europe, est devenu sa fin primordiale, et la consécration juridique tardive d'autres valeurs a échoué à ce jour à mettre l'économie au service de la société.

¹ Cf. Fritz Scharpf, *Governing In Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, 1999, 256 p.

La question se pose donc de savoir si les principes de dignité, de démocratie et de solidarité consacrés par la Charte et les Traités, sont de la poudre aux yeux, un maquillage juridique destiné à donner un visage humain aux « forces impersonnelles du marché », ou bien s'il est encore possible de canaliser ces forces, d'« encadrer » le marché dans la société européenne, en les subordonnant à ces principes. C'est cette question essentielle qu'il faudrait débattre durant les prochaines élections européennes. Nous voulons croire qu'il est encore possible de réanimer l'Union européenne en assurant la primauté des idéaux qu'elle proclame sur la dogmatique économique et monétaire qui la conduit à sa perte.

L'UE ne retrouvera son crédit et sa légitimité que dans la mesure où elle s'affirme comme une Europe de la coopération plutôt que de la compétition. Une Europe prenant appui sur la riche diversité de ses langues et de ses cultures, au lieu de s'employer à les raser ou les uniformiser. Une Europe des projets, œuvrant à la solidarité continentale pour répondre aux défis — et à ceux-là seulement — qu'aucun État ne peut relever isolément. Cette solidarité doit s'exercer à la fois au plan interne, entre les États membres, et au plan externe, par des accords de coopération avec d'autres pays partageant des objectifs communs, à commencer par ses voisins les plus proches. Forte de son pouvoir de marché, elle est seule en mesure de lutter contre ce que Franklin Roosevelt nommait « l'argent organisé », de séparer les banques de dépôt et d'investissement et de limiter leur pouvoir de création monétaire. Elle seule peut imposer aux opérateurs économiques de toutes nationalités qui opèrent sur le continent des règles à la hauteur de la gravité des périls écologiques, de la flambée des inégalités, de la concurrence fiscale mortifère qui conduit à la dégradation des équipements et services publics et des infrastructures routières et ferroviaires. Elle seule peut créer un cadre juridique commun favorisant l'essor, entre les États et le marché, de l'économie sociale et solidaire, des biens communs et des multiples formes de la solidarité civile. Dans le domaine technologique, elle seule est en mesure de soutenir des champions européens susceptibles de préserver les libertés publiques en luttant contre les monopoles aujourd'hui exercés par les GAFAM et demain par des entreprises chinoises. Elle seule pourrait se doter d'un Parquet ayant les moyens de répliquer à l'imposition extraterritoriale du droit américain aux entreprises européennes. Elle seule a les moyens de conclure avec les pays d'Afrique un partenariat stratégique qui, au lieu de les engager de force dans les impasses écologiques et sociales du néolibéralisme, leur permette de définir eux-mêmes les voies d'un développement durable fondé sur le meilleur de leur héritage culturel. Elle seule peut, sur cette base, répondre de façon équilibrée à la question migratoire, d'une part en ne cédant rien aux démagogues sur le respect intransigeant de la dignité et des droits des migrants et des demandeurs d'asile, et d'autre part en œuvrant à la réalisation du droit, que l'on soit sénégalais, italien, malien, tunisien ou grec, à vivre décemment de son travail sans avoir à s'exiler.

Une telle refondation de l'Union sur les principes qu'elle proclame et les traditions constitutionnelles communes aux États membres, a pour condition première, non seulement une restauration, mais un approfondissement de la démocratie à tous les niveaux — local, national et européen — de la délibération politique. Des idées très stimulantes ont été avancées en ce sens, telles celles de Michel Aglietta et Nicolas Leron qui, revenant aux sources mêmes de la démocratie représentative (*no taxation without representation*), proposent de doter l'Union de ressources budgétaires propres (notamment par une taxation des transactions financières) allouées à des objectifs de développement durable fixés et contrôlés par le Parlement européen et de rendre

symétriquement aux Etats leurs propres capacités budgétaires, sans lesquelles leur vie démocratique est privée de substance¹. Cette perte de substance affecte aujourd'hui par ricochet toutes les formes de démocratie locale et de démocratie sociale, dont les ressources sont asséchées par des gouvernements n'ayant d'autre boussole que la gouvernance par les nombres qui régit l'Eurozone. Ainsi que l'a souligné Étienne Balibar, ce n'est donc pas un retour ou une restauration des formes traditionnelles de la démocratie qu'il faudrait viser, mais une véritable renaissance de cette dernière à tous les niveaux de la vie politique². Sans une telle renaissance démocratique, les « élites dirigeantes » continueront de se couper de l'expérience infiniment riche et diverse de la vie des peuples et d'en faire la proie des démagogues.

Publié dans divers grands journaux européens, ce texte est le fruit d'une discussion collective, tenue dans le cadre du Colloque 'Revisiter les solidarités en Europe', qui s'est tenu les 18 et 19 juin 2018 au Collège de France

Alain SUIPIOT, Professeur au Collège de France (Chaire « État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités ») ; **Andrea ALLAMPRESE**, Professeur à l'université de Modène et Reggio Emilia ; **Irena BORUTA**, Ancienne Professeur à l'Université Cardinal Wyszynski (Varsovie), ancienne membre du comité de négociateurs pour l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne (1998-2001) ; **Maria E. CASAS BAAMONDE**, Ancienne Présidente de la Cour Constitutionnelle. Professeur à l'Université Complutense de Madrid, Présidente de l'Association espagnole de droit du travail et de la sécurité sociale ; **Christina DELIYANNI DIMITRAKOU**, Professeure à l'Université Aristote de Thessalonique, Directrice du Centre de Droit Economique International et Européen ; **Franciszek DRAUS**, Chercheur en sciences politiques (Berlin) ; **Ota DE LEONARDIS**, Professeure à l'Université de Milano Bicocca, Directrice du Centre d'études de Sociologie de l'action Publique ; **Paul MAGNETTE**, Professeur de science politique à l'Université Libre de Bruxelles – ancien Ministre président de la Wallonie ; **Antonio MONTEIRO FERNANDES**, Professeur à l'Institut Universitaire de Lisbonne ; **Ulrich MÜCKENBERGER**, Professeur émérite à l'Université de Hambourg, directeur de recherche à l'Université de Brême ; **Fernando VASQUEZ**, Ancien membre de la Direction des Affaires sociales de la Commission européenne, Consultant en Affaires européennes ; **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, Professeure de droit public à l'Ecole de droit de la Sorbonne ; **Gaël GIRAUD**, Directeur de recherche au CNRS ; **Alexandre MAITROT DE LA MOTTE**, Professeur à l'Université Paris-Est Créteil ; **Béatrice PARANCE**, Professeure de droit à l'Université UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis ; **Étienne PATAUT**, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne, Directeur de l'Ecole doctorale de droit ; **Claude-Emmanuel TRIOMPHE**, Conseiller du Haut-commissaire à l'engagement civique

¹ M. Aglietta & N. Leron, *La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance*, Paris, Seuil, 2017, 197 p.

² E. Balibar, *Union européenne, Europe, Démocratie*, Ed. du bord de l'eau, 2016, 326 p.

Die EU muss neu gegründet werden¹

Ist der Zerfall des politischen Europas noch aufzuhalten? Seit 2005 und dem Scheitern einer europäischen Verfassung hat die Erosion immer beunruhigendere Ausmaße angenommen. Und doch scheint dies die Funktionseleiten nicht aus ihrer selbstsicheren Ruhe aufgerüttelt zu haben. Nichts – nicht die wiederholten Wahlpleiten, nicht die ökonomische Diskrepanz zwischen den Ländern der Eurozone, nicht die Rettungsaktionen der Steuerzahler für verantwortungslose Banker, nicht die Höllenfahrt Griechenlands, nicht das Unvermögen, eine gemeinsame Antwort auf die Migrationsströme zu finden, nicht der Brexit, nicht die Unfähigkeit, amerikanische Diktate unter Missachtung geschlossener Verträge abzuwehren, nicht der Anstieg der Armut, der Ungleichheiten, der Nationalismen und der Fremdenfeindlichkeit –, nichts von alledem hat auf der Ebene der Europäischen Union (EU) eine breite Debatte über die Perspektiven der Demokratie in Europa eröffnet.

Es ist höchste Zeit, die fundamentale Krise, die Europa durchläuft, zu thematisieren und mögliche demokratische Lösungsszenarien öffentlich zu erörtern. Unsere Vorschläge sind nicht als solche von Experten zu verstehen, die den Bürgern und deren Regierungen Lehren erteilen wollen. Sie stammen von Forschern verschiedener politischer Auffassungen, die beim Studium des Funktionierens der EU anhand unterschiedlicher Mitgliedstaaten dieselbe alarmierende Diagnose teilen.

Euro-Gläubige vs. Euro-Nihilisten

Mangels eines europäischen öffentlichen Raumes kann das politische Europa derzeit nur auf nationaler Ebene debattiert werden. Da dies aber nicht die Ebene ist, auf der diese Politiken definiert werden, kann man hier nur debattieren, ob man sie (mit Hängen oder Würgen) „unterstützen“ oder aber ob man die EU verlassen soll. Albert Hirschmann hat gezeigt, dass sich Mitgliedern einer in der Krise oder im Abstieg befindlichen Institution drei Wege anbieten: Entweder sie erheben die Stimme, um sie zu reformieren (voice); oder sie weichen aus und verlassen die Institution (exit); oder sie bleiben selbst bei Unzufriedenheit loyal, ohne die Institution zu kritisieren oder zu verlassen (loyalty)². Da die wirklichen Machthaber der EU (Kommission, Gerichtshof, Rat, Zentralbank) sich außer Reichweite der Wähler befinden, fühlen sich die Bürger ihrer „voice“ beraubt und damit nur noch vor die Wahl zwischen Loyalität und Exit gestellt. Nationale „Debatten“ über die EU finden sich so – karikaturenhaft – auf eine Auseinandersetzung zwischen Pro- und Contra-Europäern verengt. Wer am Funktionieren der EU Kritik übt, findet sich als „Contra“ eingeordnet. Die Zahl der Contras steigt unaufhörlich, mit ihr die Zahl der Parteien und Regierungen, die zur EU einen rein nationalen Blickwinkel einnehmen. Wir halten diese binäre Logik für falsch und selbstmörderisch. Es gibt nicht nur die blinde Unterstützung der europäischen Institutionen oder deren totale Zurückweisung. Schließt man die Möglichkeit, die EU in demokratischer Weise zu reformieren, ganz aus, so gerät man in das Scheindilemma

¹ Texte paru également dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* le 23 septembre 2018 <<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/franzoesisch-deutsches-manifest-die-eu-muss-neu-gegruendet-werden-15800281.html>> Traduction par Ulrich Mückenberger.

² Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty. Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard Univ. Press, 1970.

zwischen Euro-Gläubigkeit und Euro-Nihilismus, das zum Zerfall der EU führt. Sicher ginge mit einem solchen Zerfall die Wiederkehr identitärer Spannungen und Gewalttätigkeiten einher. Heute brauchen wir mehr denn je europäische Solidarität, um die wechselseitigen Abhängigkeiten der Staaten in Bereichen wie der Ökologie, der Migration, der Arbeitslosigkeit, der neuen Technologien und der geopolitischen Gleichgewichte in der Welt bewältigen zu können.

Die Kluft zwischen Werten und Praxis

Zur wachsenden Unbeliebtheit der EU trägt in erster Linie die Kluft bei zwischen dem, was die EU an Werten proklamiert, und dem, was sie tatsächlich tut. Die Werte finden sich unter anderem in der EU-Grundrechtecharta. Danach „gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.“ Das Tun dementiert dieser Werte, vor allem das Prinzip der Demokratie, ebenso offensichtlich das Prinzip der Solidarität. Schon 1957 beschwor Ex-Ministerpräsident Pierre Mendès-France die Gefahr der europäischen Architektur für die Demokratie: „Die Abdankung einer Demokratie kann zwei Formen annehmen – entweder den Rückgriff auf eine interne Diktatur durch Vereinigung aller Macht bei einer ausersehenen Person oder die Delegation all dieser Macht auf eine auswärtige Autorität, die in technokratischem Gewande eine in Wirklichkeit politische Macht ausübt: Im Namen einer gesunden Wirtschaft kann man leicht eine monetäre, budgetäre, soziale Politik diktieren, die dann zur nationalen und internationalen Politik insgesamt wird“¹. Fatalerweise haben die Fakten ihm Recht gegeben. Im Lissabon-Urteil von 2009 geißelte das Bundesverfassungsgericht das Demokratiedefizit der EU, indem es an die Grundlagen demokratischen Regierens erinnerte: „In einer Demokratie muss das Volk Regierung und Gesetzgebung in freier und gleicher Wahl bestimmen können. Dieser Kernbestand kann ergänzt sein durch plebiszitäre Abstimmungen in Sachfragen. Im Zentrum politischer Machtbildung und Machtbehauptung steht in der Demokratie die Entscheidung des Volkes: Jede demokratische Regierung kennt die Furcht vor dem Machtverlust durch Abwahl.“

Nichts davon existiert in der EU – keine Wahlen, die es einer Opposition erlaubten, sich zu strukturieren und auf Grundlage eines Regierungsprogramms die Macht zu erlangen. Dieter Grimm, ehemaliger Verfassungsrichter, führt dieses Defizit darauf zurück, dass in den Verträgen selbst, als eine Art „Hyperverfassung“, ökonomische Politikparameter festgeschrieben seien, die normalerweise im politischen Prozess erwogen und an Alternativen gemessen werden müssten². Im Gefolge dessen ist die EU, zu Lasten der von ihr proklamierten Werte und Prinzipien, dem ausgeliefert, was Jürgen Habermas als „postdemokratischen Exekutivföderalismus“ brandmarkt³. Dieses Regime hatte der Theoretiker des Neoliberalismus, Friedrich Hayek, in der Tat bereits 1939 gefordert. Er hielt eine Föderation von Staaten, die sich auf die „unpersönlichen Kräfte des Marktes“ stütze, für die geeignetste Institution, um diese Kräfte (insbesondere in sozialen und fiskalischen Fragen) von „legislatorischen Interferenzen“ der in den Mitgliedstaaten

¹ Pierre Mendès-France, Discours du 18 janvier 1957 à l'Assemblée nationale lors du débat sur la ratification du traité de Rome (*Journal officiel de la République française* 19 janvier 1957, n° 4, p. 166).

² Dieter Grimm, *Europa ja - aber welches?: Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, Beck 2016, 288 p.

³ Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas*, *suhrkamp* 2011, 48-82.

demokratisch gewählten Regierungen abzuschirmen und Solidaritätsgefühle sozialer oder nationaler Art aufzulösen¹.

Solidarität als Markthindernis

Die Korrosion der Systeme von Solidarität – ob es sich um öffentliche Dienste und Infrastrukturen, um Arbeitsrecht oder um soziale Sicherheit handele – ist paradoxerweise sowohl einer der sichtbarsten Effekte der Integration Europas als auch ein Hauptfaktor seiner Desintegration. Hierbei missachtet die EU ihre proklamierten Werte, denn das Prinzip der Solidarität, bezogen auf den Schutz der Umwelt, war die eigentliche Innovation der EU-Grundrechtecharta von 2000/2009. Schon für die neunziger Jahre hatten Autoren wie Joseph Weiler oder Fritz Scharpf eine Asymmetrie in der europäischen Architektur nachgewiesen: Sie ist wohl fähig, im Namen ökonomischer Freiheiten nationale Solidaritäten zu beseitigen, zugleich aber unfähig, europäische Solidaritätsvorkehrungen zu errichten, die ihr politische Legitimität und sozialen Zusammenhalt sichern könnten². Dass Europa heute den unpersönlichen Kräften des Marktes den Vorrang einräumt, führt unvermeidlich dazu, Solidarität als Markthindernis einzuordnen, das es einzugrenzen oder ganz zu tilgen gilt.

So, ohne demokratische Kontrolle und dazu noch dem Druck der Lobbys ausgesetzt, beschreitet die EU einen Weg des sozialen, steuerlichen und ökologischen Unterbietungswettbewerbs zwischen den Staaten. Unter Preisgabe der Pläne eines „sozialen Europas“ und einer „Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen im Wege des Fortschritts“ hat es seine Ambitionen auf das Niveau eines „sozialen Sockels“ gesenkt – ein Netz, um die Schiffbrüchigen der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte vorm Ertrinken zu schützen, während sie zugleich diese Flexibilisierung unablässig fördert. Effektiv hat Solidarität in Europa nur darin funktioniert, wenn ein bankrottetes Bankensystem gerettet wurde (ohne es zu reformieren), indem es mit Liquidität überschwemmt, seine Verluste auf die europäischen Steuerzahler verschoben und ganze Länder in Not gestürzt wurden. Nur kurz scheint die Idee aufgeblitzt zu sein, die Rechnung denen vorzulegen – der Bank Goldman Sachs –, die im Falle Griechenlands zum Fälschen der öffentlichen Finanzen beigetragen hatten. Tatsächlich sind zahlreiche europäische Führungspersonen aus dieser Bank hervorgegangen, die im Gegenzug einen Ex-Präsidenten der Kommission in ihre Dienste genommen hat.

Solidarität ist universell

Entgegen neoliberalen Illusionen kann keine menschliche Gesellschaft ohne Solidarität und ohne ein anderes Gemeinschaftsvorhaben als den Wettbewerb zwischen seinen Mitgliedern auskommen. Wenn nicht demokratisch institutionalisiert, entstehen diese Solidaritäten auf identitärer, ethnischer oder religiöser Basis. Das wiederum ebnet Demagogen und Gewaltbeziehungen den Weg. Überall in der Welt, ob in den Americas oder Indien, ob in Großbritannien oder anderen europäischen Ländern, zwingen diese Demagogen im Ergebnis „den Fremden“ genau die sozialen Ungerechtigkeiten auf, auf denen ihr Wachstum beruht; deren ökonomische Ursachen lassen sie unbehelligt, denn

¹ Friedrich A. Hayek, *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, *The New Commonwealth Quarterly*, V, No. 2 (September, 1939), 131–49.

² Cf. Fritz Scharpf, *Governing In Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, 1999, 256 p.

sie teilen das Credo der Neoliberalen. Letztere wiederum betrachten die Achtsamkeit für die Diversität des historischen und kulturellen Erbes als antiquiert und propagieren eine uniforme und „flüssige“ Welt, als deren erleuchtete Missionare sie sich darstellen. Die grauenhafte Erfahrung zweier Weltkriege hatte die internationale Gemeinschaft dazu geführt, zweimal – 1919 in der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und 1944 in der Deklaration von Philadelphia – zu bekräftigen, dass „der Friede auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann“.

Das Ziel dauerhaften Friedens verfolgten auch die Gründer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Aber sie haben es auf dem Umweg über die Errichtung eines gemeinsamen Marktes verfolgt – in der Annahme, daraus entstehe spontan ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Dieser ökonomische Umweg, der ein Mittel zur politischen Einigung Europas sein sollte, ist zum Selbstzweck geworden. Die nachträgliche juristische Inkraftsetzung weiterer Werte wie Demokratie, Menschenwürde und Solidarität hat bis heute nicht erreicht, die Wirtschaft in den Dienst der Gesellschaft zu stellen.

Sind also die von der Charta und den Verträgen anerkannten Prinzipien der Menschenwürde, der Demokratie und der Solidarität lediglich eine Attrappe, eine juristische Maske, um den „unpersönlichen Kräften des Marktes“ ein menschliches Antlitz zu verleihen? Oder ist es noch möglich, diese Kräfte zu kanalisieren, also die Märkte in eine europäische Gesellschaft einzubetten und diesen Prinzipien unterzuordnen? Das ist die Kernfrage, die in den bevorstehenden Europawahlen debattiert werden müsste. Wir, die Verfasser dieser Zeilen, möchten annehmen, dass die EU noch dadurch reanimiert werden kann, dass den von ihr proklamierten Idealen ein klarer Vorrang vor den wirtschaftlichen und finanziellen Postulaten, die zu ihrem Verlust führen, eingeräumt und gesichert wird.

Raus aus der Sackgasse

Die EU wird ihre Glaubwürdigkeit und Legitimität wiedererlangen, wenn an die Stelle eines Europa der Konkurrenz ein Europa der Kooperation tritt – ein Europa, das die reichhaltige Diversität der in ihr beheimateten Sprachen und Kulturen behauptet, statt diese aufzureiben und zu uniformieren; ein Europa der Projekte, das an einer kontinentalen Solidarität für die Bewältigung derjenigen Herausforderungen arbeitet – und nur dieser! –, die kein Staat isoliert bewältigen kann. Diese Solidarität braucht es zugleich intern, zwischen den Mitgliedstaaten, und extern, durch Kooperationsvereinbarungen mit Ländern, die die gemeinschaftlichen Ziele teilen, sicherlich zunächst einmal mit den näheren Nachbarn. Aufgrund ihrer ökonomischen Stärke ist allein diese europäische Solidarität in der Lage, gegen das anzukämpfen, was Franklin Roosevelt das „organisierte Geld“ nannte, Einlage- und Investitionsbanken zu trennen und ihre Geldschöpfungsmacht zu begrenzen. Sie allein kann den ökonomischen Akteuren aller Länder, die auf dem Kontinent tätig sind, Regeln auferlegen, die dem Ausmaß ökologischer Gefahren, der aufflammenden Ungleichheiten, der mörderischen Fiskalkonkurrenz, die öffentliche Ausrüstungen und Dienste, Straßen- und Eisenbahninfrastrukturen bedroht, Grenzen setzen. Sie allein kann einen gemeinsamen juristischen Rahmen schaffen, der ein gedeihliches Gleichgewicht zwischen Staaten und dem Markt, der sozialen und solidarischen Ökonomie, den gemeinen Gütern und den vielfältigen Formen ziviler Solidarität ermöglicht. Auf technologischem Gebiet ist allein sie in der Lage, erfolgreiche

europäische Akteure zu unterstützen, von denen erwartet werden kann, dass sie öffentliche Rechte und Freiheiten schützen und gegen Weltmonopole antreten wie heute GAFa (Google, Apple, Facebook, Amazon), morgen vielleicht chinesische Unternehmen. Europäische Solidarität allein kann sich mit einer Plattform und mit Mitteln ausstatten, um dem exterritorialen Übergriff amerikanischen Rechts auf europäische Unternehmen entgegenzutreten. Sie allein verfügt über die Mittel, um mit den Ländern Afrikas eine strategische Partnerschaft einzugehen, die – statt ihnen gewaltsam die ökologischen und sozialen Sackgassen des Neoliberalismus aufzuzwingen – es ihnen erlaubt, selbst die Wege zu einer nachhaltigen, auf dem eigenen kulturellen Erbe gegründeten Entwicklung zu bestimmen. Sie allein kann so auch in ausgewogener Weise auf die Migrationsfrage antworten: nämlich einerseits den Demagogen keinerlei Terrain hinsichtlich des unhintergehbaren Respekts der Würde und Rechte der Migranten und Asylbewerber zu überlassen, andererseits an der Verwirklichung des Rechts zu arbeiten (ob in Senegal, in Italien, in Syrien, in Mali, in Tunesien, in Griechenland oder wo auch immer), von eigener guter Arbeit leben zu können, ohne ins Exil gehen zu müssen

Die Neugründung der EU auf Grundlage der von ihr proklamierten Prinzipien und der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten hat zu allererst die Voraussetzung, dass Demokratie auf allen Niveaus politischer Deliberation – lokal, national und europäisch – (wieder-)hergestellt und vertieft wird. Weiterführende Ideen in dieser Richtung wurden von Michel Aglietta und Nicolas Leron vorgelegt, die eine „doppelte Demokratie“ (auf nationaler wie auf europäischer Ebene) bei klar geteilten Zuständigkeiten und Befugnissen sowie einem Kooperationsverhältnis „auf Augenhöhe“ zwischen EU und Mitgliedstaaten ins Auge fassen. Sie schlagen im Rückgriff auf die historischen Quellen der repräsentativen Demokratie („no taxation without representation“) vor, die EU mit eigenen Haushaltsressourcen auszustatten, die vor allem durch eine europäische Finanztransaktionssteuer finanziert wird.

Dieses Budget soll Zielen nachhaltiger Entwicklung gewidmet sein, die durch das Europäische Parlament festgelegt und kontrolliert werden. Symmetrisch dazu sollten den Mitgliedstaaten ihre eigenen Haushaltskapazitäten zurückgegeben werden, ohne die ihr demokratisches Leben seine Substanz verliert¹. Dieser Substanzverlust beeinträchtigt heute, in einer Art Domino-Effekt, alle Formen von lokaler und sozialer Demokratie: Deren Ressourcen nämlich werden durch die nationalen Regierungen ausgetrocknet, die ihrerseits keinen anderen Kompass haben als den von Zahlen (Verschuldungsobergrenze), die die Eurozone beherrschen.

Ins Auge zu fassen wäre also, wie auch Étienne Balibar hervorhob, nicht bloß eine Rückkehr zu einer traditionellen Form der Demokratie, sondern eine wirkliche Renaissance der Demokratie auf allen Niveaus des politischen Lebens². Ohne eine solche demokratische Renaissance werden die „führenden Eliten“ sich weiterhin den reichhaltigen und unterschiedlichen Erfahrungen aus dem Alltagsleben der Menschen verschließen und daraus eine Beute der Demagogen werden lassen.

Alain SUPIOT (Collège de France, Paris), **Ulrich MÜCKENBERGER** (Universität Bremen), **Andrea ALLAMPRESE** (Universität Modena und Reggio Emilia), **Irena**

¹ M. Aglietta & N. Leron, *La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance*, Paris, Seuil, 2017, 197 p.

² E. Balibar, *Union européenne, Europe, Démocratie*, Ed. du bord de l'eau, 2016, 326 p.

BORUTA (Universität Kardinal Wyszynski, Warschau), **Maria E. CASAS BAAMONDE** (Universität Complutense, Madrid), **Christina DELIYANNI DIMITRAKOU** (Universität Aristoteles, Thessaloniki), **Franciszek DRAUS** (Berlin), **Ota DE LEONARDIS** (Universität Milano Bicocca), **Paul MAGNETTE** (Freie Universität, Brüssel), **Antonio MONTEIRO FERNANDES** (Institut Universitaire, Lissabon), **Fernando VASQUEZ** (ehem. Mitglied Direction des Affaires sociales de la Commission européenne), **Laurence BURGORGUE-LARSEN** (Paris Sorbonne), **Gaël GIRAUD** (Paris CNRS), **Alexandre MAITROT DE LA MOTTE** (Universität Paris-Ost Créteil), **Béatrice PARANCE** (Universität Paris UPL/Vincennes Saint-Denis), **Étienne PATAUT** (Paris Sorbonne), **Claude-Emmanuel TRIOMPHE** (Berater beim Hochkommissar für ziviles Engagement Paris)

Da democracia na Europa¹

A “construção” europeia está ainda a tempo de escapar à desintegração? Desde o malogro do projeto de Tratado Constitucional em 2005, abrem-se fissuras cada vez mais inquietantes, sem que nada pareça poder tirar os líderes europeus do seu sono dogmático. Nem os revezes eleitorais repetidos, nem a fractura económica entre países da zona euro, nem o refinanciamento de banqueiros irresponsáveis à custa dos contribuintes, nem a descida da Grécia aos infernos, nem a incapacidade encontrar uma resposta comum aos fluxos migratórios, nem o "Brexit", nem a impotência face aos *diktats* americanos impostos a despeito dos tratados assinados, nem o aumento da pobreza, das desigualdades, dos nacionalismos e da xenofobia, permitiram iniciar à escala da União Europeia um debate democrático sobre a crise profunda que esta atravessa e sobre os meios de a superar.

É certo que, na ausência de espaço público europeu, a questão das políticas da União pode ser debatida apenas a nível dos Estados-Membros. Ora, não sendo este nível nacional aquele onde são definidas essas políticas, os debates nacionais resumem-se à questão de saber se devemos “suportar” a Europa da forma como ela disfunciona ou pura e simplesmente sair. Albert Hirschman mostrou num livro famoso que se abrem três possibilidades aos membros de uma instituição em crise ou em declínio: a tomada de palavra dos que a criticam para a reformar (*voice*), a defecção dos que a deixam (*exit*) ou a fidelidade, ainda que insatisfeita, dos que hesitam em abandoná-la ou criticá-la (*loyalty*)². Encontrando-se os verdadeiros órgãos dirigentes da União Europeia (a Comissão, o Tribunal de Justiça, o Conselho e o Banco Central) fora de alcance dos eleitores, os cidadãos europeus têm o sentimento de serem privados de *voice* e de não terem, portanto, outra escolha que não seja entre a fidelidade e o apelo ao abandono (*exit*). Os “debates” nacionais sobre a União Europeia reduzem-se assim de maneira caricatural a um torneio entre “pro” e “anti” Europa. Sendo qualificados de antieuropeus todos os que criticam o funcionamento da UE, o número destes não cessa de engrossar e com eles o dos partidos ou governos que adoptam relativamente a ela um ponto de vista etnonacionalista.

Consideramos esta lógica binária enganadora e suicida. É falso que não haja outra alternativa que não seja a de apoiar cegamente as instituições europeias ou de as rejeitar inteiramente. Ao excluir qualquer possibilidade de reformar democraticamente a União Europeia, este falso dilema entre “Eurólatras” e “Euronilistas” apenas pode conduzir à sua lenta decomposição. Ora, sem mesmo termos de invocar o regresso das tensões e violências identitárias que acompanhariam inevitavelmente tal decomposição, a necessidade de solidariedades europeias impõe-se para fazer face às interdependências dos Estados em domínios como a ecologia, as migrações, as novas tecnologias ou os equilíbrios geopolíticos no mundo. O nosso propósito não é o “de peritos” que pretendem dar lições aos povos ou aos seus líderes. É o de pensadores com opiniões

¹ Texte publié également dans *Il pubblico* le 24 septembre 2018

< <https://www.publico.pt/2018/09/24/mundo/opiniaio/da-democracia-na-europa-1844914>> Traduction par Fernando Vasquez.

² Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty. Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard Univ. Press, 1970.

políticas diversas que, analisando o funcionamento da União Europeia a partir de diferentes Estados-Membros, partilham um mesmo diagnóstico alarmante.

A principal razão para o afastamento crescente dos cidadãos relativamente à União Europeia é o divórcio entre os valores em que esta assenta e as políticas que conduz. Estes valores são os proclamados pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, segundo a qual “a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito”. Esta traição diz respeito, antes de mais, ao princípio de democracia, mas é também evidente relativamente ao princípio de solidariedade.

O perigo que a construção europeia poderia representar para a democracia fora já denunciado a partir de 1957 por Pierre Mendès-France, segundo o qual “a abdicação de uma democracia pode assumir duas formas: o recurso a uma ditadura interna pela entrega de todos os poderes a um homem providencial ou a delegação destes poderes a uma autoridade externa, a qual exercerá de facto o poder político em nome da técnica. Em nome de uma economia sã torna-se fácil ditar uma determinada política monetária, orçamental, social, enfim, “uma política”, no sentido mais amplo da palavra, nacional e internacional”¹. Os factos deram-lhe infelizmente razão. Em 2009, na sua decisão relativa ao Tratado de Lisboa, o Tribunal Constitucional alemão denunciou por sua vez em termos límpidos o défice democrático da UE. A democracia, recordou, é um regime no qual “o povo pode designar o governo e o poder legislativo por sufrágio livre e igual. Este núcleo duro pode ser completado pela possibilidade de referendos sobre questões de fundo (...). Em democracia, a decisão do povo está no centro da formação e da afirmação do poder político: qualquer governo democrático conhece o temor de perder o poder no caso de não ser reeleito”. Não existe nada parecido na União, que não tem eleições que permitam a uma oposição estruturar-se e aceder ao poder com base num programa de governo. Num livro recente – intitulado *A Europa, sim, mas que Europa?* – um antigo membro deste Tribunal Constitucional, o eminente jurista Dieter Grimm, atribui este défice de democracia à inscrição nos Tratados de opções de política económica que deveriam normalmente depender da decisão (e da alternância) política². Resulta desta “hiperconstitucionalização” que, ao arrepio dos valores e princípios que proclama, a União se rege pelo que Jürgen Habermas designou como “um federalismo executivo pós-democrático”³. Este regime é, na verdade, o que defendia desde 1939 um dos teóricos do neoliberalismo, Friedrich Hayek, segundo o qual uma Federação de Estados fundada sobre “as forças impessoais do mercado” seria a instituição mais capaz de colocar estas forças ao abrigo “das interferências legislativas”, reduzindo (nomeadamente em matéria monetária, social e fiscal) o poder dos governos democraticamente eleitos nos seus Estados-Membros e dissolvendo qualquer espécie de sentimento de solidariedade, quer seja social, quer seja nacional⁴.

¹ Pierre Mendès-France, Discurso de 18 de Janeiro de 1957 na Assembleia Nacional por ocasião do debate sobre a ratificação do Tratado de Roma (Journal officiel de la République française 19 janvier 1957, n° 4, p. 166).

² Dieter Grimm, *Europa ja - aber welches?: Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, Beck 2016, 288 p.

³ Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas*, suhrkamp 2011, 48-82.

⁴ Friedrich A. Hayek, *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, *The New Commonwealth Quarterly*, V, No. 2 (September, 1939), 131-49.

De facto, a corrosão dos sistemas de solidariedade, quer se trate dos serviços públicos, do direito do trabalho ou da segurança social, é um dos efeitos mais visíveis “da integração europeia”, e o primeiro factor da sua desintegração. Neste domínio igualmente, a União Europeia traiu os valores que a alicerçam, dado que a proclamação do princípio da solidariedade, estendido à proteção do ambiente, foi o aspecto mais inovador da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 1999. Mas, já a partir do fim dos anos 90, diversos autores (J. Weiler, F.Scharpf) tinham posto em evidência a assimetria que estava a ser criada na construção europeia entre, por um lado, a sua capacidade para dismantelar as solidariedades nacionais em nome das liberdades económicas e, por outro lado, a sua incapacidade de edificar solidariedades europeias que assegurassem a esta construção legitimidade política e coesão social¹. A primazia hoje atribuída na Europa “às forças impessoais do mercado” leva a que se encare a solidariedade como um obstáculo que deve ser eliminado ou restringido.

Ainda mais submetida aos *lobbies* na medida em que escapa ao controlo democrático, a União Europeia promove desta forma a concorrência entre os Estados no sentido de reduzirem as protecções e os níveis sociais, fiscais e ecológicos. Tendo renunciado a construir uma Europa social” e traído a sua promessa “de igualização no progresso das condições de vida e de trabalho”, a UE rebaixou as suas ambições para uma “base social”, ou seja, uma rede de protecção mínima destinada a salvar do afogamento os naufragos da “flexibilização dos mercados de trabalho”, a qual, em contrapartida, promove infatigavelmente. A única solidariedade que parece funcionar eficazmente na Europa é a que permitiu salvar, sem o reformar, um sistema bancário falido, inundando-o de liquidez, transferindo as suas perdas para os contribuintes europeus e mergulhando países inteiros na miséria. Sem que a nenhum momento pareça ter-se pensado em pedir contas ao banco – o Goldman Sachs – que, no caso grego, contribuíra para a maquilhagem das contas públicas. É verdade que inúmeros líderes europeus de primeiro plano são originários deste banco, que granjeou mais recentemente, em contrapartida, os serviços de um antigo presidente da Comissão Europeia.

Contrariamente às ilusões neoliberais, nenhuma sociedade humana pode durar sem solidariedade e sem outro projeto comum que não seja a competição entre os seus membros. Não podendo ser instituídas democraticamente, as solidariedades reaparecem sob bases identitárias, étnicas ou religiosas, abrindo a via aos demagogos e à violência. Por todo o mundo, nos Estados Unidos como na Índia, no Reino Unido ou nos outros países europeus, estes demagogos imputam com efeito aos estrangeiros as injustiças sociais sobre as quais medram, sem enfrentar as suas causas económicas, porque partilham o mesmo credo neoliberal dos partidários da “abertura”. Reciprocamente, estes últimos vêem a diversidade das heranças históricas e culturais como um arcaísmo e promovem um mundo uniforme e líquido do qual seriam os missionários inspirados. A experiência sangrenta das duas guerras mundiais tinha, contudo, conduzido a comunidade internacional a afirmar duas vezes, primeiro na Constituição da OIT em 1919, de seguida na Declaração de Filadélfia em 1944, que “uma paz duradoura só pode ser estabelecida com base na justiça social”. Esta paz duradoura era também o objectivo prosseguido pelos fundadores da Comunidade Económica Europeia. Mas tomaram, para a criar, o rodeio do estabelecimento de um mercado comum, que era suposto fazer surgir espontaneamente “um espaço de liberdade, de segurança e de justiça”. Este rodeio económico, que se pretendia ser um meio de reunificação política da Europa,

¹ Cf. Fritz Scharpf, *Governing In Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, 1999, 256 p.

tornou-se no seu fim primordial, sem que a consagração jurídica tardia de outros valores tenha conseguido até agora pôr a economia ao serviço da sociedade.

Por conseguinte, coloca-se a questão de saber se os princípios de dignidade, de democracia e de solidariedade consagrados pela Carta e nos Tratados, são poeira para os olhos, uma maquilhagem jurídica destinada a dar um rosto humano “às forças impessoais do mercado”, ou se é ainda possível canalizar estas forças, “encastrar” o mercado na sociedade europeia, subordinando-o a estes princípios. É esta a questão essencial que deveria ser debatida nas próximas eleições europeias. No que nos diz respeito, queremos acreditar que é ainda possível reanimar a União Europeia assegurando a primazia dos ideais que proclama sobre a dogmática económica e monetária que está a conduzi-la ao abismo.

A UE reencontrará o seu crédito e a sua legitimidade apenas na medida em que se afirmar como uma Europa da cooperação mais do que de competição. Uma Europa apoiada na rica diversidade das suas línguas e das suas culturas, em vez de tentar nivelá-las ou uniformizá-las. Uma Europa de projetos, trabalhando para reforçar a solidariedade do continente a fim de responder aos desafios que nenhum Estado pode enfrentar isoladamente – e apenas a estes. Esta solidariedade deve exercer-se quer no plano interno, entre os Estados-Membros, quer no plano externo, através de acordos de cooperação com outros países que partilham objetivos comuns, começando pelos vizinhos mais próximos. Com o poder do seu mercado, a UE parece ser a única entidade em condições de lutar contra o que Franklin Roosevelt designava “o dinheiro organizado”, de separar os bancos de depósitos e de investimento e de imitar o poder de criação monetária destes. A única capaz de impor aos operadores económicos de todas as nacionalidades que operam no continente europeu regras à altura da gravidade dos perigos ecológicos, da multiplicação das desigualdades, da concorrência fiscal mortífera que conduz à degradação dos equipamentos e dos serviços públicos, das infraestruturas rodoviárias e ferroviárias. A única capaz de criar um quadro jurídico comum que favoreça o desenvolvimento, entre os Estados e o mercado, da economia social e solidária, dos bens comuns e das múltiplas formas da solidariedade civil. No domínio tecnológico, só a UE está em condições de apoiar campeões europeus com poder para preservar as liberdades públicas lutando contra os monopólios hoje exercidos pelas GAFAs e amanhã por empresas chinesas. Só ela poderá dotar-se de um Ministério Público europeu dispondo dos meios necessários para impedir a imposição extraterritorial do direito americano às empresas europeias. A única com meios para concluir com os países da África uma parceria estratégica que, em vez de os comprometer à força nos impasses ecológicos e sociais do neoliberalismo, lhes permita definirem eles mesmos as vias de um desenvolvimento duradouro, fundado sobre o melhor da herança cultural de cada um deles. A única capaz de responder, com base nestes princípios, de maneira equilibrada à questão das migrações, não cedendo um milímetro aos demagogos sobre o respeito intransigente da dignidade e dos direitos dos migrantes e dos requerentes de asilo e trabalhando ao mesmo tempo para garantir o direito, quer se seja senegalês, italiano, maliano, tunisino ou grego, a viver decentemente do seu trabalho sem ter de se exilar.

Esta refundação da União com base nos princípios que proclama e nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros pressupõe, como primeira condição, não somente a restauração mas, mais do que isso, o aprofundamento da democracia a todos os níveis da decisão política – local, nacional e europeu. Michel Aglietta e Nicolas

Leron propuseram ideias muito estimulantes neste sentido, como as que, retornando às fontes primeiras da democracia representativa (“*no taxation without representation*”) propõem dotar a União de recursos orçamentais próprios (nomeadamente através da tributação das transações financeiras) atribuídos a objetivos de desenvolvimento duradouro definidos e controlados pelo Parlamento Europeu, devolvendo simetricamente aos Estados as suas capacidades orçamentais próprias, sem as quais a sua vida democrática fica privada de substância¹. Esta perda de substância afecta hoje por ricochete todas as formas de democracia local e de democracia social, cujos recursos são drenados por governos que não têm outra bússola que não seja a governança pelos números, pela qual se rege a Zona Euro. Por conseguinte, como sublinhou Étienne Balibar, não é o regresso ou a restauração das formas tradicionais da democracia que devemos procurar, mas um verdadeiro renascimento desta a todos os níveis da vida política². Sem tal renascimento democrático, “as elites dirigentes” continuarão isoladas da experiência infinitamente rica e diversa da vida dos povos e presas fáceis dos demagogos.

Alain SUPLOT, Professor do Collège de France (Chaire “État social et mondialisation: analyse juridique des solidarités”); **Andrea ALLAMPRESE**, Professor da Universidade de Modena e Reggio Emilia; **Irena BORUTA**, Antiga professora da Universidade Cardeal Wyszyński (Varsóvia), antigo membro do Comité de Negociadores para a adesão da República da Polónia à União Europeia (1998-2001); **Maria E. CASAS BAAMONDE**, Professora da Universidade Complutense de Madrid, antiga presidente do Tribunal Constitucional Espanhol, presidente da Associação Europeia de Direito do Trabalho e da Segurança Social; **Christina DELIYANNI DIMITRAKOU**, Professora da Universidade Aristóteles de Salónica, directora do Centro de Direito Económico Internacional e Europeu; **Franciszek DRAUS**, Investigador em Ciências Políticas (Berlim); **Ota DE LEONARDIS**, Professora da Universidade de Milano Bicocca, directora do Centro de Estudos de Sociologia e Acção Pública; **Paul MAGNETTE**, Professor da Universidade Livre de Bruxelas, antigo Ministro-Presidente da Valónia; **Antonio MONTEIRO FERNANDES**, Professor do Instituto Universitário de Lisboa; **Ulrich MÜCKENBERGER**, Professor Emérito da Universidade de Hamburgo, director da Investigação da Universidade de Bremen; **Fernando VASQUEZ**, Consultor em Assuntos Europeus, antigo membro da Direção-Geral dos Assuntos Sociais da Comissão Europeia; **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, Professora de Direito Público da Universidade de Paris-Sorbonne; **Gaël GIRAUD**, Director da Investigação do CNRS; **Alexandre MAITROT DE LA MOTTE**, Professor da Universidade Paris-Est Créteil; **Béatrice PARANCE**, Professora de Direito da Universidade UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis; **Étienne PATAUT**, Professor da Faculdade de Direito da Universidade Paris-Sorbonne, director da Escola Doutoral de Direito; **Claude-Emmanuel TRIOMPHE**, Conselheiro do Alto-Comissário para o Empenhamento Cívico (França)

¹ M. Aglietta & N. Leron, *La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance*, Paris, Seuil, 2017, 197 p.

² E. Balibar, *Union européenne, Europe, Démocratie*, Ed. Du bord de l’eau, 2016, 326 p.

Για τη δημοκρατία στην Ευρώπη¹

σκέψεις και προτάσεις για την αναγέννηση Ευρωπαϊκής Ένωσης

Υπάρχει άραγε ελπίδα να γλυτώσει το «ευρωπαϊκό οικοδόμημα» από την αποσύνθεση; Πράγματι, αφότου το 2005 το σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης απέτυχε, ακούγονται συνεχώς ανησυχητικοί τριγμοί. Παρ' όλα αυτά, τίποτε δεν έχει σταθεί ικανό να ξυπνήσει τους Ευρωπαίους ηγέτες από τον δογματικό τους λήθαργο. Ούτε οι επαναλαμβανόμενες εκλογικές αποτυχίες, ούτε το οικονομικό ρήγμα ανάμεσα στις χώρες της ευρωζώνης, ούτε η διάσωση, από τον μέσο φορολογούμενο, των ανεύθυνων τραπεζιτών, ούτε η κάθοδος της Ελλάδος στην κόλαση, ούτε η αποτυχία μιας κοινής αντιμετώπισης των μεταναστευτικών ροών, ούτε το Brexit, ούτε η έλλειψη αντίστασης στις αμερικανικές επιταγές, που εκφράζονται κατά παράβαση των υπογεγραμμένων διεθνών συνθηκών, ούτε η άνοδος της φτώχειας, των ανισοτήτων, των εθνικισμών και της ξενοφοβίας· καμία από όλες αυτές τις εξελίξεις δεν μπόρεσε να προκαλέσει έναν δημοκρατικό διάλογο σε ενωσιακό επίπεδο για τη βαθιά κρίση την οποία διέρχεται αυτήν τη στιγμή η Ευρώπη ή για τα μέσα που θα μπορούσαν να συμβάλουν στην υπέρβασή της.

Αποτελεί γεγονός αναμφισβήτητο ότι, εξαιτίας της έλλειψης ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου, η συζήτηση για τις πολιτικές της Ένωσης είναι δυνατόν να διεξαχθεί μόνο στο πλαίσιο των κρατών-μελών. Ωστόσο, επειδή οι ενωσιακές πολιτικές δεν προσδιορίζονται σε εθνικό επίπεδο, το μόνο που συζητείται στα κράτη-μέλη είναι το αν είναι ή όχι ανεκτή η δυσλειτουργία της Ένωσης, ή αν θα ήταν προτιμότερο να αποφασιστεί η εγκατάλειψή της. Όπως παρατήρησε σ' ένα εξαιρετο βιβλίο του ο Albert Hirschman², τα πρόσωπα που μετέχουν σ' έναν θεσμό ο οποίος παρακμάζει ή διέρχεται κρίση, έχουν τρεις επιλογές. Μπορούν: είτε να λάβουν υπόψη την κριτική που ασκείται στον θεσμό και να διατυπώσουν προτάσεις για τη μεταρρύθμισή του (*voice*), είτε να αποδεχθούν την αποτυχία του θεσμού και να τον εγκαταλείψουν (*exit*), είτε, τέλος, να τηρήσουν μια στάση νομιμοφροσύνης, να αρνηθούν δηλαδή να ασκήσουν κριτική στον θεσμό ή να τον εγκαταλείψουν, μολονότι δεν είναι ικανοποιημένοι με τον τρόπο λειτουργίας του (*loyalty*).

Επειδή η συγκρότηση των κορυφαίων οργάνων της Ένωσης, δηλαδή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Δικαστηρίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, δεν αποτελεί προϊόν εκλογικής διαδικασίας, οι Ευρωπαίοι πολίτες αισθάνονται ότι δεν διαθέτουν την απαραίτητη φωνή (*voice*) για να τα μεταρρυθμίσουν.

¹ Texte paru également dans *Ta Nea* le 29 septembre 2018

<<https://www.tanea.gr/2018/09/29/opinions/17-kathigites-grafoun-gia-ti-dimokratia-stin-eyropi-skepseis-kai-protaseis-gia-tin-anagennisi-tis-e-e/>> Traduction par Christina Deliyanni-Dimitrakou.

² Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty. Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard Univ. Press, 1970.

Έτσι, οι μόνες επιλογές που τους απομένουν είναι είτε να ακολουθήσουν την οδό της νομιμοφροσύνης (*loyalty*) είτε αυτήν της εξόδου από την Ε.Ε. (*exit*). Δεν είναι επομένως τυχαίο ότι οι συζητήσεις για την Ε.Ε., που διεξάγονται σε εθνικό επίπεδο, καταλήγουν συνήθως σε μια γραφική αντιπαράθεση ανάμεσα στους ευρωπαϊστές και τους ευρωσκεπτικιστές. Καθώς μάλιστα όλοι όσοι ασκούν κριτική στην Ε.Ε. θεωρούνται αυτομάτως εχθροί της, ο αριθμός των ευρωσκεπτικιστών αυξάνεται συνεχώς τα τελευταία χρόνια, και μαζί τους αυξάνεται και ο αριθμός των πολιτικών κομμάτων και των κυβερνήσεων που υιοθετούν μια εθνικιστική στάση απέναντι στην Ένωση.

Η ΠΡΟΔΟΣΙΑ ΤΩΝ ΑΞΙΩΝ

Θεωρούμε την δυαδική αυτή λογική απατηλή και συνάμα αυτοκτονική. Είναι λάθος να θεωρείται ότι δεν υπάρχει άλλη εναλλακτική λύση εκτός από την τυφλή υποστήριξη των ευρωπαϊκών θεσμών ή τη συνολική απόρριψή τους. Αποκλείοντας εκ προοιμίου κάθε ενδεχόμενο δημοκρατικής μεταρρύθμισης της Ε.Ε., το ψευδοδίλημμα ανάμεσα στους ευρωλάτρεις και τους ευρωμηδενιστές δεν μπορεί παρά να οδηγήσει στην αργή αποσύνθεση της Ένωσης. Χωρίς λοιπόν να αναφερθούμε στις εντάσεις και τις βιαιότητες που θα ακολουθούσαν μια τέτοια αποσύνθεση, θεωρούμε απαραίτητο να υπογραμμίσουμε την ανάγκη να δημιουργηθούν ποικίλες μορφές αλληλεγγύης σε ευρωπαϊκό επίπεδο προκειμένου να αντιμετωπιστεί η αλληλεξάρτηση των κρατών σε τομείς όπως η οικολογία, τα μεταναστευτικά ρεύματα, οι νέες τεχνολογίες και οι γεωπολιτικές ισορροπίες στον πλανήτη. Δεν είναι καθόλου στις προθέσεις μας να εμφανιστούμε ως επαίοντες, ούτε επιθυμούμε να δώσουμε μαθήματα στους λαούς και στους ηγέτες τους. Σκοπός μας είναι να διερευνήσουμε όλες εκείνες τις πολιτικές απόψεις που, μελετώντας τη λειτουργία της Ε.Ε. από τη σκοπιά των διαφορετικών κρατών, καταλήγουν στις ίδιες, λίγο πολύ, ανησυχητικές διαπιστώσεις.

Η κυριότερη αιτία της αυξανόμενης απογοήτευσης από το ενωσιακό εγχείρημα εντοπίζεται στη διάσταση που παρατηρείται ανάμεσα στις ενωσιακές αξίες, από τη μία μεριά, και στις ενωσιακές πολιτικές, από την άλλη. Οι ενωσιακές αξίες αποτυπώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., ο οποίος διακηρύσσει ότι η Ένωση ερείδεται στις αδιαίρετες οικουμενικές αξίες της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης, και ότι στηρίζεται επίσης στη δημοκρατική αρχή και στην αρχή του κράτους δικαίου. Η προδοσία αυτών των αρχών, αναφέρει ο Χάρτης, θίγει κατά πρώτο λόγο τη δημοκρατική αρχή, και ταυτοχρόνως θέτει σε κίνδυνο την αρχή της αλληλεγγύης.

Ο κίνδυνος που διατρέχει η δημοκρατία στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης είχε καταγγελλθεί ήδη το 1957 από τον Pierre Mendès-France¹, ο οποίος επεσήμανε ότι «Η αποκρήρυξη της δημοκρατίας μπορεί να γίνει με δύο τρόπους. Πρώτον, με την

¹ Pierre Mendès-France, Discours du 18 janvier 1957 à l'Assemblée nationale lors du débat sur la ratification du traité de Rome (*Journal officiel de la République française* 19 janvier 1957, n° 4, σ. 166).

προσφυγή σε μια εσωτερική δικτατορία, δηλαδή με την παραχώρηση όλων των εξουσιών σ' ένα και μόνο “πεφωτισμένο” πρόσωπο. Και, δεύτερον, με την εκχώρηση εξουσιών σε μια εξωτερική αρχή, η οποία θα ασκεί πολιτική στο όνομα της τεχνικής, αφού είναι εύκολο να υπαγορεύει κανείς μια συγκεκριμένη νομισματική, οικονομική και κοινωνική πολιτική σε εθνικό και σε διεθνές επίπεδο επικαλούμενος το όραμα μιας υγιούς οικονομίας».

Τα γεγονότα έχουν δυστυχώς δικαιώσει τον Pierre Mendès-France. Έτσι, το 2009 το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο, στην απόφασή του για τη Συνθήκη της Λισαβόνας¹, κατήγγειλε την έλλειψη δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η δημοκρατία, υπενθύμισε το Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, είναι ένα πολίτευμα «στο οποίο ο λαός μπορεί να αναδείξει την κυβέρνηση και τη νομοθετική εξουσία μέσω ελεύθερης και ισότιμης ψηφοφορίας. Ο σκληρός αυτός πυρήνας μπορεί να συμπληρωθεί με την προσφυγή σε δημοψηφίσματα για ζητήματα θεμελιώδους σημασίας [...]. Στη δημοκρατία η απόφαση του λαού κατέχει κεντρική θέση για τη διαμόρφωση και την αποδοχή της πολιτικής εξουσίας: κάθε δημοκρατική κυβέρνηση κινδυνεύει να απολέσει την εξουσία εάν δεν επανεκλεγεί».

Κανένα από τα στοιχεία αυτά δεν είναι παρόν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία δεν γνωρίζει εκλογές που θα επέτρεπαν σε μιαν αντιπολίτευση να δομηθεί και να αποκτήσει, μέσω ενός κυβερνητικού προγράμματος, πρόσβαση στην εξουσία. Σ' ένα πρόσφατο βιβλίο του με τίτλο «Ναι στην Ευρώπη, αλλά σε ποια Ευρώπη;», ένα πρώην μέλος του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας, ο επιφανής νομικός Dieter Grimm², αποδίδει το δημοκρατικό έλλειμμα της Ε.Ε. στο γεγονός ότι οι ιδρυτικές της Συνθήκες καταγράφουν στον τομέα της οικονομικής πολιτικής πολύ συγκεκριμένες επιλογές, οι οποίες θα έπρεπε κανονικά να αποτελούν αντικείμενο πολιτικού διαλόγου και ανταλλαγής πολιτικών απόψεων. Αποτέλεσμα αυτής της «υπερσυνταγματοποίησης» είναι ότι η Ένωση, αντίθετα προς τις αρχές και τις αξίες που διακηρύσσει, επιδίδεται τελικά σ' αυτό που ο Jürgen Habermas³ αποκαλεί «μεταδημοκρατική συνομοσπονδιοποίηση της εκτελεστικής εξουσίας». Το καθεστώς αυτό αντιστοιχεί σ' εκείνο που αναζητούσε ήδη το 1939 ένας από τους θεωρητικούς θεμελιωτές του νεοφιλελευθερισμού, ο Friedrich Hayek⁴. Σύμφωνα με τον Hayek, μια ομοσπονδία κρατών βασισμένη «στις απρόσωπες δυνάμεις της αγοράς» συνιστά τον καλύτερο τρόπο για να προστατευθούν οι δυνάμεις της αγοράς από «νομοθετικές παρεμβάσεις» των εκλεγμένων από τα Κράτη δημοκρατικών κυβερνήσεων —ιδίως στον τομέα της νομισματικής, της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής—, καθώς και για να διαλυθεί κάθε μορφή εθνικής ή κοινωνικής αλληλεγγύης.

¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009 http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html

² Dieter Grimm, *Europa ja - aber welches?: Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, Beck 2016, 288 p.

³ Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas, suhrkamp 2011*, 48-82.

⁴ Friedrich A. Hayek, The Economic Conditions of Interstate Federalism, *The New Commonwealth Quarterly*, V, No. 2 (September, 1939), 131-49.

Πράγματι, η διάβρωση των συστημάτων αλληλεγγύης —είτε πρόκειται για τις δημόσιες υπηρεσίες, είτε για το εργατικό δίκαιο, είτε για το δίκαιο κοινωνικής ασφάλειας— αποτελεί ένα από τα πλέον εμφανή αποτελέσματα της «ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» και τον πρωταρχικό παράγοντα της διάλυσής της. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει προδώσει τις αξίες που επικαλείται. Πράγματι, η διακήρυξη της αρχής της αλληλεγγύης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος ήταν μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης. Ήδη όμως από τα τέλη της δεκαετίας του '90, συγγραφείς όπως ο J. Weiler και ο F. Scharpf είχαν εντοπίσει μίαν ασυμμετρία ανάμεσα, αφενός, στην ικανότητα της Ένωσης να καταργεί τις εθνικές μορφές αλληλεγγύης στο όνομα των οικονομικών ελευθεριών, και, αφετέρου, στην ανικανότητά της να κατασκευάζει νέες μορφές αλληλεγγύης σε ευρωπαϊκό επίπεδο προκειμένου να προσδώσει πολιτική νομιμοποίηση και κοινωνική συνοχή στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα¹. Η προτεραιότητα που παραχωρεί σήμερα η Ένωση «στις απρόσωπες δυνάμεις της αγοράς» έχει ως συνέπεια να αντιμετωπίζεται η αλληλεγγύη ως εμπόδιο το οποίο πρέπει να εκριζωθεί ή πάντως να συρρικνωθεί.

Επιπλέον, υποταγμένη καθώς είναι στα λόμπι και στερούμενη δημοκρατικού ελέγχου, η Ευρωπαϊκή Ένωση ακολουθεί την πολιτική της στον κοινωνικό, φορολογικό και οικολογικό τομέα μέσω των κρατών-μελών. Αφού αρνήθηκε να οικοδομήσει την «Κοινωνική Ευρώπη» και αφού πρόδωσε την υπόσχεσή της για «εξίσωση με στόχο την πρόοδο των συνθηκών ζωής και εργασίας», έχει χαμηλώσει τις φιλοδοξίες της στον κοινωνικό τομέα. Πρωταρχικός σκοπός της είναι σήμερα να εξασφαλιστεί ένα «κοινωνικό κατώφλι», δηλαδή ένα δίκτυο ελάχιστης προστασίας που προορίζεται να διασώσει από βέβαιο πνιγμό τους ναυαγούς της «ευελιξίας στην αγορά εργασίας». Η μόνη μορφή αλληλεγγύης που φαίνεται να λειτουργεί αποτελεσματικά στην Ευρώπη είναι εκείνη που επέτρεψε να σωθεί, χωρίς σοβαρές μεταρρυθμίσεις, το αποτυχημένο τραπεζικό σύστημα. Πρόκειται για μίαν αλληλεγγύη η οποία κατέκλυσε το σύστημα αυτό με ρευστότητες, μετέφερε τις απώλειές του στους Ευρωπαίους φορολογούμενους, και βύθισε χώρες ολόκληρες στη πενία χωρίς να ζητήσει ούτε για μία στιγμή λογοδοσία από οργανισμούς όπως η Τράπεζα Goldman Sachs, που, στην περίπτωση της Ελλάδος, συνέβαλε καθοριστικά στο «μαγείρεμα» των δημοσίων οικονομικών.

Σε αντίθεση με όσα ευαγγελίζονται οι νεοφιλελεύθερες ψευδαισθήσεις, καμία ανθρώπινη κοινωνία δεν είναι βιώσιμη όταν λειτουργεί χωρίς αλληλεγγύη και χωρίς κανέναν άλλον κοινό σκοπό πέρα από τον ανταγωνισμό μεταξύ των μελών της. Ελλείπει όμως δημοκρατικής οργάνωσης, οι διάφορες μορφές αλληλεγγύης επανεμφανίζονται έχοντας ως βάση ταυτοτικά χαρακτηριστικά, εθνοτικά ή θρησκευτικά, που ανοίγουν τον δρόμο σε δημαγωγίες και βιαιότητες. Πράγματι, παντού στον κόσμο, από τις Η.Π.Α. ως την Ινδία, κι από το Ηνωμένο Βασίλειο ως τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη, οι δημαγωγοί επιρρίπτουν την ευθύνη για τις κοινωνικές αδικίες στους ξένους, αποφεύγοντας να εξετάσουν τα οικονομικά αίτια αυτών των αδικιών.

¹ Cf. Fritz Scharpf, *Governing In Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, 1999, 256 p.

Υιοθετούν μάλιστα το ίδιο νεοφιλελεύθερο δόγμα με τους υποστηρικτές της «ανοικτής κοινωνίας», ενώ αντίστοιχα οι τελευταίοι θεωρούν την προσκόλληση στην ποικιλομορφία της ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς ως αρχαϊσμό. Προωθούν έτσι έναν ομοιόμορφο, ρευστό κόσμο, εμφανιζόμενοι ως οι εμπνευσμένοι ιεραπόστολοί του.

ΔΙΑΡΚΗΣ ΕΙΡΗΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

Ωστόσο, η αιματηρή εμπειρία των δύο παγκοσμίων πολέμων ανάγκασε τη διεθνή κοινότητα να επιβεβαιώσει σε δύο περιπτώσεις, το 1919 στον Καταστατικό Χάρτη της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας και το 1944 στη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας, ότι «μια διαρκής ειρήνη μπορεί να εδραιωθεί μόνο μέσω της κοινωνικής δικαιοσύνης». Η διαρκής ειρήνη άλλωστε ήταν στόχος και των ιδρυτών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, οι οποίοι ωστόσο τον χρησιμοποίησαν απλώς και μόνο προκειμένου να εγκαθιδρύνουν μια κοινή αγορά. Μολονότι μάλιστα, σύμφωνα με το όραμά τους, η κοινή αγορά θα κατέληγε αυθόρμητα σ' έναν «χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» που θα οδηγούσε με τη σειρά του στην πολιτική Ένωση της Ευρώπης, στην πραγματικότητα η εξέλιξη ήταν διαφορετική. Έτσι, η κοινή αγορά παραμένει το κυριότερο επίτευγμα της Ένωσης, παρά την καθυστερημένη κατοχύρωση από μέρους της άλλων αξιών, οι οποίες όμως δεν έχουν κατορθώσει μέχρι στιγμής να θέσουν την οικονομία στην υπηρεσία της κοινωνίας.

Τίθεται λοιπόν το ερώτημα αν οι αρχές της αξιοπρέπειας, της δημοκρατίας και της αλληλεγγύης που κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και στις Ιδρυτικές Συνθήκες της Ε.Ε. δεν είναι παρά λίγη στάχτη στα μάτια, ένα νομικό ψιμύθιο που επιδιώκει να προσδώσει ανθρώπινο πρόσωπο στις «απρόσωπες δυνάμεις της αγοράς», ή αν, αντίθετα, υπάρχει ακόμη ελπίδα οι δυνάμεις αυτές να διοχετευθούν κατά τέτοιο τρόπο, ώστε η αγορά να «προσαρμοστεί» στην ευρωπαϊκή κοινωνία και να υποταχθεί επομένως στις εν λόγω αρχές. Το ουσιαστικό αυτό ερώτημα θα πρέπει να αποτελέσει το κεντρικό θέμα συζήτησης στις προσεχείς ευρωεκλογές. Θέλουμε να ελπίζουμε ότι είναι εισέτι δυνατόν να αναβιώσει η Ευρώπη και να εξασφαλιστεί το προβάδισμα των ιδανικών που διακηρύσσει απέναντι στο οικονομικό και νομισματικό δόγμα που την οδηγεί στον όλεθρο.

Η Ε.Ε. θα ανακτήσει την αξιοπιστία και τη νομιμοποίησή της μόνον εφόσον δώσει το προβάδισμα στη συνεργασία και όχι στον ανταγωνισμό. Αν στηριχθεί, με άλλα λόγια, στην πλούσια ποικιλομορφία των γλωσσών και των πολιτισμών της, και αν πάψει να ξεριζώνει και να ομογενοποιεί τα στοιχεία αυτά. Αν εμφανιστεί, κοντολογίς, ως Ευρώπη των έργων που προσφεύγει στην αλληλεγγύη για να αντιμετωπίσει όλες εκείνες τις προκλήσεις που κανένα κράτος δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει από μόνο του. Η αλληλεγγύη μάλιστα στους κόλπους της Ε.Ε. πρέπει να ασκείται τόσο εσωτερικά, μεταξύ των κρατών-μελών, όσο και εξωτερικά, μέσω συμφωνιών συνεργασίας με άλλες χώρες οι οποίες έχουν κοινούς στόχους με την Ένωση.

Ισχυρή λόγω της εξουσίας που διαθέτει στην αγορά, η Ένωση μπορεί να πολεμήσει ενάντια σ' αυτό που ο Franklin Roosevelt αποκαλούσε «οργανωμένο χρήμα». Να περιορίσει λ.χ. τη νομισματική δημιουργικότητα των Τραπεζών, επιβάλλοντας τον διαχωρισμό ανάμεσα σε Τράπεζες καταθέσεων και Τράπεζες επενδύσεων. Μπορεί επίσης να επιβάλει στους οικονομικούς φορείς όλων των εθνικοτήτων που δραστηριοποιούνται στην ευρωπαϊκή ήπειρο κανόνες που να ανταποκρίνονται στη σοβαρότητα των οικολογικών κινδύνων, στην απότομη έξαρση των ανισοτήτων και στον θανατηφόρο φορολογικό ανταγωνισμό που οδηγεί στην υποβάθμιση των δημόσιων εξοπλισμών και υπηρεσιών, και των οδικών και σιδηροδρομικών υποδομών. Η Ε.Ε. θα μπορούσε ακόμη να δημιουργήσει ένα κοινό νομικό πλαίσιο που θα επέτρεπε να αναπτυχθεί στον χώρο ανάμεσα στα κράτη και την αγορά μια κοινωνικά αλληλέγγυα οικονομία, καθώς και ποικίλες άλλες μορφές αλληλεγγύης. Στον τομέα της τεχνολογίας η Ε.Ε. μπορεί να υποστηρίξει τους Ευρωπαίους ακτιβιστές που επιδιώκουν να προστατεύσουν τις δημόσιες ελευθερίες μαχόμενοι ενάντια στα μονοπώλια που έχουν δημιουργήσει οι λεγόμενες GAFAs¹, και που όμοιά τους θα δημιουργήσουν στο μέλλον οι κινεζικές επιχειρήσεις. Θα μπορούσε ακόμη η Ε.Ε. να θεσπίσει μια Εισαγγελία, προκειμένου να αντιμετωπίζει με αποτελεσματικό τρόπο την εξωεδαφική επιβολή του αμερικανικού δικαίου στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις. Η Ε.Ε. μπορεί επίσης να συνεργαστεί με τις αφρικανικές χώρες. Να συνάψει μάλιστα μαζί τους εταιρικές σχέσεις, οι οποίες, αντί να τις εγκλωβίζουν στα οικολογικά και κοινωνικά αδιέξοδα του νεοφιλελευθερισμού, θα τους παρέχουν τη δυνατότητα να προσδιορίζουν αυτοτελώς τους τρόπους ανάπτυξής τους, βασιζόμενες στα βέλτιστα στοιχεία της πολιτισμικής τους κληρονομιάς. Η Ε.Ε. μπορεί, τέλος, να δώσει μια ισορροπημένη απάντηση στο μεταναστευτικό ζήτημα. Αρνούμενη να παραχωρήσει στους δημαγωγούς οτιδήποτε σχετίζεται με τον σεβασμό της αξιοπρέπειας και των δικαιωμάτων των μεταναστών, μπορεί ταυτοχρόνως να συμβάλει καθοριστικά στην υλοποίηση του δικαιώματος κάθε ανθρώπου, ανεξάρτητα από την προέλευσή του, να ζει αξιοπρεπώς από την εργασία του χωρίς να χρειάζεται να μεταναστεύει.

ΑΠΟΚΑΘΙΣΤΩΝΤΑΣ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Μια τέτοια όμως επανίδρυση της Ένωσης, που θα βασίζεται στις θεμελιώδεις αρχές της και στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, προϋποθέτει όχι μόνο την αποκατάσταση της δημοκρατίας, αλλά και την εμβάθυνσή της σε όλα τα επίπεδα της πολιτικής διαβούλευσης: τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό. Ιδιαίτερος εμπνευσμένος ιδέες γύρω από αυτό το ζήτημα έχουν διατυπωθεί από τον Michel Aglietta και τον Nicolas Leron². Επανερχόμενοι στις πηγές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (*no taxation without representation*), οι δύο αυτοί θεωρητικοί έχουν προτείνει να εμπλουτιστεί η Ένωση με δικούς της δημοσιονομικούς πόρους, που θα προέρχονται από τη φορολόγηση των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών. Οι πόροι αυτοί θα

¹ GAFAs είναι το ακρωνύμιο των τεσσάρων ισχυρότερων αμερικανικών εταιρειών στον τομέα της τεχνολογίας: της Google, της Apple, της Facebook και της Amazon.

² M. Aglietta & N. Leron, *La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance*, Paris, Seuil, 2017, σ. 197.

χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση στόχων σχετικών με την αειφόρο ανάπτυξη, οι οποίοι θα προσδιορίζονται και θα ελέγχονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και θα έχουν ως σκοπό να παρέχουν στα κράτη όλα εκείνα τα οικονομικά μέσα που, όταν λείπουν, στερούν τον δημόσιο βίο από κάθε ουσία. Η έλλειψη πόρων θίγει σήμερα έμμεσα όλες τις δομές τοπικής και κοινωνικής δημοκρατίας, οι οποίες έχουν εξαθλιωθεί οικονομικά λόγω του προσανατολισμού των κυβερνήσεων σε μια διακυβέρνηση μέσω των αριθμών.

Όπως έχει λοιπόν επισημάνει ο Étienne Balibar¹, δεν πρόκειται για μια επιστροφή ή για μια αποκατάσταση των παραδοσιακών μορφών δημοκρατίας. Πρόκειται για μια αληθινή αναγέννηση της δημοκρατίας σε όλα τα επίπεδα της πολιτικής ζωής. Χωρίς την πραγμάτωση μιας τέτοιας αναγέννησης, οι ηγετικές ελίτ θα εξακολουθήσουν να αποκόπτονται από την πλούσια και ποικιλόμορφη εμπειρία του κοινωνικού βίου των λαών και θα υποκύπτουν διαρκώς στους δημαγωγούς.

Το συλλογικό αυτό κείμενο αποτελεί προϊόν μιας επιστημονικής συζήτησης που διεξήχθη στο πλαίσιο του συνεδρίου με τίτλο «Επανεπισκεπτόμενοι τις μορφές αλληλεγγύης στην Ευρώπη» (Revisiter les solidarités en Europe), το οποίο έλαβε χώρα 18-19 Ιουνίου 2018. Έχει δημοσιευθεί από ένα σημαντικό αριθμό έγκριτων ευρωπαϊκών εφημερίδων, όπως οι Le Monde, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Público, El País, Le Soir, L'Espresso, La Repubblica Rzeczypospolita κ.α. Η μετάφραση στην ελληνική γλώσσα έγινε από την καθηγήτρια της Νομικής Σχολής Α.Π.Θ. κ. Χριστίνα Δεληγιάννη-Δημητράκου.

Οι υπογράφωντες:

Alain SUPLOT, Καθηγητής στο Collège de France ; **Andrea ALLAMPRESE**, Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο της Modena και Reggio Emilia ; **Irena BORUTA**, Πρώην Καθηγήτρια του Πανεπιστημίου Cardinal Wyszynski της Βαρσοβίας, πρώην μέλος του Συμβουλίου Διαπραγμάτευσης για την Προσχώρηση της Πολωνίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (1998-2001) ; **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, Καθηγήτρια στη Νομική Σχολή της Σορβόνης ; **Maria E. CASAS BAAMONDE**, Πρώην Πρόεδρος του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ισπανίας, Καθηγήτρια του Πανεπιστημίου Complutense της Μαδρίτης, Πρόεδρος της Ισπανικής Εταιρίας Εργατικού Δικαίου και Κοινωνικής Ασφάλισης ; **Χριστίνα ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ-ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΥ**, Καθηγήτρια Νομικής στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Διευθύντρια του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (ΚΔΕΟΔ) ; **Franciszek DRAUS**, Ερευνητής Πολιτικών Επιστημών

Gaël GIRAUD, Διευθυντής Έρευνας στο Εθνικό Κέντρο Επιστημονικής Έρευνας της Γαλλίας (CNRS) ; **Ota DE LEONARDIS**, Καθηγήτρια στο Πανεπιστήμιο Milano Bicocca, Διευθύντρια του Κέντρου Σπουδών Κοινωνιολογίας και Πολιτικής Δράσης ; **Paul MAGNETTE**, Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών στο Ελεύθερο Πανεπιστήμιο των

¹ E. Balibar, *Union européenne, Europe, Démocratie*, Ed. du bord de l'eau, 2016, 326.

Βρυξελλών, Πρώην Υπουργός, Πρόεδρος της Βαλλονίας ; **Alexandre MAITROT DE LA MOTTE**, Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Paris-Est Créteil ; **Antonio MONTEIRO FERNANDES**, Καθηγητής στο Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο της Λισαβόνας ; **Ulrich MÜCKENBERGER**, Ομότιμος Καθηγητής του Πανεπιστημίου του Αμβούργου, Διευθυντής Έρευνας στο Πανεπιστήμιο της Βρέμης ; **Béatrice PARANCE**, Καθηγήτρια στο Πανεπιστήμιο UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis ; **Étienne PATAUT**, Καθηγητής στη Νομική Σχολή της Σορβόνης, Διευθυντής της Σχολής Νομικών Διδακτορικών Σπουδών ; **Claude-Emmanuel TRIOMPHE**, Σύμβουλος του Υπατου Αρμοστή Πολιτικής Δέσμευσης ; **Fernando VASQUEZ**, Πρώην μέλος της Διεύθυνσης Κοινωνικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Ile demokracji w Europie¹

Czy „konstrukcja” europejska może jeszcze uniknąć rozpadu? Od 2005 roku i w związku z niepowodzeniem Traktatu Konstytucyjnego rozlegają się coraz bardziej niepokojące sygnały, którym towarzyszy niemożność obudzenia się przywódców z ich dogmatycznego snu. Ani powtarzające się wyborcze wpadki, ani załamanie ekonomiczne strefy euro, ani dofinansowywanie przez podatników nieodpowiedzialnych bankierów, ani „zejście przez Grecję do piekieł”, ani niezdolność do znalezienia wspólnej odpowiedzi w związku z migracjami, ani brexit, ani niemoc wobec dyktatu amerykańskiego, ani wzrost ubóstwa, nierówności, nacjonalizmów i ksenofobii – nic nie doprowadziło do otwarcia na szczelbu UE demokratycznej debaty na temat głębokiego kryzysu, który Unię dotyka, i sposobów jego przezwyciężenia.

Z powodu nieobecności europejskiej przestrzeni publicznej kwestia polityk UE jest rozważana tylko na poziomie państw członkowskich. Tymczasem to nie tam polityki te są kształtowane. W konsekwencji krajowa debata sprowadza się do dyskusji, czy dysfunkcyjną Unię trzeba aprobować, czy też należy ją opuścić. Albert Hirschman (nieżyjący już amerykański ekonomista – red.) wskazał, iż trzy możliwości otwierają się dla instytucji w kryzysie lub sytuacji schyłkowej: oddanie głosu tym, którzy ją krytykują, w celu dokonania reformy (głos), wyjście (exit) albo akceptowanie lojalności tych, którzy wahają się co do jej opuszczenia lub krytykowania (loyalty). Z uwagi na to, iż rzeczywiste organy przywódcze UE (Komisja Europejska, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Rada, Europejski Bank Centralny) są wyłaniane z pominięciem wyborów parlamentarnych, obywatele europejscy mają wrażenie, że są pozbawieni głosu, mając do wyboru tylko lojalność (loyalty) albo wyjście z UE (exit). „Debaty” narodowe na temat UE ograniczają się w związku z tym w sposób karykaturalny do perspektywy „za” albo „przeciw” Unii Europejskiej. Ci, którzy krytykują funkcjonowanie UE, muszą się zaliczyć do zbiorowości „przeciw”, zrównując się z podejściem etniczno-nacjonalistycznym.

Oceniamy, iż jest to samobójcze. Jest źle, jeśli nie ma alternatywy dla ślepego popierania instytucji unijnych albo wystąpienia z UE. Tym bardziej że potrzebna jest, bardziej niż kiedykolwiek, europejska solidarność w obszarach takich jak ekologia, migracje, nowe technologie lub równowaga geopolityczna na świecie. Stanowisko sygnatariuszy tego listu nie jest lekcją, jakiej udzielają „eksperti”. Jest to pozycja badaczy, o różnych przekonaniach politycznych, którzy studiując funkcjonowanie UE z perspektywy państw członkowskich, podzielają alarmującą diagnozę co do tego funkcjonowania.

Zniszczona solidarność

Przyczyną rosnącej dezaprobaty dla UE jest zauważalna rozbieżność między wartościami, jakie ona wyznaje, a stosowanymi przez nią politykami. Wartości, o których mowa, są wskazane w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w świetle

¹ Texte paru également dans *Rzeczpospolita* le 7 octobre 2018

<<https://www.rp.pl/Publicystyka/310079960-Ile-demokracji-w-Europie.html>> Traduction par Irena Boruta.

której „Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności ludzkiej, wolności i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawa”. Wspomniana rozbieżność dotyczy w pierwszej kolejności demokracji i w ten sposób, ewidentnie, zasady solidarności.

Niebezpieczeństwo odstępowania struktury europejskiej od demokracji przewidział Pierre Mendès-France (XX-wieczny francuski polityk – red.). Jego zdaniem „abdykacja demokracji może przybrać dwie postaci. Albo będzie to odwołanie się do wewnętrznej dyktatury w drodze przekazania władzy mężowi opatrnościowemu, albo dochodzi do delegacji władzy autorytetowi zewnętrznemu, który w imię rozwiązań technicznych będzie, w istocie, korzystał ze swojej mocy politycznej”. Fakty, na nieszczęście, przyznają mu rację. W 2009 r., w swojej decyzji nawiązującej do traktatu lizbońskiego Federalny Sąd Konstytucyjny w Niemczech potępił wyraźnie brak demokracji, czyli porządku, w którym „ludzie mogą desygnować rząd i władze legislacyjne w wyborach wolnych i równych”. Nie jest to znane w UE, która dodatkowo dominuje nad rządami. W ostatniej książce zatytułowanej „Europa tak, ale jaka?” jeden z członków tego sądu, wybitny prawnik Dieter Grimm, przypisuje ów brak demokracji zapisowi w traktatach o kształtowaniu polityk gospodarczych na poziomie UE. Tymczasem polityki te winny być wynikiem krajowych deliberacji politycznych. Błędem UE jest, iż odwrotnie do głoszonych wartości i zasad kieruje się tym, co filozof Jurgen Habermas nazwał „federalizmem wykonawczym postdemokratycznym”. Ta myśl pojawiła się wcześniej, w 1939 r., u jednego z teoretyków neoliberalizmu Friedricha Hayeka, którego zdaniem Federacja Państw jest zbudowana na podstawie „bezosobowych sił rynku”. Dodatkowo ma ona możliwość korzystania z ochronnego parasola „ingerencji legislacyjnej” rządów demokratycznie wybranych oraz niszczenia każdej przestrzeni solidarności, czy to socjalnej, czy narodowej.

De facto korozja systemów demokratycznych jest jednym z najbardziej widocznych efektów „integracji europejskiej” i pierwszym czynnikiem dezintegracji. W końcu lat 90. różni autorzy zwrócili uwagę na asymetrię w konstrukcji europejskiej między, z jednej strony, zdolnością do zniszczenia solidarności narodowych w imię wolności gospodarczych, a z drugiej strony niezdolnością do wyłonienia solidarności europejskich, zapewniających legalność polityczną i spójność społeczną.

Zrezygnowawszy z budowania „Europy socjalnej” i odstąpiwszy od swojej obietnicy „wyrównywania w postępie warunków życia i pracy”, Unia ograniczyła swoje ambicje do tworzenia minimalnej bazy społecznej. Jedyne solidarność, która zdaje się istnieć w Europie, służy ochronie systemu bankowego, co polega na zalewaniu go gotówką, przenoszeniu jego strat na europejskich podatników i pogrążaniu w nędzy całych państw. W żadnym momencie nie śniono o poproszeniu niemieckiego banku Goldmana Sachsa, uwikłanego w kryzys grecki, o rozliczenie się. Pewna liczba przywódców europejskich pierwszego planu wywodzi się z tego banku. Usługi świadczy mu były przewodniczący Komisji Europejskiej.

Rządy bez busoli

Inaczej niż w iluzjach neoliberalnych, żadna społeczność nie może istnieć bez solidarności i bez współzawodnictwa. Nie mając umocowania demokratycznego, solidarność funkcjonuje na podstawach: tożsamościowej, etnicznej lub religijnej, otwierając drogę stosującym przemoc i demagogom. Ci ostatni nie skupiają się na

przyczynach ekonomicznych nierówności. Spoglądają też na różnorodność dziedzictwa historycznego i kulturalnego jak na anachronizm i proponują świat jednolity i płynny, którego będą inspirującymi misjonarzami. Doświadczenia, pisane krwią, doprowadziły wspólnotę międzynarodową do potwierdzenia najpierw w Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy, a następnie w Deklaracji Filadelfijskiej z 1944 r., że „trwały pokój może być oparty tylko na sprawiedliwości społecznej”. Potrzebę powiązania pokoju i sprawiedliwości społecznej dostrzeżono także w procesie integracji europejskiej. Choć wspólny rynek mógł zjednoczyć Europę politycznie, tak się nie stało.

Powstaje pytanie, czy zasady godności, demokracji i solidarności przewidziane w Karcie podstawowych Praw UE są fikcją, makijażem prawnym, przeznaczonym dla nadania bezosobowym siłom rynku ludzkiej twarzy, czy też jest jeszcze możliwe podporządkowanie rynku sprawom społecznym. To ta zasadnicza kwestia winna być wzięta pod uwagę podczas najbliższych wyborów do Parlamentu Europejskiego. My, sygnatariusze tego listu, chcemy wierzyć, że jest jeszcze możliwa reanimacja UE zapewniająca pierwszeństwo ideom, które ona głosi, przed dogmatyką gospodarczą i monetarną.

Europa musi się utożsamić raczej ze współpracą niż konkutowaniem między państwami. Potrzebna jest Europa oparta na różnorodności języków i kultur zamiast Europy zajętej ich zamazywaniem lub ich ujednolicaniem. Oczekujemy Europy otwierającej się na kontynentalną solidarność po to, by odpowiedzieć na wyzwania w sytuacjach, w których pojedyncze państwo nie może im podołać. Solidarność winna się realizować zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej (między państwami członkowskimi), jak i zewnętrznej poprzez porozumienia o współpracy z innymi państwami dzielącymi wspólne cele. Wyłącznie solidarność jest w stanie walczyć przeciwko temu, co Franklin Roosevelt określił jako „pieniądz zorganizowany”, czyli doprowadzić do odseparowania banków od depozytów i inwestycji oraz od kreacji pieniądza. Jako jedyna może ona narzucić operatorom gospodarczym działającym na Starym Kontynencie reguły przeciwdziałające niebezpieczeństwu ekologicznemu, wybuchowi nierówności i zabójczej konkurencji fiskalnej.

W dziedzinie technologii solidarność może wesprzeć europejskich mistrzów zdolnych do zachowania wolności publicznych poprzez walkę z monopolami, dzisiaj wykorzystywanymi przez GAFA (Google, Apple, Facebook i Amazon), a jutro przez przedsiębiorstwa chińskie. Ona wyłącznie może utworzyć wspólne ramy prawne faworyzujące rozwój między państwami a rynkiem socjalnym i solidarnym. Tylko solidarność umożliwiłaby danie odporu eksterytorialnemu narzucaniu prawa amerykańskiego przedsiębiorstwom europejskim. Ona wyłącznie pozwoliłaby stworzyć z państwami Afryki partnerstwo strategiczne, które w miejsce angażowania sił neoliberalnych, w razie impasów ekologicznego i socjalnego, pozwoliłyby na to, by te państwa same decydowały o drogach swego trwałego rozwoju, opartego na najlepszych elementach dziedzictwa kulturowego. Solidarność, jako jedyna, może odpowiedzieć na kwestie migracji, nie cedując demagogom i respektując bezkompromisowo godność i prawa migrantów, w tym ubiegających się o azyl.

Przemiana UE w kierunku zasad, które ona głosi, i wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich miałaby na celu nie tylko przywrócenie, ale także pogłębienie demokracji na każdym poziomie – lokalnym, narodowym i europejskim, poprzez

dyskusję polityczną. Stymulujące idee w tym sensie zostały rozwinięte przez ekonomistę Michela Agliettę i politologa Nicolasa Lerona, którzy nawiązując do demokracji reprezentatywnej (żadnych podatków bez reprezentacji), proponują, by UE miała własne źródło budżetowe (w szczególności poprzez opodatkowanie transakcji finansowych), wiążące się z celami trwałego rozwoju, wyznaczonymi i kontrolowanymi przez Parlament Europejski, i zwracające państwom ich własne zdolności budżetowe, bez których ich życie demokratyczne pozbawione jest substancji. Jej brak uderza dzisiaj rykoszetem we wszystkie formy demokracji lokalnej i demokracji socjalnej, powodując, że rządy nie mają innej busoli niż zarządzanie przez liczby, właściwe sferze euro.

W związku z tym, jak podkreśla Étienne Balibar (francuski filozof – red.), nie chodzi o powrót i przywrócenie tradycyjnych form demokracji, lecz o prawdziwy renesans tej ostatniej na wszystkich poziomach życia politycznego. Bez tego demokratycznego odrodzenia „elity przywódcze” będą kontynuowały odcinanie się od niezwykle bogatego i różnorodnego doświadczenia życia ludzi i uczynią z tego zdobycz demagogów.

Alain SUPLOT (Collège de France, Paryż), **Ulrich MÜCKENBERGER** (Uniwersytet w Bremie), **Andrea ALLAMPRESE** (Uniwersytet w Modenie i Reggio Emilia), **Maria E. CASAS BAAMONDE** (Uniwersytet Complutense w Madrycie), **Christina DELIYANNI DIMITRAKOU** (Uniwersytet Arystototelesa, Thessaloniki), **Ota DE LEONARDIS** (Uniwersytet Milano Bicocca), **Paul MAGNETTE** (wolny Uniwersytet w Brukseli), **Antonio MONTEIRO FERNANDES** (Instytut Uniwersytecki w Lizbonie), **Fernando VASQUEZ** (były urzędnik w Komitecie Socjalnym Komisji Europejskiej), **Laurence BURGORGUE-LARSEN** (Paryż Sorbona), **Gaël GIRAUD** (Paryż, CNRS), **Alexandre MAITROT DE LA MOTTE** (Uniwersytet Paryż Wschodni Créteil), **Béatrice PARANCE** (Uniwersytet Paryż UPL/ Vincennes Saint-Denis), **Irena BORUTA** (Warszawa), **Étienne PATAUT** (Paryż, Sorbona), **Claude-Emmanuel TRIOMPHE** (Paryż)

Over Solidariteit en democratie in Europa¹

“Bij dit Verdrag richten de HOGE VERDRAGSLUITENDE PARTIJEN tezamen een EUROPESE UNIE op, hierna „Unie” te noemen, waaraan de lidstaten bevoegdheden toedelen om hun gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken”, Lissabon 2007.²

Kunnen we die Europese politieke ‘constructie’ nog wel overeind houden?³ Ze lijkt te kraken in haar voegen. Sinds het mislukken van het ontwerp voor een Europese grondwet uit 2005 neemt dit aantal krakende geluiden onrustwekkend toe. Geen enkele van die geluiden kan een van de leiders uit zijn of haar dogmatische slaap wekken: niet het ongenoegen van de kiezers (lage opkomst en veel stemmen voor anti-Europese partijen), noch de economische barsten tussen landen van de Eurozone, noch de reddingsoperaties van onverantwoordelijke bankiers op kosten van de belastingbetalers, noch de verdoemenis van Griekenland, de machteloosheid om een gemeenschappelijk antwoord bieden aan de migratie bewegingen, noch de onmacht - ondanks ondertekende verdragen – om zich te verzetten tegen de opgelegde Amerikaanse dictaten, noch de Brexit, noch de toenemende armoede, noch de ongelijkheden, de nationalistische tendensen en xenofobie. Niets van dit alles lijkt een Europees democratisch debat te gronde op gang te kunnen brengen over de fundamentele crisis die Europa momenteel doormaakt en bijgevolg blijft een fundamentele herbronning en aanpak om deze te boven te komen, uit.

Euronihilisten versus Eurofielen?

Er bestaat geen Europese *publieke* ruimte waar men het debat over het politieke Europa te voeren. Op het eerste zicht lijkt het dan ook voor de hand liggend dat men dit debat naar het niveau van de lidstaten verschuift. Maar die lidstaten zijn niet het niveau waar de Europese politiek gedefinieerd wordt, vandaar dat het debat op dit niveau herleidt wordt tot de keuze tussen ofwel het ‘ondersteunen’ van de Unie – ondanks haar

¹ Texte également paru sur le blog Belge *Doxaludo* <<https://doxaludo.wordpress.com/over-solidariteit-en-democratie-in-de-eu-een-manifest-van-europese-academici/>> Traduction Ludo D. Couvreur.

² Artikel 1 van de Gemeenschappelijke Bepalingen uit het geconsolideerde verdrag Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit kan men lezen in het geconsolideerde Verdrag van Lissabon dat op 13 december 2007 te Lissabon is ondertekend en op 1 december 2009 gedeeltelijk in werking is getreden. In 2014 trad het volledig in werking met de invoering van ‘het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid’. Dit citaat is het enige dat door mij werd toegevoegd aan het manifest.

³ Met ‘constructie’ verwijst men naar het geleidelijke proces via diverse verdragen waarmee de instelling van de Europese Unie zoals wij die vandaag kennen tot stand is gekomen. Pas in 1979 vonden de eerste Europese verkiezingen plaats voor een Europees parlement, dat is zowat halfweg tussen 1951 toen een eerste verdrag tot samenwerking tot stand kwam tussen enkele Europese landen en het verdrag van Lissabon 2005. In 1986 werd met de Europese Acte de richting tot een eengemaakte markt aangegeven. In 1992 werd het verdrag van Maastricht getekend dat de weg effende naar de Euro, de ‘Interne vrije markt’ en de ECB en, de eerste budgettaire soevereiniteit werd afgegeven. In 2005 verving het verdrag van Lissabon de mislukte grondwet. Pas vanaf 2014 is er nieuw stelsysteem in voege voor Europese besluitvorming en heeft het parlement meer bevoegdheden.

disfunctioneren - ofwel om de Unie te verlaten. De leden van een instituut of een staat die in crisis of verval verkeert kunnen op drie mogelijke wijzen hierop reageren zegt Albert Hirshman: ofwel verheft men zijn stem (*voice*) en buigt de kritiek om tot hervorming of, men houdt het voor bekeken en verlaat de organisatie (*exit*), of voor zij die aarzelen om de instelling te verlaten of om haar te bekritisieren is er nog de keuze voor loyaliteit (*loyalty*)¹. De feitelijke bestuursorganen van de Europese Unie - de Commissie, het Europese Hof van Justitie, De Raad van ministers (ook wel ‘De Raad’ genoemd), en de Europese Centrale Bank - bevinden zich allemaal buiten het ‘stembereik’ van de kiezer vandaar dat Europese burgers het gevoel hebben dat hun ‘stem’ (*voice*) niets vermag en dat hen daarom nog enkel een keuze rest tussen *loyaal* zijn of er uit stappen (*exit*). Nationale ‘debatten’ over de Europese Unie worden hiermee herleid tot een karikaturaal steekspel tussen “voor” en “tegen”. Wie kritiek uitoefent op de Europese Unie wordt ongenueanceerd als “anti “gekwalificeerd. Het aantal van die laatste groeit voortdurend aan en met hen het aantal partijen en regeringen die een etnisch nationalistische houding aannemen tegenover de Unie.

Deze binaire logica vinden wij bedrieglijk en zelfs suïcidaal omdat het fout is te denken dat er geen andere alternatieven bestaan (TINA – There is No Alternative) dan de keuze tussen het totaal afwijzen van de Unie en een onvoorwaardelijke steun aan de Unie en haar instituten zoals die vandaag functioneren. Wanneer men iedere mogelijkheid tot een democratische hervorming van de Unie uitsluit zal het fameuze dilemma tussen Eurofielen en Euronihilisten enkel tot een langzame ontbinding van de Unie leiden.² En dat willen we niet. In tegendeel, we hebben meer dan ooit nood aan het bewerkstelligen van Europese solidariteit in plaats van aanleiding te geven tot identitaire spanningen en gewelddadigheden die bij een oproep voor ontbinding of het verlaten van de Unie kunnen ontstaan.³ Het is enkel door Europese solidariteit dat we duurzame oplossingen kunnen uitwerken op die domeinen waar we als staten onderling afhankelijk van elkaar zijn - zoals milieu en klimaat, migraties, nieuwe technologieën en de uitdagingen rond geopolitieke evenwichten.

Dit zijn geen conclusies van “experten” die het volk en haar leiders de les willen lezen maar van Europese academici die ondanks hun diverse politieke opinies en nationaliteit toch tot een zelfde alarmerende diagnose komen.

¹ Albert O. Hirshman, *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Institutes and States*, Harvard University Press, London, 1970.

² Met Euro-nihilisme verwijst men naar de onverschilligheid voor de culturele en historische tradities en eigenwaarden van de lidstaten door de Unie. De Nederlandse hoogleraar Paul Van Tongeren schreef er een boek over: ‘Het Euro-nihilisme, Friedrich Nietzsche over een dreiging die niemand schijn te deren’, Uitgeverij VanThilt, Nijmegen, Nederland, 2012. Een mooie korte beschrijving van het Euro-nihilisme is terug te vinden in de Los Angeles Review of Books: European (Union) Nihilism, Santiago Zabala, Gianni Vattimo, Los Angeles Review of Books, March 6, 2015, <https://lareviewofbooks.org/article/european-union-nihilism/#!>

³ Denk maar aan de doden die direct en indirect gevallen zijn bij de Brexit campagne: Labour PM Jo Cox (Ed Caesar, Jo Cox, ‘*The Brexit Vote, And the Politics of Vote*’, The New Yorker, June 2016: <https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-politics-of-murder-in-britain>) en de Poolse migrant Arkadiusz Józ die werd neergestoken in Harlow (UK) omdat hij Pools sprak toen hij naar zijn familie belde (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/sep/05/death-arkadiusz-jozwik-post-referendum-racism-xenophobes-brexit-vote>)

De kloof tussen waarden en praktijk

De voornaamste reden voor een toenemende afkeer van de Unie is de brede kloof tussen de waarden waarop de Unie zegt voor te staan en haar politieke praktijk. Die heeft ze vastgelegd in haar ‘Handvest Van de Grondrechten van de Europese Unie’:

*“Zich bewust van haar geestelijke en morele erfgoed vestigt de Unie haar grondslag op de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit; zij berust op het beginsel van de democratie en het beginsel van de rechtsstaat.”*¹

Laat het nu precies tussen die twee waarden zijn - democratie en solidariteit – en de daden van de Unie, dat de kloof zo diep is.

Post-democratisch-federale machtsuitoefening

Naar aanleiding van de ondertekening van de Verdragen van Rome in 1957 wees de voormalige Franse premier Pierre Mendès France op het gevaar voor de democratie van de Europese constructie in wording:

*“Het afdanken van een democratie kan twee vormen aannemen, ofwel deze van een interne dictatuur door alle machten over te dragen aan één uitverkoren persoon, of deze die ontstaat door het delegeren van die machten aan een externe autoriteit. Een externe autoriteit die dan via haar technische aanpak, de reële politieke macht zal uitoefenen, want in naam van het streven naar een gezonde economie kan men immers makkelijker een monetaire, budgettaire, en sociale politiek op leggen, die finaal resulteert in een nationale en internationale politiek in de breedste zin van het woord”.*²

Helaas hebben de feiten Mendès France gelijk gegeven. In 2009 legde het Duitse Bondsparlement de vraag voor aan het Grondwettelijk hof of het Verdrag van Lissabon al dan niet in strijd was met de Duitse grondwet. In haar oordeel stelde het hof onverbloemd het democratisch deficit van de Unie aan de kaak en wijst ze er op wat de grondbeginselen van democratisch regeren zijn:

“In een democratie moet het volk de regering en de wetgevende macht in vrije en gelijke verkiezingen kunnen verkiezen. Dit kernbestanddeel kan aangevuld worden met volksraadplegingen voor inhoudelijke vragen (...) In het centrum van de politieke machtsvorming en machtsuitoefening staat de beslissing van het volk: iedere

¹ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2012/c 312/02), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=NL>

² Tussenkomst van Pierre Mendès France in de Franse nationale Assemblée op 18 januari 1957: ‘Discours de Pierre Mendès-France contre le traité de Rome, le 18 janvier 1957’, Journal officiel de la République française. Débats parlementaires-Assemblée nationale. 19.01.1957, n° 3. Paris: Imprimerie nationale. "Marché commun européen", p. 159-166. https://www.cvce.eu/obj/discours_de_pierre_mendes_france_sur_les_risques_du_marche_commun_paris_18_janvier_1957-fr-c81bfdc2-20a9-4eaa-82ec-c2117fa1f3c2.html

democratische regering kent de angst voor machtsverlies door niet herverkozen te worden."¹

Niets van dit alles vinden we terug in de Unie – er zijn geen algemene verkiezingen die leiden tot een regering ‘verkozen bij Europese meerderheid van stemmen’, noch laat het politiek systeem van de Unie toe dat er Europees een transparante politieke wedijver kan plaatsvinden tussen oppositie en zittende meerderheid waarbij alle Europese kiezers hun stem kunnen uitbrengen op basis van een regeringsprogramma. Ze kent immers geen verkiezingen die een oppositie zou toelaten zich te structureren om toegang tot de macht te krijgen op basis van een regeringsprogramma.

Dit gebrek aan democratie herleidt voormalig lid van het Europese Hof Dieter Grimm in zijn boek: *‘Europa Ja, Aber Welches?’* tot het feit dat de economisch politieke parameters als een soort “Hyperconstitutie” in de Verdragen zelf zijn vastgelegd.² Parameters die in een normaal politiek proces door het afwegen van alternatieven in een besluitvorming tot stand komen. Door deze vooraf vastgelegde ‘Hyperconstitutie’ - die ingaat tegen de waarden die de Unie zelf heeft onderschreven - wordt de Europese Raad volgens Jürgen Habermas “een zichzelf autoriserende raad die als toonbeeld zou kunnen dienen van post-democratisch-federale machtsuitoefening”.³ Het is net van dit soort regime dat een van de vooraanstaande neoliberale theoretici Friedrich Hayek vanaf 1939 droomde. Een federatie van nationale staten die tot stand komt op basis van “de onpersoonlijke krachten van de markt”, was voor hem de meest geschikte bestuursvorm om die krachten (d.w.z. alles wat het monetaire, het sociale en het fiscale aanstuurt) buiten het ‘wetgevende initiatief’ van democratisch verkozen lidstaatregeringen te houden. In een dergelijk ‘onpersoonlijk’ tot stand gekomen federatie lost elk sentiment van solidariteit, ongeacht of ze nu sociaal of nationaal is, op in de markt.

Solidariteit, een hinderpaal voor de markt

Eén van de meest zichtbare effecten van de ‘Europese integratie’ is in werkelijkheid de sociale corrosie in openbare dienstverlening, van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid,” waardoor paradoxaal genoeg ‘Europese Integratie’ tevens een van de voornaamste oorzaken van haar *des*-integratie wordt. De Europese politiek gaat ook daar aan een van haar zelfverklaarde waarden voorbij namelijk het principe van de solidariteit. (Waarvan het meest vernieuwende in het Handvest voor de Grondrechten van de EU de uitbreiding met de bescherming van het leefmilieu van dit principe was.)

¹ Het volledige vonnis van het Duitse Grondwettelijk hof, ‘*Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009*’, kan men nalezen op: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2009/06/es20090630_2bve000208.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Een verkorte versie van het oordeel kan men nalezen in het persbericht van het Grondwettelijk hof: *Act Approving the Treaty of Lisbon compatible with the Basic Law; accompanying law unconstitutional to the extent that legislative bodies have not been accorded sufficient rights of participation*, Bundesverfassungsgericht, Press Release No. 72/2009 of 30 June 2009, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2009/bvg09-072.html>

² Dieter Grimm, *‘Europa ja - aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie’*, Verlag C.H.Beck oHG, München, 2016.

³ Zie het essay van Jürgen Habermas *‘Zür Verfassung Europas’*, Suhrkamp Verlag, Berlin, 2011. In het Nederlands vertaald door Leo Pijnenburg, *‘Over de Constitutie van Europa, een essay’*, Uitgeverij Klement, Zoetterswoude, Nederland 2012.

Eind de jaren negentig van de vorige eeuw wezen Joseph Weiler¹ en Fritz Scharpf² op de asymmetrie in de Europese architectuur: enerzijds is ze in staat, om in naam van de economische vrijheid, de nationale solidariteit te ontmantelen maar anderzijds is ze niet capabel om een Europese solidariteit in het leven te roepen die politieke legitimiteit verleent aan de constructie en een sociale cohesie bewerkstelligt. Het primaat dat ze vandaag aan de ‘onpersoonlijke krachten van de markt’ geeft maakt dat solidariteit eerder als een hinderpaal wordt aanzien.

Onder druk van lobby's en zonder enige democratische controle volgt de Unie, wat betreft het sociale, fiscale en het ecologische beleid, het pad van de laagste bieder in de concurrentie tussen de lidstaten onderling rond deze materies. Omdat ze het heeft nagelaten een ‘Sociaal Europa’ uit te bouwen en, haar belofte niet nakomt om werk te maken van “een gelijkschakeling naar de beste levens en werkomstandigheden in de Unie” heeft ze haar ambities gereduceerd tot een “Sociale Pijler”.³ Een “Sociale Pijler” die slechts een miniem vangnet is om de schipbreukelingen bij het “flexibiliseren van de arbeidsmarkten” van de verdrinkingsnood te redden - terwijl ze tezelfdertijd dit flexibiliseren bij de lidstaten promoot als het enige middel om in een veranderende markt het hoofd boven water te houden. De enige vorm van solidariteit die in Europa nog lijkt te functioneren is deze waarmee de banken gered werden. Dit gebeurde door de verliezen door te schuiven naar de Europese belastingbetalers, diezelfde banken via de ECB te overspoelen met liquiditeiten en daarmee samenhangend landen harde besparingen op te leggen waardoor bij dit laatste sommige landen helemaal in de ellende verzeilden.⁴ Dit alles zonder ernstige hervormingen door te voeren bij een failliet bancaire systeem. Heel even leek het er toch op als zou de Unie de rekening voorschotelen aan de bank Goldman Sachs omdat deze zich, in het geval van Griekenland, mee schuldig had gemaakt aan het vervalsen van de overheidsboekhouding. Helaas. Het valt niet te ontkennen dat talrijke vooraanstaande Europese leidinggevende functionarissen net uit deze bank ‘gerekruteerd’ zijn. In ‘ruil’ hiervoor kon de bank zich verzekeren van de diensten van een ex-voorzitter van de Europese Commissie.⁵

¹ Weiler, J.H.H. (1981) ‘*The Community System. The Dual Character of Supranationalism*’, in *Yearbook of European Law* 1, pp. 257–306.

² Fritz W. Scharpf, ‘*The Double Asymmetry of European Integration Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy*’, MPIfG Working Paper 09 /12, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne November 200.

³ In november 2017 werd in Stockholm door de Europese Leiders een tekst ondertekend met als titel: “*Europese Pijler van de sociale rechten*”. Het is een opsomming van twintig rechten en principes die een basis zouden moeten vormen voor de arbeidsmarkt in de Unie. Ze heeft echter geen enkele juridische bindingswaarde en zoals aangegeven door de opstellers van het manifest is de ‘*pijler*’ er één van minimale rechten en principes. Het document kan u nalezen op: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_nl

⁴ Is een verwijzing naar de gulle kredietverlening door de ECB gedurende de crisis en de latere ‘Kwantitatieve versoepeling’ van de ECB waarbij deze onder meer leningen borgt die banken aan hun cliënten verlenen (bijvoorbeeld voor autoleningen). Door de waarborgen en obligaties over te kopen pompt de ECB zo ‘gratis’ geld in het bankensysteem.

⁵ Men verwijst hier naar ex-Europees Commissie Voorzitter Jose Manuel Barroso die in 2016 overstapte naar de grootbank Goldman Sachs. Recent kwam hij opnieuw in opspraak vanwege lobbywerk bij Finse eurocommissaris Jyrki Katainen. Katainen is een van de vicevoorzitters van de Europese Commissie en is verantwoordelijk voor banen, groei, investering en concurrentievermogen.

Duurzame vrede en sociale rechtvaardigheid

Geen enkele gemeenschap kan voortbestaan op basis van een gemeenschappelijk streefdoel dat berust op onderlinge concurrentie en zonder solidariteit, dit In tegenstelling tot wat de vrije markt utopisten voorschotelen¹. Bij gebrek aan solidariteit die op democratische wijze geïnstitutionaliseerd wordt, ontstaan er spontaan nieuwe vormen van solidariteit maar dan op basis van identiteit, religieuze gronden of etnische afkomst. Dat maakt de weg vrij voor demagogen die angst zaaien en vooroordelen aanwakkeren met als gevolg mogelijk geweld tussen ‘solidariteiten’ onderling. Of het nu in de Verenigde Staten is of in Indië, Brazilië, het Verenigd Koninkrijk of in andere Europese landen, overal in de wereld, boeken dergelijke demagogen succes bij hun aanhang door een sociale onrechtvaardigheid waarvan ze zelf beter van worden bij de vreemdelingen te leggen, zonder dat ze de economische oorzaak van die sociale onrechtvaardigheid aanklagen omdat zij zelf hetzelfde neoliberale credo aanhangen als zij die pleiten voor de totale “openheid” van markten. Op hun beurt vinden die laatsten dat het gehecht zijn aan historische en culturele diversiteit en tradities achterhaald is en propageren ze, als inspirerende missionarissen, een uniforme en in elkaar vloeiende wereld.

De eerste keer in 1919, in de Grondwet van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), en de tweede keer met de verklaring van Philadelphia in 1944, dus telkens na de gruwelijke ervaring van een wereldoorlog, bekrachtigde de internationale gemeenschap, dat “*een duurzame vrede slechts tot stand kan komen op basis van sociale rechtvaardigheid*”.² Deze duurzame vrede was dan ook het streefdoel van de oprichters van de Europese Economische Gemeenschap. Om die duurzame vrede te bewerkstelligen maakten ze echter gebruik van een omweg, namelijk deze via een gemeenschappelijke interne markt, in de veronderstelling dat er dank zij die markt spontaan een ruimte voor en van “*vrijheid en sociale rechtvaardigheid*” zou ontstaan. Die economische omweg is haar hoofddoel geworden waarvan bovendien verwacht werd dat het een middel zou zijn om Europa tevens politiek te verenigen. De latere juridische toevoeging van de andere waarden via de verdragen, zoals democratie, mensenrechten en solidariteit heeft er tot op vandaag nog niet toe geleid dat de economie in dienst van de samenleving komt te staan in plaats van omgekeerd.

Men kan zich dan ook de vraag stellen of die principes van waardigheid, democratie en solidariteit die vastgelegd zijn in de Verdragen van de Unie, geen zand in de ogen strooien, en niet veeleer een juridisch masker zijn om een menselijk gelaat te geven aan de ‘*onpersoonlijke krachten van de markt*’ of, dat het toch nog mogelijk is om die

¹ Hobbes wist dit al en schreef er zijn *Leviathan* over.

² Deze grondwet van de Internationale Arbeidsorganisatie uit 1919 kunt u terugvinden op: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0241.pdf>.

De verklaring van Philadelphia uit 1946 kan men nalezen met de amendementen op: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0188.pdf>.

Wie meer wil weten over de Internationale Arbeids Organisatie, een agentschap van de Verenigde Naties, kan een kijkje nemen op haar Website <http://www.ilo.org/brussels/about/lang--nl/index.htm>. (ILO staat voor International Labour Organisation).

krachten te kanaliseren en de markt ‘in kapselen’ in de Europese gemeenschap door die krachten ondergeschikt te maken aan die principes? Het is deze fundamentele vraag die centraal zou moeten staan in de debatten bij de komende Europese verkiezingen van 2019. Wij geloven dat het vandaag nog mogelijk is om de Europese Unie te reanimeren maar dan door de idealen die zij verkondigd ernstig te nemen en deze in haar politiek beleid voorrang te geven op een louter dogmatisch economisch beleid dat het vertrouwen in haar ondermijnt.

Uit het slop, een Europa van nieuwe projecten

Door zichzelf waar te maken als een Europa van samenwerking in plaats van concurrentie kan de Unie haar geloofwaardigheid en legitimiteit terug winnen. Een Europa dat zich laat dragen door haar rijke diversiteit aan talen en culturen in plaats van te pogen om deze uniform gelijk te maken. Een Europa van projecten dat er naar streeft om via solidariteit een antwoord te bieden op die uitdagingen die geen enkele staat op zichzelf kan bieden. Die solidariteit moet zich tegelijk zowel op het interne vlak – d.w.z. tussen de staten onderling – als het op het externe vlak aandienen door samenwerkingsakkoorden te maken met andere landen die dezelfde doelstellingen nastreven, te beginnen met de naaste burens. Omwille van haar economische macht is alleen de Europese Unie in staat om de strijd aan te gaan met wat Franklin Roosevelt omschreef als “het georganiseerde geld”, om investeringsbanken te scheiden van spaarbanken en om hun macht om geld te vermeerderen in te perken. Zij alleen kan aan de economische spelers op het continent, ongeacht hun nationaliteit, regels op leggen om het milieu te vrijwaren, om een toename in ongelijkheid te voorkomen, om een einde te maken aan de moordende onderlinge fiscale concurrentie tussen de lidstaten die leidt tot het verwaarlozen van openbare diensten en bezittingen zoals de weg en spoorweginfrastructuur. Zij alleen kan een gemeenschappelijk juridisch kader creëren, waardoor sociale economie en solidariteit, het gemeenschappelijk nut en allerlei vormen van burgerlijke solidariteit kunnen opbloeien tussen de staten onderling en binnen de markt. Zij alleen heeft de mogelijkheid om op het gebied van technologische ontwikkeling die succesvolle Europese actoren te ondersteunen die publieke rechten en vrijheden respecteren en beschermen en, om te strijden tegen de monopolies van de GAFAs (Google, Apple, Facebook en Amazon) van vandaag, en morgen die van Chinese bedrijven. Zij alleen kan een platform in het leven roepen en met de nodige middelen uitrusten om weerwerk te bieden aan het extraterritoriaal onderwerpen van Europese bedrijven door Amerikaans recht. Zij alleen heeft de mogelijkheid om met de Afrikaanse landen strategische samenwerkingsakkoorden af te sluiten die, in plaats van hen in het ecologische en sociale slop te drijven door een neoliberale keurslijf, hen toelaat om op basis van hun eigen cultureel erfgoed een duurzame ontwikkeling uit te stippelen. Op deze basis kan alleen zij een evenwichtig antwoord bieden op het migratievraagstuk door enerzijds niets toe te geven aan de demagogen op het vlak van het respect voor waardigheid en de rechten van de migranten en asielaanvragers en anderzijds door werk te maken van de realisatie van het recht om volwaardig te kunnen leven van zijn eigen arbeid zonder te moeten migreren, ongeacht of het nu vanuit Senegal, Italië, Mali, Tunesië, Portugal, Spanje, Roemenië of Griekenland of eender welk land dan ook is.

Verdieping van de democratie

Een dergelijke reanimatie van de Unie op basis van de principes die ze verkondigt en de gedeelde grondwettelijke tradities van de leden van de Unie, vraagt eerst en vooral een degelijke uitwerking en verdieping van de democratie op alle niveaus van de politieke besluitvorming, d.w.z. lokaal, nationaal en Europees. Michel Anglietta en Nicolas Leron hebben daartoe een paar stimulerende ideeën naar voor geschoven. Ze hebben een “dubbele democratie” voor ogen (op nationaal en op Europees niveau) met duidelijk gedeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden en waarbij de samenwerking op gelijke “ooghoogte” tussen EU en de lidstaten plaatsvindt. Teruggaand naar de historische bronnen van de representatieve democratie (“*no taxation without representation*”¹), stellen ze voor dat de Unie kan beschikken over een eigen huishoudbudget die voornamelijk vanuit een belasting op financiële transacties gefinancierd wordt. Het budget dient aan duurzame ontwikkelingsdoelstellingen besteed te worden die door het Europees parlement vastgelegd en gecontroleerd worden. In symmetrie daarmee zouden de lidstaten de controle over hun eigen huishoudbudgetten terugkrijgen, want zonder deze gaat de substantie van hun democratisch leven verloren.² Dit substantieel verlies van de controle over het eigen huishoudbudget treft vandaag van weeromstuit alle vormen van lokale en sociale democratie omdat de bronnen opgedroogd raken. De regeringen beschikken immers over geen enkel ander kompas dan “het regeren door getallen”, zo kenmerkend voor de Eurozone.³

Zoals de Franse politiek filosoof Etienne Balibar aanstipte, gaat het niet om een terugkeer of een restauratie van de traditionele vormen van democratie, maar om een ware renaissance ervan op elk niveau van het politieke leven. Zonder een dergelijke democratische renaissance zal de “leidende elite” zich blijven afsluiten voor het onmetelijk rijke en diverse alledaagse leven van de volkeren en hen tot een gemakkelijke prooi maken voor de demagogen.

¹ “No taxation without representation” was onder meer de aanleiding tot de Amerikaanse revolutie die leidde tot de onafhankelijkheid in 1776.

² Nicolas Leron en Michel Anglietta, ‘*Inventer la double démocratie européenne*’, 21 06 2017, EuroCité

³ Regeren door getallen: denk aan het toegelaten begrotingstekort van 3% en de maximale schuldgraad van 60 % van het BNP. Dreigende taal en strafmaatregelen door de EU hangen regeringen die de normen overschrijden boven het hoofd. Besparingen zijn het gevolg en die treffen de burgers van de lidstaat vooral sociaal. In de Unie ontbreekt een federale financiële solidariteit zoals deze in de V.S. grondwettelijk is vastgelegd. Met het binnensluipen van nieuw public management bij overheden is benchmarking (het vergelijken) tussen de lidstaten op allerlei domeinen een bijna dagelijkse (veelal deprimerende) stress bezigheid. Aan iedere indicator worden ‘targets’, doelstellingen verbonden. Rankings op basis van een massa diverse indicatoren vliegen ons om de haverklap om de oren. Het zijn prestatiebarometers die vlot passen binnen het Europa van de concurrentie. Het is zo iets als de ‘ontspannings’-oefeningen met een collectief leesbare stappenteller: zelfkastijding door vergelijking. Er bestaat een hiërarchie in de ranking systemen: op Vlaams niveau is er de VRIND (Vlaamse Regionale Indicatoren), met meer dan 800 indicatoren, dan zijn er de nationale statistieken zoals Statbel voor België of het CBS, Centraal bureau voor Statistiek in Nederland, op Europees niveau is er Eurostat, op een iets mondiaal schaal zijn er de data van OESO, en dan hebben we nog de data van de Wereldbank en de V.N. . Zodra er leven op de exoplaneten wordt ontdekt komt er wellicht een interplanetair statistiek organisatie het universum benchen. En wat de ‘getallen doelstellingen’, de targets, betreft: we zijn heel ver afgedwaald van wat Aristoteles begreep onder ‘doelstellingen’ in de *Ethica Nicomachea*.

Een mooi referentiewerk over het regeren door getallen zijn de werken van Alain Desrosières: Desrosières Alain, ‘*La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*’, Paris, La Découverte, 1993. Recent verscheen er een kritische blik op het gebruik van getallen van Pablo Jensen, ‘*Pourquoi la société ne se laisse pas mettre en équations*’, Science Ouverte, Seuil, Paris, 2018.

Parijs, september 2018.

Alain SUPIOT, Professor aan het Collège de France (Leerstoel “De sociale staat en de mondialisering: juridische analyse van de solidariteit”) ; **Andrea ALLAMPRESE**, Professor aan de Universiteit van Modena en Reggio Emilia (Italië) ; **Irena BORUTA**, Professor Emeritus van de Universiteit Cardinaal Wyszynski (Warschau), voormalig lid van het onderhandelingscomité voor de toetreding van de Poolse Republiek tot de Europese Unie (1998-2001) ; **Maria E. CASAS BAAMONDE**, Voormalig voorzitter van het Grondwettelijk hof. Professor aan de Universiteit Complutense van Madrid, Voorzitter van de Spaanse Vereniging voor de Rechten van Werk en Sociale Zekerheid ; **Christina DELIYANNI DIMITRAKOU**, Professor aan de Universiteit Aristoteles van Thessaloniki, Directeur van het Centrum voor het Internationaal en Europees recht ; **Franciszek DRAUS**, Onderzoeker politieke wetenschappen (Berlijn) ; **Ota DE LEONARDIS**, Professor aan de Universiteit van Milaan Bicocca, Directeur van het Centrum voor Sociologische Studies en Publieke handelen ; **Paul MAGNETTE**, Professor Politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit van Brussel, voormalig Ministerpresident van de Wallonië ; **Antonio MONTEIRO FERNANDES**, Professor aan de Universiteit van Lissabon ; **Ulrich MÜCKENBERGER**, Professor Emeritus van de Universiteit van Hamburg, onderzoeksdirecteur aan de Universiteit van Bremen ; **Fernando VASQUEZ**, Voormalig lid van de Directie voor Sociale Zaken bij de Europese Commissie, Consultant in Europese aangelegenheden ; **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, Professor Publiek Recht aan de Faculteit Rechten van de Sorbonne. **Gaël GIRAUD**, Onderzoeksdirecteur bij het CNRS ; **Alexandre MAITROT DE LA MOTTE**, Professor aan de Universiteit Paris-Est Créteil ; **Béatrice PARANCE**, Professor Recht aan de Universiteit UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis ; **Étienne PATAUT**, Professor aan de Faculteit Recht van de Sorbonne, Directeur van de Doctorale Directeur van de ‘Ecole doctorale de droit’ ; **Claude-Emmanuel TRIOMPHE**, Raadgever bij het Hoog-Commissariaat voor Burgerinitiatieven.

Sobre la democracia en Europa¹

¿Puede continuar la "construcción" europea según su actual evolución? Desde el año 2005 y el fracaso del proyecto de Tratado constitucional, Europea se ha venido desmoronando, pero nada parece capaz de despertar a sus líderes de su sueño dogmático. Nada, ni los repetidos fracasos electorales, ni la fractura económica entre países de la zona del euro, ni el rescate por los contribuyentes de los banqueros irresponsables, ni la agonía que tuvo que soportar Grecia, ni la incapacidad de encontrar una respuesta común a los flujos migratorios, ni el Brexit, ni la débil respuesta a los dictados norteamericanos impuestos sin tener en cuenta los tratados, ni el incremento de la pobreza, de las desigualdades, de los nacionalismos y de la xenofobia, han logrado abrir un debate democrático a escala europea sobre la profunda y preocupante crisis que atraviesa la Unión Europea y cómo resolverla.

Naturalmente, a falta de un espacio de debate público europeo las políticas de la Unión solo puede debatirse a escala nacional. Y puesto que éste no es el nivel en el que se deciden las políticas europeas, no hay otro remedio que debatir sobre si esas políticas europeas deben ser "soportadas", pese a ser disfuncionales, o abandonarlas. Albert Hirschman demostró en un libro famoso que los miembros de una institución en crisis o en declive disponen de tres opciones: pueden criticarla para reformarla desde dentro (*voice*), pueden abandonarla (*exit*), o no pueden ni criticarla ni abandonarla, aunque estén insatisfechos, sino permanecer por lealtad (*loyalty*) (Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty. Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard Univ. Press, 1970). Dado que los ciudadanos europeos no tienen poder de voto sobre los verdaderos órganos decisorios de la Unión Europea (Comisión, Tribunal de Justicia, Consejo, Banco Central) se sienten privados de "voz" y obligados a elegir entre el abandono o la lealtad. Por ello los "debates" sobre la Unión Europea en los Estados miembros son invariablemente enfrentamientos caricaturescos entre los "pro" y "anti" europeos. Todos los que critican el funcionamiento de la UE son calificados de "anti". Su número aumenta día a día, engrosado por el crecimiento de los partidos y gobiernos etnonacionalistas.

Consideramos que esa lógica binaria es falsa y suicida. No es cierto que no haya otra alternativa más que apoyar ciegamente a las instituciones europeas o rechazarlas por completo. Este falso dilema entre "eurólatras" y "euronihilistas", que impide concebir cualquier posibilidad de reforma democrática de la Unión Europea, solo conduce a su lenta descomposición, generando tensiones y violencias identitarias en ese proceso de destrucción. Sin embargo, resulta más necesario que nunca la solidaridad europea para hacer frente a la interdependencia de los Estados en áreas tales como el medio ambiente, la migración, las nuevas tecnologías o los equilibrios geopolíticos en el mundo. No somos "expertos" que decimos a los pueblos o a sus dirigentes qué hacer. Somos investigadores de diversas opiniones políticas que, estudiando el funcionamiento de la Unión Europea desde la perspectiva de diferentes Estados miembros, compartimos el mismo diagnóstico alarmante sobre su funcionamiento.

¹ Texte publié également dans *El País* le 14 novembre 2018

<https://elpais.com/elpais/2018/11/14/opinion/1542197795_952881.html> Traduction par M.E. Casas.

La razón principal de la desafección creciente de la Unión Europea es el divorcio entre los valores que proclama y las políticas que aplica. Sus valores están proclamados por la Carta de los Derechos Fundamentales, según la cual: “la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho”. Su fracaso más flagrante afecta al principio de democracia, pero también es obvio respecto del principio de solidaridad.

En 1957 Pierre Mendès-France pronunció un discurso en el que denunciaba el peligro que la construcción europea podría representar para la democracia. “La abdicación de la democracia”, dijo, puede producirse de dos maneras, ya sea a través del recurso a una dictadura interna mediante la entrega de todos los poderes a un hombre providencial, o mediante la delegación de estos poderes en una autoridad externa que, en nombre de la técnica, ejercerá de hecho el poder político, porque en nombre de una economía sana es fácil dictar una política monetaria, presupuestaria, social; en fin, “una política”, en el sentido más amplio del término, nacional e internacional (Pierre Mendès-France, Discurso de 18 de enero de 1957 en la Asamblea nacional con motivo del debate sobre la ratificación del Tratado de Roma, *Journal Officiel de la République Française*, 19 enero 1957, n° 4, p. 166).

Los hechos lamentablemente le han dado la razón. En 2009, en su decisión sobre el Tratado de Lisboa, el Tribunal Constitucional alemán denunció muy claramente la falta de democracia de la UE. Nos recordó que la democracia es un régimen en el que “el pueblo ha de poder designar al gobierno y al poder legislativo por sufragio libre e igual. Este núcleo esencial puede complementarse por la posibilidad de referéndums sobre cuestiones sustantivas (...). En una democracia, la decisión del pueblo es determinante de la atribución y de la conservación del poder político: todo gobierno democrático conoce el temor a perder el poder en caso de no reelección”. Nada de esto existe en la Unión, que no celebra elecciones permitiendo que una oposición se estructure y gane el poder sobre un programa de gobierno alternativo. En un libro reciente —titulado *Europa sí, pero ¿cuál?*—, un antiguo miembro de aquel Tribunal, el eminente jurista y erudito Dieter Grimm, atribuyó el déficit democrático de Europa a la inclusión en los Tratados de decisiones de política económica que normalmente deberían resultar de la deliberación (y de la alternancia) política (Dieter Grimm, *Europa ja – aber welches?: Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, Beck, 2016, p. 288).

Esta “hiperconstitucionalización” coloca a la Unión en contradicción con los valores y principios que proclama y la abandona a configurarse como lo que Jürgen Habermas ha llamado un “federalismo ejecutivo posdemocrático” (Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas suhrkamp 2011*, pp. 48-82). Ya en 1939 Friedrich Hayek, uno de los teóricos del neoliberalismo, preconizaba que una Federación de Estados basada en “las fuerzas impersonales del mercado” sería la mejor organización para proteger esas fuerzas frente a “interferencias legislativas” de los gobiernos democráticamente elegidos en sus Estados miembros —especialmente en materia monetaria, social, de bienestar y fiscal—, con la ventaja de disolver cualquier tipo de sentimiento de solidaridad, social o nacional (Friedrich A. Hayek, “The Economic Conditions of Interstate Federalism”, *The New Commonwealth Quarterly*, vol. v, n° 2, septiembre, 1939, pp. 131-149).

De hecho, la corrosión de los sistemas de solidaridad, ya sean los servicios públicos, el derecho del trabajo o de la seguridad social, es uno de los efectos más visibles de la

"integración europea", y el primer factor de su desintegración. También aquí la Unión Europea ha traicionado sus valores, especialmente desde la proclamación del principio de solidaridad por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que se extiende a la protección del medio ambiente, y ha sido uno de los aspectos más innovadores de dicha Carta. Pero ya desde finales de los años 90, algunos autores (J. Weiler, F. Scharpf) habían puesto de relieve la asimetría en el proceso de construcción europea, entre, su capacidad creciente para dismantelar las solidaridades nacionales en nombre de libertades económicas y su incapacidad para crear solidaridades a nivel europeo que garantizaran a dicha construcción legitimidad política y cohesión social. Con el papel preeminente que ahora se concede en Europa a las "fuerzas impersonales del mercado" la solidaridad debe ser tratada como un obstáculo, que ha de ser eliminado o reducido.

Cada vez más sometida a los *lobbys* o grupos de presión que escapan al control democrático, la Unión Europea sigue organizando la carrera a la baja entre sus Estados miembros en materia de regulación del trabajo, del bienestar, de la fiscalidad y de protección del medio ambiente. Tras renunciar a edificar una "Europa social" y traicionar su promesa de mejorar "las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso", la Unión Europea ha rebajado sus ambiciones, conformándose con un "pilar de derechos sociales", umbral mínimo de protección destinado a las víctimas de las "flexibilizaciones de los mercados laborales", que promueve, sin embargo, sin descanso. La única solidaridad que ha funcionado eficazmente en Europa es la que ha permitido salvar un sistema bancario en quiebra, inundándolo de liquidez según un plan de rescate acordado, transfiriendo sus pérdidas a los contribuyentes europeos y provocando la caída de países enteros en la pobreza. Ningún proyecto serio de reforma del sistema bancario se vinculó a esas intervenciones y los líderes europeos ni siquiera pensaron en pedir responsabilidades a los bancos, y en concreto a la Banca Goldman Sachs que, en el caso griego, había contribuido al *maquillaje* de las cuentas públicas. Pero no debe olvidarse que muchos líderes europeos habían trabajado para ese Banco en el pasado, que se ha asegurado también los servicios de un ex Presidente de la Comisión Europea.

No obstante las ilusiones neoliberales, ninguna sociedad humana puede perdurar sin solidaridad y sin ningún otro proyecto común que la competa entre sus miembros. A menos que se instituyan democráticamente, las solidaridades resurgen sobre bases identitarias, étnicas o religiosas, allanando el camino a los demagogos y a la violencia. En todo el mundo, desde Estados Unidos a la India, el Reino Unido u otros países europeos, los demagogos prosperan denunciando las desigualdades sociales de las que culpan a la presencia de los extranjeros, sin abordar sus causas económicas reales, ya que comparten el mismo credo neoliberal que sus oponentes partidarios de "las fronteras abiertas". Estos últimos consideran el apego a la diversidad de herencias históricas y culturales como un arcaísmo y promueven un mundo uniforme y líquido, del que serían los misioneros inspirados.

Cabe recordar que la sangrienta experiencia de dos guerras mundiales llevó a la comunidad internacional a afirmar, sin ambigüedades, en dos textos clave, primero en la Constitución de la OIT en 1919 y, después, en la Declaración de Filadelfia en 1944, que "una paz duradera solo puede ser establecida sobre la base de la justicia social". Una paz duradera fue también el objetivo perseguido por los fundadores de la Comunidad Económica Europea, pero sostenían que el desvío económico de un mercado común,

que produciría automáticamente un “espacio de libertad, seguridad y justicia, llevaría por sí mismo a la unificación política de Europa. Lamentablemente este desvío económico se ha convertido en un fin en sí mismo, y la tardía consagración jurídica de otros valores por los Tratados y las Cartas todavía no ha logrado anteponer los intereses de la sociedad a los intereses económicos.

La cuestión es, pues, saber si los principios de dignidad, democracia y solidaridad consagrados en la Carta y en los Tratados son una fachada, un maquillaje jurídico destinado a dar rostro humano a las "fuerzas impersonales del mercado", o si aún es posible canalizar esas fuerzas, "incrustar" el mercado en la sociedad europea y subordinarlo a sus principios. Esta es la cuestión crucial que debemos abordar en las próximas elecciones europeas. Confiamos en que todavía sea posible insuflar nueva vida a la Unión Europea, manteniendo la primacía de los ideales que proclama sobre el dogma económico y monetario que conduce a su destrucción.

La Unión Europea solo recuperará su credibilidad y legitimidad si se afirma como una Europa de cooperación y no de competencia. Una Unión basada en la fortaleza de la extraordinaria diversidad de sus lenguas y culturas, en lugar de tratar de aplanarlas o estandarizarlas. Una Unión de proyectos abierta a la solidaridad continental para enfrentar los desafíos -y solo estos- que ningún Estado puede afrontar por sí solo. Una Unión en la que la solidaridad debe ejercerse tanto internamente, entre los Estados miembro, como externamente, a través de acuerdos de cooperación con otros países que comparten objetivos comunes, empezando por nuestros vecinos más cercanos. Dado su poder de mercado, solo la Unión puede combatir eficazmente lo que Franklin Roosevelt llamó "dinero organizado", separando la banca minorista de la banca de inversión y de la banca corporativa y limitando su poder de creación de dinero. Solo la Unión puede obligar a los operadores económicos, de cualquier nacionalidad, que actúan en el continente a cumplir las normas que se enfrentan a graves peligros ecológicos, a las desigualdades crecientes, y a una competencia destructiva entre regímenes fiscales que conduce al deterioro de las instalaciones y servicios públicos y de las infraestructuras viales y ferroviarias. Solo la Unión Europea puede crear un marco jurídico común que promueva el desarrollo, entre los Estados y el mercado, de la economía social y solidaria, de los bienes comunes y de las múltiples formas de solidaridad civil.

En el ámbito de la tecnología, solo la Unión está en condiciones de apoyar a las principales empresas europeas comprometidas con la preservación de los derechos fundamentales frente a las prácticas monopolistas de GAFAM en la actualidad y de empresas chinas en el futuro. Solo ella puede organizar una respuesta jurídica seria a la aplicación extraterritorial de la legislación estadounidense a las empresas europeas. Y solo ella tiene los medios para concertar alianzas estratégicas con los países de África que no los conduzcan a los desastres ecológicos y sociales del neoliberalismo, sino que les permita definir sus propias vías de un desarrollo sostenible basadas en lo mejor de su herencia cultural. La Unión Europea es la única que puede proponer una respuesta equilibrada a la crisis migratoria, sin ceder un ápice a los demagogos sobre el respeto de la dignidad y de los derechos de los inmigrantes y solicitantes de asilo, y al tiempo contribuir a concretar las medidas que permitan a las personas —sean senegaleses, italianos, malinienses, tunecinos o griegos—, vivir decentemente de su trabajo en sus propios países sin tener que exiliarse.

La refundación de la Unión sobre los principios que proclama y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembro exige, como primera condición, no sólo la restauración, sino la profundización de la democracia en todos los niveles — local, nacional y europeo— de la toma de decisiones política. En este proyecto se han avanzado ya ideas interesantes por Michel Aglietta y Nicolas Leron que, volviendo a las fuentes de la democracia representativa (*no taxation without representation*), proponen dotar a la Unión de recursos presupuestarios propios (gravando las transacciones financieras), destinados a los objetivos de desarrollo sostenible establecidos y supervisados por el Parlamento Europeo. Simétricamente los Estados miembros recuperarían el control de sus propias decisiones presupuestarias, sin las que su vida democrática se ve privada de contenido (M. Aglietta y N.Leron, *La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance*, Paris, Seuil, 2017. P. 197). Esta desvitalización afecta en cascada a todas las formas de democracia local y social, cuyos recursos son drenados por los gobiernos obsesionados por seguir la gobernanza de las cifras que rige la Eurozona.

Como ha señalado Étienne Balibar, no se trata de un retorno o de una restauración de las formas tradicionales de democracia, sino de un verdadero renacimiento de la democracia en todos los niveles de la vida política (E. Balibar, *Union Européenne. Europe, Démocratie*, Ed. du bord de l'eau, Lormont, 2016, p.326). Sin el renacimiento democrático, las "élites dirigentes" seguirán aislándose de la experiencia infinitamente rica y diversa de las vidas de las personas que serán presa de los demagogos.

Firmantes :

Alain SUPIOT, Profesor, Collège de France ; **Andrea ALLAMPRESE**, Profesor, Universidad de Módena y Reggio Emilia ; **Irena BORUTA**, Profesora, Universidad Cardinal Wyszyński, Varsovia ; **Maria E. CASAS BAAMONDE**, Profesora, Universidad Complutense, Madrid ; **Christina DELIYANNI DIMITRAKOU**, Profesora, Universidad Aristote, Thessalonica ; **Franciszek DRAUS**, Investigador en ciencias políticas, Berlín. ; **Ota DE LEONARDIS**, Profesora, Universidad Bicocca, Milán ; **Paul MAGNETTE**, Profesor, Universidad Libre, Bruselas ; **Antonio MONTEIRO FERNANDES**, Profesor, Instituto Universitario de Lisboa ; **Ulrich MÜCKENBERGER**, Profesor, Universidad de Hamburgo ; **Fernando VASQUEZ**, Ex-miembro de la Dirección de Asuntos sociales de la Comisión Europea ; **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, Profesora, Escuela de derecho de la Sorbona ; **Gaël GIRAUD**, Director de investigación del CNRS ; **Alexandre MAITROT DE LA MOTTE**, Profesor, Universidad Paris-Est Créteil ; **Béatrice PARANCE**, Profesora, Universidad UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis ; **Étienne PATAUT**, Profesor, Escuela de derecho de la Sorbona ; **Claude-Emmanuel TRIOMPHE**, Consejero del Alto comisario para la participación cívica.

Democracy in Europe¹

Can European integration continue on its present course? Since 2005, and the failure of the Constitutional Treaty, Europe has been coming apart at the seams, yet nothing seems able to wake its leaders from their dogmatic slumber. Nothing: neither the repeated electoral defeats, nor the economic rifts between Eurozone countries, nor the bailouts of irresponsible banks from the taxpayer's pocket, nor the agony Greece had to endure, nor the inability to formulate a collective response to migration flows, nor Brexit, nor the feeble response to American diktats which fly in the face of signed treaties, nor the rise of nationalism and xenophobia - none of these have managed to force onto the agenda a European-wide democratic debate on the profound and troubling crisis the Union is facing, and how to resolve it.

Naturally, in the absence of a European-wide public forum, EU policies can only be discussed at the national level. And since this is not the level at which European policies are decided, there seems to be no choice but to support Europe, warts and all, or leave it. Albert Hirschman famously showed that there are three options open to members of an organisation in crisis or decline: they can criticise it in order to reform it from within ("voice"); they can leave it ("exit"); or they can neither leave nor criticise it, even if they are dissatisfied, but stay out of loyalty ("loyalty")². Since Europe's citizens have no voters' power over the real decision-making bodies of the EU (the Commission, the Court of Justice, the European Council and the Central Bank), they feel deprived of a "voice", and forced to choose between leaving or loyalty. This is why "debates" on the EU within Member States are invariably caricatural jousting matches between the "pro-" and the "anti-". All those who criticise the EU's functioning are classed as "anti-". Their numbers increase daily, swelled by the growing ethno-nationalist parties and governments.

We consider this binary logic to be both false and suicidal. It is untrue to say that we are confined to blindly supporting European institutions as they are, or rejecting them entirely. The paralysing poles of Euro-worship and Euro-nihilism prevent us envisaging democratic reform of the EU. And if the latter is not taken seriously, then Europe will indeed end up disintegrating, spawning particularist tensions and violences as it does so. Yet we require European solidarity more than ever today, to tackle cross-border issues such as environmental protection, migration, new technologies and geopolitical stability. We, the signatories of this text, are not "experts" telling populations or their leaders what to do. We are researchers from different political horizons who, studying the workings of the European Union from the perspective of different Member States, have come to the same alarming conclusions about how it functions.

The first cause of the growing disaffection for the European Union is the gap between the values it proclaims and the policies it makes. Its values are enshrined in the *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, which declares that "the Union is

¹ Texte publié également par *Open Democracy* le 21 janvier 2019
<<https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/alain-supiot-and-sixteen-fellow-academics/democracy-must-be-re-established-in-eur>> Traduction par Saskia Brown.

² Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty. Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard Univ. Press, 1970.

founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; it is based on the principles of democracy and the rule of law." The EU's most blatant failure concerns the principle of democracy, but arguably the principle of solidarity fares little better.

In 1957, Pierre Mendès-France made a speech pinpointing the danger which European integration could represent for democracy: "Abdicating democracy", he said, "can come about in two ways, either through an internal dictatorship that concentrates all powers in a providential man, or through the delegation of those powers to an external authority, which will in fact exert political power but in the guise of technical expertise. For, in the name of a healthy economy, one can easily impose a monetary, budgetary and social policy, which add up to a "political agenda", in the broadest sense of the term, both at national and international level"¹. Alas, he was proved only too right, as a decision of 2009 by the German Federal Constitutional Court on the Treaty of Lisbon shows. Democracy, the Court reminds us, is a regime in which "the people must be able to determine government and legislation in free and equal elections. This core content may be complemented by plebiscitary voting on factual issues (...) In a democracy, the decision of the people is the focal point of the formation and retention of political power: every democratic government knows the fear of losing power by being voted out of office". The European Union is no democracy by these standards. It does not hold elections which would allow a structured opposition to take shape and come to power on an alternative programme for government. In a recent book entitled « Europe, yes, but which ? », a former member of this Court, the eminent jurist and scholar Dieter Grimm, attributed Europe's democratic deficit to the fact that economic policies which should normally be decided by successive national governments are actually prescribed in European treaties². This « hyperconstitutionalisation », he argues, results in Europe being at odds with its declared values and principles, and abandoned to what Jürgen Habermas has called a "post-democratic executive federalism"³. Strikingly, as early as 1939, Friedrich Hayek, an architect of neo-liberalism, evoked just such a Federation of States grounded in the "impersonal forces of the market", as the best organisation, in his view, for fending off the "legislative interferences" of its democratically elected governments (regarding monetary, work and welfare, and fiscal policies), with the added advantage of dissolving all sense of solidarity, whether social or national⁴.

And indeed, the corrosion of systems of solidarity - public services, and labour and social security law - is one of the most visible effects of European integration, and the primary factor in its disintegration. In this too the EU has betrayed its founding values, especially since the principle of solidarity, extended to environmental protection, was one of the most innovative points in the *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Already in the 1990s, certain authors (J. Weiler, F. Scharpf) were pointing to the discrepancies between Europe's expanding competence to dismantle national solidarities in the name of economic freedoms, and its failure to build European-wide

¹ Pierre Mendès-France, Discours du 18 janvier 1957 à l'Assemblée nationale lors du débat sur la ratification du traité de Rome (*Journal officiel de la République française* 19 janvier 1957, n° 4, p. 166).

² Dieter Grimm, *Europa ja - aber welches?: Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, Beck 2016, 288 p.

³ Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas, suhrkamp 2011*, 48-82.

⁴ Friedrich A. Hayek, The Economic Conditions of Interstate Federalism, *The New Commonwealth Quarterly*, V, No. 2 (September, 1939), 131-49.

solidarities which would ground its political legitimacy and social cohesion¹. With the preeminent role given to the “impersonal forces of the market” in Europe today, solidarity is treated as an obstacle to be eliminated, or at least reduced.

So the EU continues to organise the race to the bottom between its Member States in work, welfare, tax and environmental protection regulation, within an institutional structure particularly exposed to the pressure of lobbies, in the absence of democratic processes. After reneging on its promise to build a “Social Europe” and achieve “improved working and living conditions, and their harmonization while the improvement is being maintained”, the EU has settled for a “Pillar of Social Rights”, as a minimal safety net for the casualties of its enthusiastically pursued “deregulation of the labour markets”. We have seen one instance of solidarity, however: the ailing banking sector received colossal sums in an agreed rescue plan, which transferred the banks’ losses onto the European taxpayer, and plunged whole countries into poverty. No serious reform of the banking system was tied to this plan, and the European leadership did not even see fit to call the banks themselves to account, not even the bank Goldman Sachs, which had helped cook the books of Greece’s public deficit. But we should not forget that many European leaders had worked for the bank in the past, and would even return, in the case of a former President of the European Commission.

The illusion fostered by neoliberals is that human society can dispense with solidarity and common purpose, leaving only competition between its members. Yet no society can endure without solidarity, and this need must be answered not by ethnic or religious particularist groups, and the forces of demagoguery and violence they unleash, but by democratic institutions. Wherever we look - the USA, India, the UK, other European countries - demagogues thrive on denouncing social inequalities, attributing them to the presence of foreigners, but they fail to tackle their real economic causes because they hold the same neoliberal convictions as their “open borders” opponents. The latter treat a country’s historical and cultural legacy as an archaic relic, and advocate a liquid and uniform world to come. It should be recalled that after the bloodshed of two World Wars, the international community unambiguously pronounced, in two key texts –the Constitution of the ILO (1919), and the Declaration of Philadelphia (1944) – , that “lasting peace can be established only if it is based on social justice”. Lasting peace was also the goal pursued by the founders of the European Economic Community, but they held that the economic detour of a common market, which was to automatically produce a “space of liberty, security and justice”, would itself lead Europe to political unification. Unfortunately, this detour has become an end in itself, and subsequent Charters or Treaties enshrining other values have not yet succeeded in placing the interests of society above economic interests.

The crux of the matter is therefore whether the fundamental principles of dignity, democracy and solidarity enshrined in the European Charter and the Treaties are simply a cosmetic legal gloss to give a human face to the “impersonal forces of the market”, or whether it is still possible to channel the latter, “embedding” the market in European society, and subordinating it to these principles. This is the crucial issue we should address in the upcoming European elections. We trust that it is still possible to breathe

¹ Cf. Fritz Scharpf, *Governing In Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, 1999, 256 p.

fresh life into the European Union, by holding to these ideals against the economic and monetary dogmas that lead to its destruction.

The EU will only regain its credibility and legitimacy if it shows itself to be a Europe of cooperation not competition. A Union which treats its extraordinary diversity of languages and cultures as a strength, rather than seeking to flatten or standardise them. A place of European-wide initiatives to address those problems (and only those) which no Member State can tackle on its own. And solidarity should not be confined to relations between Member States. It should also operate externally, through cooperation with other countries sharing similar goals, starting with our closest neighbours. Given its economic strength, only the EU can effectively combat what Franklin Roosevelt called “organised money”, by separating retail banking from investment and corporate banking, and limiting the banks’ power to create money. Only the EU can oblige economic operators on the continent, whatever their nationality, to comply with regulations which get to grips with serious environmental threats, soaring inequalities, and destructive competition between taxation regimes, which lead to worsening public facilities and services, and run-down road and rail infrastructures. Only the EU can devise a common legal framework to support the growth of a social economy between Member States and the market, based on the principle of solidarity, to foster commons and the many forms of social solidarity. In the field of technology, Europe alone is capable of supporting key European firms committed to preserving fundamental freedoms against the monopolistic practices of Gafa today, and Chinese companies tomorrow. It alone can organise a robust legal response to the extra-territorial application of American laws to European companies. And it alone has the means to build strategic partnerships with African countries that do not drive them into the ecological and social disasters of neoliberalism, but allow them to define their own path of sustainable development, grounded in their own cultural heritage. Europe alone can propose a balanced approach to the migration crisis, by not giving an inch to the demagogues regarding the rights and dignity of migrants and asylum seekers, while helping concretise the measures enabling individuals - whether from Senegal, Italy, Mali, Tunisia or Greece – to live decently from their work in their own country, without being forced into exile.

Refounding the EU on the principles it has proclaimed, and on Member States’ common constitutional traditions, is conditional not simply upon restoring, but on deepening democracy at all levels of political decision-making (local, regional, and European). This project has already produced exciting ideas, such as Michel Aglietta and Nicolas Leron’s return to the origins of our representative democracy (“no taxation without representation”), with their plan of creating an EU budget (by taxing financial transactions) earmarked for cross-border sustainable development projects ratified and monitored by the European Parliament. Symmetrically, Member States would regain control of their own budgetary decisions, without which a democracy loses its substance¹. The knock-on effect of the situation to date has been the devitalisation of all forms of local and social democracy, drained of their resources by governments fixated on the governance by numbers prescribed to the Eurozone. In Etienne Balibar's words, what is required now is not a return to or restoration of the traditional forms of democracy, but its genuine rebirth, at all political levels². Without a real democratic

¹ M. Aglietta & N. Leron, *La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance*, Paris, Seuil, 2017, 197 p.

² E. Balibar, *Union européenne, Europe, Démocratie*, Ed. du bord de l’eau, 2016, 326 p.

renaissance, the “leadership elites” will remain cut off from the infinitely rich and varied spectrum of Europe’s populations, and will abandon them to the demagogues.

This text is the result of a discussion held in the framework of the Conference “Revisiting solidarity in Europe”, which was held on 18 and 19 June 2018 at the Collège de France in Paris.

Alain SUPIOT, Professor at the Collège de France ; **Andrea ALLAMPRESE**, Professor at the University of Modena and Reggio Emilia ; **Irena BORUTA**, Former Professor at the University Cardinal Wyszyński (Warsaw), former member of the Negotiating Committee for Poland's accession to the European Union (1998-2001) ; **Maria E. CASAS BAAMONDE**, Former President of the Spanish Constitutional Court, Professor at the Complutense University of Madrid, President of the Spanish Association of labour and social security Law ; **Christina DELIYANNI DIMITRAKOU**, Professor at the Aristotle University of Thessaloniki, Director of the Centre of International and European Economic Law ; **Franciszek DRAUS**, Researcher in Political Science (Berlin) ; **Ota DE LEONARDIS**, Professor at the University of Milano-Bicocca, Director of the Sociology of Public Policy Research Centre ; **Paul MAGNETTE**, Professor of Political Science at the Free University of Brussels (ULB), former Minister-President of Wallonia ; **Antonio MONTEIRO FERNANDES**, Professor at the Lisbon University Institute ; **Ulrich MÜCKENBERGER**, Emeritus Professor at the University of Hamburg, Research Director at the University of Bremen ; **Fernando VASQUEZ**, former member of the European Commission’s Department of Social Affairs, Consultant in European Affairs ; **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, Professor of Public Law at the Sorbonne School of Law ; **Gaël GIRAUD**, Research Director at the CNRS ; **Alexandre MAITROT DE LA MOTTE**, Professor at the University of Paris-Est Créteil ; **Béatrice PARANCE**, Professor of Law at the University UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis ; **Étienne PATAUT**, Professor at the Sorbonne School of Law, Director of the Doctoral Programme ; **Claude-Emmanuel TRIOMPHE**, Counsellor to the High Commissioner for Citizen Service, France

Sulla democrazia in Europa¹

La costruzione europea può ancora sfuggire alla disgregazione? A partire dal fallimento del progetto di Trattato Costituzionale nel 2005 si sono sentiti scricchiolii sempre più inquietanti, ma sembra che nulla riesca a scuotere i suoi leader dal loro sonno dogmatico. Né le smentite elettorali, né la frattura economica tra i paesi della zona euro, né il salvataggio (*bail-out*) di banchieri irresponsabili da parte del contribuente, né la discesa della Grecia all'inferno, né l'incapacità di trovare una risposta comune ai flussi migratori, né la Brexit, né l'impotenza nei riguardi dei dictat americani imposti in barba dei trattati sottoscritti, né la crescita della povertà, delle diseguaglianze, dei nazionalismi e della xenofobia: niente di tutto ciò è riuscito ad aprire un dibattito democratico al livello dell'Unione Europea sulla crisi profonda che essa attraversa e sui modi per superarla.

Certo, mancando uno spazio pubblico europeo, le politiche dell'Unione Europea non possono che essere discusse al livello nazionale negli Stati membri, ma poiché quest'ultimo non è il livello in cui le politiche vengono stabilite, in esso la discussione si riduce alla questione di scegliere tra « sostenere » l'Unione, benché non funzionante, o invece uscirne. Albert Hirschman ha mostrato in un libro famoso che ai membri di un'istituzione in crisi o in declino si aprono tre possibilità : la presa di parola (*voice*) di quanti la criticano per riformarla, la defezione (*exit*) di quanti l'abbandonano o il lealismo (*loyalty*)² di quanti esitano a lasciarla o a criticarla, anche se non ne sono contenti. Poiché le sedi dell'Unione in cui si prendono davvero le decisioni – ovvero Commissione, Corte di Giustizia, Consiglio, BCE – sono fuori portata per la voce elettorale, i cittadini europei si sentono privati di *voice*, e perciò non resta loro che la scelta tra lealismo e uscita, e i « dibattiti » nazionali sull'Unione Europea si riducono a duelli caricaturali tra « europeisti » e « antieuropeisti ». Quando tutti coloro che criticano il funzionamento della UE si ritrovano a esser considerati « antieuropeisti », il numero di questi ultimi non smette di aumentare, e con loro i partiti e i governi che adottano nei suoi confronti una posizione etno-nazionalista.

Noi riteniamo menzognera e suicida questa logica binaria « amico/nemico ». E' falso che non ci sia altro che l'alternativa tra il sostenere ciecamente le istituzioni europee o invece rifiutarle del tutto. Se si esclude ogni possibilità di riforma democratica, questo falso dilemma tra Eurolatri ed Euronichilisti è destinato a condurre la UE alla decomposizione. Non c'è bisogno di evocare il ritorno delle tensioni e violenze identitarie che accompagnerebbero inevitabilmente questa dissoluzione per rendersi conto che abbiamo più che mai bisogno di solidarietà europee per far fronte alle interdipendenze tra gli Stati nei settori come l'ecologia, le migrazioni, le nuove tecnologie o gli equilibri geopolitici a livello globale. Non vogliamo far la parte degli « esperti » che danno lezioni a popoli e leader, bensì piuttosto esprimerci come ricercatori che, studiando il funzionamento della UE a partire da diversi Stati membri e con orientamenti politici diversi, condividono sul suo funzionamento una stessa allarmata diagnosi.

¹ Traduction par Ota de Leonardis.

² Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty. Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard Univ. Press, 1970.

La ragione prima della crescente disaffezione dei confronti dell'UE è il divorzio tra i valori che enuncia e le politiche che fa. I valori sono quelli proclamati dalla Carta Europea dei diritti fondamentali secondo cui « l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'eguaglianza e della solidarietà; essa poggia sul principio di democrazia e su quello dello Stato di diritto ». Il loro tradimento riguarda in primo luogo il principio di democrazia, ma altrettanto quello di solidarietà.

Purtroppo i fatti hanno dato ragione a Pierre Mendès-France che già nel 1957 denunciava i rischi che la costruzione europea comportava per la democrazia, sostenendo che la sua « abdicazione » poteva prendere la forma della « delega di tutti i poteri a un'autorità esterna che, con la tecnica eserciterà un effettivo potere politico, in quanto in nome di un'economia sana si arriva facilmente a dettare una politica monetaria, budgetaria, sociale, in definitiva « una politica » nel senso più largo del termine, nazionale e internazionale »¹. A sua volta la Corte Costituzionale tedesca, nel 2010 in occasione della decisione relativa al Trattato di Lisbona, ha denunciato in modo limpido il deficit di democrazia dell'UE. La democrazia, ha ricordato, è un regime nel quale « il popolo può designare il governo e il potere legislativo con suffragio libero ed eguale. Questo zoccolo duro può essere completato con la possibilità di indire referendum su questioni di fondo (...). In democrazia, la decisione del popolo è al centro della formazione e dell'affermazione del potere politico : ogni governo democratico conosce il timore di non essere rieletto, perdendo il potere ». Niente di tutto ciò esiste nell'Unione, che non prevede elezioni nelle quali un'opposizione possa prender corpo e accedere al potere su un programma di governo. In un libro recente – *Europa, sì, ma quale ?* – l'eminente giurista già membro di quella Corte, Dieter Grimm attribuisce il deficit di democrazia all'inserimento nei Trattati di scelte di politica economica che di norma dovrebbero essere materia di deliberazione (e alternanza) politica². Da questa « iper-costituzionalizzazione » deriva che, in barba ai valori e principi che essa proclama, l'Unione è diventata quello che Jürgen Habermas chiama un « federalismo esecutivo postdemocratico »³. Questo è proprio il regime che Friedrich Hayek, teorico del neo-liberalismo, auspicava già nel 1939, quando parlava di una Federazione di Stati fondata sulle « forze impersonali del mercato » e in grado di mettere queste forze al riparo dalle « interferenze legislative », riducendo negli Stati il potere dei governi democraticamente eletti (in particolare in materia fiscale e sociale) e dissolvendo il senso di solidarietà di qualunque tipo, sociale o nazionale⁴.

Di fatto il disfacimento dei sistemi di solidarietà, in termini di servizi pubblici, diritto del lavoro o di sicurezza sociale, è uno degli effetti più visibili dell' « integrazione europea », e il primo fattore della sua disintegrazione. Anche in quest'ambito l'Unione tradisce i suoi valori fondanti, dal momento che il principio di solidarietà esteso alla protezione dell'ambiente, è stato l'aspetto più innovativo della Carta Europea dei diritti fondamentali. Ma già dalla fine degli anni '90 diversi studiosi (J. Weiler, F. Scharpf) avevano messo in evidenza l'asimmetria all'opera nella costruzione europea, tra da una parte l'energia impiegata nello smantellare le solidarietà nazionali in nome delle libertà

¹ Pierre Mendès-France, Discours du 18 janvier 1957 à l'Assemblée nationale lors du débat sur la ratification du traité de Rome (*Journal officiel de la République française* 19 janvier 1957, n° 4, p. 166).

² Dieter Grimm, *Europa ja - aber welches?: Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, Beck 2016, 288 p.

³ Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas, suhrkamp* 2011, 48-82.

⁴ Friedrich A. Hayek, The Economic Conditions of Interstate Federalism, *The New Commonwealth Quarterly*, V, No. 2 (September, 1939), 131-49.

economiche, e dall'altra la debolezza nell'edificare le solidarietà europee che avrebbero assicurato a questa costruzione legittimità politica e coesione sociale¹. Il primato accordato oggi in Europa alle « forze impersonali del mercato » fa ritenere la solidarietà un ostacolo, da eliminare o ridurre.

Tanto più sottomessa alle lobby quanto più sfugge al controllo democratico, l'UE continua la sua gara al ribasso sociale, fiscale ed ecologico tra Stati. Avendo rinunciato a edificare una « Europa sociale » e tradito le sua promessa di « eguaglianza nel progresso delle condizioni di vita e di lavoro » essa ha ridotto le sue ambizioni allo « zoccolo sociale », una rete di protezione minimale destinata a salvare dall'annegamento i naufraghi della « flessibilizzazione del mercato del lavoro » che essa d'altra parte promuove indefessamente. L'unica solidarietà che sembra funzionare efficacemente in Europa è quella che ha permesso di salvare un sistema bancario in fallimento, senza riformarlo, inondandolo di liquidità, trasferendo le sue perdite sui contribuenti e facendo precipitare interi Paesi nella miseria. E si è ben guardata dal chieder conto alla banca - Goldman Sachs - che nel caso greco aveva contribuito al maquillage dei conti pubblici. Del resto, molti leader europei vengono da questa banca che in cambio si è assicurata i servizi di un ex presidente della Commissione Europea.

Contrariamente alle illusioni neo-liberali nessuna società umana può reggere senza solidarietà, e senza alcun progetto comune che non sia la competizione tra i suoi membri. Quando non siano istituite democraticamente, le solidarietà riemergono su basi identitarie, etniche o religiose, che aprono la strada a demagoghi e violenze. Dappertutto nel mondo, negli Stati Uniti come in India o nel Regno Unito, o negli altri Paesi europei, questi demagoghi imputano infatti agli stranieri le ingiustizie sociali su cui essi prosperano e di cui non toccano le cause economiche, poiché essi condividono lo stesso credo neo-liberale dei partigiani di un mondo « aperto », liquido e uniforme, i quali invece trattano il rispetto delle diverse eredità storiche e culturali come un arcaismo.

Ma - lo sappiamo - l'esperienza sanguinosa delle due guerre mondiali aveva condotto la comunità internazionale ad affermare - nella Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, 1919, e nella Dichiarazione di Philadelphia, 1944 - che « una pace durevole non può essere fondata che sulla base della giustizia sociale », un obiettivo perseguito anche dai fondatori della Comunità Europea. Poi però fondare questa pace essi hanno imboccato la via dell'istituzione di un mercato comune, supposto capace di far fiorire spontaneamente uno « spazio di libertà, di sicurezza, di giustizia ». Questa via economica, che doveva rappresentare un mezzo per l'unificazione politica dell'Europa, ha segnato il destino di quest'ultima, e la consacrazione giuridica tardiva di altri valori non è stata in grado a quel punto di mettere l'economia al servizio della società.

Insomma, dobbiamo domandarci se i principi di dignità, democrazia e solidarietà consacrati dalla Carta e dai Trattati siano polvere negli occhi, orpelli giuridici per dare un volto umano alle « forze impersonali del mercato », o se invece è ancora possibile canalizzare queste forze, « incastrare » il mercato nella società, subordinandole a quei principi. E' questa la questione cruciale che bisognerebbe discutere nelle prossime elezioni europee. Per parte nostra vogliamo credere che sia ancora possibile rianimare l'Unione Europea dando agli ideali che essa proclama la primazia sulla dogmatica economica e monetaria che la condurrà alla rovina.

¹ Cf. Fritz Scharpf, *Governing In Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, 1999, 256 p.

L'UE non ritroverà credito e legittimità se non affermandosi come un'Europa della cooperazione piuttosto che della competizione. Un'Europa che si appoggi sulla ricca diversità delle sue lingue e culture, invece di adoprarsi a sradicarle o uniformarle. Un'Europa di progetti che diano corpo alla solidarietà a livello continentale, sul piano sia interno che internazionale, attraverso accordi di cooperazione con altri Paesi che condividono obiettivi comuni, cominciando dai vicini più prossimi: per fronteggiare le sfide — e soltanto quelle — rispetto a cui nessuno Stato da solo può farcela.

Solo l'Europa sarebbe in condizioni, forte del suo potere di mercato, per lottare contro quello che Franklin Roosevelt chiamava « il denaro organizzato », separando le banche di deposito da quelle d'investimento, e limitando il loro potere di creazione monetaria; essa sola può (potrebbe) imporre agli operatori economici di tutti i Paesi che operano sul continente delle regole all'altezza della gravità dei pericoli ecologici, dell'esplosione delle diseguaglianze, della mortale concorrenza fiscale che porta al decadimento di dotazioni e servizi pubblici e delle infrastrutture viarie e ferroviarie ; essa sola può creare un quadro giuridico comune che permetta il fiorire, tra Stati e mercato, dell'economia sociale e solidale, dei beni comuni e delle molteplici forme di solidarietà civile ; essa sola è in grado di sostenere, nell'ambito tecnologico quelle imprese leader che sappiano tutelare le libertà pubbliche mentre lottano contro il monopolio oggi *delle GAF**A**[decodificare?]*, e domani dei cinesi ; essa sola potrebbe dotarsi di un' autorità in grado di replicare all'imposizione extraterritoriale del diritto americano sulle imprese europee.

Solo l'Europa potrebbe costruire con i Paesi dell'Africa dei partenariati strategici che, invece di costringerli nelle impasse ecologiche e sociali del neo-liberalismo, lasci loro la libertà di determinare le loro vie di uno sviluppo sostenibile fondato sulle ricchezze del loro patrimonio culturale. Solo essa può, su queste premesse, rispondere in modo equilibrato alla questione migratoria, da una parte non cedendo in nulla ai demagoghi sul rispetto intransigente della dignità e dei diritti di migranti e rifugiati, e dall'altra adoprando per la realizzazione del diritto di ciascuno, che sia senegalese, italiano, maliano, tunisino o greco, di vivere decentemente del proprio lavoro senza esser costretto all'esilio.

Condizione essenziale per una simile rifondazione dell'Unione sui principi che essa proclama e sulle tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri, è non soltanto un ristabilimento bensì un approfondimento della democrazia, a tutti i livelli — locale, nazionale, europeo — della deliberazione politica. Tra le idee avanzate a questo proposito che consideriamo molto stimolanti ricordiamo quella di Michel Aglietta et Nicolas Leron i quali, tornando sulle origini stesse della democrazia rappresentativa (*no taxation without representation*), propongono di dotare l'Unione di risorse budgetarie proprie — in particolare con la tassazione delle transazioni finanziarie — da assegnarsi a degli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati e controllati dal Parlamento europeo, e di rendere simmetricamente agli Stati capacità budgetarie proprie, senza le quali la loro vita democratica è privata di sostanza¹. Questa perdita di sostanza colpisce di riflesso tutte le forme di democrazia locale e di democrazia sociale, le cui risorse vengono prosciugate dai governi guidati dalla sola bussola della governance con i numeri vigente nell'Eurozona. Si tratta dunque, come sottolinea Etienne Balibar, di perseguire non il ritorno o la riparazione delle forme tradizionali della democrazia, bensì un suo vero rinascimento a tutti i livelli della vita politica². Senza un tale rinascimento democratico,

¹ M. Aglietta & N. Leron, *La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance*, Paris, Seuil, 2017, 197 p.

² E. Balibar, *Union européenne, Europe, Démocratie*, Ed. du bord de l'eau, 2016, 326 p.

le « *élite dirigenti* » continueranno a privarsi dell'esperienza infinitamente ricca e diversa dei popoli, lasciandola preda dei demagoghi.

Alain SUPIOT, Professeur au Collège de France (Chaire « État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités ») ; **Andrea ALLAMPRESE**, Professeur à l'université de Modène et Reggio Emilia ; **Irena BORUTA**, Ancienne Professeur à l'Université Cardinal Wyszyński (Varsovie), ancienne membre du comité de négociateurs pour l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne (1998-2001) ; **Maria E. CASAS BAAMONDE**, Ancienne Présidente de la Cour Constitutionnelle. Professeur à l'Université Complutense de Madrid, Présidente de l'Association espagnole de droit du travail et de la sécurité sociale ; **Christina DELIYANNI DIMITRAKOU**, Professeure à l'Université Aristote de Thessalonique, Directrice du Centre de Droit Economique International et Européen ; **Franciszek DRAUS**, Chercheur en sciences politiques (Berlin) ; **Ota DE LEONARDIS**, Professeure à l'Université de Milano Bicocca, Directrice du Centre d'études de Sociologie de l'action Publique ; **Paul MAGNETTE**, Professeur de science politique à l'Université Libre de Bruxelles – ancien Ministre président de la Wallonie ; **Antonio MONTEIRO FERNANDES**, Professeur à l'Institut Universitaire de Lisbonne ; **Ulrich MÜCKENBERGER**, Professeur émérite à l'Université de Hambourg, directeur de recherche à l'Université de Brême ; **Fernando VASQUEZ**, Ancien membre de la Direction des affaires sociales de la Commission européenne ; **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, Professeure de droit public à l'Ecole de droit de la Sorbonne ; **Gaël GIRAUD**, Directeur de recherche au CNRS ; **Alexandre MAITROT DE LA MOTTE**, Professeur à l'Université Paris-Est Créteil ; **Béatrice PARANCE**, Professeure de droit à l'Université UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis ; **Étienne PATAUT**, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne, Directeur de l'Ecole doctorale de droit ; **Claude-Emmanuel TRIOMPHE**, Conseiller du Haut-commissaire à l'engagement civique

Table

Sommaire :	3
Les auteurs :	5
Présentation	7
Partie I - Les politiques européennes à l'aune de la solidarité	9
Chapitre 1 – Les injonctions contradictoires en matière migratoire	11
I. L'injonction contradictoire existentielle	12
A. La solidarité clamée	13
B. La solidarité reniée	14
II. Les injonctions contradictoires subalternes	16
A. Les injonctions contradictoires internes à l'Union	16
1. Les contradictions législatives	16
2. Les contradictions jurisprudentielles	19
B. Les injonctions contradictoires externes à l'Union.....	23
1. Confiance mutuelle vs. conditions dignes de détention.....	23
2. Expulsions collectives vs. respect des garanties procédurales.....	25
Chapitre 2 – L'Europe financière et la privatisation de la monnaie	29
I. L'Europe financière	29
A. Les politiques de <i>Quantitative Easing</i>	29
B. Vers une nouvelle crise financière ?.....	31
C. "Ruissellement" monétaire et inégalités	32
D. Qui a le droit de frapper monnaie ?	34
E. L'indépendance de la BCE.	35
F. L'exemple grec	36
II. Déséquilibres macro-économiques et justice sociale	37
A. Les avantages comparatifs et la zone euro	38
B. Du déficit commercial à la dette publique	40
C. Justice complexe <i>versus</i> égalité des chances	41
D. Monnaie, finance et inégalités maximales.....	43
III. La voie des communs	44
A. Privatisation et tentations tribales.....	44
B. Le <i>publicum</i> européen	46
C. Ambiguïtés de la subsidiarité	48
D. Le spectre grégorien	49
E. <i>Quid agendum</i> ?.....	50
Chapitre 3 – Quelle place pour la protection de l'environnement dans la fabrique des normes européennes ?	53
I. Les réelles avancées de la protection de l'environnement dans les politiques européennes environnementales.....	54
II. Les défis actuels soulevés par les grandes questions environnementales contemporaines	56
A. Les enjeux attachés aux questions systémiques	57
B. Les enjeux attachés aux questions incertaines	58
1. Les enjeux attachés à l'expertise scientifique : illustration à partir du renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché du glyphosate	58
2. Les enjeux attachés à la définition juridique des substances : illustration à partir des perturbateurs endocriniens.....	61
Chapitre 4 – Entre concurrence et coopération : Europe sociale ou protection par les États ?	65
I. Le contexte.....	66
II. Que faire ?	68

A. Respecter le traité de l'union européenne et la charte des droits fondamentaux et leur subordonner les politiques menées dans le cadre du TFUE	68
B. Assurer le respect des droits de l'homme par tous à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE	71
C. Rétablir la convergence économique et sociale	71
III. Conclusion.....	74
Partie II – Vues nationales sur la solidarité en Europe.....	77
Chapitre 1 – La solidarité dans le pays de « Solidarność »	79
I. Pourquoi le sujet de la solidarité mérite aujourd'hui une attention spéciale et une discussion approfondie en Europe ?.....	79
II. Qu'est-il arrivé aux valeurs qui ont animé la société polonaise dans les années du mouvement Solidarność ?	80
III. La solidarité en tant que moteur de l'intégration européenne.....	82
A. L'identité européenne et l'identité nationale. Redéfinir l'identité nationale.	83
B. L'éducation.....	85
C. La Réciprocité de la solidarité. L'Europe des citoyens.	86
D. Le rôle des médias pour promouvoir l'Europe – vision destructive ou constructive ?	
L'absence de narration constructive et positive ?.....	87
Chapitre 2 – Renaissance du « Politique » en Europe ? Un point de vue allemand	90
I. Une vue allemande particulière.....	90
II. Du point de vue juridique, l'UE (dans la doctrine allemande) est déjà regardée comme un « État social »	91
III. Divergence de la politique réelle vis-à-vis des obligations de l'État social.....	92
IV. Comment expliquer cette contradiction ? Une pure illusion du normatif vis-à-vis de l'empirique - ou plutôt une « tension réelle » ?.....	93
V. Refondation sociale et politique européenne – quels chemins ?.....	94
Chapitre 3 – Une vraie solidarité européenne post-crise ?.....	100
I. Le droit du travail comme instrument de la politique économique et financière imposée par l' Union Européenne.....	100
II. Un droit du travail post-crise à la recherche de l'identification de ses contours et de ses fonctions. Un nouveau réarmement social de l'Union européenne ?	102
III. Que faire ?	106
Chapitre 4 – Nouveaux pauvres et réfugiés : les deux pôles de la solidarité en Grèce .	110
I. Introduction.....	110
A. Les sens multiples de la solidarité	110
B. Le caractère altruiste de la solidarité au niveau national et son caractère fortement contributif, dans le cadre de l'UEM.....	110
C. Les aspects altruistes de la solidarité dans les politiques de l'Union en matière d'asile et de migration	112
D. Étude : objectif et plan	113
II. La solidarité dans le contexte de la crise budgétaire grecque	113
A. Le problème de la solidarité dans la crise de la dette grecque, du point de vue des politiques et du cadre institutionnel de l'UE.....	113
1. La Grèce est exclue des marchés des obligations d'État et les États membres de la zone euro décident de procéder à son sauvetage.....	113
2. Les réformes institutionnelles au niveau de l'Union en vue du fonctionnement de la solidarité pour lutter contre les crises budgétaires.....	114
3. La rupture entre la Grèce et les créanciers en 2015 : le gouvernement grec bat en retraite	116
B. Les incidences des mesures d'austérité sur le système grec de protection sociale	119
1. Les conséquences sociales des mesures d'austérité.....	119
2. Les traits particuliers du système grec de protection sociale en tant que causes de l'impossibilité pour l'État de lutter contre la crise.....	120
3. Les réformes du système officiel public de protection sociale durant la crise.....	122
4. Les changements du système de protection sociale provenant de la société civile	124
III. La crise des réfugiés et les fluctuations de la solidarité.....	127
A. Les grands moments de la crise des réfugiés en Grèce	127

1. L'arrivée des premiers flux migratoires dans un désert, du point de vue des infrastructures et du cadre juridique	127
2. La création du système juridique grec en matière d'asile, sous l'empire de la crise économique et de la xénophobie	128
3. La crise de 2015	130
B. L'UE face à la crise des réfugiés : les fluctuations de la solidarité	131
1. Généralités.....	131
2. L'agenda européen de 2015 en matière de migration et les premières tentatives de mise œuvre des réinstallations et des relocalisations	132
3. L'accord entre l'UE et la Turquie.....	133
4. La réforme du règlement Dublin III : vers un régime moins protecteur, attaché au principe « premier pays d'entrée=pays responsable de l'examen de la demande d'asile »	134
IV. Conclusions et propositions	135
Chapitre 5 – Perspectives méditerranéennes sur les solidarités en Europe	139
I. Avant-propos.....	139
II. Trajectoire d'une désillusion	140
III. « Des spectres hantent l'Europe »	143
IV. Pour repenser les solidarités en Europe.....	144
Chapitre 6 – L'Europe sociale vue de loin.....	147
Chapitre 7 – Brexit et régression du Royaume-Uni hors de la solidarité avec l'Europe ?	153
I. Introduction.....	153
II. Du passé au présent	154
III. Du présent au futur	156
Partie III – Que faire ?.....	159
Chapitre 1 – Pour une intégration européenne réaliste. Contre le néo-libéralisme et la dépendance de l'Europe vis-à-vis des intérêts américains	161
Chapitre 2 – Quelles refondations sociales en perspective ?.....	171
I. Sur le socle européen des droits sociaux.....	172
A. De l'harmonisation législative à une convergence mercantile	172
B. D'un double déplacement des objectifs.....	175
1. Du travail à l'emploi.....	175
2. D'un resserrement sur une protection sociale élémentaire	176
II. Sur la Charte des droits fondamentaux	176
1. La Charte ne commande pas d'action normative au niveau européen.	177
2. L'application de la Charte suppose que l'on se situe « dans le cadre du droit de l'Union ».	178
3. Alors que la Charte serait invocable, la Cour de justice omet de le faire.	179
4. Les principes sociaux ne sont pas justiciables.....	179
5. Les droits sociaux fondamentaux ne seraient pas non plus justiciables.	181
6. Reste l'assistance humanitaire, à mettre à part	182
III. Sur les dialogues.....	184
1. Dialogue des juges.....	185
2. Coopération loyale	187
3. Dialogue social	188
Partie IV – De la démocratie en Europe.....	191
De la démocratie en Europe	195
Die EU muss neu gegründet werden	201
Da democrazia na Europa.....	207
Για τη δημοκρατία στην Ευρώπη.....	213
Ile demokracji w Europie.....	221
Over Solidariteit en democratie in Europa	225

Sobre la democracia en Europa.....	235
Democracy in Europe	241
Sulla democrazia in Europa.....	247
Table.....	253