

Quel contrat social pour l'Union européenne ?
Réflexion sur la répartition des avantages et charges dans l'Union européenne

Le jeudi 25 mai 2023, la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille a accueilli dans ses locaux (Salle des actes – site d'Aix-en-Provence) le premier séminaire itinérant du GIS-Eurolab portant sur le thème suivant : « Quel contrat social pour l'Union européenne ? Réflexions sur la répartition des avantages et charges dans l'Union européenne ».

L'Union européenne connaît une époque « d'inter règne » (« *the old forms of European integration are dying, and new forms are still to be born* »)¹. Son adaptation aux nouveaux défis rend nécessaire une transition vers une Europe plus résiliente. Ces changements vont induire une répartition des avantages et des charges entre les États membres et en leur sein (notamment entre les territoires, les groupes sociaux ou les genres). Cette répartition conduit à s'interroger sur des points divers : quels sont les mécanismes de répartition en cause ? Quels sont les critères de répartition pertinents (PIB, nombre d'habitants, critères sociologiques, historiques) ? Sont-ils fondés sur des critères de justice ? Quels sont les liens entre la répartition des charges et des avantages et l'attribution de statuts juridiques ? L'objectif visant à répartir les ressources de manière plus juste ne peut-il pas conduire à une situation de différenciation entre les États et à une forme de fragmentation juridique ? Tenter de répondre à ces questions permettra d'obtenir une meilleure compréhension des différents termes du contrat social européen. Plus précisément, l'enjeu est d'identifier les termes, les outils et les méthodes de celui-ci.

Le présent document entend rendre compte des propos des différents intervenants et des questions et réflexions qu'ils ont pu faire émerger.

Mots d'accueil

Représentant du doyen et directeurs

Vincent Mazeaud (AMU, CDE) – Le Professeur Mazeaud, représentant M. le Doyen Jean-Baptiste Perrier, a adressé ses remerciements à l'équipe organisatrice ainsi qu'aux participants. Il a également tenu à souligner l'importante activité scientifique du CERIC.

Ève Truilhé (AMU, CERIC) – Mme Truilhé a rappelé que l'une des priorités du CERIC, dont elle assure la direction, était de faire place aux jeunes chercheurs. Les rencontres organisées par le GIS-Eurolab constituaient un cadre idéal pour la réalisation de cet objectif.

Antoine Vauchez (Paris 1, CESSP) – M. Vauchez a rappelé la nature et les différents objectifs du GIS-Eurolab qu'il dirige. Il a ensuite affirmé que le thème du séminaire s'inscrivait très directement dans l'un des trois axes de la politique scientifique défini par le GIS-Eurolab relatif à l'étude des conséquences redistributives des politiques européennes et des mécanismes de répartition des avantages et des charges institués par l'Union.

¹ AZOULAI (L.), « Editorial comments : A Jurisprudence of distribution for the EU », *Common Market Law Review*, 2022, vol. 59, issue 4, pp. 957-968, spéc. p. 957.

Équipe organisatrice

Nathalie Rubio (AMU, CERIC) – La Professeure Rubio a remercié les différents participants. Elle s’est félicitée que le GIS-Eurolab s’élargisse à de nouveaux partenaires. En ce qui concerne Aix-Marseille, une trentaine de chercheurs, enseignants-chercheurs et doctorants ont fait part de leur intérêt pour participer régulièrement aux activités du GIS.

Estelle Brosset (AMU, CERIC) – La Professeure Brosset a présenté le thème et rappelé les liens qu’entretient ce séminaire avec des activités passées du CERIC (l’ouvrage sur « la solidarité et le droit de l’Union (<https://books.openedition.org/dice/2737?lang=fr>) et à venir (la Conférence Annuelle de l’ESIL à Aix en Provence sur le thème : « Le droit international est-il juste ? » (<https://www.esilaix2023.fr/>)). Le choix du thème n’a pas été seulement justifié par des considérations d’opportunité mais aussi par des considérations de fond. L’époque « d’inter-règne » que connaît l’Union est un moment critique qui permet d’interroger les « angles morts et ses implicites »², parmi lesquels figure la répartition des avantages et charges dans l’Union. En effet, les textes européens fourmillent de mécanismes et autres formules prévoyant le partage d’avantages et de charges qui, anciens, se sont encore multipliés avec la crise générale que traverse l’Europe (économique, migratoire, sanitaire, environnementale) et la mise en place subséquente des dispositifs de crises à visée clairement de mutualisation-redistribution (du plan « Next Generation EU » à l’attribution de vaccins). Elle rappelle que l’objectif de l’atelier est de mettre au jour certains de ces formules et mécanismes et de commencer à libeller des premières questions de recherches pertinentes pour la communauté des chercheurs, du côté de la science politique, du droit, de l’économie ou de l’histoire. Elle en évoque certaines qui ont été mentionnées dans les propos introductifs et qui pourront servir de fil rouge à l’atelier.

Claire Mongouachon (AMU, CERIC) – Mme Mongouachon a rappelé que le séminaire devrait favoriser au maximum la discussion. Elle a formulé le souhait que ces premiers échanges et pistes de réflexions donnent lieu à de futures collaborations.

I. Les termes du contrat social européen

Modérateur : **Antoine Vauchez (Paris 1, CESSP)**

Conférence - discussion : Vers un nouveau contrat social européen ?

Claude Blumann (Paris 2, Centre de droit européen), *Les crises de l’Union européenne comme accélérateur de solidarité* – Le Professeur Blumann a d’abord montré que la définition de la crise pouvait difficilement être appréciée en des termes juridiques (celui-ci a cité E. Morin qui considère qu’une crise existe lorsque sont présents : une perturbation des règles auto-régulatrices ; un accroissement des désordres et des incertitudes ; des blocages dans la prise de décision ; un déclenchement d’activités de recherche³). Il a ensuite souligné la régularité dans le retour des crises (échec de la CED, crise de la chaise vide, crise des excédents agricoles, crise de la vache folle, échec du traité constitutionnel, crise financière, Brexit, Covid-19, crise de l’énergie, guerre en Ukraine). Si les premiers traités contenaient peu de dispositions relatives à la crise, la situation est aujourd’hui différente. Premièrement, le Professeur Blumann a abordé

² A. Mégie Antoine, A. Vauchez, « Introduction. Crise, crises et crisologie européenne », *Politique européenne*, 2014/2 (n° 44), p. 8-22.

³ E. Morin, « Pour une crisologie », *Communications*, 1976, n° 25, pp. 149-163.

les rapports paradoxaux qu'entretient la notion de crise avec celle de solidarité. D'une part, lorsque les traités évoquent la crise, ils n'abordent pas la solidarité (voy. par exemple l'article 7 du TUE). D'autre part, lorsque la solidarité est visée, la crise n'est pas mentionnée (voy. par exemple les articles 2 et 3 du TUE). De plus, certains États membres considèrent que la solidarité n'est pas forcément automatique en temps de crise. L'Allemagne a par exemple rejeté la juridicité du principe de solidarité énergétique prévu à l'article 194 du TFUE alors qu'une crise existait⁴. Dans un second temps, le Professeur Blumann s'est penché sur les graves crises actuelles (Covid, guerre en Ukraine, politique énergétique) pour montrer que celles-ci étaient non seulement comme la plupart des précédentes des occasions pour relancer ou faire avancer l'Union européenne, mais qu'elles pouvaient constituer, ce qui est un plus, un accélérateur de solidarité. Faute de temps, il s'est limité à l'exemple de l'énergie. Parmi les mesures adoptées dans ce cadre, il a notamment cité l'exemple de l'Espagne et du Portugal qui ont été autorisés par la Commission européenne à réduire les prix de l'électricité en pleine crise énergétique. Les efforts afin de développer les interconnexions entre les réseaux de gaz et d'électricité ainsi que l'achat en commun de gaz ont également été mentionnés.

Louis Dubouis (AMU, CERIC), Discutant – Le Professeur Dubouis a montré qu'il existait deux acceptions du contrat social. La première, issue de la doctrine philosophique du XVIII^{ème} siècle, repose sur la conclusion d'un contrat censé être passé, soit entre les citoyens et le souverain, soit entre les citoyens eux-mêmes. Les citoyens abandonneraient leurs droits et libertés au profit du souverain qui assurerait leur sécurité en échange. Il s'est alors demandé si le thème du séminaire portait, de manière générale, sur l'acceptation de l'Union européenne. Celle-ci étant une union d'États, il convient de savoir ce qui pousse ceux-ci à s'unir et à accepter de se soumettre à un pouvoir commun. On retiendra que chaque État est susceptible d'assujettir son assentiment à des conditions particulières. Ainsi, s'agissant de la CEE, la France a souligné qu'elle avait fait du marché commun agricole « la pierre de touche de toute construction européenne et la condition même de cette construction »⁵. L'idée que l'Union est également une union des citoyens s'est également développée par la suite, mais il demeure difficile d'identifier les conditions auxquelles les citoyens subordonnent leur acceptation de l'Union. La seconde acception est issue des résolutions du Parlement européen et du Comité économique et social et renvoie aux règles adoptées en matière sociale. Au regard des différentes interventions, la première acception semble correspondre à l'esprit du colloque. Les notions de justice et de solidarité peuvent être considérées comme des composantes de ce nouveau contrat social.

Questions - Discussion :

Céline Spector (Paris 1, UFR10) a apporté des éclairages sur les différents sens du contrat social (usage démocratique, social environnemental) et ses implications (distribution d'avantages sociaux et de risques) ; **Bastien Rostan (AMU, CERIC)** s'est demandé pourquoi certaines crises contribuaient au renforcement de la solidarité et d'autres non ; **Jézabel Couppey-Soubeyran (Paris 1, CES)** a abordé la question de l'inapplication de la clause de solidarité prévue à l'article 222 du TFUE ; **Phillipe Aldrin (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS)** a abordé la thèse « crisiologique » de l'Europe ; **Jessy Bailly (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS)** a questionné les dangers d'une solidarité à plusieurs vitesses ; **Antoine Vauchez (Paris 1, CESSP)** a souligné que les différents mécanismes de gestion des crises

⁴ La CJUE a toutefois reconnu affirmé que ce principe était un principe général du droit de l'Union. CJUE, 15 juillet 2021, *Allemagne c. Pologne et Commission européenne*, C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.

⁵ Communiqué à l'issue du Conseil des ministres du 21 octobre 1964.

étaient le plus souvent interétatiques ce qui empêchait d'autres catégories de prendre part à leur élaboration (les citoyens notamment).

Table ronde : Les mots du contrat social européen : conditionnalité, solidarité, cohésion

Valérie Michel (AMU, CERIC), *Solidarité et conditionnalité : des injonctions contradictoires ?* – Après avoir donné la définition des termes « solidarité » et « conditionnalité », la Professeure Michel s'est demandé s'il était possible de conjuguer ces deux notions dans une même structure. Celle-ci a d'abord souligné qu'elles produisaient des effets identiques en termes de mécanique matérielle. En effet, si l'on s'en tient aux effets de ces deux notions en droit international (conditionnalité) et en droit interne (solidarité) elles ont eu pour effet d'étendre le champ matériel du droit. Par exemple, la solidarité a conduit à ce que le droit public s'étende avec le développement des politiques d'assistance⁶. Ensuite, que ce soit en droit international public ou en droit de l'Union, la conditionnalité économique est devenue peu à peu politique. Ensuite, la Professeure Michel a souligné que solidarité et conditionnalité étaient antinomiques. Concernant la conciliation des deux termes dans l'Union, cette dernière a montré que l'entreprise était, *a priori*, complexe. En effet, solidarité et conditionnalité reposent sur des ressorts différents. Le déclenchement de la solidarité repose sur un fait (existence d'inégalités). Pour la conditionnalité, une relation binaire existe et l'une des parties, le donneur, va choisir de la mettre en œuvre afin de protéger ses intérêts. S'il s'agit de faire le lien entre ces notions et le « contrat social », elle retient la conception du contrat social développée par J.J. Rousseau dans le *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, c'est-à-dire celle dans laquelle le contrat social est essentiellement souhaité par ceux qui ont le plus à perdre à raison des dissensions générées par l'état de nature⁷. Selon elle, si contrat social il y a dans l'Union, il ne repose pas sur un constat objectif (il existe des inégalités qu'il faut résorber) et n'est alors pas fondé davantage sur la conditionnalité que sur l'idée de solidarité. Le fait que les différentes politiques de l'Union soient sous le prisme du Pacte de stabilité et de croissance semble confirmer l'incompatibilité entre conditionnalité et solidarité. Il est toutefois possible d'apporter un tempérament à ce constat dans la mesure où le semestre européen a évolué et prend en compte des problématiques plus sociales. Le semestre européen peut alors conduire à accroître les domaines d'intervention de l'Union et la question de la communautarisation rampante émerge (la compétence de l'Union en matière de logement abordable a été questionnée au regard du programme adopté par la Commission en la matière). La Professeure Michel a terminé son intervention en affirmant que le risque de ne pas concilier solidarité et conditionnalité était de placer les États membres face à des injonctions contradictoires.

Romain Foucart (Angers, Centre Jean Bodin), *La solidarité en matière d'asile et d'immigration* – M. Foucart a tout d'abord rappelé l'échec des différentes mesures de solidarité en matière migratoire adoptées lors de la crise de 2015. Il a ensuite souligné que la déclaration de solidarité adoptée par le Conseil le 22 juin 2022 prévoyait la création d'un mécanisme de solidarité volontaire (MSV). Celui-ci prévoit que les États membres pourront aider ceux en première ligne en relocalisant ou bien par le biais de contributions financières ou matérielles. Dix-huit États membres et trois États associés à l'espace Schengen y participent. En premier

⁶ Voir à cet égard les écrits de Michel Bogetto.

⁷ La Professeure Michel a rappelé que, d'après Rousseau dans son *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, le contrat social est motivé par la volonté des plus riches. En effet, ce sont ces derniers qui avaient le plus à perdre (car leur droit de propriété ne serait pas protégé).

lieu, M. Foucart a montré pourquoi ce mécanisme pouvait être utile. Celui-ci ouvre d'abord une nouvelle séquence institutionnelle. D'une part, le MSV prévoit un mécanisme volontaire temporaire de relocation qui mesure la part juste de répartition (en fonction du PIB et de la population de chaque État participant). D'autre part, il est un moyen de matérialiser le concept de solidarité flexible. En effet, celui-ci repose sur un instrument de droit mou. Ainsi, l'État membre reste libre de fixer le volume de relocalisations et l'ampleur de l'aide financière ou matérielle fournie sans être contraint juridiquement, à la différence des « quotas » de relocalisation adoptés suite au pic de la crise migratoire de 2015. Ce mécanisme est par ailleurs temporaire. Sa durée de vie est d'une année, et elle pourra être prolongée si les États participants l'estiment nécessaire. En second lieu, M. Foucart a montré que le MSV n'était pas une solution idoine. Tout d'abord, son contenu est imprécis. Par exemple, les termes « personnes vulnérables » ou « afflux disproportionné » ne sont pas définis. Ensuite, le MSV n'a pas fonctionné lors de l'épisode de l'*Ocean Viking* et l'enthousiasme initial semble s'être dissipé. Enfin, M. Foucart s'est demandé si cette conception « à la carte » pouvait réellement être un moyen efficace de gestion des flux migratoires.

Nathalie Rubio (AMU, CERIC), *Cohésion et droits fondamentaux, les nouveaux termes du contrat social européen ?* – La Professeure Rubio a commencé son intervention par plusieurs interrogations : Quel est le sens et le fondement du contrat social européen ? Comment la mise en œuvre de règles participe à la conceptualisation d'un objet, en l'occurrence l'intervention des fonds structurels ? En quoi la cohésion peut contribuer à un modèle de développement ou de société ? La cohésion et les droits fondamentaux sont-ils les nouveaux termes du contrat social européen ? La Professeure Rubio a tout d'abord défini les notions de « cohésion » et de « droits fondamentaux ». Elle a rappelé l'étymologie (cohérent, adhérer) du mot « cohésion », sa définition en physique, en droit international public et son usage dans les écrits, y compris non juridiques à travers les siècles. En ce qui concerne l'Union, la cohésion, d'ailleurs proche de l'idée de solidarité (3 TUE), est tantôt conçue comme un objectif, tantôt comme une politique. Cela rend difficile d'identifier ce qu'elle est réellement. Concernant les droits fondamentaux, après avoir rappelé les définitions données par le droit interne et le droit international, la Professeure Rubio s'interroge sur les titulaires de ces droits dans l'Union. Elle propose ensuite trois hypothèses d'interactions entre cohésion et droits fondamentaux. La première est celle d'une opposition entre cohésion et droits fondamentaux, à la lumière notamment du dernier rapport de 2022 sur la cohésion qui insiste sur l'objectif de « ne pas nuire à la cohésion ». La deuxième concerne l'acceptation des droits fondamentaux dans la mise en œuvre de la politique cohésion. La programmation 2021-2027 prévoit en effet, au titre des conditions favorisantes pour le financement des projets européens, le respect des droits fondamentaux. La troisième hypothèse vise une relation équilibrée, la cohésion nourrissant les droits fondamentaux et vice-versa. En pratique une telle hypothèse reste complexe à mettre en œuvre. En conclusion, cohésion et droits fondamentaux ne sont pas forcément les nouveaux termes du contrat mais l'addition des deux fonctions fait apparaître de nouveaux paradigmes qui peuvent contribuer à proposer un nouveau modèle de société.

Questions – Discussion :

Jézabel Couppey-Soubeyran (Paris 1, CES) s'est demandé si la cohésion était vraiment possible tant qu'une union fiscale et politique n'était pas instituée ; **Estelle Brosset (AMU, CERIC)** a abordé le thème de la conditionnalité à rebours, chacun persistant à vouloir déterminer sa juste part dans la mise en œuvre de la solidarité ; pour **Vincent Réveillère (AMU,**

LTD), il est important d'identifier qui est inclus dans le terme de société ; **Antoine Vauchez (Paris 1, CESSP)** a souligné le caractère frustré des instruments par lesquels on « calcule » la solidarité dans l'Union car c'est presque toujours le PIB et la population de l'État sont utilisés comme clé de répartition entre les États.

II. Les outils et les méthodes du contrat social européen

Modérateur : **Philippe Aldrin (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS)**

Estelle Brosset (AMU, CERIC), *Partage du fardeau et transition juste : état des lieux des formules de la répartition en droit de l'Union européenne du climat* – Pour la Professeure Brosset, s'intéresser aux liens entre climat et solidarité n'étonne pas car l'environnement relève d'un domaine d'importance d'intervention de l'Union. De plus, la question écologique est liée depuis longtemps à la question sociale (ce qui est logique car les effets de la dégradation de l'environnement sont inégalement répartis entre les États, entre les individus). Bien que le principe de répartition environnementale en matière climatique ne soit pas mentionné dans les articles des traités relatifs à la solidarité, des formules en ce sens existent. La Professeure Brosset explique leur raison d'être (importance des inégalités climatiques, y compris au sein de l'Union, par exemple entre les États membres qui utilisent du charbon de manière importante et les autres ; importance du principe de responsabilités communes mais différenciées en droit international du climat). Elle les présente ensuite. Certaines de ces formules peuvent être anciennes, comme celles de la décision relative à la répartition de l'effort⁸. Applicable aux secteurs laissés en dehors du marché carbone (transport, construction, agriculture, production d'énergie), cette décision prévoit, parce que les États membres n'ont pas tous la même capacité pour prendre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, des objectifs pour chaque État membre variables selon le produit intérieur brut (PIB) par habitant de chacun. Ces formules, anciennes, sont désormais, dans la loi européenne pour le climat⁹, expressément reliées à l'exigence de promouvoir l'équité et la solidarité et adossées à un nouveau fond (le fonds pour la transition juste¹⁰). La Professeure Brosset a ensuite évoqué quelques questions que suscitent ces formules. Faut-il prévoir, au-delà de ces formules dans le domaine du climat, un principe général de solidarité en matière environnementale ? Doit-on prolonger ce principe de répartition des charges par une répartition des avantages, notamment via la consécration de « droits à » (pour l'instant très atrophés dans le domaine de l'environnement en droit de l'Union) ? Le principe de répartition (qui plus est fondé sur le PIB) est-il pertinent dans le domaine de l'environnement ou conduit-il à une vision excessivement anthropocentrée de l'environnement, alors qu'il faudrait plutôt l'appréhender comme un bien commun à défendre ?

Jézabel Couppey-Soubeyran (Paris 1, CES), *Policy-mix vert* – Madame Couppey-Soubeyran s'est demandé comment financer une transition écologique qui soit aussi une transition juste. Le *Policy mix vert*, une combinaison d'instruments de politique économique orientés vers la réalisation d'objectifs écologiques, est indispensable à une telle transition. Cette transition est à opérer à l'échelle de chaque État membre et de l'UE dans son ensemble, et recouvre des

⁸ Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, JO L 140 du 5.6.2009, pp. 136–148.

⁹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (loi européenne sur le climat), JO L 243 du 9.7.2021, p. 1–17.

¹⁰ Règlement (UE) 2021/1056 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 établissant le Fonds pour une transition juste, JO L 231 du 30.6.2021, p. 1–20.

investissements / dépenses relevant pour une part du secteur privé (finançable par des fonds privés), pour une autre part du secteur public (finançable par des fonds publics), ou qui parfois nécessitent de combiner des fonds publics et privés avec des subventions d'amorçage. Tous les investissements nécessaires à la transition écologique ne présentent pas une proportionnalité des charges et des avantages. Si l'investissement rapporte plus qu'il ne coûte, il relève du privé ; si l'investissement rapporte plus qu'il ne coûte mais seulement à long terme, il nécessite des investisseurs patients tels que des banques publiques de financement ; si l'investissement rapporte moins qu'il ne coûte mais présente un caractère indispensable au bien commun, il relève du public. Il faut ainsi un mix de financements pour la transition écologique. Mme Couppey-Soubeyran a ensuite relevé que les fonds privés étaient encore mal orientés vers les investissements verts. Les instruments de politique économique sont en train de verdir pour opérer cette réorientation. En matière de politique monétaire, il est possible de citer les « stress tests » conduits par la BCE. Les opérations de refinancement des banques auprès de la BCE ne verdissent toutefois pas. Or c'est ce point qui permettrait la réorientation des banques vers les objectifs de transition. La réglementation bancaire verdit également mais à travers des exigences d'informations extra-financières. Les exigences prudentielles n'ont pas encore verdi et les bilans bancaires restent à décarboner. Pour ce qui est des fonds publics mobilisables dans le cadre de la politique budgétaire, le recours à des impôts supplémentaires ne suffira pas et le recours massif à l'endettement se heurtera à la contrainte de soutenabilité de la dette, d'où le besoin de réfléchir à une finance publique alternative. Par exemple, la BCE pourrait faire des dons de monnaie centrale aux États membres. Il s'agit alors de savoir si une telle pratique serait compatible avec l'article 123 du TFUE qui ne prohibe pas expressément les dons. Si cela n'est pas le cas, Mme Couppey-Soubeyran a également mentionné la possibilité de dons de la BCE à des sociétés financières publiques.

Valentine Delcroix (AMU, CERIC), *Quelle répartition des avantages et des charges dans le règlement REACH ?* – Madame Delcroix a orienté son intervention sur la question de savoir quels sont les instruments utilisés pour évaluer la répartition des avantages et des charges des politiques de l'Union. En prenant l'exemple de l'analyse d'impact, elle s'est demandé comment celle-ci pouvait conduire à identifier la répartition des avantages et des charges au sein du règlement REACH. Elle a relevé que l'analyse d'impact permettait de déterminer si l'action de l'Union était nécessaire, quels étaient ses impacts sociaux, économiques et environnementaux significatifs et quelles solutions permettaient de répondre aux problématiques en cause. Une « boîte à outils » élaborée par les services de la Commission fournit une méthodologie qui permet d'identifier les impacts réels et potentiels et sur qui pèsent les charges et les avantages, entendus comme des coûts et des bénéfices, le plus souvent exprimés en unités monétaires. Concernant l'analyse d'impact du règlement REACH spécifiquement, celle-ci a été réalisée en deux temps. Dans un premier temps, une consultation publique a eu lieu sur la base de laquelle a été effectuée l'analyse d'impact. Dans un second temps, un accord entre la Commission et l'industrie a été trouvé afin de fournir une évaluation plus poussée s'agissant des conséquences économiques sur la chaîne d'approvisionnement, sur les pays candidats et sur l'innovation. En ce qui concerne principalement la première analyse d'impact, les charges ont été évaluées en termes quantitatifs (coûts pour l'industrie, tests, enregistrement, fonctionnement de l'agence créée par le règlement) et les bénéfices sur la santé et l'environnement en termes qualitatifs car ces derniers sont quantifiables à long terme. La charge principale du règlement REACH revient aux entreprises par la mise en place d'une responsabilité, dont les termes ont été négociés par les acteurs intéressés au cours de la consultation publique. La Commission a pris en compte les

inquiétudes des acteurs économiques dans la mesure où certaines dispositions de la proposition de règlement ont été supprimées ou simplifiées car elles entraînaient trop de contraintes pour l'industrie, comme la mention d'un *duty of care*, l'exemption de certaines obligations pour les polymères ou encore un allègement de l'obligation d'enregistrement pour les substances de 1 à 10 tonnes. Finalement, la consultation publique a ici été le principal instrument de répartition des charges et des avantages, la répartition a d'abord été négociée puis évaluée. La difficulté principale a été de démêler tous les éléments au regard du nombre important de documents (« boîte à outils », analyse d'impact notamment) et de les relier de manière cohérente aux notions de justice distributive et de contrat social (société politique légitime / efficace, assumer collectivement les solutions...). Madame Delcroix a conclu en se posant les questions suivantes : quels sont les fondements et les principes de la redistribution ? Sont-ils justes ? Comment la répartition des charges et des bénéfices a-t-elle évolué au fil du cycle de vie de la politique ? Les instruments d'évaluation des effets des politiques donnent-ils tous la même image du contrat social ? Dans quelle théorie de la justice s'inscrit l'analyse d'impact ?

Questions – Discussion : **Jézabel Couppey-Soubeyran (Paris 1, CES)** a questionné la compatibilité d'un don de la BCE à une société financière publique avec l'article 123 du TFUE. Sans trancher définitivement, un tel mécanisme a été jugé comme peu conforme à l'esprit de cette disposition ; **Antoine Vauchez (Paris 1, CESSP)** a posé la question suivante : existe-t-il des indicateurs qui permettent de mesurer la contribution spécifique des politiques européennes, notamment monétaire, à l'objectif de neutralité carbone ? ; **Claude Blumann (Paris 2, Centre de droit européen)** a rappelé que, en application des arrêts mentionnés précédemment¹¹, le caractère de principe général du droit du principe de solidarité était limité aux domaines où ce dernier était cité (en matière énergétique par exemple) ; **Estelle Brosset (AMU, CERIC)** s'est demandé s'il existait une littérature montrant que les fonds destinés à protéger le climat ne permettent pas de garantir l'équité sociale (par exemple avec le Fonds social pour le climat qui bénéficiera en majorité aux consommateurs les moins vulnérables).

Claire Mongouachon (AMU, CERIC), *Vers une fonction redistributive des règles budgétaires européennes ?* – Madame Mongouachon a commencé son intervention en reformulant son sujet à l'aune de ses dernières réflexions, jugeant le terme « redistributif » excessif. Elle s'est demandé si les règles budgétaires européennes ne seraient pas dorénavant au service du contrat social européen. Elle a souligné qu'initialement et contrairement au modèle d'une union budgétaire fédérale, les règles budgétaires de l'Union n'avaient pas une vocation de stabilisation macro-économique, cette prérogative étant plutôt du ressort des États membres (consensus de Maastricht, compétence des États membres en matière de politique économique). La fonction originelle des règles budgétaires de l'Union est a priori d'assurer la stabilité monétaire, ce qui aurait pour corollaire de contrôler les déséquilibres budgétaires excessifs (ce point a été discuté par Madame Couppey-Soubeyran dans la discussion). Cette fonction originelle des règles budgétaires semble s'opposer à la logique charges/avantages. En effet, la procédure de surveillance budgétaire est fondée sur une logique de responsabilité en opposition avec la solidarité. Les États membres sont égaux et doivent tous supporter les mêmes charges et bénéficier des mêmes avantages du fait de leur participation à l'Union économique et monétaire. Ces règles budgétaires ont toutefois évolué. Dans un premier temps, la crise de la zone euro a conduit à mettre en place des mécanismes d'assistance, renforçant en apparence

¹¹ Voy. *supra.*, note 6.

l'idée de solidarité (traité MES). Le recours à ces mécanismes étant soumis à une stricte conditionnalité, l'idée de responsabilité est néanmoins restée dominante¹². Dans un second temps, avec la crise sanitaire, cette exigence de responsabilité a cédé le pas au profit d'une forme de solidarité plus nette, qui trace sans doute la voie vers une nouvelle fonction européenne de stabilisation macro-économique. En effet, l'Union a activé la clause de sauvegarde du pacte de stabilité et de croissance (PSC) ; le plan *Next generation UE* inclut non seulement des prêts mais aussi des subventions ; la Facilité pour la reprise et la résilience n'est pas soumise à une conditionnalité budgétaire. En parallèle, la Commission a proposé une réforme du PSC qui trouve un équilibre entre responsabilité budgétaire des États et respect de nouvelles contraintes collectives. Les objectifs budgétaires persistent mais des impératifs extra-budgétaires sont également pris en compte (en lien avec l'agenda numérique et écologique de la Commission). Même si la logique de responsabilité est toujours présente, on observe une volonté de réorienter les règles budgétaires à des fins politiques.

Gaël Le Roux (Fidal), *L'Acte pour les marchés numériques (DMA) : vers une meilleure distribution de la richesse des réseaux ?* – Le DMA est un objet hybride. D'abord sur le plan juridique car celui-ci relève des politiques de concurrence et de marché intérieur. Ensuite sur le plan disciplinaire car son étude fait logiquement survenir des questions juridiques mais aussi, en raison de son objet qui est la redistribution, de sciences politique et économique. Le DMA est un règlement qui prévoit une régulation *ex ante* de la répartition des parts de marché numérique entre les acteurs. Des critères sont posés afin d'identifier les acteurs en cause (une dizaine est concernée). Certains comportements sont alors interdits (notamment favoriser ses propres services, imposer par défaut des logiciels sur son système d'exploitation, utiliser des données d'une entreprise concurrente pour la concurrencer). Il crée également certains droits au profit des utilisateurs (par exemple avoir des informations sur les annonces publicitaires). M. Le Roux a ensuite cherché à identifier la justice redistributive dans le DMA. Dans sa lettre, le titre du règlement contient le terme « équitable » et ses considérants parlent d'intérêt général. Ces éléments sont assez cosmétiques. Dans son esprit, la logique redistributive est doublement vérifiée. Tout d'abord, le règlement montre une évolution du droit de la concurrence qui s'écarte d'une logique utilitariste vers une logique sociale. Cela est conforme aux positions d'une partie de la doctrine qui considère que les inégalités ne viennent pas que de la mauvaise répartition des richesses mais aussi des dysfonctionnements du marché qu'il faut alors réguler. Au niveau de l'Union, le droit de la concurrence visait au départ à forger l'intégration du marché intérieur, aujourd'hui il doit aspirer à protéger le consommateur. Une conception « rawlsienne »¹³ de la justice viserait à ce qu'un groupe restreint soit protégé, à savoir le consommateur. Or penser que la réglementation doit seulement viser ce groupe n'est pas satisfaisant en termes de justice redistributive. Ensuite, la logique redistributive est identifiable dans le règlement car celui-ci transcende la logique économique. Cela est conforme à la position de certains auteurs qui considèrent que l'organisation d'un marché numérique n'emporte pas qu'un enjeu économique mais permet de réorganiser l'économie de l'information et donc de fonder un nouveau modèle politique et social¹⁴. Concernant les effets du règlement, un décalage entre les effets d'annonce (fin du « Far-West numérique ») et la réalité existe. En effet, le dialogue entre la Commission et les acteurs numériques semble privilégié. De plus, peu d'acteurs sont identifiés et un nombre

¹² Dans l'arrêt Pringle relatif à la création du MES, l'Avocate générale Kokott interprétait l'article 125 TFUE sous l'angle de la solidarité. La Cour n'en a pas fait référence et a utilisé le paradigme de la stabilité. Voy. CJUE, 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Gouvernement of Ireland e.a.*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

¹³ Selon la théorie de la justice de J. Rawls. Voy. RAWLS (J.), *Théorie de la justice*, Paris, Points, 2009, 672 p.

¹⁴ Voy. à ce sujet : BENKLER (Y.), *La richesse des réseaux*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 2009, 608 p.

limité d'opérateurs économiques vont en bénéficier. Enfin, le risque du non-recours aux droits du DMA par les utilisateurs a été souligné.

Questions – Discussion :

Bastien Rostan (AMU, CERIC) a demandé à Gaël Le Roux d'expliquer plus en profondeur les causes du risque de non-recours aux droits du DMA par les utilisateurs (complexité du texte) ; **Nathalie Rubio (AMU, CERIC)** a fait remarquer que les notions de redistribution, de charges et d'avantages étaient peu présentes dans le domaine du numérique.

Conférence-discussion : l'Union redistributive : quelles méthodes ?

Vincent Réveillère (AMU, LTD), *Les enjeux méthodologiques d'une analyse de l'effet redistributif des décisions de la CJUE* – M. Réveillère a débuté son intervention par les questions suivantes : Faut-il analyser les décisions de la CJUE en termes de répartition des charges et des avantages ? Qu'est-ce que cela implique en termes de méthode ? Il observe qu'il n'est pas nouveau que certaines décisions de la Cour soient controversées en ce qui concerne leurs implications sur le plan de la répartition (V. par ex. les affaires *Viking*¹⁵ et *Laval*¹⁶ ou l'arrêt *Weiss* déjà discuté). Ce qui est nouveau est toutefois l'appel à un examen plus systématique et plus approfondi de ces implications redistributives, comme dans l'éditorial de Loïc Azoulai¹⁷ ou dans le dernier numéro de la revue *European Law Open*¹⁸. Dans un premier temps, M. Réveillère a identifié différents courants qui analysent l'effet redistributif des décisions de la Cour. Cet effet a parfois été analysé dans des termes du titre de la journée, qui évoquent la théorie politique et le « contrat social ». C'est le cas de la critique, déjà classique, des conséquences de la jurisprudence de la Cour sur les systèmes sociaux nationaux (V. nt. Agustín Menéndez, Christian Joerges, Alexander Somek). C'est aussi le cas de travaux plus récents qui analysent et discutent les décisions de la Cour en termes de justice (V., par ex. ceux d'Andrew Williams, Floris De Witte, Mathilde Unger). L'effet redistributif a aussi été analysé par des travaux récents qui empruntent le vocabulaire venant de l'économie que l'on trouve présent dans le sous-titre de cette journée : « Réflexions sur la répartition des avantages et charges ». S'inscrivant dans la mouvance *Law and/of Political Economy*, ces auteurs proposent d'analyser les conséquences des décisions de la Cour sur le plan social et économique dans le cadre d'une analyse « macro » (V. par ex. la discussion collective de *Weiss*¹⁹, le dernier numéro d'*ELO* ou la thèse de Leticia Diez-Sanchez). Dans un second temps, en se concentrant sur cette dernière approche, M. Réveillère a montré que l'analyse redistributive des décisions de la Cour remettait en cause la conception doctrinale classique de la matière et posait de nombreuses questions méthodologiques. Certaines sont relatives au positionnement du chercheur, elles concernent : sa neutralité (S'agit-il nécessairement d'approches critiques ?), le choix de l'objet (de quelle répartition parle-t-on ? Quels avantages ? Quelles charges ? Quels groupes considérer ?) et son influence sur cet objet (Quelle place pour une analyse volontairement normative ? Quelle influence pourrait avoir ce type d'analyse sur les décisions de la Cour ?). Ce type d'analyse pose aussi la question de l'interdisciplinarité. Elles semblent nécessiter une collaboration entre juristes et économistes, mais aussi avec des experts d'autres disciplines, selon le type d'effets

¹⁵ CJCE, 11 décembre 2007, *The International Transport Workers' Federation et The Finnish Seamen's Union*, C-438/05, ECLI:EU:C:2007:772

¹⁶ CJCE, 18 décembre 2007, *Laval un Partneri*, C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809.

¹⁷ Voy. *supra.*, note 1.

¹⁸ *European Law Open*, Vol. 1, Special issue 4, December 2022 (« *Transformative Law of Political Economy in Europe* »).

¹⁹ DANI M., CHITI E., MENDES J., MENÉNDEZ A. J., SCHEPEL H. et WILKINSON M. A., « "It's the political economy . . ." A moment of truth for the eurozone and the EU », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 19, n° 1.

redistributifs pris en compte. Enfin, pour conclure, Vincent Réveillère souligne qu'il ne faut pas négliger l'effet redistributif des dimensions les plus techniques du droit de l'Union, en d'autres termes, qu'il faut penser l'effet redistributif des savoirs juridiques eux-mêmes, y compris, de façon réflexive, ceux qui sont produits par les approches qui proposent de généraliser une analyse des effets redistributifs des décisions de la CJUE.

Jessy Bailly (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS), *La conférence sur l'avenir de l'Europe et la demande d'une UE redistributive* – L'intervention de M. Bailly a pour point de départ l'interrogation suivante : les citoyens de l'Union européenne veulent-ils d'une Europe redistributive ? Son enquête de terrain portant sur la conférence sur l'avenir de l'Europe fournit plusieurs pistes de réponse. Des débats avec les citoyens ont été menés afin d'identifier les défis et les priorités de l'Union. Quatre panels de 200 citoyens tirés au sort ont été créés. Ceux-ci se sont ensuite réunis en Assemblée plénière qui ont fait valoir devant les institutions de l'Union les recommandations des citoyens. M. Bailly a analysé les recommandations des citoyens s'étant exprimés dans le panel « économie » (fin 2021 - début 2022). Il existe bien une demande d'Europe sociale (recommandations sur le salaire minimum, sur l'harmonisation fiscale entre les États membres pour éviter les paradis fiscaux, égalité dans l'accès à la santé) mais cela passe par la mise en place de normes européennes visant à inciter les États-membres à mieux organiser la redistribution et la solidarité. Cela montre deux choses : d'une part, la vision nationale de l'État providence est toujours présente ; l'Union est pensée comme devant jouer une fonction régulatrice, mais pas redistributive. Le seul domaine, plébiscité par les citoyens tirés au sort, où l'Union pourrait avoir une fonction redistributive concerne le droit au logement. Les citoyens considèrent en effet qu'un effort financier entre l'Union, les États membres, les bailleurs de fonds privés et les propriétaires doit être opéré. Il n'existe ainsi pas de demande sociale (et citoyenne) d'une Union redistributive. Cela est confirmé par l'architecture des Eurobaromètres qui n'interroge pas les sondés sur leur éventuelle volonté d'un rôle social accru de la part des autorités européennes. De la même manière, les travaux qualitatifs de Marine de Lassalle, auprès de citoyens profanes de l'UE, donnent à voir qu'une telle demande sociale n'est pas convoquée. L'UE redistributive est toutefois convoquée par des professionnels de l'Europe, comme la Confédération européenne des syndicats. Pour conclure, M. Bailly considère que l'identité européenne, ou du moins une « conscience sociale » européenne, n'est pas assez ancrée dans l'esprit des citoyens pour que ces derniers formulent la demande d'une Union plus redistributive (par exemple avec une demande d'un impôt commun).

Questions – Discussion :

Antoine Vauchez (Paris 1, CESSP) a abordé la pertinence d'utiliser de façon globale la notion « d'effets redistributifs » des décisions des institutions indépendantes (notamment la BCE) dans la mesure où chacune a son propre mode de raisonnement ; **Nathalie Rubio (AMU, CERIC)** a abordé la question de l'intention des juges de la Cour d'accompagner leurs décisions d'effets redistributifs.

De manière plus générale, les intervenants ont souligné que le séminaire avait apporté plus de questions que de réponses (quel est le contenu du contrat social ? Quels sont ses termes et ses bénéficiaires ?) et que celui-ci ouvrait par conséquent la voie à des recherches complémentaires.

Clôture du colloque :

Estelle Brosset (AMU, CERIC) – La Professeure Brosset a adressé ses remerciements aux différents participants et a clos le séminaire.

Ce compte-rendu a été élaboré par **Bastien Rostan (AMU, CERIC)**, doctorant