

Cécile Robert
CERAT-IEP Grenoble
BP 48. 38040 Grenoble Cedex 9
00 (33) (0)4.76.46.10.58
cecilerobert2@yahoo.com

Les usages du droit par les fonctionnaires de la Commission dans la construction d'une politique sociale applicable aux PECO.

Notre intervention se propose d'interroger, à partir de l'observation d'une controverse interne à la Commission sur la dimension sociale du prochain élargissement, les usages politiques du droit par les fonctionnaires européens.

Cette controverse a opposé, pendant près de deux ans, les fonctionnaires de la Direction Générale V (affaires sociales) - pour qui il fallait se contenter de recenser l'ensemble des directives communautaires existantes en matière sociale et faire de leur adoption dans les législations nationales des pays candidats le seul critère de leur adhésion - à un groupe de consultants privés mandatés par une autre Direction Générale (IA, en charge des relations extérieures) selon lesquels la préparation de l'élargissement dans sa dimension sociale passait par la défense d'un modèle social européen, qui ne se réduise pas au droit communautaire mais qui se caractérise par l'existence d'un certain nombre de principes (politiques) - notamment l'assurance d'un haut niveau de protection sociale - , dont l'adoption et le respect seraient autant d'exigences à opposer aux pays candidats.

Les hypothèses que nous développerons prennent appui sur un travail dont les conclusions ont été publiées dans la revue *Sociologie du travail* (voir texte joint) : cet article est une forme de support à l'intervention et sa lecture permet de resituer le contexte et l'histoire de la controverse, de prendre connaissance des sources mobilisées dans cette étude, et d'appréhender les principaux arguments mobilisés par les acteurs en présence.

Dans le cadre spécifique de cette intervention, on cherchera cependant plus précisément à comprendre les raisons qui ont conduit les fonctionnaires de la Direction Générale V à privilégier une définition strictement juridique de l'acquis communautaire en matière sociale, et à refuser de sortir du droit pour élaborer et légitimer une politique sociale applicable aux PECO dans le cadre de l'élargissement. L'identification et l'analyse de ces "raisons" nourrit une réflexion plus générale sur deux points : d'une part, la spécificité du droit comme ressource politique ; d'autre part, la place et le statut accordés au droit dans le système politique communautaire et dans la construction d'une culture professionnelle propre aux membres de la Commission.

Dans cette perspective, quatre principales pistes de réflexion seront présentées et soumises ensuite à la discussion :

1. En premier lieu, on tentera de défendre et d'illustrer l'hypothèse selon laquelle le choix d'une conception exclusivement juridique de l'acquis communautaire en matière sociale

renvoie à la manière dont les fonctionnaires définissent, objectivent et valorisent leur culture professionnelle et s'emploient à préserver, face à leurs interlocuteurs au sein et à l'extérieur de la Commission, leur territoire de compétence.

L'arbitrage en faveur d'une définition strictement juridique du modèle social européen apparaît directement tributaire des relations de concurrence et des luttes professionnelles sur le marché du travail lié à la construction européenne : il permet aux fonctionnaires de la Direction Générale V de se revendiquer comme les seuls acteurs légitimes à statuer sur la dimension sociale de l'élargissement, au nom de leur connaissance privilégiée du droit communautaire et de leur maîtrise de ses logiques internes.

2. Un second aspect du rapport privilégié des fonctionnaires au droit communautaire tel qu'il se manifeste à l'occasion de cette controverse renvoie non plus au droit comme compétence et instrument de désignation des acteurs légitimes à décider, mais au droit comme produit et conquête de la Commission, en tant qu'il est placé au centre du travail quotidien des fonctionnaires.

Il apparaît en effet que la controverse autour de la validité du droit comme seul instrument de description d'une réalité sociale européenne opposable aux pays candidats conditionne implicitement la réponse à plusieurs questions : Où se situe le lieu d'énonciation d'une vérité européenne en matière sociale ? Qui, et au terme de quels processus, est en mesure d'attribuer à des formes spécifiques d'action publique - ici les systèmes de protection sociale - le label de "communautaire" ? Dès lors, l'opposition des fonctionnaires à une définition a-juridique de l'acquis social communautaire s'explique par le refus de présenter le droit existant - leur conquête - comme un droit résiduel et peu significatif, d'en dévaloriser le statut en le confondant avec d'autres textes (déclarations des Etats, Livres Blancs, rapports d'experts) non juridiques, et d'accorder à d'autres acteurs le droit de définir ce qui est de l'ordre du communautaire.

Partant, on tente de défendre l'hypothèse selon laquelle le choix du droit s'explique aussi par la position de fragilité institutionnelle et politique de la DGV et éclaire la nécessité qu'il y a pour elle à défendre le droit communautaire, parce que c'est son produit, sa ressource, et le lieu constitutif de sa légitimité.

3. Au delà d'un rapport privilégié au droit qui serait lié au fait que les fonctionnaires en sont les producteurs et les experts, la position adoptée par les membres de la Commission dans cette controverse pose la question du pouvoir de légitimation du discours juridique.

On observe que le choix du droit tient ici à la place occupée par la Commission dans le système institutionnel communautaire, et aux types de légitimité auxquels cette place lui donne accès. Privée de légitimité démocratique, la Commission ne peut aisément recourir à un argumentaire politique pour justifier de ses décisions, en particulier dans un contexte où la question de dimension sociale de l'élargissement constituait une telle source de conflits potentiels que les Etats membres se refusaient même à l'évoquer publiquement.

La construction d'un argumentaire strictement juridique – qui permet à ceux qui en font l'usage de naturaliser leur position en la présentant comme l'application objective et neutre de principes définis en dehors d'eux – met alors en évidence une des dimensions essentielles du travail de l'administration communautaire, qui consiste à refouler sans cesse la dimension politique de son action, pour la rendre acceptable aux yeux de ses partenaires institutionnels.

4. On tente pour conclure d'examiner les conséquences et les éventuelles limites du recours à un exercice exclusivement juridique pour préparer l'élargissement : Dans quelle mesure, en imposant à ceux qui l'utilisent le respect de règles internes à la logique juridique, le droit restreint-il leur capacité d'action ? Quelles conséquences, à plus ou moins long terme, peuvent avoir sur l'adhésion des citoyens de l'Union à l'élargissement, les effets de clôture et de technicisation des débats que produit l'usage du droit ?

A partir de ces observations, on tente de montrer que la question des usages politiques du droit par la Commission fait écho à plusieurs autres thèmes de réflexion sur l'objet communautaire, parmi lesquels celui des conflits de légitimité auxquels se trouvent confrontées les institutions européennes.