

Travail en cours – ne pas faire circuler

« Il faut tuer l'accord ».

Une domination bureaucratique : la non transposition en directive de l'accord-cadre européen relatif à la santé-sécurité des travailleurs du secteur de la coiffure

« Safety and health at work is everyone's concern. It's good for you. It's good for business. »
(Slogan officiel de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail)

Le 26 avril 2012, les « partenaires sociaux européens » du secteur de la coiffure, UNI Europa Hair & Beauty (travailleurs) et Coiffure EU (employeurs), signent l'accord-cadre qu'ils avaient conclu dans le cadre du dialogue social sectoriel européen. Le texte fut signé en grande pompe à Bruxelles en présence du Commissaire à l'emploi et aux affaires sociales de l'époque, d'un représentant de l'OIT, de l'OMS, et de l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail. Cet accord, négocié entre 2009 et 2012, prévoit l'instauration de normes garantissant la santé et la sécurité des travailleurs du secteur de la coiffure, notamment en termes de troubles musculo-squelettiques et d'usages des produits cosmétiques. Pourtant, une année plus tard, dans une Communication du 2 octobre 2013 intitulée « Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) », la Commission européenne annonce qu'elle ne présentera pas l'accord-cadre au Conseil sous la forme d'une proposition de directive. L'accord coiffure a en effet suscité des très fortes réactions et critiques à l'égard de l'Union Européenne, devenant pour certains le symbole d'une Europe trop bureaucratique, pour d'autres un symbole de plus de l'échec de « l'Europe sociale ». Les enjeux de cet accord-cadre, négocié dans le cadre d'une procédure très institutionnalisée (le dialogue social européen), paraissent pourtant de prime abord peu conflictuels : la coiffure est une activité aux enjeux commerciaux plutôt modestes au sein de l'économie européenne et c'est un secteur peu réglementé par le droit de UE. De plus, fait rare dans l'histoire du dialogue social européen, le groupe syndical et le groupe employeur étaient parvenus à s'entendre sur le contenu de l'accord et avaient exprimé la volonté conjointe de le voir transformé en directive européenne. En cela, ils furent soutenus tout au long du processus de négociation par les agents de l'unité en charge du dialogue social à la DG Emploi et Affaires Sociales de la Commission européenne. Malgré cette configuration favorable au succès de l'accord-cadre, les acteurs syndicaux et patronaux de la coiffure, ainsi que les fonctionnaires de la DG Emploi, ont été systématiquement tenus en échec dans leurs activités par d'autres segments de la Commission européenne opposés à l'accord.

A travers ce cas concret, localisé et circonscrit de l'action publique européenne, cet article étudie ce processus de mise en échec de l'administration communautaire par elle-même entre 2011 et 2016, en prenant pour objet la lutte qui s'est déroulée entre différents acteurs autour du contenu de l'accord-cadre et de sa (non) transformation en législation européenne. Le but premier de notre propos n'est pas ici de contribuer aux analyses du dialogue social européen. Ce dernier a retenu l'attention de nombreuses recherches, sur sa genèse¹ et sur les dynamiques de négociation, tant au niveau horizontal² que sectoriel³. En nous inscrivant à la suite des travaux appréhendant l'Europe

1 Didry Claude, « L'émergence du dialogue social en Europe : retour sur une innovation institutionnelle méconnue », *L'Année sociologique*, 2009/2 Vol. 59, p. 417-447.

2 Mias Arnaud, *Le dialogue social européen (1957-2005) : genèse et pratiques d'une institution communautaire*, Thèse de sociologie, CNAM, 2005.

3 Perrin Emmanuelle, *Au cœur du dialogue social sectoriel européen : entre coordination européenne et négociations*

par le prisme de la théorie des champs⁴, il s'agit plutôt de prendre l'« affaire » de l'accord coiffure comme un cas révélateur du fonctionnement pratique du champ de l'Eurocratie. Ces travaux ont en effet pris pour objet les trajectoires, carrières et propriétés détenues par les acteurs eurocrates tout en les situant dans un espace politique commun. Plusieurs ressources sociales légitimes propres à cet espace détenues par les acteurs ont été conceptualisées de manière complémentaire, qu'il s'agisse d'un capital institutionnel⁵, d'un capital bureaucratique⁶, ou d'un capital juridique européen⁷. Partant, il est possible de positionner et d'opposer les acteurs et groupes de l'UE en fonction, notamment, du volume de capitaux inégalement détenus par ces derniers. Pour autant, les conséquences de ces positions et oppositions dans les pratiques et luttes des acteurs ont été encore peu étudiées, en particulier en termes de domination. La domination constitue pourtant un axe de recherche central dans la sociologie, et a fortiori dans la sociologie politique. En outre, tout nous invite à penser les ressorts de la domination dans le champ de l'Eurocratie. En effet, dans les différentes conceptualisations de la domination que donne Max Weber, l'une d'entre elle bien connue est la domination légale-rationnelle, dont la domination bureaucratique constitue l'idéal-type par excellence⁸. Si l'on considère l'UE comme étant avant tout une gigantesque bureaucratie régie par le droit⁹, il nous semble alors opportun de tenter de penser la manière dont se construit et se réalise la domination bureaucratique entre les acteurs du champ de l'Eurocratie.

C'est ce que ce papier se propose de faire en partant du cas des acteurs investis dans l'accord-cadre de la coiffure. Nous souhaitons ainsi montrer comment une domination bureaucratique caractérise la relation entre la Commission européenne et les acteurs du syndicalisme européen dans cette affaire. En combinant l'étude de la domination avec une sociologie des instruments de l'action publique¹⁰ comme outils de la domination bureaucratique, nous montrons comment la domination de la bureaucratie européenne s'exerce certes par le droit européen, mais aussi dans notre cas par le biais d'un autre instrument : les analyses d'impact. En ce sens, la domination bureaucratique s'exerce sur deux dimensions : la première au sens wébérien classique, c'est-à-dire une bureaucratie organisant les relations de domination dans une micro-société européenne, ici la « société civile européenne », société artéfactuelle précisément produite et instituée par l'administration communautaire¹¹, représentée par les « partenaires sociaux » européens ; la seconde consiste en une domination bureaucratique exercée par la bureaucratie européenne sur elle-même, c'est-à-dire par l'instauration de luttes entre des agents dominés et dominants (schématiquement dans notre cas : la DG Emploi et le Secrétariat Général) inégalement dotés en capitaux légitimes de l'institution.

Notre propos s'appuie sur un travail d'enquête reposant sur des matériaux empiriques qualitatifs. En premier lieu, la bibliothèque en ligne CIRCABC de la Commission européenne a été systématiquement exploitée sur la période 2009-2016 en ce qui concerne les documents du dialogue social européen du secteur de la coiffure (ordre du jour, comptes rendus de réunion, déclarations,

nationales : analyses de la mise en œuvre des textes de nouvelle génération, Thèse de Sciences politiques et sociales, UCL, 2014.

4 Georgakakis Didier (dir), *Le champ de l'Eurocratie: une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012.

5 Georgakakis Didier, de Lassalle Marine, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1 n° 166-167, p. 38-53.

6 Laurens Sylvain, *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Agone, Marseille, 2015.

7 Vauchez Antoine, « Une élite d'intermédiaires » Genèse d'un capital juridique européen (1950 - 1970), *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1 n° 166-167, p. 54-65.

8 Weber Max, *La domination*, La Découverte, Paris, 2013

9 Georgakakis Didier, Vauchez Antoine, « Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe », in Siméant Johanna (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS, 2015

10 Lascoumes Pierre *et al.*, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005.

11 Michel Hélène, La « société civile » dans la « gouvernance européenne ». Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique, *Actes de la recherche en sciences sociales* 2007/1 (n° 166-167), p. 30-37.

études). Des documents internes aux organisations syndicales (Confédération Européenne des Syndicats, Institut Syndical Européen, UNI-Europa) sont également mobilisés, en particulier des échanges électroniques et des notes de réunions. Les sources grises produites par la Commission européenne ont également été prises en compte (brochures, communications, matériel juridique). En outre, plusieurs entretiens ont été menés avec les acteurs investis dans les négociations de l'accord-cadre européen (fonctionnaires européens et « partenaires sociaux »). Enfin, une observation ponctuelle d'une réunion de coordination du syndicat Uni-Europa Hair & Beauty et d'une session plénière du Comité de dialogue social de la coiffure a été réalisée.

La démonstration s'articule autour de deux grandes parties. La première revient d'abord sur la genèse de l'accord coiffure et sur les différentes tentatives d'y faire obstacle. Nous montrons ensuite comment cet accord s'est retrouvé pris dans les filets d'un agenda européen néo-libéral en constante progression ces dernières années, à savoir *Better Regulation*. Comprendre les soubassements de cet agenda est en effet essentiel puisque l'instrument d'action publique qu'il promeut, l'analyse d'impact coûts/bénéfices, va cristalliser les luttes bureaucratiques au sein de la Commission européenne. C'est sur l'analyse des mécanismes de domination à l'œuvre au sein de l'institution entre la DG Emploi et le Secrétariat Général que s'achève cette première partie. La seconde partie traite davantage de l'action des « partenaires sociaux » européens, en particulier de la fédération syndicale Uni-Europa. En portant le regard sur le non-recours à la justice européenne par l'organisation, nous mettons en évidence les contraintes structurelles induites par le statut et la position de « partenaire social » sur l'action du syndicalisme européen. Nous terminons en montrant que la domination bureaucratique n'est pourtant pas inéluctable : en construisant un rapport de force avec la Commission européenne, il a en effet été possible pour Uni-Europa de se doter de marges de manœuvre dans la négociation du droit européen.

Tuer l'accord : genèse d'un problème public et luttes bureaucratiques pour sa résolution

L'accord-cadre coiffure et les controverses autour des travailleurs indépendants et des produits cosmétiques

Il s'agit dans un premier temps de revenir rapidement sur les premières négociations (2009-2012) de l'accord-cadre de la coiffure au sein du dialogue social européen, en présentant son déroulement ainsi que les protagonistes en présence. Nous expliquerons ensuite comment l'accord-cadre s'est heurté aux intérêts d'autres groupes sociaux hostiles à sa transposition en directive. Nous identifions ainsi deux premiers types d'enjeux ayant suscité des oppositions : l'inclusion des travailleurs indépendants dans le champ de l'accord-cadre et l'interdiction de certaines substances utilisées dans les produits cosmétiques.

Historiquement, le dialogue social européen de type sectoriel est mis en place progressivement par la Commission européenne au cours des années 1990 avant d'être formalisé en 1998. Le secteur de la coiffure et des soins de beauté n'échappe pas à ce processus et se structure également à cette date. Les enjeux de ce secteur semblent a priori modestes à l'échelle de l'Union : forte de 400000 salons de coiffure et de 1,5 millions de professionnels en Europe, la coiffure ne représente que 0,5%¹² des emplois de l'UE. L'exercice du métier de coiffeur renvoie en outre à des réalités professionnelles très diverses. Concernant l'accès à la profession, dans certains pays le métier de coiffeur est réglementé et qualifié, tandis que dans d'autres il ne l'est pas ou très peu. Quelques grandes tendances ressortent néanmoins : les coiffeurs sont très largement des femmes (80%), plutôt jeunes, avec des rémunérations très moyennes. La structure des salons de coiffure est également variable,

12 Toutes ces données statistiques sont tirées du document suivant : ICF-GHK, *Overview of economic and labour market trends and occupational health and safety issues in the hairdressing sector*, 2014.

même si le faible nombre d'effectifs constitue un dénominateur commun. Le spectre des entreprises va en effet du coiffeur à son compte sans employés (27% d'indépendants en moyenne à l'échelle de l'UE) à de grands salons de coiffures franchisés dépassant le statut de TPE (plus de dix salariés), pour un nombre moyen de cinq travailleurs par salon. Par conséquent, la structure juridique de l'emploi est tout aussi variable : à côté du salariat classique, on trouve de nombreux apprentis, mais aussi et surtout de nombreux travailleurs indépendants, allant de la personne à son compte au « loueur de chaise », c'est-à-dire un indépendant payant un loyer pour occuper un poste de travail en tant que prestataire de service dans un salon de coiffure. Au niveau du dialogue social européen, le secteur est plutôt dynamique : bien que sans valeur contraignante, plusieurs textes sont ainsi produits au cours de la décennie 2000, visant principalement à encadrer la profession par des codes de conduite, charte, lignes directrices, en matière de formation mais aussi de conditions de santé et de sécurité au travail. Pour négocier ces textes, les « partenaires sociaux » sont représentés par Uni-Europa Hair & Beauty (H&B) pour le côté syndical et par Coiffure EU pour le côté patronal. Uni-Europa est un « secteur », c'est-à-dire une sorte de sous-fédération d'Uni-Europa, la fédération européenne des travailleurs du secteur des services, celle-ci étant elle-même une composante régionale de la fédération internationale des services, Uni-Global Union. De l'autre côté, Coiffure EU est une organisation plus autonome, proche du modèle historique des fédérations patronales européennes¹³. Ne possédant ni locaux ou permanents à Bruxelles, son siège fut longtemps hébergé aux Pays-Bas par la fédération nationale membre, pour être transféré en 2015 à Ghent chez l'organisation patronale belge de la coiffure. Typiquement, son président comme son secrétaire général actuels, tous deux flamants, sont eux-mêmes d'anciens coiffeurs¹⁴.

La mise à l'agenda dans le programme de travail du comité de dialogue social de la négociation de l'accord-cadre coiffure, comme souvent dans le cas du dialogue social européen¹⁵, est déclenchée par l'agenda législatif européen. En mars 2007, la Commission européenne annonce ainsi vouloir réviser sa législation en matière de produits cosmétiques, la directive sur le sujet datant en effet de 1976 (directive 76/768/CEE). Patronat et syndicat de la coiffure saisissent alors cette opportunité pour demander à travers la consultation publique lancée par la Commission que soient inclus dans le nouveau texte certaines substances chimiques aux effets cancérigènes utilisées notamment dans les colorations pour cheveux. Les services de l'unité Produits cosmétiques, à l'époque à la DG Entreprise, refusent et leur suggèrent en retour de traiter ce sujet spécifique au sein du dialogue social européen en élaborant un accord-cadre dédié. Les « partenaires sociaux » vont donc formellement entamer la rédaction d'un accord en 2009. Une fois conclu, l'accord est finalement signé le 26 avril 2012 en présence du Commissaire à l'Emploi et aux Affaires sociales de l'époque, Laszlo Andor. « L'accord cadre européen sur la protection de la santé et de la sécurité au travail dans le secteur coiffure » comprend ainsi toute une série de dispositions visant à protéger la santé des coiffeurs. Concernant les produits cosmétiques, l'accord-cadre énonce un principe de substitution concernant plusieurs substances chimiques, notamment un ester de l'acide thioglycolique, très présent dans les teintures pour cheveux et cancérigène pour les professionnels qui y sont exposés au quotidien. Le champ d'application matériel de l'accord régit également l'ergonomie des outils de travail (chaises, ciseaux, sèche-cheveux) afin de prévenir les troubles musculo-squelettiques qui sont fréquents chez les coiffeurs, l'organisation de l'environnement de

13 Laurens Sylvain, Michel Hélène, « Les organisations patronales au niveau européen : développement et institutionnalisation d'une forme de représentation des intérêts patronaux (années 1950-1980), in Fraboulet Danièle, Vernus Pierre (dir.), *Genèse des organisations patronales en Europe (XIXe-XXe siècles)*, PUR, 2012, p.317-330.

14 Venu à l'international par son investissement dans Intercoiffure mondial, une organisation internationale de la mode de la coiffure, son Secrétaire général insiste sur cette qualité : « Moi, je ne suis pas juriste. Je suis coiffeur de formation. J'ai été pendant 37 ans coiffeur, chef d'entreprise, j'ai eu en moyenne environ entre 8 et 10 employés en service, j'ai eu un salon que j'ai hérité de mon père pendant ces 37 ans, ce salon existe maintenant depuis 1933 » (Entretien avec le secrétaire général de Coiffure EU, 2016)

15 Champin Hervé, « Dialogue social européen et innovation : l'exemple du secteur des chemins de fer », *La Revue de l'Ires* 2012/4 (n° 75), p. 143-167.

travail de manière sûre pour ses occupants (sols non-glissants, aération suffisante), ou encore la prévention des allergies (port de gants, utilisation de crèmes pour les mains, pas de bijoux) qui sont nombreuses et responsables d'un fort turn-over dans la profession¹⁶.

Le préambule de l'accord demande ainsi expressément à la Commission européenne de le transformer en proposition de directive au Conseil des ministres¹⁷. Le traité prévoit en effet deux possibilités : soit les « partenaires sociaux » décident de mettre en œuvre l'accord-cadre par « voie autonome », c'est-à-dire en demandant à leurs affiliés de conclure à leur tour des conventions collectives reprenant l'accord, soit syndicat et patronat peuvent demander à la Commission de proposer un instrument législatif au Conseil, qui statue ensuite à la majorité qualifiée sur son adoption ou non. Le traité comporte néanmoins une ambiguïté : la Commission est-elle obligée de présenter une proposition de directive si elle en reçoit la demande, ou bien son monopole d'initiative s'exerce-t-il de manière discrétionnaire ? Jusqu'alors, la Commission européenne avait toujours transformé les accords en proposition de directive quand les « partenaires sociaux » le demandaient. Pourtant, différents groupes estimant leurs intérêts contraires à l'accord-cadre vont s'opposer à sa transformation en proposition de directive. Ces différents intérêts hostiles sont en partie autonomes mais se recoupent aussi parfois, il est donc essentiel de les passer en revue rapidement afin de comprendre la forme qu'a pris le processus de domination bureaucratique au sein de la Commission européenne par la suite. Intimement liée à la genèse de l'accord-cadre, une première proposition provient de l'industrie cosmétique. Cette dernière va en effet manifester une farouche opposition au principe de substitution des substances chimiques contenues dans les colorations. Cette opposition va se manifester selon deux modalités. D'abord, et sans avoir eu accès à son contenu, Cosmetics Europe, la fédération européenne regroupant les industries des produits cosmétiques en Europe, va écrire en avril 2012 une lettre à Coiffure EU pour s'opposer à l'accord-cadre. Si formellement Cosmetics Europe ne dispose d'aucune autorité sur les activités de Coiffure EU, il faut comprendre que la relation entre les industries de la cosmétique et les salons de coiffure est caractérisée par une « domination en vertu d'une configuration d'intérêts¹⁸ », c'est-à-dire une domination de type économique. En effet, le marché européen des produits cosmétiques est dirigé par une poignée d'entreprises (L'Oréal, Unilever, Procter & Gamble) qui à elles seules contrôlent la majorité de la production. Distributeurs privilégiés de ces produits, les salons de coiffure sont ainsi très dépendants de ces grands groupes et leurs marges de manœuvre en termes de politique commerciale est très faible, comme le rapporte le secrétaire général de Coiffure EU :

« L'industrie cosmétique c'est des milliards d'euros. C'est en fait des grandes sociétés qui ont un monopole, qui ont plusieurs grandes marques, et ils divisent le marché et ils sont pas pressés pour changer les formules à cause du profit. Et nous sommes trop petits pour avoir l'influence pour changer. Et donc l'industrie malgré tout, a encore toujours la main et la force de mener le jeu tel qu'ils le veulent. Mais je suis convaincu que ces grands joueurs sur le marché, tôt ou tard, et même peut-être aujourd'hui, font des recherches pour améliorer leurs produits. Mais s'ils ne sont pas sur le marché, tant que c'est de la recherche, ils ne peuvent pas dire on arrête de vendre nos produits. » (Secrétaire général de Coiffure EU, 2016)

16 L'étude de l'Agence européenne pour la santé et de la sécurité au travail recense neuf types de risques : ergonomiques, substances dangereuses, biologiques, physiques, électriques, chutes, coupures, incendies et psychosociaux. Voir : OSHA, *Occupational health and safety in the hairdressing sector*, 2017

17 La coiffure est un domaine avec peu de travailleurs syndiqués et peu d'affiliations d'entreprises à des organisations patronales, bien qu'il existe des variations importantes selon les pays européens. De ce fait, toute mise en œuvre autonome de l'accord aurait une portée très limitée. Voir : EUROFOUND, *Representativeness of the European social partner organisations : personal services sector*, 2009

18 « Tout détenteur d'un monopole, fût-il seulement partiel, qui, en dépit de la concurrence existante, est pour une large part en mesure de « prescrire » les prix à ses adversaires et concurrents d'échange, autrement dit de les contraindre, par son attitude personnelle, à adopter une attitude à sa convenance, sans pour autant leur imposer d'une quelconque façon le « devoir » d'accepter cette domination, est dans une situation analogue. », Weber Max, *La domination*, La Découverte, Paris, 2013, p.46

Cette domination par les intérêts tend d'ailleurs à être formalisée juridiquement dans le cas des salons de coiffure franchisés, c'est-à-dire n'ayant pas le choix de leur gamme de produits. La deuxième modalité de pression s'est ensuite exercée par le biais de l'unité Produits cosmétiques de la DG Santé et Consommateur (unité transférée à la DG GROW en 2014), segment administratif au sein de la Commission traditionnellement proche de l'industrie. Un des administrateurs de l'unité, par ailleurs ancien cadre de L'Oréal, va ainsi faire pression sur les acteurs de la DG Emploi dans le but d'ôter le principe de substitution de l'accord. Ainsi, c'est par ce double moyen de pression, le relais par l'unité Cosmétiques de la Commission et les mises en garde directes à l'égard de Coiffure EU, que l'industrie cosmétique a pu faire valoir son opposition à l'accord-cadre.

La deuxième grande opposition à l'accord est due à la question de l'inclusion des coiffeurs indépendants : les règles de santé et sécurité énoncées doivent-elles également s'appliquer à cette catégorie de travailleurs ? Dans certains pays en effet la part des coiffeurs indépendants est élevée et la non-inclusion de ces derniers induirait une concurrence déloyale par rapport aux salons de coiffure composés de salariés, devant eux respecter les règles de santé et sécurité. Or, dans le droit européen, l'interprétation juridique dominante consiste à dire qu'il n'est a priori pas possible de réglementer les conditions du travail des indépendants (*self-employed*). Les dispositions en matière politique sociale dans le traité concernent en effet les « travailleurs » (*workers*), entendus comme des salariés. Il existe cependant des précédents dans la législation européenne en matière de santé-sécurité : la législation peut couvrir les indépendants s'il est prouvé que leur non-inclusion porterait préjudice à l'objectif de protection de la santé-sécurité des travailleurs salariés se trouvant sur le même lieu de travail. C'est le cas par exemple d'une directive de 1992 (92/57/CEE) concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles. C'est sur cet impératif que vont se baser les membres de l'unité Dialogue social de la DG Emploi pour soutenir l'inclusion des indépendants dans l'accord-cadre. Ceci va déclencher l'ire de deux pays en particulier, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, deux États ayant promu et déréglementé fortement le statut d'indépendant ces dernières années. Il s'agit ainsi d'éviter que l'accord établisse un précédent menant à une généralisation future de l'inclusion des indépendants dans le droit européen. Selon un des acteurs de l'unité Dialogue social interrogé, ces deux gouvernements vont s'appuyer sur l'ambiguïté du droit afin d'exercer une importante pression sur la DG Emploi tout au long de la négociation de l'accord-cadre, principalement au cours de l'année 2011. En janvier 2011 par exemple, ce sont quatre juristes du *Foreign Office* et du *Health and Safety Executive* anglais qui sont reçus en délégation par le directeur général de la DG Emploi., la Représentation Permanente du Royaume-Uni prenant le relais par la suite. Autre exemple, le directeur général du Ministère des affaires sociales néerlandais se rend également à Bruxelles en juin 2011 pour rencontrer le directeur général de la DG Emploi puis écrit une lettre en août 2011 afin de s'opposer à l'accord-cadre.

Produits cosmétiques, travailleurs indépendants, ces deux premiers motifs d'opposition ne vont néanmoins pas empêcher l'accord d'être conclu conformément aux souhaits des « partenaires sociaux » en 2012. En effet, et c'est là l'originalité de cette affaire, syndicat et patronat européens sont relativement autonomes dans leur négociation et les effets d'un lobbying auprès de la hiérarchie de la DG Emploi furent limités, d'autant plus que les fonctionnaires de l'unité Dialogue social souhaitaient voir l'accord réussir. En outre, malgré les pressions de l'industrie cosmétique, Coiffure EU décide de justesse¹⁹ de signer l'accord. Une fois le texte signé, celui-ci ne peut plus être modifié par la Commission européenne lorsqu'elle le transforme en proposition de directive. Les marges de manœuvres pour amender le texte sont donc en théorie nulles. Par conséquent, les détracteurs de l'accord ne vont plus s'attacher à modifier l'accord mais vont s'opposer purement et simplement à sa transformation en directive, en instrumentalisant l'agenda *Better Regulation* et les analyses d'impact.

19 A 8 voix contre 7, les membres de Coiffure EU décidèrent en effet de signer l'accord. A noter que le jour du vote, un des agents de la DG Emploi en charge du comité de dialogue social de la coiffure fut invité à participer à la réunion pour présenter l'accord. Voir : *Report of the meeting of the general assembly of Coiffure EU*, 12/12/2011.

L'accord-cadre coiffure pris dans l'agenda néo-libéral « Better Regulation »

Avant d'expliquer le processus qui a conduit l'accord-cadre de la coiffure à être soumis aux fourches caudines des analyses d'impact, il s'agit de revenir brièvement sur l'histoire des politiques européennes de « meilleure réglementation ». Objet de recherche jusqu'alors peu étudié²⁰, l'agenda *Better Regulation* est initié en 2000 lors du Conseil européen de Lisbonne. Sans en faire ici une histoire détaillée²¹, *Better Regulation* est une composante centrale du paradigme de la compétitivité dans la conduite des politiques publiques européennes. En résumé, il s'agit de porter une attention accrue à la « qualité » de la législation européenne qui doit être au service de l'économie. Consécration de la vieille utopie néo-libérale, la mise en œuvre de cet agenda passe en particulier par la réalisation d'analyses d'impact coûts/bénéfices sur les législations. Si le recours aux analyses d'impact, et plus généralement l'idée d'une prise de décision publique éclairée par la science et l'expertise²², n'est pas une idée neuve dans l'action publique de l'UE, sa systématisation dans le processus législatif est en revanche plus récente. Par un accord interinstitutionnel de 2003 intitulé « Mieux légiférer », la Commission européenne s'engage ainsi à réaliser des analyses d'impact sur tout acte législatif jugé important. En 2010, l'agenda est renommé « *Smart Regulation* » puis en 2012 « *REFIT* » (*Regulatory Fitness – Réglementation affutée*). La Commission Juncker ne déroge pas à la tendance en publiant une nouvelle communication sur *Better Regulation* en 2015. Le point d'orgue de ce processus est atteint en 2016 avec la signature d'un nouvel accord interinstitutionnel, toujours dénommé « Mieux légiférer ». Cet accord entérine la nécessité de réaliser systématiquement des analyses d'impact avant toute proposition législative de la part de la Commission. Si les résultats sont non-concluants, alors la Commission est en principe tenue de retirer sa proposition législative.

La méthodologie retenue dans les analyses d'impact est également progressivement standardisée : il s'agit de la méthode des coûts standards, développée aux Pays-Bas, pays européen pionnier en la matière. Comme tout outil de la « gouvernance européenne », celui-ci n'est pas neutre²³ tant il entraîne une vision particulière du rôle de l'action publique. La méthode des coûts standards part en effet du postulat plus ou moins explicite que toute norme publique est susceptible de constituer une « charge administrative », c'est-à-dire un coût, pour les entreprises. En conséquence, l'analyse d'une législation ne doit être réalisée qu'à l'aune d'une évaluation coûts/bénéfices de ses potentielles conséquences sur l'économie. Pour garantir le respect de cette méthodologie, la Commission met en place en 2006 un *Impact Assessment Board* (Comité des analyses d'impacts), chargé de vérifier que les analyses d'impact produites par les fonctionnaires européens sont conformes aux lignes directrices énoncées par la Commission en la matière en 2009 (actualisées en 2015). Composé de hauts fonctionnaires européens, le comité est soutenu dans son fonctionnement par le Secrétariat Général de la Commission. En 2015, le comité est transformé en *Regulatory Scrutiny Board* (RSB). Autrement dit, tant que le feu vert méthodologique n'est pas donné par ces comités, aucune analyse d'impact ne peut être publiée par la Commission et le processus législatif est bloqué.

20 Radaelli Claudio, « Towards Better Research on Better Regulation », Paper Delivered to the Advanced Colloquium on Better Regulation, University of Exeter, 25-26 January 2007.

21 Pour sa genèse et diffusion en Europe : Hadjiisky Magdalena, « La *Better Regulation* entre coordination européenne et relations triangulaires : OCDE, Etats Membres et Union Européenne », *Revue Française d'administration publique*, n°158, 2016, p. 561-576 et Ioannis Lianos, Maksim Karliuk, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *Revue française d'administration publique*, n°149, 2014, p. 5-27.

22 Robert Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 2003/3 n° 11, p. 57-78.

23 Pour une critique de la méthodologie de la méthode des coûts standards : Vogel Laurent, Van den Abeele Eric, *Better Regulation : perspectives critiques*, Institut Syndical Européen, 2010

Cette montée en puissance de l'agenda *Better Regulation* et des analyses d'impact dans le fonctionnement de l'UE constitue ainsi une véritable fenêtre d'opportunité politique pour les opposants à l'accord-cadre, en particulier pour les gouvernements néerlandais et anglais qui sont alors en première ligne pour promouvoir *Better Regulation*. Comme mentionné plus haut, les Pays-Bas sont en effet le premier pays de l'UE à avoir systématisé le recours aux analyses d'impact en développant la méthode des coûts standards et en créant une agence publique dédiée (ACTAL, *The Dutch Advisory Board on Regulatory Burden*) dès l'année 2000. De la même manière, le Royaume-Uni est engagé depuis plusieurs années dans une intense révision de sa législation relative à la santé-sécurité au travail, au motif que celle-ci serait devenue trop coûteuse pour les entreprises. En mars 2011, le *Department for Work and Pensions* mandate ainsi un groupe d'expert pour un passage en revue exhaustif de la législation anglaise en la matière. Le rapport, remis en novembre 2011, pointe du doigt le rôle des normes européennes dans ce domaine. Il recommande ainsi aux autorités de soutenir fortement l'agenda *Better Regulation* et les analyses d'impact, y compris en ce qui concerne les accords-cadres négociés dans le cadre du dialogue social²⁴. C'est dire si le gouvernement anglais va suivre cette recommandation au pied de la lettre. Dès le mois de septembre 2011, les agents de l'unité dialogue social expliquent ainsi aux « partenaires sociaux » l'intention de la Commission d'entreprendre une analyse coûts/bénéfices de l'accord suite à la pression des conservateurs anglais : « To support its assessment of the agreement and an eventual decision to make a proposal to Council, the Commission needed more information and data. The Commission will therefore launch a cost-benefit analysis of the agreement. Over the summer months the Commission had received additional critical letters from UK organisations²⁵ ». En outre, conjointement avec les Pays-Bas, les deux gouvernements vont mettre sur pied une coalition de dix États opposés à l'accord-cadre (Allemagne, Croatie, Estonie, Finlande, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède). Cette coalition gouvernementale va se matérialiser sous la forme d'une lettre envoyée au Commissaire Andor, datée du 25 octobre 2012, lui demandant de ne pas transmettre l'accord-cadre au Conseil sous forme d'une directive et plus généralement de soumettre tout accord issu du dialogue social aux analyses d'impact. Dans le double contexte de la menace d'un « Brexit » annoncé par David Cameron en janvier 2013 en cas de victoire des conservateurs aux élections de 2015 et d'une forte campagne médiatique des tabloïds anglais critiquant l'accord-cadre²⁶ à la même période, cette lettre fit son effet. Ainsi, le Commissaire Laszlo Andor dans une lettre datée du 30 janvier 2013 adressée à Uni-Europa H&B et Coiffure EU indique à ces derniers (nous soulignons) :

« The Commission is conducting a *comprehensive assessment* of the agreement in order to take a *fully informed decision* on your organisations' joint request for its implementation through the adoption of EU legislation. In line with standard practice concerning such proposals under Article 155 TFEU and *taking the Smart Regulation Agenda into account*, that assessment will include an analysis of the representativeness of the signatory parties, the legality of the clauses in the agreement in relation to EU law, the relevance of the provisions regarding SMEs, *the cost and benefit of the measures contemplated*, and *the appropriateness of EU action in this field*. I wish to assure you that the Commission will take a decision on the agreement on the basis of an impartial assessment. »

24 « I recommend the Government works with the Commission to introduce greater clarity and raise awareness around social partner agreements, and to ensure that Impact Assessments are produced for agreements before they are adopted. », Ragner E. Löfstedt, *Reclaiming health and safety for all: an independent review of health and safety legislation*, 2011, p.66.

25 Sectoral Social Dialogue Committee of the Hairdressing Sector, *Minutes of the steering group*, 13/09/2012.

26 Voir par exemple l'article pionnier du *Sun* qui le 9 avril 2012 titrait « Hair Hitlers », dénonçant la volonté de l'UE d'empêcher les coiffeuses de porter des talons aiguilles, bien que l'accord-cadre ne fasse pas mention d'une telle disposition. Voir également l'article du *Dailymail* (« High heels to be cut down to size under new EU proposals », 10/04/2012) avec un cadrage similaire, mais aussi la presse généraliste, avec le *Financial Times* (« European Commission chief Barroso aims to cut the red tape », 02/10/13) ou encore *The Times* (« EU's red tape trimming starts with hairdressers », 03/10/2013).

Si l'évaluation de la représentativité des signataires d'un accord-cadre, sa prise en compte des PME et sa légalité sont des critères établis par la Commission depuis l'institutionnalisation du dialogue social européen en 1993, c'est en revanche la première fois qu'une analyse d'impact coûts/bénéfices est introduite comme prérequis à toute proposition législative. Cette nouvelle manière d'appréhender le dialogue social ne se fait pourtant pas sans frictions au sein de la Commission européenne. Les agents de la DG Emploi vont ainsi se retrouver pris dans une lutte avec les agents du Secrétariat Général qui vont mobiliser les analyses d'impact comme un instrument d'exercice de leur domination bureaucratique.

La DG Emploi vs le Secrétariat Général : les analyses d'impact coûts/bénéfices comme instrument de la domination bureaucratique

L'étude d'impact débute à l'automne 2012 au sein de la Commission européenne. Formellement, c'est l'unité Dialogue social qui est responsable de sa conduite. Comme c'est souvent le cas en la matière, les fonctionnaires européens délèguent une partie de cette étude à un cabinet de consultants externe. C'est le cabinet ICF-GHK Consulting qui est retenu dans le cadre d'un appel d'offre restreint. Sans être parvenu à consulter le contenu de ce contrat, le choix de ce cabinet n'est pas neutre. Premièrement, depuis plusieurs années, GHK-ICF Consulting est lié à la DG Emploi par des contrats cadres de plusieurs centaines de milliers d'euros afin de fournir rapports, études et expertise. La chercheur retenue pour conduire cette étude est ainsi une habituée des contrats d'expertise pour la DG Emploi. Détentrice d'un doctorat en Politique sociale européenne et de relations industrielles de l'Université d'Édimbourg, celle-ci a en effet réalisé plusieurs analyses d'impact, notamment sur la révision de la directive Temps de travail ou Comité d'entreprise européen. Surtout, la consultante était parfaitement au fait des enjeux de l'accord-cadre coiffure puisque c'est elle qui déjà avait été mandatée en 2011 pour conduire une étude sur les effets différenciés de l'inclusion des travailleurs indépendants dans le champ d'application de l'accord. Cette première étude peut être analysée comme une tentative des membres de l'unité Dialogue social d'externaliser les pressions gouvernementales pesant sur la question des indépendants. En mandatant un cabinet externe, il est ainsi possible de se parer des vertus d'autorité d'une expertise neutre et extérieure : « This first study served basically to lay the ground for a solution for that question [the self-employed], in order that the employers could be convinced to narrow the scope with respect to the self-employed » (Agent à l'unité Dialogue social, 2016).

Cette stratégie de légitimation par l'« expertise mandatée²⁷ » semble avoir fonctionné puisque l'étude recommandait effectivement l'inclusion des indépendants. De ce fait, c'est une tentative similaire qui est à l'œuvre à la fin de l'année 2012 lorsque l'analyse d'impact est à nouveau confiée au même cabinet. Pour autant, cette stratégie ne fonctionne pas une deuxième fois. En effet, avec la montée en puissance de *Better Regulation*, le processus interne à la Commission visant à approuver les analyses d'impact s'est entre temps considérablement durci. Pour expliquer brièvement ce processus, lorsqu'une étude externe est commandée puis réalisée, celle-ci est discutée dans un groupe inter-services. L'unité cheffe de file de l'analyse d'impact élabore alors un rapport à partir des résultats de l'étude. Ce rapport est ensuite passé au crible des commentaires et modifications des autres services présents dans le groupe inter-service. Lorsque le rapport est achevé, il est soumis à l'*Impact Assessment Board* (désormais *Regulatory Scrutiny Board*), rattaché au Secrétariat Général, qui évalue la qualité de la méthodologie employée. En cas d'avis négatif, l'unité doit recommencer l'analyse d'impact. En cas d'avis positif, le rapport est alors rendu public en étant transformé en *Staff Working Document* venant justifier la pertinence ou non d'une proposition législative de la part de la Commission européenne. En pratique, ce processus est largement opaque puisque tenu secret par les

27 Castel Robert, « L'expert mandaté et l'expert instituant », *Actes du colloque Situation d'expertise et socialisation des savoirs*, CRESAL, Saint-Étienne, 1985, p. 81-92

services de la Commission européenne. Les discussions à l'œuvre dans le groupe inter-service ne s'apparentent pas à une pure confrontation de points de vue experts. Au contraire, sous couvert de controverses scientifiques et méthodologiques, certains services de la Commission européenne (se faisant parfois relais de groupes d'intérêts) cherchent parfois à prendre pour prétexte l'analyse d'impact pour modifier le contenu d'une proposition législative ou tout simplement la retoquer. C'est bien ce qu'il s'est passé dans le cas de l'accord coiffure. Jamais rendue publique malgré les nombreuses demandes des « partenaires sociaux », l'analyse a donné lieu à des luttes administratives très fortes au sein de la Commission : « Moi je n'avais pas anticipé qu'il y aurait une telle violence vraiment, je n'avais pas anticipé. Je savais que le combat serait dur, mais je pensais pas que ce serait à ce point » (Administrateur à l'unité Dialogue social, 2016).

Dans le groupe inter-service, les unités suivantes étaient représentées : l'unité Produits cosmétiques de la DG SANCO, quatre unités de la DG Emploi (« Évaluations et analyses d'impact », « Santé-sécurité au travail », « Droit du Travail » et « Dialogue social ») ainsi que deux unités du Secrétariat Général (« Coordination des politiques – Emploi, Éducation, Affaires sociales » et « Analyse d'impact », cette dernière unité assurant le secrétariat de l'*Impact Assessment Board*). Dans ce groupe inter-service ainsi composé, l'unité Dialogue social s'est retrouvée isolée et entourée de services hostiles à l'accord-cadre. D'abord, l'unité Produits cosmétiques, pour les raisons développées plus haut, se faisait le relais des intérêts de l'industrie des cosmétiques. Ensuite, l'unité Dialogue social était en concurrence avec les autres unités de la DG Emploi même, en particulier l'unité Santé-sécurité. Cette unité, longtemps une Direction importante en charge d'une thématique législative majeure dans les années 1990, a connu une dévalorisation importante ces dernières années au sein de la Commission, tant en termes d'effectifs (passée d'une direction à une simple unité) qu'au niveau de l'activité législative²⁸. Conséquence de ce déclassement, les agents de cette unité voient d'un mauvais œil le développement de la thématique santé-sécurité au sein de l'unité Dialogue social, perçue comme une concurrence directe et un empiètement sur leurs prérogatives amoindries. La première reproche ainsi à son homologue la rupture avec l'approche traditionnellement transversale en santé-sécurité au travail que représentent les accords-cadres du dialogue social sectoriel. Qualifiée en retour de « traîtres » par les agents de l'unité dialogue social interrogés, ceux-ci soulignent en effet le manque de soutien de leurs collègues de l'unité Santé-sécurité au sein du groupe inter-service. Néanmoins, l'opposition principale à l'accord coiffure est venue de la part des membres du Secrétariat Général. Pour l'administrateur de l'unité Dialogue social ayant suivi le dossier, ceux-ci avaient pour « mandat de tuer et de faire tout ce qu'il pouvait pour tuer » l'accord-cadre :

« L'étude de [la consultante de GHK] a été sabotée avec une pression terrible, lors d'une réunion de discussion normalement technique de l'étude coûts/bénéfices, je me souviens d'une réunion où je suis arrivé au Secrétariat Général, j'avais quatre chef d'unité en face de moi ! C'était du jamais vu ! Formulant les choses de façon apparemment technique, mais tous disant « il faut tuer ». Et n'appréciant pas que le simple fait qu'ils soient venus à quatre ne suffise pas à me faire plier. C'était réellement... totalement disproportionné. » (Administrateur à l'unité Dialogue social, 2016)

Sans connaître les détails de la controverse autour de l'étude coûts/bénéfices de l'accord, nous pouvons néanmoins faire l'analyse suivante : les analyses d'impact, en tant qu'instrument légitime de l'action publique européenne, institutionnalisent un certain rapport de domination qui est favorable aux acteurs liés à la réalisation de l'agenda *Better Regulation*. En effet, dans la démonstration de la pertinence économique d'une législation, cet instrument induit une charge de la preuve qui repose toujours sur les agents en charge d'élaborer cette législation. L'unité Dialogue social n'échappe pas à cette règle : c'est à eux de prouver au Secrétariat Général et à l'*Impact Assessment Board* que

²⁸ Guigner Sébastien, « L'odyssée de l'administration européenne de la santé : la quête d'un leadership », *Politique européenne* 2003/3 (n° 11), p. 31-56.

réglementer les conditions de travail des coiffeurs est bénéfique pour l'économie. Or, il semble particulièrement ardu de réaliser ce calcul à l'échelle de 28 États membres pour près de 1,5 millions de professionnels, tant les situations sont diverses (en termes de statut juridique du travailleur, de taille de salon, de réglementation de la profession, des législations nationales sur la santé-sécurité...). Dès lors, sous couvert d'une analyse scientifique, présentée comme rationnelle et objective, de l'action publique, il fut par conséquent facile pour les détracteurs de l'accord de refuser toute proposition de directive au nom des faiblesses méthodologiques de l'analyse d'impact. C'est ce qu'explique un administrateur de l'unité Dialogue social :

« La plupart des études d'impact peuvent être critiquées, la faiblesse la plus évidente étant que leurs analyses des dimensions « sociales » et « environnementales » sont souvent lacunaires voire inexistantes « faute de données ». Bien entendu, dès lors qu'il y a une volonté ou un consensus politique suffisant pour soutenir une intervention, ces faiblesses seront reconnues mais « excusées » par la rareté des données [...] ; a contrario, en l'absence de volonté ou de consensus politique, ces faiblesses peuvent être mises en exergue pour recommander l'inaction faute de démonstration probante de la nécessité, de l'efficacité et de la proportionnalité d'une intervention ; c'est cela qui s'est passé avec l'exercice IA [Impact Assessment] de l'accord coiffure. [...] Même si l'équipe de recherche en charge de l'étude a cherché à tirer parti au mieux des informations existantes, il était très aisé de faire état de doutes « méthodologiques » sur presque chaque page du rapport pour invalider tout simplement le principe même d'une action dans ce domaine. » (Correspondance avec un administrateur à l'unité Dialogue social, 2017)

Dès lors qu'une négociation présentée comme experte est en réalité sous-tendue par des intérêts politiques, c'est en regardant du côté des capitaux détenus par chacun des acteurs en présence qu'il est possible d'expliquer l'issue de la lutte autour de l'analyse d'impact. Si l'on considère en effet cette issue comme « l'objectivation provisoire d'un état du rapport de force structurel entre les différents agents ou institutions intéressés²⁹ », il faut examiner la légitimité dont les acteurs en lutte disposent. Dans cette perspective, le déséquilibre est patent. D'une manière générale, la DG Emploi est une direction générale peu légitime au sein de la Commission européenne, marquée par des acteurs au profil singulier au regard des autres services³⁰. En outre, si l'on considère les fondements du « capital institutionnel³¹ » au sein de la Commission, force est de constater que les acteurs de l'unité Dialogue social en sont très peu pourvus. Concernant les deux acteurs principaux impliqués dans le dossier, tous deux sont diplômés en sciences sociales. Pour l'agent en charge du comité coiffure, recruté en 2009, il s'agit du premier poste à la Commission. A l'inverse, l'administrateur est beaucoup plus expérimenté. Français, celui-ci est sociologue de formation et chercheur CNRS de métier. Membre des groupes de travail du Commissariat Général au Plan et proche des réseaux de Michel Rocard dans les années 1980, il entre à la DG Emploi à la fin de la décennie comme expert national détaché. Titularisé au cours des années 1990, il devient administrateur et occupe des fonctions de direction dans plusieurs unités de la DG Emploi au sein de laquelle il effectue la totalité de sa carrière. Sans être dépourvu de compétences techniques, notamment en droit, le capital institutionnel dont il dispose est avant tout fondé sur un « capital bureaucratique d'expérience³² », ce qui fait de lui un fin connaisseur des arcanes de la DG Emploi et des dossiers liés aux politiques sociales. Ce type de ressources a cependant une valeur moindre quand il s'agit de se confronter à des acteurs issus des services spécialistes des analyses d'impact du Secrétariat Général. Parmi les agents identifiés, leurs propriétés sociales sont en effet bien plus conformes à la structure légitime du capital de l'institution : passage par des cabinets de Commissaire, diplômes en économie ou en droit, lieux de formation prestigieux (Oxford, Solvay Business School, Community of European

29 Bourdieu Pierre, Christin Rosine, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la 'politique du logement' », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 81-82, mars 1990, p.66

30 Robert Cécile, « L'impossible 'modèle social européen' », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1 n° 166-167, p. 94-109.

31 Georgakakis Didier, de Lassalle Marine, *art. cit.*

32 Bourdieu Pierre, Christin Rosine, *art. cit.*

Management Schools). En outre, certains des acteurs du Secrétariat Général en présence comptent parmi les pionniers de l'usage des analyses d'impact au sein de la Commission européenne, avec de longues expériences au sein du Secrétariat Général ou à la DG Entreprise, voire pour une des administratrices de l'unité Analyse d'impact la participation à des groupes de travail de l'OCDE sur le sujet dès le début des années 2000. Enfin, ces derniers disposent d'un avantage décisif : ce sont les fonctionnaires de l'unité Analyse d'impact du Secrétariat général qui rédigent les pré-rapports de l'*Impact Assessment Board*.

Partant, additionnée à la configuration structurellement déséquilibrée induite par l'analyse d'impact comme instrument, cette asymétrie dans la détention des capitaux rend la tâche difficile pour les acteurs de l'unité Dialogue social en lutte avec leurs homologues, qu'ils perçoivent et qualifient – d'une manière révélatrice de leur illégitimité relative au sein de l'institution – d'« apparatchiks ». Il en résulte que le dossier se retrouve complètement bloqué au stade de la négociation inter-service : l'analyse d'impact, condition *sine qua non* de la proposition de directive, n'est ni approuvée, ni publiée. Un premier coup de grâce est ainsi porté à l'accord par la Commission dans sa Communication du 2 octobre 2013 sur les résultats du programme REFIT (Réglementation affûtée et performante) : dans la partie « retraits et abrogations », la Commission européenne annonce au détour d'une simple note de bas de page qu'elle va « poursuivre son évaluation de l'accord conclu entre les partenaires sociaux sur la protection de la santé et la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure. La Commission ne présentera pas de proposition concernant la mise en œuvre législation de l'accord au cours du présent mandat ». Dans les versions préliminaires de la Communication, le texte prévoyait l'abandon définitif de toute proposition de directive. Ce sont les agents de l'unité de Dialogue social qui au prix d'une négociation intense avec le Secrétariat Général parviennent à transformer ce retrait en note de bas de page reportant la décision d'une proposition au prochain mandat de la Commission. Ce sursis se paye néanmoins au profit fort : lors de son audition du 7 octobre 2014 par le Parlement européen pour sa nomination comme premier Vice-Président en charge de *Better Regulation*, le néerlandais Frans Timmermans n'hésite pas en effet à prendre position sur l'accord coiffure en critiquant fortement la nécessité d'une action de l'UE dans ce domaine. Par la suite, le nouveau Vice-Président de la Commission et ses services vont joindre l'acte à la parole. Si, dans le cas de l'accord coiffure, l'introduction d'une analyse coûts/bénéfices était une innovation institutionnelle *ad hoc* jamais vue dans l'histoire du dialogue social, cette innovation va être institutionnalisée dans les méthodes de travail de la Commission européenne. De façon à prévenir tout accord-cadre jugé indésirable dans le futur, les nouvelles lignes directrices de *Better Regulation* publiées par la Commission européenne le 19 mai 2015 énoncent ainsi l'obligation de conduire des analyses d'impact sur tout accord issu du dialogue social. Cette codification du résultat de la lutte à propos de l'opportunité des analyses d'impact coûts/bénéfices sur les accords-cadres dans les méthodes de travail de la Commission permet de faire « l'économie de la réaffirmation continue des rapports de force par l'usage déclaré de la force³³ ». En d'autres termes, il s'agit bien d'une objectivation d'une relation dominant-dominé entre services de la Commission qui est opérée par l'institutionnalisation des usages de cet instrument de domination bureaucratique que représentent les analyses d'impact.

Ainsi, dans le double contexte de l'opposition de certains États membres et de montée en puissance de l'agenda *Better Regulation*, les analyses d'impact vont servir d'instrument privilégié dans la domination bureaucratique d'un segment administratif de la Commission européenne, le Secrétariat général, contre un autre, les agents de l'unité Dialogue social. Pour autant, la Commission n'est pas une institution imperméable dont les logiques de fonctionnement seraient purement internes. Ainsi, si l'on considère que la légitimité des fonctionnaires dépend aussi de la légitimité des acteurs du

33 Bourdieu Pierre, « Les modes de domination », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 2, n°2-3, 1976. p.125

champ de l'Eurocratie avec lesquels ils sont en capacité de nouer des relations³⁴, alors l'explication de la défaite des agents de l'unité Dialogue social est aussi à aller chercher du côté des contraintes et faiblesses qui pèsent sur les groupes avec lesquels ils ont partie liée, à savoir patronat et syndicats européens.

Usages et non usages droit européen : une domination rationnelle-légale européenne

Des « partenaires » très contraints : le non-recours à la justice par les syndicats

Dans ce processus de lutte interne à la Commission européenne autour de l'analyse d'impact et de la présentation de l'accord-cadre coiffure en proposition de la directive, les « partenaires sociaux » ne restent pas passifs, en particulier du côté syndical chez Uni-Europa. Pour autant, le répertoire d'action déployée par la fédération européenne donne peu d'effets. Après avoir passé en revue rapide les différentes tentatives de faire pression sur la Commission européenne, nous nous concentrerons sur une voie de mobilisation particulière qui révèle les ambiguïtés et les limites à l'action syndicale européenne qu'impose le statut de « partenaire social » : le (non) recours à la justice européenne.

A première vue, Uni-Europa n'est pas dénuée de ressources. Il s'agit en effet d'une des plus importantes fédérations européennes sectorielles, qui peut compter sur des moyens matériels solides bien que très dépendants des financements de l'UE (le registre de transparence indique un total de près d'un million d'euros de subventions par an reçus par la Commission européenne). Organisée autour de dix « secteurs » (Nettoyage & Sécurité, Commerce, Finance, Jeu, Graphique & Emballage, Coiffure, Communication & information, Poste & Logistique, Agences d'intérim, Tourisme, Santé, Sport), la fédération est très bien représentée dans les différents comités du dialogue social sectoriel. Composée d'un secrétariat de quinze permanents, elle peut également compter sur l'appui ponctuel des membres du secrétariat d'Uni-Global Union, basé en Suisse, mais aussi du soutien de la Confédération Européenne des Syndicats (CES) et de l'Institut syndical européen. Les principaux permanents d'Uni-Europa investis dans le dossier coiffure disposent en outre de propriétés et trajectoires ajustées au fonctionnement du champ de l'Eurocratie. On retrouve ainsi trois profils types dans la fédération syndicale européenne. Le premier profil est celui du syndicaliste national venu à l'Europe par le biais d'un militantisme expert. Le Secrétaire régional d'Uni-Europa en est un exemple. Diplômé d'un master en politiques européennes de la London School of Economics, cet allemand d'origine est le fils d'un ancien cadre du DGB. Investi au cours des années 1990 dans les activités européennes du TUC anglais et du DGB comme expert, il devient permanent à Uni-Europa en 1998 et prend la responsabilité du secteur des finances à Uni-Global Union entre 2003 et 2011, avant de devenir finalement le responsable régional d'Uni-Europa. Le second type de profil est celui du militant syndical national, plus ou moins permanent au sein de son organisation. Ce type d'acteur est plutôt intermittent au champ de l'Eurocratie, c'est-à-dire qu'il va traiter d'affaires européennes de manière irrégulière, son activité se limitant souvent à se rendre trois ou quatre fois par an à Bruxelles pour les sessions du dialogue social. Ce profil est typique de la plupart des représentants nationaux siégeant dans la délégation d'Uni-Europa Hair & Beauty. Le troisième type de profil est celui du professionnel de l'Europe venu par la suite au syndicalisme, comme c'est le cas du permanent d'Uni-Europa en charge du secteur de la coiffure. Issu d'une famille franco-grecque, il réalise ses études secondaires au lycée français d'Athènes avant de partir faire ses études au Royaume-Uni, qu'il achève par une année au Collège d'Europe à Bruges suivi d'un master à la London School of Economics en Science politique. Pour cet acteur, l'entrée dans le champ de l'Eurocratie constitue sa première expérience professionnelle en sortie d'étude, d'abord comme *policy officer* contractuel à la DG Emploi puis comme assistant parlementaire d'une députée grecque sociale-démocrate au Parlement européen. La sensibilité sociale qu'il revendique le

34 Laurens Sylvain, *op. cit.*

conduit ensuite à entrer comme permanent chez Uni-Europa en 2012.

La stratégie du procès-verbal

Nous avons observé une réunion préparatoire d'Uni-Europa de la séance plénière du comité de dialogue social de la coiffure en décembre 2016 ainsi qu'à cette séance. A cette période, les « partenaires sociaux » sont toujours dans l'attente d'une réponse de la part de la Commission européenne, suite à une lettre adressée en novembre 2016 demandant les conclusions de la nouvelle analyse d'impact réalisée sur l'accord coiffure. Pour le permanent syndical en charge de la coiffure, l'enjeu de la séance de dialogue social qui se tient le lendemain est d'éviter que la Commission européenne élude cette question en faisant inscrire sur le compte-rendu de réunion la mauvaise volonté de l'institution. L'objectif est formulé ainsi : « we'll don't get a reply but we have to minute this ». Le lendemain, la séance est présidée par le président de Coiffure EU, à côté duquel est assis le président d'Uni-Europa H&B. A la table présidentielle siègent également le permanent syndical d'Uni-Europa, son Secrétaire régional, le Secrétaire général de Coiffure EU et la *policy officer* de l'unité Dialogue social de la Commission européenne en charge du dossier. A gauche de la table, la délégation syndicale fait face à la délégation patronale, qui se trouve à droite. Après plusieurs points de l'ordre du jour passés en revue, le ton monte brusquement après la présentation du programme de travail 2017 de la Commission. Le Secrétaire régional d'Uni-Europa prend en effet la parole pour fustiger ce programme : le triple A social de l'UE promu par Juncker « is simply a joke ». La Commission n'a jamais répondu à la lettre des « partenaires sociaux » et proposer l'accord-cadre au Conseil serait déjà un bon début pour réaliser cette Europe sociale tant vantée. L'agente de la Commission remercie le Secrétaire régional pour ses commentaires en lui promettant de les transmettre à sa hiérarchie, et la réunion reprend son cours comme si de rien était. Plus tard dans la réunion, alors que la formation professionnelle des coiffeurs est à la discussion, le président d'Uni-Europa H&B interrompt les débats pour demander si l'on peut faire remonter le point des conclusions de l'analyse d'impact de l'accord-cadre dans l'ordre du jour, car le Secrétaire régional doit bientôt partir et aimerait intervenir. L'agente de la DG Emploi prend alors la parole : « A ce jour, nous n'avons pas connaissance, et moi non plus, de la réponse qui sera apportée [sur les conclusions de l'analyse d'impact]. J'en suis désolée, je comprends que cette situation peut être insatisfaisante, mais je ne peux pas communiquer davantage sur ce sujet car je n'ai pas de mandat pour le faire. Bien évidemment je suis disponible pour prendre d'autres questions qui ne sont pas dans les courriers et dans la lettre ouverte. Si vous avez des questions additionnelles à me soumettre je prendrai note et les communiquerai à ma hiérarchie. Voila je suis désolée, c'est un contexte très spécifique qui m'oblige à ne pas m'exprimer sur le sujet ». Le permanent syndical d'Uni-Europa lui explique ainsi son incompréhension : « I don't understand why it is difficult to inform us on the contract for the study ». A cela, le Secrétaire Régional renchérit : « I think it is important to have a direct response on this point ». L'agente de l'unité dialogue social s'affole et bredouille, commençant à parler anglais, puis français, après un long silence : « Je suis présente en tant que personne responsable de l'organisation des réunions de ce comité, je ne suis pas ici en tant que représentante de la Commission pour donner un avis sur la manière dont l'accord, comment il sera procédé au niveau de l'accord à la Commission européenne. D'autant plus que dans la mesure où les organisations membres du comité ont saisi par une lettre ouverte les institutions et en particulier le président, je n'ai absolument pas de mandat pour répondre en son nom à ce comité voilà pourquoi je ne peux pas m'exprimer davantage ». Ce à quoi le Secrétaire régional répond, avant de se lever et s'en aller : « Sorry for this, but I mean the answer is clear enough, I think that it is important for the minutes of the committee that the Commission is unable to give to the Committee an answer on the timetable and the methodology at this stage ». Publié quelques semaines plus tard, le PV rapporte ainsi cette intervention : « [The Regional Secretary] concluded that it is very regrettable that the Commission is unable to provide further information on the process of the Impact Assessment or its timing to the Committee at this stage ».

En somme, les permanents de la petite équipe syndicale en charge du dossier coiffure est parfaitement au fait des arcanes et des ficelles des affaires européennes. Non dénuées de ressources propices au jeu politique européen, les difficultés de ces acteurs à mobiliser un registre d'action efficace pour faire réussir l'accord coiffure se trouvent plutôt dans la position d'Uni-Europa dans le champ de l'Eurocratie. Ainsi, le syndicalisme institutionnalisé en « partenaire social européen » entraîne une relation spécifique à l'égard des institutions de l'UE, et en particulier de la Commission européenne. Elle conduit en effet la fédération syndicale européenne à privilégier dans un premier temps des moyens d'action qui sont précisément très institutionnels. De ce fait, le syndicat n'hésite pas à actionner plusieurs leviers procéduraux dans le but de faire avancer le dossier coiffure : déclarations lors des sessions du comité de dialogue social européen, questions parlementaires posées à la Commission, tentative de saisie du médiateur européen, lettres de protestation adressées aux Commissaires, rencontres de haut niveau avec les Commissaires ou leur cabinet, ou encore pression des affiliés nationaux sur leurs gouvernements pour qu'ils agissent au Conseil. Pour autant,

il semble que ces différentes tentatives de pression se soient avérées au mieux inefficaces, au pire contre-productives, comme en témoigne un ancien administrateur de l'unité dialogue social :

« Je leur ai souvent dit aux partenaires sociaux, n'oubliez jamais que quand vous croyez vous plaindre auprès de Barroso ou je ne sais qui, finalement le dossier va être préparé par [mon collègue de l'unité Dialogue social]. Ces idiots-là ont cru utiles de faire une question parlementaire, me mentionnant personnellement [...] où de toutes façons le résultat des opérations c'est que sur un dossier où j'ai été mis en minorité à l'intérieur, je me retrouve moi-même à faire une justification... c'était complètement fou, les gens ne comprennent pas que s'ils engagent certaines procédures, l'institution va se défendre et risque de trouver des arguments pour se défendre qui vont bien au-delà de ce qu'elle aurait mobilisé si elle n'avait pas eu à se défendre. » (Administrateur à l'unité Dialogue social, 2016)

Ainsi, les stratégies déployées par les acteurs syndicaux provoquent une pression accrue sur la DG Emploi, en particulier l'unité Dialogue social pourtant alliée, tout en manquant la cible essentielle : le Secrétariat Général et la lutte au sein du groupe inter-service à propos de l'analyse d'impact. Sur ce sujet, les partenaires sociaux n'ont aucune prise : le processus reste interne et tenu secret, et les relais syndicaux au sein du Secrétariat Général sont absents. Pour autant, les syndicats ne souhaitaient pas en rester là. Lors de la publication de la Communication REFIT en octobre 2013 annonçant en note de bas de page la non présentation de l'accord au Conseil, la fédération syndicale européenne songe immédiatement à la possibilité d'un recours en justice contre la Commission. Cette position est réitérée lors de la séance plénière du comité de dialogue social de décembre 2013. Uni-Europa, conjointement avec Coiffure EU, enclenche finalement la première étape d'un recours en carence contre la Commission par une lettre du 13/10/13 enjoignant formellement (« this invitation to act is made pursuant to Article 265 TFEU ») la Commission à transmettre l'accord-cadre sous la forme d'une directive au Conseil. La Commission dispose alors de deux mois pour répondre avant que tout recours puisse être déposé. En cas de non-réponse ou de réponse insatisfaisante, les « partenaires sociaux » disposent alors d'un délai de deux mois pour faire leur requête à la Cour générale de l'UE. Dans l'histoire du syndicalisme européen, il s'agit de l'action la plus avancée jamais entreprise par une organisation syndicale pour réaliser un recours en justice direct à l'encontre d'une institution de l'UE. Pour autant, cette stratégie judiciaire ne sera pas menée à terme. Le permanent en charge du secteur de la coiffure explique cette décision en ces termes :

« On a décidé, suite aux conseils de cabinets d'avocats ici à Bruxelles, déjà ça aurait été extrêmement onéreux pour la fédération, et d'autre part il n'y avait aucune garantie, la Commission est très bien protégée dans le sens où tu ne peux pas prouver mauvaise administration. C'est à dire, dans le *proportionate impact assessment*, ce n'est pas un instrument juridique, *Better Regulation* c'est une communication qui ne tient personne. [...] Le fait que la Commission annonce par le biais d'une communication [que l'accord ne sera pas présenté], ok c'est peut-être du mauvais civisme, mais ce n'est pas illégal. Après c'est une interprétation, tu prends quatre avocats, tu auras quatre avis différents. Maintenant, nous avons jugé que c'était pas le moment le plus opportun pour entamer cette bataille, parce que nous aurions probablement perdu. [...] Ils se cachent bien, ils se protègent, bon les traités sont aussi là pour protéger les institutions. Ça aurait coûté énormément, et politiquement je ne suis pas sûr que d'une part nous aurions gagné, et peut-être c'était même un mauvais moment, changement de Commission etc, pour partir en justice. » (Permanent à Uni-Europa en charge de la coiffure, 2016)

Plusieurs arguments sont ainsi avancés pour justifier ce non recours à la justice européenne : le temps de la procédure, le coût de la procédure et des arguments juridiques. Cependant, la décision de ne pas aller devant la Cour ne se limite pas à des considérations techniques ou matériels : il nous semble que cette décision dit aussi quelque chose du rapport du syndicalisme européen à l'égard des institutions européennes, en particulier de la Commission, et plus généralement de la place du syndicalisme européen dans l'architecture institutionnelle de l'UE. Dans le cadre du dialogue social européen, l'action syndicale est tant institutionnalisée dans un maillage de procédures et de

dispositions juridiques que prendre le risque de refermer leur interprétation, c'est prendre le risque de mettre en danger l'existence même du statut de « partenaire social ». C'est avec ses termes que l'exprime l'ancienne Secrétaire générale de la Confédération Européenne des Syndicats (CES), par ailleurs ancienne Secrétaire générale d'Uni-Europa), qui avait été impliquée dans la réflexion sur le recours en justice, puisque le dialogue social européen concerne l'ensemble des organisations syndicales européennes :

« Pourquoi est-ce que la CES ne fait pas de recours, parce que c'est complexe procéduralement, ça coûte de l'argent, et aussi il faut dire qu'on est mal équipé dans les traités très souvent. Je veux dire, pour aller à la Cour de justice, il faut pas faire un discours politique devant 10000 syndicalistes hein, il faut se référer aux traités, et les traités sont vagues, trop vagues de mon point de vue sur les questions sociales. Donc aller à la Cour de justice et perdre, c'est encore pire que ne pas y aller. Parce que perdre c'est vraiment se faire mettre les points sur les I. » (Ancienne Secrétaire générale de la CES, 2016)

Ce statut de partenaire social, qui constitue une des raisons d'être historique sur laquelle le syndicalisme européen s'est construit³⁵, apporte au mouvement syndical les moyens de son existence même (par les prérogatives juridiques et politiques qui en découlent, de même que des ressources matérielles) mais le contraint en retour fortement, en l'enfermant dans ce rôle de « partenaire ». Un juriste de l'Institut syndical européen travaillant depuis plus de vingt ans sur les dossiers santé-sécurité au travail, sollicité plusieurs fois par Uni-Europa pour son expertise, rapporte ainsi l'ambivalence du statut de partenaire social :

« C'est un peu l'ambiguïté je dirais du jeu des acteurs du dialogue social, c'était de dire "s'il y a un procès, on risque de perdre", alors je dis pas que les relations de confiance sont très fortes, mais "on risque de perdre ce rapport de confiance au quotidien avec la DG Affaires Sociales". C'est comme sur les lieux de travail, quand quelqu'un est sur place, je sais pas, cette personne se plaint de discrimination salariale, c'est très difficile de faire un procès tant qu'on est dans la boîte, une fois que vous en sortez c'est plus facile, vous faites tous les procès que vous voulez, mais tant que vous êtes dans la boîte même si je suis convaincu que j'ai raison et que je suis convaincu que les juges vont me donner raison, me lancer dans une procédure judiciaire alors que je travaille dans cette boîte, ça va gêner la relation. [...] C'est clair qu'une stratégie judiciaire, c'est aussi une stratégie conflictuelle, ça c'est sûr. Donc c'est clair qu'il y a l'aspect juridique proprement dit, mais il y a l'aspect politique, qui est de dire jusqu'où on va dans le conflit vis-à-vis de la Commission européenne. » (Juriste à l'Institut syndical européen, 2016)

Ainsi, les partenaires sociaux sont « dans la boîte » : « l'éloignement social³⁶ » à l'égard de la Commission européenne est faible et rend difficile la mise en place d'une stratégie conflictuelle susceptible de remettre en question la relation institutionnelle qui unit, pour le meilleur et pour le pire, l'institution aux syndicats. Autrement dit, ces derniers sont pris dans des rapports de travail politique étroits avec l'administration communautaire qu'il leur est difficile de rompre en engageant une procédure judiciaire. Si l'on repart de la définition de M. Weber de la domination, c'est bien une forme de domination bureaucratique qui s'exerce à l'égard des « partenaires sociaux » : certains de leur « bon droit » (l'accord-cadre doit être transmis au Conseil) tout en se sentant juridiquement (le traité nous protège mal) et politiquement (c'est le risque de perdre nos prérogatives de partenaire social) en porte-à-faux, les syndicats dominés font du « contenu de cet ordre » (la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'initiative législative) la « maxime de leur action³⁷ » (nous ne sommes donc pas fondés à contester devant la justice ce pouvoir).

35 Gobin Corinne, *Consultation et concertation sociales à l'échelle de la Communauté économique européenne. Étude des positions et stratégies de la Confédération européenne des syndicats (1958-1991)*, Thèse de doctorat en Science Politique, ULB, 1996

36 Blankenburg Erhard, « La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la Justice », *Droit et Société*, n°28, 1994, p.693

37 « Par « domination », nous entendons donc ici le fait qu'une volonté affirmée (un « ordre ») du ou des

La réécriture de l'accord-cadre : le droit européen en négociation

Cette dernière partie a pour objet le travail de réécriture de l'accord-cadre réalisé par les « partenaires sociaux » en 2015-2016. Il s'agit de montrer que le droit européen, instrument fondamental de la domination bureaucratique, est cependant susceptible d'aménagement. Par la mise en place d'une mobilisation médiatique, Uni-Europa est en effet parvenu à créer des opportunités d'aménagement du droit qui font de l'accord coiffure un droit européen négocié. Au début de l'année 2015, l'accord-cadre est toujours complètement bloqué, tant du côté des gouvernements que du Secrétariat Général de la Commission, politiquement soutenu par le Vice-président Timmermans. La nouvelle Commissaire belge à l'Emploi va en revanche chercher à faire avancer le dossier. Lors d'une rencontre en janvier 2015 entre une délégation d'Uni-Europa et la Commissaire, ceux-ci vont tomber d'accord sur une solution : réviser l'accord-cadre en reformulant certains des éléments les plus litigieux (cosmétiques, indépendants) afin de surmonter les réticences des détracteurs de l'accord :

« Nous pensions qu'il y allait avoir une nouvelle vague contre donc, et parce que nous avions peur, nous ne voulions pas que l'accord tombe à l'eau à cause de ces travailleurs indépendants dans le même lieu de travail, nous partenaires sociaux avons décidé de réviser l'accord, et c'est là que ça devient intéressant, parce que c'est là que la Commission vient et te dit "vous révisez, d'accord, nous acceptons votre souhait de réviser, nous allons vous faciliter cela, on va organiser des réunions pour vous, il y aura de la traduction, etc", et nous on a poussé plus loin, on a dit "on ne veut pas juste des salles de réunion, on veut le Service juridique, avec l'expertise de la Commission, pour faire un texte viable". Ils ont accepté ça, car ils ne peuvent pas tout prendre et rien donner non plus, c'était un peu ça, mais surtout qui dit révision dit nouvel accord. » (Permanent à Uni-Europa en charge de la coiffure, 2016)

Un premier travail de réécriture par Uni-Europa H & B et Coiffure EU est achevé en avril 2015. Comme l'explique le permanent d'Uni-Europa en charge de la coiffure, afin de déminer d'éventuelles critiques futures, les « partenaires sociaux » vont soumettre au Service juridique de la Commission le texte en amont de la signature, afin de vérifier que tout est bien conforme au droit européen. La stratégie est la suivante : si le texte est préalablement approuvé par le Service juridique, il sera plus difficile ensuite d'en contester le bien-fondé lors des nouvelles analyses d'impact qui seront lancées pour évaluer cet accord révisé. Reçue à la fin du mois de juin 2015, l'évaluation juridique se trouve être négative : le Service juridique de la Commission bute toujours sur la question des indépendants et sur le principe de substitution des substances chimiques utilisées dans les produits cosmétiques. Concernant les indépendants, l'argumentation du Service juridique consiste à distinguer les éléments de l'accord pour lesquels les indépendants devraient être couverts, faute de mettre en péril la santé de leurs collègues salariés, des autres éléments non essentiels :

« La bataille avec le service juridique, ça a été jusqu'où on peut demander quelque chose sur les indépendants. Par exemple, les gants, on a réussi à dire que les indépendants, dans le même salon devraient avoir des gants, pourvus par les employeurs. Mais pour les chaussures et les semelles non glissantes, là ils n'ont pas accepté. Tu vois les indépendants on ne peut pas leur demander de ne pas mettre des bijoux, de ne pas mettre des semelles ou des hauts talons. [...] Donc les juristes eux ont dit qu'il n'y avait pas d'effets sur la santé et la sécurité. Donc la couverture des indépendants, c'est seulement là où il y a un effet qui peut être prouvé sur la santé et la sécurité des travailleurs au sein du même salon, ça c'était le champ d'application. » (Permanent à Uni-Europa en charge de la coiffure, 2016)

Concernant les produits cosmétiques, il est encore plus difficile d'argumenter pour les « partenaires

« dominants » cherche à influencer l'action d'autrui (du ou des « dominés ») et l'influence effectivement, dans la mesure où, à un degré significatif d'un point de vue social, cette action se déroule comme si les dominés avaient fait du contenu de cet ordre, en tant que tel, la maxime de leur action (« obéissance ») », Max Weber, *op. cit.*, p.49

sociaux » tant la Commission européenne semble certaine de sa « bonne science » en la matière, comme en témoigne une note administrative à destination des rédacteurs de l'accord (nous soulignons) : « Commission services consider essential that the social partners give a *plausible explanation* for the necessity of the principle of substitution [...]. Moreover, Commission services would very much appreciate to be informed if the social partners have taken steps to get *their fears* on the products mentioned in [the agreement] being translated in *scientifically sound advice* ». La Commission européenne peut en effet se targuer d'une expertise interne en matière de produits cosmétiques : chaque produit cosmétique avant d'être mis sur le marché européen est évalué par le *Scientific Committee on Consumer Safety* de la DG Santé, dans lequel siègent des experts nationaux (universitaires, experts des agences de santé publique ou des ministères) mais aussi des représentants de l'industrie. A cet égard, les substances contenues dans les colorations pour cheveux mises en cause par les « partenaires sociaux » ont été dûment approuvées par ce comité scientifique. Le problème est le suivant : les tests sont réalisés en prenant la perspective du consommateur, et donc d'un usage des produits cosmétiques occasionnel, sans nullement prendre en compte les usages quotidiens et répétés de ces produits par les professionnels de la coiffure, qui à cette intensité sont sources de cancers. Ainsi, même si les « partenaires sociaux » furent en mesure d'opposer une contre-expertise scientifique en la matière (en allant chercher des soutiens du côté des ingénieurs de l'Institut syndical européen et des universitaires l'Académie Européenne de Dermatologie et de Vénéréologie), le droit européen est là pour verrouiller cette contre-expertise : une autorisation européenne de mise sur le marché des colorations existe, un accord-cadre ne peut pas remettre cela en cause sans créer un conflit de droit. En somme, promouvoir le principe de substitution sur certaines substances chimiques demande à la fois une expertise scientifique complexe ainsi qu'une maîtrise des différentes instances et législations de la Commission européenne en la matière, ce qui ne fut pas aisé pour les « partenaires sociaux » jusqu'alors peu familiers du sujet :

« Moi je suis arrivé je te dis nous les partenaires sociaux on n'était même pas au courant qu'il y avait un comité scientifique qui faisait ces autorisations pour mise sur le marché. [...] Donc cette expertise scientifique ne vient clairement pas en un jour, il faut clairement faire des études, il faut s'investir dans ces études, il faut faire des appels d'offre, il faut engager des universitaires. » (Permanent à Uni-Europa en charge de la coiffure, 2016)

Pour tenter de trouver un compromis, plusieurs réunions sont donc organisées entre les « partenaires sociaux » et le service juridique pour examiner point par point les clauses litigieuses de l'accord-cadre à partir de l'automne 2015. A ces réunions assistent également une juriste de l'unité Santé-sécurité et une agente de l'unité Dialogue social de la DG Emploi, ainsi que l'ancien cadre de L'Oréal de l'unité Produits Cosmétiques de la DG Grow. Côté syndical, la CES a également dépêché deux de ses juristes pour soutenir Uni-Europa. Entre la fin de l'année 2015 et le début de l'année 2016, les négociations patinent et aucun compromis n'est trouvé. C'est alors que la publication d'une brochure de la Commission européenne intitulée « *Better Regulation and Transparency* » en octobre 2015 va provoquer la colère des syndicats européens et les conduire à mettre en place une campagne pour le moins originale. La brochure contient ainsi un logo représentant un coiffeur à côté duquel est dessiné une chaussure à talon aiguille. Le logo, surmonté d'une croix rouge, est accompagné de la mention suivante : « *The EU must not be big on small things* ». En réponse, Uni-Europa va lancer une campagne médiatique en mars 2016 intitulée « *Better Regulation – it really isn't* ». La dimension la plus originale de cette campagne est qu'elle ne prend pas seulement place dans les médias ou sur internet. Des affiches vont être placardées dans toutes les stations de métro du quartier européen à Bruxelles (Schuman, Arts-Loi, Maelbeek, Gare du Luxembourg, etc.), c'est-à-dire dans ce qui constitue le cœur même de l'espace public physique de l'Eurocratie. L'« euro-enclave » concentre en effet près de 80000 travailleurs au quotidien, la plupart professionnels de

l'Europe, dans un espace géographique extrêmement restreint³⁸. En haut des affiches, on peut voir J. C. Juncker et F. Timmermans en train de rire avec le commentaire : « La Commission européenne se moque de la santé et de la sécurité des coiffeurs ». Au centre de l'affiche, on trouve des photos de coiffeuses surmontées de mentions du type « Pensez-vous qu'elle a le souffle coupé ? - Elle a plus beaucoup plus de probabilité de souffrir d'asthme – Dites-leur que la santé et la sécurité au travail sont importantes ». D'une certaine façon, c'est la stratégie classique du recours au scandale³⁹, habituellement compliquée à mettre en œuvre tant l'existence d'un « espace public européen » est balbutiante, qui est redécouverte par la fédération syndicale européenne dans la construction d'un rapport de force avec le Service juridique. Cette stratégie semble avoir porté ses fruits :

« Nous avons mis des gros posters avec Juncker et Timmermans qui rigolent et des coiffeuses avec des problèmes de peau, avec "est-ce que tu crois qu'elle rigole" etc. Mais ça, ça a été mis aux gares et aux métros principaux de Bruxelles, c'était du jamais vu. Ça a emmerdé au possible le leadership de la Commission, et du coup ils ont très vite changé de bord, dans le sens où ils ont chargé un hollandais du service juridique de reprendre les négociations. Cette personne [...] dès le premier jour elle est venue en disant "moi je veux une solution, je suis pas con je suis juriste, vous m'expliquez ce que vous voulez, jusqu'où on peut aller, et moi je vais vous dire juridiquement parlant si oui ou non". Et ça, ça a été vraiment un *trigger*, ça a initié une nouvelle phase de négociation, le mec était au taquet, il voulait vraiment aller jusqu'au bout des questions, pas trop de blabla, point par point, qu'est-ce qui est possible qu'est-ce qui n'est pas possible. Avec cette personne, avec beaucoup de négociations certes, nous sommes arrivés à nettoyer le texte, le rendre juridiquement plus compatible. » (Permanent à Uni-Europa en charge de la coiffure, 2016)

Ainsi, la version révisée de l'accord-cadre coiffure, signée en avril 2016, s'apparente à bien des égards à un droit négocié. Les indépendants travaillant dans un salon de coiffure sont finalement couverts pour certaines dispositions précises de sécurité, tandis que le principe de substitution est conservé, même si la principale substance chimique en cause a nominalement disparu du texte. Par droit négocié, nous entendons l'idée que personne n'est dupe du fait que derrière le registre juridique de la négociation ce sont bien des considérations politiques qui prédominent (un des juristes syndicaux nous dit : « c'est un peu la *comedia dell'arte* ce genre de négociations »). L'« autonomie des partenaires sociaux », qui dote théoriquement le patronat et les syndicats européens d'une autonomie dans leur négociation, relève bien du mythe juridique tant la révision de l'accord-cadre est le fruit d'une négociation tripartite au cours de laquelle les agents du Service juridique de la Commission, loin d'apporter une simple expertise neutre, ont pesé directement sur la formulation du texte :

« La décision a d'abord été une décision politique, et après ils ont mobilisé leur service juridique et les différents services impliqués pour essayer de trouver un habillage par rapport à la décision politique qui avait été prise. [...] En termes pratiques, la différence entre l'ancienne formulation et la nouvelle, c'est minime, simplement ça a été rédigé de façon à ce que le service juridique dise "bon allez, dans l'état actuel des choses, on considère que la rédaction n'est pas incompatible avec le droit communautaire". [...] Et du coup la Commission était obligée de dire là vous modifiez, telle phrase devrait sauter ou telle phrase. Mettons, la définition des indépendants, c'est vraiment littéral, ça a été dicté. A un moment donné, il y a quelqu'un de la Commission qui a dit "allez, officiellement c'est vous qui écrivez le texte, mais je vais vous dire quelle définition ne poserait pas problème". Les gens de Uni-Europe et du patronat ont écrit mot par mot ce que la Commission proposait. » (Juriste à l'Institut syndical européen, 2016)

38 Sylvain Laurens *et al.*, « Il faut de tout pour faire un monde clos'. Genèse historique, délimitations matérielles et symboliques du 'quartier européen' à Bruxelles, 1960-2010 », *Actes de la recherche en sciences sociales* 2012/5 (n° 195), p. 78-97.

39 Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêts*, LGDJ, 1998

Better Regulation – It really isn't



*« The EU must not be big on small things »
(Brochure de la Commission)



*Détournement réalisé par Uni-Europa
(<http://www.uni-europa.org>)

The European Commission is mocking hairdressers' health and safety

But she has a **much higher rate** of occupational asthma.

Think she's breathless with laughter?

Tell them job health and safety is a big thing **notbetter.eu**

Better Regulation – it really isn't.

The European Commission is mocking hairdressers' health and safety

But she is **five times more likely** to develop musculoskeletal disorders from her job.

Think she's laughing on the inside?

Tell them job health and safety is a big thing **notbetter.eu**

Better Regulation – it really isn't.

*Affiches placardées dans le métro bruxellois

Le Service juridique de la Commission européenne, gardien en chef de la « gardienne des traités », est ainsi perméable à des jeux de négociation sur le droit européen. Disposant d'un quasi-monopole tant de l'interprétation que de l'écriture légitime du droit européen, cette prérogative n'est malgré tout pas entièrement autonome et se laisse prendre dans des jeux politiques extérieurs à la rationalité pure du droit. D'une certaine manière, la mobilisation syndicale par la campagne médiatique a permis l'ouverture de marges de jeu dans la définition des règles juridiques du jeu⁴⁰. La révision de l'accord-cadre témoigne ainsi que la domination bureaucratique, pourtant instituée juridiquement, n'est pas inéluctable.

Conclusion : vers une domination bureaucratique de type économique-rationnelle ?

Dans une première partie, nous avons montré que l'accord-cadre de la coiffure a été élaboré par Uni-Europa et Coiffure EU dans un contexte où des pressions politiques étaient exercées sur le contenu de l'accord par certains États membres, notamment les Pays-Bas et le Royaume-Uni, sur la question des indépendants. Ces pressions ont été redoublées par l'industrie cosmétique sur le

40 Bourdieu Pierre, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 81-82, mars 1990, p. 86-96.

principe de substitution de certaines substances chimiques énoncé dans l'accord. En définitive, ceux-ci ne sont pas parvenus à peser sur le contenu du texte. Pour contrer l'accord, ces groupes vont donc s'appuyer sur l'agenda *Better Regulation*. De manière à empêcher sa transposition en directive, une lutte s'opère alors entre le Secrétariat Général et les agents de l'unité Dialogue social de la DG Emploi à propos de la validité des conclusions de l'analyse d'impact réalisée sur l'accord. Les acteurs de la DG Emploi, relativement moins dotés en capitaux institutionnels que leurs collègues, sont en outre intrinsèquement désavantagés dans ce conflit par l'instrument que constituent les analyses d'impact coûts/bénéfices, conçus précisément pour empêcher toute législation indésirable d'émerger au nom de critères méthodologiques. Dominés au sein de la Commission, les membres de l'unité Dialogue social le sont d'autant plus qu'une forme d'homologie structurelle à l'échelle du champ de l'Eurocratie s'exerce sur leurs relais extérieurs traditionnels, les « partenaires sociaux européens ». Dans la seconde partie, nous montrons comment ce statut institutionnalisé de « partenaire social » confine les syndicats dans un rapport particulier à l'égard de la Commission européenne, les conduisant à privilégier des moyens d'action très institutionnels. De ce fait, après avoir un temps envisagé d'aller devant la Cour de l'UE, ceux-ci renoncent au recours à la justice européenne. La stratégie judiciaire, perçue comme conflictuelle, comporte en effet le risque de fragiliser définitivement la position des « partenaires sociaux » dans l'architecture institutionnelle de l'UE en cas d'échec. C'est l'intériorisation de cette position et de ce statut particulier qui conduisent ainsi les « partenaires sociaux » à renoncer à l'action judiciaire. Pour autant, la domination bureaucratique n'est pas mécanique. En prenant pour exemple la campagne médiatique d'Uni-Europa, nous avons montré qu'il était possible de se dégager des marges de jeu pour les organisations syndicales européennes, qui rendent possible des négociations dans l'écriture du droit européen.

Au premier semestre de l'année 2017, l'accord-cadre de la coiffure n'est toujours pas transformé en proposition de directive. Suite à sa révision, toutes les analyses d'impact ont en effet été reprises à zéro par la Commission dans un processus toujours non dévoilé aux « partenaires sociaux ». L'affaire de l'accord coiffure, au-delà de ses enjeux particuliers, pose plus largement la question de la rationalité par laquelle s'exerce la domination bureaucratique dans le champ de l'Eurocratie. Si historiquement une rationalité de type légale est au fondement de la construction européenne⁴¹, le droit européen et les juristes semblent désormais moins centraux dans la structure du pouvoir communautaire⁴². A l'inverse, à une rationalité de type légale-rationnelle est substituée, schématiquement, celle des économistes, permettant à la bureaucratie européenne l'exercice d'une forme de domination économique-rationnelle. Bien que cette hypothèse mériterait de plus amples recherches pour être confirmée, la généralisation de *Better Regulation* constitue un exemple prégnant de cette tendance à l'écriture et l'interprétation du droit par la pensée économique, de la règle qui se décide par un calcul coûts/bénéfices. Pour soutenir cette hypothèse, on peut également penser au développement dans l'action publique de l'UE de ce que l'on a nommé le « droit mou » (*soft law*), catégorie bâtarde difficile à saisir, au premier chef par les juristes, qu'il conviendrait peut-être de penser également comme un signe des métamorphoses de la rationalité qui guide le droit européen.

41 Vauchez Antoine, *L'Union par le droit : l'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Presses de Science Po, Paris, 2013

42 Georgakakis Didier, De Lassalle Marine, « Where Have all the Lawyers Gone ? Structure and Transformations of Top European Commission Officials' Legal Training », in Vauchez Antoine, de Witte Bruno (eds), *Lawyering Europe : European Law as a Social Field*, Hart Publishing, 2013, p.137-151