

Le pacte fédéral européen : l'esprit de la constitution

Mario Dehove

Débat Dauphine

Il y a trois lectures du projet de traité constitutionnel qui doivent être évitées. La première est de le comparer aux règles habituelles des constitutions nationales prises comme normes intangibles et absolues de la démocratie et de l'organisation politique. Elle passe à tout coup à côté de l'essentiel de la difficulté que ce traité constitutionnel tente de surmonter : l'absence d'une communauté nationale européenne préalable constituée et la résistance des communautés nationales existantes à la fusion dans un seul peuple. Elle oublie aussi que l'État nation est une forme historique d'organisation politique qui n'est pas indépassable et ce faisant, elle croit penser l'Europe et c'est en fait l'État nation qui la pense. Le terme de constitution, pourtant justifié, dès lors qu'il était associé à celui de traité, l'a malheureusement encouragée.

La seconde mauvaise lecture consiste à regarder le traité constitutionnel comme un ensemble de dispositions juridiques isolées de leur contexte et détachées de toute l'histoire de la construction européenne. Elle est partielle et partiale car elle est inévitablement sélective. Perdant de vue que toutes les dispositions ne se valent pas, qu'elles n'ont pas toutes des forces juridiques et politiques équivalentes, et qu'inévitablement, ces forces politiques et juridiques peuvent varier au cours du temps, elle s'expose à de fausses interprétations ou à des interprétations trop absolues. Si le diable est dans les détails, tous les détails ne cachent pas un diable. Et il n'y a pas d'histoire écrite d'avance dans une constitution, fût-elle la plus parfaite.

La troisième lecture dont il faut se garder consiste à ne la considérer que comme un traité entre les États membres alors qu'elle est tout autant un acte politique à l'égard des États non européens.

Une bonne lecture de la constitution européenne suppose une claire vision du pacte fédéral qui l'inspire, c'est-à-dire de son esprit, et de ses fondements. Pierre angulaire de tous les textes fédéraux, cette notion de pacte fédéral a été renforcée dans le projet de constitution par l'introduction de la charte des droits fondamentaux et par la possibilité laissée à chaque État membre de se retirer de l'Union.

Ce pacte reprend l'héritage du pacte antérieur, lui donne des extensions nouvelles mais lui imprime aussi d'importantes ruptures. Le débat en cours déforme l'héritage, néglige les extensions et inquiète avec les ruptures.

Ce pacte s'inscrit d'abord largement dans la continuité du passé que certains feignent aujourd'hui de découvrir et sur lequel ils veulent aujourd'hui revenir. Ce passé c'est la construction progressive d'un marché sans frontières intérieures et donc l'institution sur ce marché de règles ne favorisant ni ne défavorisant aucun des États membres de l'Union. C'est la politique de la concurrence commune. Ciment et moteur de l'unification cette liberté des échanges est, dès le départ, au cœur de la méthode communautaire. Elle est l'alternative à la méthode d'unification diplomatique discréditée par les échecs répétés auxquels elle a conduit. Libéral ce projet ? Non. Pour deux raisons. La première est que le libéralisme ce n'est pas le

marché en soi, c'est le marché, et en particulier le marché du travail, sans règles et sans politiques macroéconomiques de stabilisation. La seconde est que, dans l'esprit de la construction européenne, qui va bien au-delà de celui d'une organisation commerciale régionale, et qui vise une « union toujours plus étroite », interdire les obstacles aux échanges entre deux États membres, ce n'est pas tout à fait interdire les obstacles aux échanges entre deux pays étrangers. Cela s'apparente davantage, compte tenu du degré et de la perspective d'intégration entre les États membres, à l'interdiction des obstacles aux échanges au sein d'un même territoire national : est-ce libéral de considérer que les échanges entre la Normandie et la Picardie ne doivent pas rencontrer d'obstacles ? Je n'ignore pas que c'est pousser la logique de l'intégration au-delà de son état actuel de développement, mais n'y a-t-il pas là le principe d'une objection majeure et politique à l'accusation qui est faite maintenant à la construction européenne d'être dès le début et dans son essence libérale ? Et si l'on revient sur cette intégration des échanges, comme certains le suggèrent, jusqu'où faudra-t-il revenir en arrière ?

La fidélité du pacte fédéral de la constitution au passé communautaire, c'est aussi un système institutionnel fondé sur le droit et non les rapports de puissance et apte à intégrer dans la négociation entre les intérêts des États membres, au sein du conseil, la délibération sur l'intérêt de l'Union dans son ensemble, défendue par la Commission et le parlement, selon le modèle : la commission propose le conseil dispose et le parlement ratifie. Ce volet politique du pacte, non pas fondé sur des déclarations d'intentions mais sur des engagements économiques, contrôlables et contrôlés, on en retrouve évidemment la transcription juridique dans le projet de constitution actuel, notamment, et paradoxalement, dans ses spécificités les plus discutées : sa longueur, son degré de détail et l'inscription dans le traité des objectifs de politiques au même niveau de constitutionnalité que les règles relatives aux institutions. On reproche notamment à la constitution que ces objectifs ne puissent être modifiés qu'à l'unanimité. Cette objection importante, fondée au regard des règles constitutionnelles nationales, n'est pas totalement recevable dans le cas du pacte européen : les institutions ne se comprennent et ne peuvent s'apprécier que par rapport aux compétences transmises à l'Europe. C'est leur seule légitimité dès lors qu'il n'y a pas de communauté européenne préexistante. A-t-on par ailleurs relevé que la troisième partie porte pour l'essentiel sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres dans chacun des domaines de politique considérés ? Quoi de plus constitutionnel que cette répartition des compétences ? Quelles dénonciations du caractère antidémocratique de l'Union n'aurait-on entendu des opposants à la constitution si ces articles étaient demeurés dans les plis d'une partie explicitée et non soumise à l'approbation des peuples ?

Deuxième caractéristique du pacte inspirant le traité : l'extension de l'intégration. Parce que l'intégration européenne a été conçue dès le début comme un processus progressif, il faut périodiquement prolonger dans les domaines où c'est nécessaire l'intégration des politiques européennes, à cause des conséquences des progrès des échanges transfrontières de toutes sortes induits par l'intégration économique ou à la suite du changement des données géopolitiques. La méthode et l'esprit restent les mêmes : pas d'emportement utopique, pragmatisme et respect des prérogatives nationales, recensement des besoins opérationnels de coopération et élaboration de solutions institutionnelles adaptées. Les progrès inscrits dans le traité sont inégaux selon les domaines mais les avancées sont très fortement sous-estimées dans le débat actuel polarisé sur ce qui a le moins changé, les politiques économiques. Le développement du terrorisme et le 11 septembre aidant, une accélération imprévue, inimaginable il y a seulement 10 ans, de la constitution de l'espace de justice et de police commun est organisée: charte des droits fondamentaux qui unit pour la première fois en

Europe droits civiques et droits sociaux et donne un socle de normes fondamentales communes ; principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice qui lève un des principaux obstacles à la continuité juridique de l'Europe ; abandon de l'outil de la convention internationale, rarement ratifiée, au profit de la loi européenne directement applicable ; reconnaissance de la notion de crime et délit fédéral, transfrontière, et amorce de l'institution d'un procureur européen. Si l'on ajoute à ces progrès la mise en place d'une politique d'immigration commune, on mesure la dynamique d'intégration impulsée par la constitution. Les progrès sont moins marqués, parce que moins liés au développement de l'intégration interne qu'au changement du contexte international, dans le domaine de la sécurité extérieure et de la défense. Le pacte européen reste essentiellement inspiré par l'intergouvernementalisme et demeure bridé par la persistance des identités historiques nationales. Néanmoins l'institutionnalisation d'une force de projection commune susceptible de réaliser des missions de type Kosovo, que l'Europe était incapable de mener seule, la volonté de donner une politique de défense autonome à l'Europe, sans rompre l'alliance atlantique, l'impulsion donnée à l'intégration des industries de défense et notamment à la recherche et développement, la réunification dans une même main, celle du ministre des affaires étrangères, de la diplomatie économique et de la diplomatie politique sont des avancées dont les potentialités sont importantes. Dans ces domaines, l'Europe, à cause de sa mémoire, de ses divisions, et de sa posture militaire pendant la guerre froide, part de très loin. Que ceux qui voudraient aller plus vite songent à l'Irak. Que ceux qui ne veulent pas d'Europe de la défense ou qui acceptent de la mettre en péril pensent au projet américain, démocrates et républicains confondus, de réorganiser le monde sous le principe du rapport de force et de l'hégémonie. Nul européen qui bloquerait ou retarderait cette possibilité ouverte par le traité constitutionnel de construire une politique étrangère de l'Union plus puissante ne serait fondé à le leur reprocher ultérieurement. L'impuissance n'est pas une excuse.

Mais l'esprit de la constitution enregistre aussi des ruptures par rapport au passé. D'abord, pour la première fois dans le pacte fédéral européen est inscrite la nécessité d'un exécutif commun. Sa forme, qui cherche à concilier supranationalité et intergouvernementaux est, là encore, par la force des choses une hybridation de modèles connus : présidence permanente et personnalisée du Conseil européen, Commission plus politisée et resserrée, renforcement du parlement, fédéralisation du processus de décision avec la double majorité et consolidation du mécanisme des coopérations renforcées qui bloque les éventuels comportements d'obstruction de certains États membres et atténue la force de paralysie de l'unanimité. Pour la première fois de son histoire une capacité d'agir est ainsi donnée à une Europe essentiellement productrice de normes depuis sa naissance. Aurait-il été possible d'aller plus avant dans le sens de la fédéralisation ? La pierre d'achoppement était là : il a fallu 15 ans pour arriver à un accord acceptable par tous les gouvernements, une multitude de projets divers, et trois tentatives antérieures ratées. Où sont les projets français alternatifs, hors ceux, cohérents mais simplistes, des souverainistes ?

Mais une autre rupture, par rapport à certaines attentes, notamment françaises, est inscrite dans le traité. C'est celle qui, sinon définitivement au moins pour longtemps, enregistre le renoncement à donner à l'Europe un système social unique et maintient les systèmes de protection sociale et de relations professionnelles sous la responsabilité des États membres. Trop de disparités et trop de différences de conception séparent les systèmes sociaux nationaux pour qu'ils puissent être unifiés. Ces explications ne suffisent pas, cependant, à apaiser les inquiétudes qu'inspire ce système inédit d'articulation de l'économie et du social sur lequel se cristallise la question du caractère intrinsèquement libéral ou non du traité : un grand marché unique européen aux règles de concurrence strictes peut-il coexister

avec des systèmes sociaux nationaux autonomes sans les entraîner dans une spirale régressive ?
Trois observations devraient tempérer ces appréhensions :

- Le projet de constitution actuel protège totalement l'exercice par les États membres de leurs pouvoirs de définition de leur système sociaux, contrairement à ce qu'a pu suggérer les interprétations fausses de la directive Bolkestein (voir les articles III 133, 136, 145, 210 et l'excellent rapport du sénat sur la directive Bolkestein). Il ne peut y avoir d'incursion de l'Union dans ces domaines sous couvert de l'exercice par l'Union d'une autre compétence, telle que la politique de la concurrence ou l'achèvement du marché unique. La constitution, plus que les traités antérieurs, protège les systèmes sociaux nationaux de tout cheval de Troie libéral européen.
- La stratégie de « dumping social » entre des états membres qui consiste à ce qu'un État membre renvoie délibérément sur les autres États membres les problèmes qui lui sont propres est aux antipodes de l'esprit de la construction européenne et au fonctionnement politique de ses institutions. Elle est contraire au pacte fédéral de l'Union. L'histoire, même la plus récente, de l'Union le confirme : l'Europe, au cours de la dernière décennie, n'a pas vu baisser ses dépenses sociales globales ni augmenter ses inégalités interindividuelles après 10 ans de marché unique et de convergence monétaire, 7 ans de monnaie unique et alors que l'intégration économique des pays de l'Est commencée il y a plus de 10 ans est pratiquement achevée. Deux conclusions : un niveau élevé de protection social et d'équipements collectifs n'est pas un handicap dans la compétition économique, même avec les pays émergents ; le modèle européen permet la diversité de capitalismes aux système sociaux contrastés, et c'est pour cette raison qu'il est imité dans d'autres régions du monde. Les institutions européennes et le fonctionnement de l'Union constituent par eux-mêmes une « clause sociale » de fait.
- Le risque est plus grand toutefois que l'absence de politique macro-économique commune exerce des pressions indirectes sur la progression des revenus salariaux, sur lesquels viennent se focaliser toutes les tensions économiques et financières. Cela été le cas dans la période récente. La croissance européenne en a pâtit. Est-ce seulement de la responsabilité de l'Union ? faut-il ne pas tenir compte de toutes les autres causes possibles : mondialisation, crise économique, engouement des gouvernements pour le libéralisme? Et aussi de la responsabilité des gouvernements des États membres qui s'il ont bien mené des politiques keynésiennes nationales, en ont mené de mauvaises et ont refusé comme cela était prévu dans le traité, de les coordonner librement.

Maintenant les compétences entre l'Union et les États membres sont clairement réparties. Aux États membres de fixer dans le domaine du marché unique des règles qui leur permettent de mener les politiques sociales qu'ils souhaitent mener. C'est le pacte fédéral. Aux États membres de contrôler que l'Europe ne sert pas, comme cela a été trop souvent le cas auparavant, de prétexte à l'adoption de politiques de rigueur et de libéralisation qu'ils ne souhaitent pas. La publicité de débats au Conseil est à cet égard une nouvelle garantie très importante. Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen aussi. Qu'en France, comme cela est prévu dans le traité pour l'Union, il y ait périodiquement une table ronde entre les partenaires sociaux et le gouvernement pour examiner dans la clarté les conditions d'équilibre entre les exigences du marché unique et les avancées sociales. Il y a un pacte fédéral nouveau, il faut un pacte national renouvelé. L'Union change, l'État nation ne peut pas rester identique à lui-même.