Construisons l'Europe politique

Robert Joumard

7 janvier 2005, <joumard@inrets.fr>

Le débat sur le projet de traité constitutionnel européen est l'occasion pour nous de réfléchir à l'Europe que nous voulons, en termes de contenu politique comme d'architecture institutionnelle. Au-delà des inflexions que propose le projet de traité, il est frappant de constater que l'expérience de près de cinquante années de vie communautaire n'a guère fait progresser le débat. Ceux qui sont critiques sur la politique actuelle de l'Union européenne, ceux qui refusent le projet de constitution, mais aussi ceux qui en sont partisans tout en proposant de le dépasser au plus vite, ne peuvent se contenter de dénoncer les méfaits de la situation actuelle ou future et s'en remettre aux mobilisations futures. Des perspectives concrètes, des propositions, des objectifs sont indispensables. C'est en les discutant que l'Europe se construit.

Nous proposons ci-dessous quelques éclairages et quelques pistes d'architecture institutionnelle, car un débat proprement européen sur les institutions n'existe guère, à l'instar du débat qui se mène au moins au niveau national sur le contenu politique, même s'il est fort peu européen.

1. L'Union a une histoire, celle de l'espoir de créer les États Unis d'Europe

À la fin de la seconde guerre mondiale, nombreux sont ceux qui ont bien compris combien la juxtaposition en Europe de nations indépendantes était dangereuse et source de conflits meurtriers. L'Europe politique a donc une histoire dont nous héritons, histoire vieille de plus de 50 ans. Les « pères » de l'Europe que furent Robert Schuman, Jean Monet, Alcide de Gasperi ou Konrad Adenauer tentent de réaliser les États Unis d'Europe par étapes successives, en commençant par des « réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait ». Dans l'esprit des promoteurs de ces ententes spécialisées, un certain nombre de communautés devaient être mises en place par étapes successives, faisant toutes une certaine place à la notion de supranationalité. Ensuite, une Communauté politique, comportant parlement et gouvernement européens, devait venir coordonner l'ensemble des hautes autorités spécialisées. Le parlement européen devait être composé de deux assemblées : l'une élue au suffrage universel par les peuples intéressés, l'autre désignée par les divers parlements nationaux.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), éléments majeurs de l'économie de l'époque, entre en vigueur en 1952, mais la Communauté européenne de défense (CED) en 1954, la Communauté européenne des transports en 1953, la Communauté européenne de l'agriculture en 1954, et celle de la santé échouent.

Devant les difficultés que rencontre la réalisation de leur projet, les partisans de l'unification européenne se résignent à en ralentir le rythme. La Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique sont finalement établies par le traité de Rome en 1957 et entrent en vigueur en 1958, associant 6 pays fondateurs : la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. La Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark les rejoignent en 1973, la Grèce en 1981, puis l'Espagne et le

Portugal, la Suède, la Finlande et l'Autriche, et finalement 10 autres pays issus essentiellement de l'Europe de l'Est en 2004.

À ses débuts, la construction européenne avait un rôle planificateur et social, la Haute autorité de la CECA jouant par exemple le rôle d'un État dans son domaine. La CEE avait une dimension sociale et une dimension économique ; mais la dimension sociale sera vite subordonnée au marché et à la libre circulation des capitaux.

L'Europe s'est faite par débordements progressifs (du charbon et de l'acier à l'agriculture, puis aux transports, à l'aménagement du territoire et ainsi de suite). Ce mode de construction a eu son efficacité, mais il n'a pas produit de véritable pouvoir politique intégré. Avec l'Acte unique (1986) et le traité de Maastricht (1992) on est passé du transfert de compétences sectorielles à des abandons de souveraineté nationale très politiques (la monnaie bien sûr, mais aussi la politique régionale ou certaines compétences judiciaires ou policières).

Ce transfert s'est fait dans un cadre intergouvernemental, les gouvernements nationaux contrôlant conjointement ces compétences. Si bien qu'aucune décision, prise à Bruxelles, ne l'a été sans l'assentiment explicite des États membres. Le prix de cette codécision (la perte de souveraineté) s'est payé par la possibilité pour les gouvernements d'agir hors du champ politique national et des contrôles parlementaires traditionnels. C'est ce qu'on appelle le « déficit démocratique de l'Europe ». Les parlements nationaux ont perdu peu à peu de leur pouvoir, alors qu'il n'y a pas eu la moindre avancée de type fédéraliste, de construction des États Unis d'Europe.

2. Une Europe en crise

L'union européenne est aujourd'hui confrontée à une double crise :
- d'une part une crise économique, sociale et environnementale, marquée par un chômage élevé et structurel, l'enrichissement à grande vitesse de certains et la paupérisation d'une part importante de la population, les reculs imposés aux législations sociales et aux services publics, les crises environnementales à répétition, l'effet de serre auquel les Européens contribuent largement,
- d'autre part une crise politique caractérisée par un taux d'abstention de plus en plus élevé aux élections européennes (57 % d'abstention en 2004), le déficit démocratique.

La crise économique est la conséquence des choix ultra-libéraux des gouvernements européens et de la Commission européenne, donnant primauté à la concurrence sur toute autre considération. La politique sociale de l'Union n'existe pas, sa politique environnementale n'est que du replâtrage, le développement durable consistant à parler beaucoup et faire peu, et surtout à ne rien faire qui pourrait modifier le cours ultra-libéral des choses. La politique agricole a toujours été productiviste, chacun peut aujourd'hui en constater les conséquences avec la disparition de nombreux paysans et les problèmes posés sur la qualité alimentaire.

La crise politique est la conséquence directe de la manière dont s'est construite l'Union européenne, entre États européens et non entre peuples. En multipliant les sujets traités lors de négociations entre États, on multiplie aussi les décisions politiques qui ne font plus l'objet d'une formation démocratique de l'opinion. On ne connaît plus les positions qui ont été prises par les différentes parties, les raisons des compromis. Le résultat est opaque, le droit communautaire est obscur.

Une seconde raison de la crise politique est que les États ont perdu une part importante de leur souveraineté réelle, car, sur des questions essentielles et en premier lieu de politique économique, ils ne constituent plus un niveau de pouvoir suffisant, sans que l'Union ait pris le relais.

La conséquence majeure est que les parlements nationaux ont perdu peu à peu de leurs pouvoirs, sans que ces derniers soient nécessairement transférés au Parlement européen.

L'élargissement de l'Union contribue à cette impuissance. Les élargissements successifs avaient été assez lents puisqu'il nous avait fallu successivement seize ans, puis douze ans, puis neuf ans, pour intégrer à chaque fois trois nouveaux membres ; nous avons brutalement accéléré la cadence en intégrant dix nouveaux membres en 2004. Autant les règles actuelles de fonctionnement de l'Union étaient bien adaptées à un nombre réduit d'États membres, autant elles ne le sont pas pour 25. Or rien n'a été fait pour réformer ces règles au cours des neuf ans qui ont précédé le dernier élargissement. Élargir dans ces conditions et arguer de cet élargissement pour justifier n'importe quel traité constitutionnel est plus hypocrite qu'irresponsable. Cela contribue un peu plus à l'euroscepticisme. De plus les élargissements successifs ne sont pas un facteur propice au développement du sentiment d'appartenance des citoyens à l'Union, la démocratie supposant un espace géographique stable.

La question qui se pose est : comment résoudre la double crise de l'Europe ? Deux options sont possibles : la poursuite de la construction intergouvernementale, ou la construction d'un État des peuples européens. L'alternative n'est plus, comme au temps de Maastricht en 1992 entre nations et Europe, mais entre Europe espace économique et État européen.

3. Principes directeurs d'une Europe démocratique

L'Europe que nous défendons se situe dans la ligne des pères fondateurs de l'Europe : une communauté politique européenne démocratique.

Cela signifie des souverainetés nationales réduites au profit d’une souveraineté commune, européenne. Notons toutefois que la souveraineté actuelle des États européens est souvent plus formelle que réelle face aux États-Unis, au Japon et aux multinationales. Le niveau européen devrait permettre de recouvrer une partie de cette souveraineté perdue. Cette souveraineté partagée implique un partage clair des compétences respectives de l'Union et des États membres, voire des régions et des communes, c'est-à-dire des différentes strates du pouvoir collectif. Elle implique aussi que l'Union ne traite que ce pour quoi elle est nécessaire, dans la mesure où c'est plus efficace, et où tout éloignement géographique et démographique du pouvoir affaiblit la démocratie.

Ce transfert de souveraineté n’est justifié et acceptable que si le fonctionnement de l’Union est démocratique. Cela signifie l'indépendance des trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le respect du principe un citoyen - une voix pour l'élection des députés, quitte à prévoir une chambre haute pour la représentation des États, la définition par les citoyens européens de la ligne politique de l'Union, la responsabilité politique de l'exécutif devant le peuple ou ses élus.

Pour cela une constitution est nécessaire, qui édicte le droit du droit. Il faut une constitution qui en soit vraiment une et ressemble à ce que les peuples connaissent pour l'avoir pratiqué dans leur histoire, dans laquelle ils puissent reconnaître des pratiques et un paysage familiers. Cette constitution doit être élaborée, votée et modifiable par le peuple européen. Elle doit pouvoir être lue et comprise par chacun.

Cette communauté politique européenne, dite parfois Europe-puissance, doit à l'évidence être européenne, non pas tant au sens géographique que culturel, politique et social du terme. Le modèle européen, celui qui justifie la construction européenne, c'est un compromis spécifique entre liberté et justice sociale, entre marché et intervention publique, entre citoyenneté civile, politique, sociale et culturelle. Il repose sur des droits collectifs, des biens communs, des services publics, un code du travail, une protection sociale reposant sur la solidarité, la prise

en compte de l'intérêt général. Il doit intégrer le besoin de biens communs publics échappant aux logiques marchandes comme la nature, la culture, le vivant, et la nécessité de l'égalité d'accès à des biens et des services publics performants.

Le fonctionnement de la démocratie demande cependant un espace géographique stable, un espace d'organisation politique et sociale, où le citoyen connaît pour les avoirs vus à l'oeuvre les différentes forces socio-politiques. Alors que la Roumanie et la Bulgarie devraient entrer dans l'Union en 2007, et que le principe de l'adhésion de l'Albanie et des derniers pays de l'ex-Yougoslavie (Croatie, Bosnie, Serbie-Monténegro, Macédoine) est acquis depuis le Conseil européen de juin 2000, la polémique sur l'adhésion de la Turquie est révélatrice de la crise d'identité territoriale dans laquelle se trouve l'Union. C'est l'occasion de s'interroger sur les frontières de l'Union et sur la nature du projet européen. On retiendra comme principe directeur de l'Europe politique la nécessité de frontières géographiques assez stables.

4. Quelles structures du pouvoir ?

La structure du pouvoir devrait être celle de toutes les démocraties européennes :

- Une constitution que se donnent le ou les peuples européens. Les constitutions française, allemande ou suisse par exemple écrivent respectivement que "le peuple français proclame" que le principe de la République est "le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple" (art. 2), que "le peuple allemand s'est donné la présente constitution" (préambule) et que "tout pouvoir émane du peuple" (art. 20-2), ou que "le peuple et les cantons suisses [...] arrêtent la constitution que voici" (préambule). On pourrait donc énoncer que "le peuple et les états européens arrêtent la constitution que voici".

- Une chambre des citoyens, le Parlement, avec redécoupage systématique des circonscriptions électorales afin de respecter au mieux l'égalité des citoyens lors des évolutions démographiques, comme aux États-Unis. Par dérogation à cette règle, chaque État devrait élire au moins un député européen.

- Le Parlement doit avoir le pouvoir d'initiative des lois, le pouvoir de censurer le gouvernement européen à la majorité simple, le pouvoir de voter les lois et le budget (ressources et dépenses). Le transfert de souveraineté et donc de compétences peut s'appuyer en outre sur des dispositions transitoires souples. Par exemple certaines décisions pourraient être prises dans un premier temps à la majorité qualifiée du Parlement européen, puis à la majorité simple. L'essentiel est que ces étapes soient prévues et codifiées dans la constitution européenne.

- Une chambre des États ou des régions. Une chambre des États peut difficilement ne pas respecter l'égalité des États. Mais alors est-il justifié qu'au sein de cette chambre, dans la configuration actuelle de l'Union, les représentants des 7 États comptant seulement 2 % de la population de l'Union soient plus nombreux que ceux issus des 6 États représentant les trois quarts de la population de l'Union ? L'égalité entre États aux populations si peu comparables est difficile à justifier : Malte n'a que 0,394 million d'habitants, l'Allemagne 82,5 millions !

Aussi peut-on soit faire varier le nombre de représentants d'un pays en fonction de sa taille — mais on risque de retrouver les marchandages de Nice sur l'actuelle majorité qualifiée, soit considérer une chambre des régions, à condition que celles-ci soient de taille comparable. C'est le cas pour la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne. Qu'en est-il des autres pays ?

- Le gouvernement a aussi le pouvoir d'initiative législative et est l'exécutif de l'Union.

Un élément du débat porte fréquemment sur l'opposition entre fédération et confédération. La fédération est fondée sur une Constitution adoptée et révisée par les citoyens ; la confédération est fondée sur des traités adoptés et révisés par les États à l'unanimité. Or l'Union européenne actuelle emprunte aux deux systèmes, avec un parlement bicaméral (le Parlement européen et le Conseil) d'essence fédérale, et une construction intergouvernementale (égalité des États membres au sein de la Commission, traités...) d'essence confédérale. S'accrocher aux formules constitutionnelles traditionnelles ne clarifie guère le débat ; il vaut mieux partir des tâches et des besoins de l'Union à construire, des avantages et inconvénients de diverses formules.

La construction intergouvernementale — et donc l'égalité entre États membres, les décisions à l'unanimité — est souvent justifiée par le refus des peuples et notamment des plus petits de se voir imposer des règles par une majorité européenne qui n'aurait pas conquis sa légitimité. Ils y verraient le laminage de leurs spécificités. La dejà longue histoire de l'Europe, la position commune des peuples européens (et non des gouvernements) vis-à-vis de l'Irak, le sentiment européen largement majoritaire qu'indiquent nombre de sondages, nous font penser que cet argument est de plus en plus spécieux et sert essentiellement aux politiciens nationaux des petits et des grands pays à conserver leur pouvoir le plus longtemps possible.

Plus importante est l'attribution des compétences à l'Union, aux États, voire aux régions. Il nous semble cependant que définir les compétences des régions ou des communes est du ressort de la vie politique nationale. Une subsidiarité Union-régions est néanmoins envisageable par un mécanisme analogue à celui qui est proposé dans le projet de traité constitutionnel entre l'Union et les États (art. I-11, protocoles 1 et 2).

On devrait distinguer :

- les compétences exclusives de l'Union, qui peut seule légiférer, les États ne pouvant qu'accompagner les politiques européennes,
- les compétences exclusives des États, qui peuvent seuls légiférer, l'Union ne pouvant qu'accompagner les politiques nationales,
- les compétences partagées entre l'Union et les États où l'action de l'Union a primauté.

Le partage des compétences est extrêmement variable d'une proposition à l'autre : des discussions approfondies sont à l'évidence nécessaires, en toute clarté. Mais le partage doit être clair et simple, contrairement à celui que propose le projet de traité constitutionnel, car il est impératif que chacun sache qui décide de quoi.

Les compétences exclusives de l'Union pourraient être :

- la sécurité intérieure,
- la politique étrangère,
- la politique de défense, au moins à terme,
- la fiscalité des entreprises et de l'épargne,
- la politique sociale, avec harmonisation progressive par le haut des législations nationales. (européenne ou partagée ?)

Les compétences partagées pourraient être :

- les politiques économiques et agricoles,
- l'environnement,
- l'éducation supérieure, (partagée ou nationale ?)
- la santé. (partagée ou nationale ?)

De compétence nationale pourrait être :

- la culture,
- l'éducation primaire et secondaire, (?)
- la fiscalité des revenus,

- la santé (partagée ou nationale ?).

Un dernier point concerne l'homogénéité politique de l'Union : cette structure du pouvoir doit-elle concerner l'ensemble de l'Union (25 membres actuellement) ou une partie seulement ? C'est le débat autour des coopérations renforcées, des coopérations spécialisées, du noyau dur, des premier, deuxième et troisième cercles. Il nous semble que les citoyens des différents États membres ont une expérience de l'Europe extrêmement variable. Ceux issus des six pays fondateurs et de quelques autres ont de quelques décennies à un demi-siècle d'expériences communes, d'échanges et de travail en commun ; d'autres ne participent à l'Union que depuis quelques mois. La volonté de construire une Europe politique en abandonnant l'essentiel des souverainetés nationales au profit d'une souveraineté européenne est aussi inégalement partagée : s'il ne fait pas de doute que cette volonté est majoritaire dans les pays fondateurs, c'est moins certain dans d'autres pays, et notamment chez les États membres les plus récents qui visent essentiellement à atteindre le niveau économique de l'Europe de l'Ouest et qui ne sont sans doute pas prêts à abandonner une souveraineté nationale acquise il y a peu.

La différenciation à l'intérieur de l'Union entre différents niveaux d'intégration sera la seule manière de résoudre cette équation. Le premier cercle ou premier niveau serait l'Europe politique et aurait vocation à accueillir les membres du deuxième cercle. Certains de ceux-ci pourraient participer à un nombre restreint de projets à travers des coopérations d'un nouveau type, avant de s'y intégrer totalement.

Le deuxième cercle aurait plus ou moins les prérogatives de l'Union actuelle, et notamment la politique commerciale expurgée du primat de la concurrence libre et totale.

Un troisième cercle concernerait les pays associés à l'Union, qui pourraient à terme intégrer le deuxième cercle.

5. Comment, à court terme ?

Les étapes nécessaires pour construire cette Europe politique dépendent à l'évidence de l'adoption ou du rejet du projet de traité constitutionnel européen.

L'adoption du projet retarderait sans aucun doute cette construction car qui accepterait de remettre en chantier l'Union alors que l'on viendrait d'en approuver une étape importante, un nouveau traité et une constitution ? Dans ce cas, la stratégie serait à plus long terme avec un renforcement progressif d'une vie publique européenne à travers, par exemple : la création d'une télévision européenne sur le modèle d'Arte, le renforcement du rôle du Parlement en choisissant les commissaires parmi ses membres, en réservant 20 à 40 % des sièges aux listes européennes plutôt que nationales, en tentant des harmonisations fiscales et sociales, fort difficiles car elles exigeront l'unanimité, en harmonisant un tant soit peu les programmes d'éducation.

Une voie complémentaire est de promouvoir des coopérations spécialisées entre États dans le cadre des relations diplomatiques classiques, c'est-à-dire en dehors des mécanismes de l'Union (douane, concurrence et commerce, monnaie). Pour que ces coopérations spécialisées contribuent à la construction de l'Europe politique, il faudrait qu'une coopération renforcée soit tout d'abord tentée et que la coopération soit ouverte à tous les États membres. Deux coopérations de ce type ont été initiées par le passé : l'organisation de la libre circulation des personnes avec l'accord de Schengen en 1985 qui réunissait cinq États avant d'être intégré à l'Union, et la brigade franco-allemande dans le domaine militaire en 1989.

Si le projet de traité constitutionnel est rejeté, nous nous retrouverions dans une situation analogue à celle de la France de 1945, lorsqu'une majorité de Français a repoussé le premier

projet de constitution soumis à référendum ; une deuxième assemblée constituante fut élue et se réunit durant l'été 1946, avant qu'un nouveau projet fut adopté par référendum en octobre 1946, la constitution de la quatrième république. De la même manière, le rejet de la Communauté européenne de défense en 1954 a débouché en 1957 sur le traité de Rome.

Les Européens auront alors toute latitude pour passer d'un projet mal ficelé (ou trop bien ficelé) à un texte de fondation, la fondation d'une communauté politique. Une assemblée constituante pourrait être convoquée, rassemblant les délégués des peuples des seuls États membres qui veulent aller vers une Europe politique. Leur culture et leur histoire constitutionnelles sont assez riches pour qu'ils puissent écrire un nouveau projet, dans la ligne des fondateurs de l'Europe et selon les principes démocratiques traditionnels en Europe que nous avons repris ici.

Cela pourrait, devrait, demander quelques années. Pour nous qui construisons l'Europe depuis cinquante ans, il est temps d'en achever la construction sur de bonnes bases, d'en faire une démocratie. Le plus important n'est pas de gagner deux ou trois ans, mais de lancer cette construction sur des bases claires, de prendre le temps de construire une Europe politique solide, démocratique et efficace.

Sources

Alliès P. : Pourquoi, comment il faut dire non à la constitution européenne ? 28 sept. 2004, 10 p. : http://www.revue-republicaine.org/spip/article.php3?id_article=0172

Balladur E. : Une nouvelle méthode pour l'Europe. Le Monde, 9 déc. 2004, p. 1 et 21.

Fabius L. : Une certaine idée de l'Europe. Plon, 2004, 125 p.

Joumard R. : Il faut lire le projet de constitution européenne. 6 janv. 2005, 20 p. http://institut.fsu.fr/chantiers/europe/traite_constit/joumard.pdf

Lecourieux A. : L'Europe que nous voulons. 20 août 2001, 34 p.

Salesse Y. : L'Europe que nous voulons. Fayard, 1999, 179 p.

Strauss-Kahn D. : Oui, lettre ouverte aux enfants d'Europe. Grasset, 2004, 175 p.