

Le Traité : une première lecture du versant économique

Michel Dévoluy

Les débats sur le traité constitutionnel résultent largement du fait que le texte pose des objectifs généraux suscitant l'adhésion tandis que leurs déclinaisons concrètes dans le domaine économique s'inscrivent dans la doctrine libérale.

La Convention européenne a remis au Conseil européen, en juillet 2003, son projet de traité établissant une constitution pour l'Europe. Les chefs d'États et de gouvernements des États membres de l'Union sont parvenus le 18 juin 2004 à un accord sur un projet définitif qu'ils ont signé solennellement à Rome le 29 octobre 2004. Ce texte est désormais soumis aux procédures de ratifications des 25 États membres.

Le texte final a un volume impressionnant avec 482 pages¹. Son ampleur s'explique par l'ambition de réunir tous les traités actuellement en vigueur afin de les ordonner dans une perspective cohérente². Le projet constitutionnel comprend le corps du Traité avec 448 articles, plus ses 36 Protocoles et ses 2 Annexes. Pour être complet, il faut y ajouter les 50 Déclarations annexées au texte final.

Le traité constitutionnel est composé de quatre parties. La première met en place les principes généraux, les organes et les instruments juridiques. La deuxième reprend la Charte des droits fondamentaux de l'Union « proclamée » à Nice en décembre 2000. La troisième, la plus longue avec 322 articles, présente les politiques et le fonctionnement de l'Union. La quatrième partie concerne, selon l'usage, les Dispositions générales et

finales (révisions, ratifications et entrée en vigueur).

Le texte proposé est-il un traité ou une constitution ? Les réponses juridiques autorisées appartiennent aux spécialistes de droit constitutionnel. Néanmoins, deux observations situent l'ampleur et la complexité des débats sur ce thème.

- Un traité est un accord entre États souverains, chacun conservant son propre ordre juridique. Aujourd'hui, l'Union européenne se situe quelque part entre l'intergouvernemental et le supranational. Elle n'est pas un État, mais elle est déjà une entité souveraine dans plusieurs domaines.
- Une constitution pose des valeurs, elle instaure des institutions mais elle n'entre pas dans les détails. En particulier, ce n'est pas à elle d'opter pour un programme économique particulier. En démocratie, ce choix est légitimé par les votes des citoyens dans le cadre des alternances politiques.

La lecture du volant économique du Traité est une entreprise complexe. D'une part il faut identifier la portée des principes et de l'architecture juridique et, d'autre part, analyser le contenu des articles qui abordent les questions économiques. L'objet de cet article est simplement de présenter quelques aspects généraux sous forme d'une première introduction au Traité.

1. Des objectifs ambitieux suscitant a priori l'adhésion

« L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondée sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

¹ Edition en français des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005. Le texte est disponible sur le site : <http://europa.eu.int>

² Rappelons ici les grandes étapes de la construction économique depuis le traité de Rome de 1957 instituant le marché commun : l'Acte unique (1986) engage la réalisation du marché intérieur unique ; le traité de Maastricht (1992) met sur les rails la monnaie unique ; le traité d'Amsterdam (1997) introduit un volet sur les politiques structurelles de l'emploi ; le traité de Nice (2000) apporte des aménagements institutionnels qui n'ont pas fait l'unanimité.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres. » (Extraits de l'art. I-3)

Comment ne pas adhérer à ces principes généraux ? Tout en se demandant ce que vient faire « la stabilité des prix » dans cette énumération porteuse de valeurs. Ce même article parle aussi d'un marché intérieur « où la concurrence est libre et non faussée ». On peut voir dans cette affirmation l'empreinte d'une vision résolument libérale de l'économie. Mais ce serait, à ce stade du Traité, une remarque trop hâtive et qui demande à être démontrée.

L'Union s'intéresse résolument à la sphère sociale puisqu'elle « reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie » (art. I-48). On retrouve ici le principe du dialogue social européen présent depuis le traité de Maastricht (TCE art.139). Par ailleurs, plusieurs articles de la Charte des droits fondamentaux, reviennent sur les questions sociales. Sous le Titre « Egalité », l'Union interdit toute discrimination (II-81), notamment entre les femmes et les hommes en matière d'emploi, de travail et de rémunération (II-83). Le Titre « Solidarité » pose plusieurs droits sociaux : droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, droit de négociation et d'actions collectives, droit d'accès aux services de placement, protections en cas de licenciement injustifié, conditions de travail justes et équitables, interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail, sécurité sociale et aide sociale. Ces principes généraux reprennent assez largement les principes énoncés en 1989 dans la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, souvent appelée « Charte sociale ». On retrouve également ici l'esprit des dispositions sociales inscrites dans le traité d'Amsterdam (TCE, articles 136 à 145).

Un exemple éclairant : la politique sociale

L'exemple de la politique sociale nous permet de montrer la distance entre les textes généraux séduisants et les verrous mis en pratique.

L'article III-209 qui reprend sur le fond l'article 137 du traité CE actuel stipule que l'Union et les Etats membres sont conscients des droits sociaux fondamentaux. L'article III-210 indique les domaines précis où l'Union complète et soutient l'action des Etats membres notamment : protéger la santé, les conditions de travail, la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs etc. Cet article stipule qu'une loi européenne peut encourager les initiatives et les coopérations dans les domaines précités, mais « à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres ». Ainsi, et malgré le soutien aux droits sociaux fondamentaux, les prérogatives des Etats membres dans le domaine social sont respectées. Cependant, toujours selon l'article III-210, une loi européenne peut établir des prescriptions sociales minimales applicables progressivement en fonction des spécificités nationales. Sur ce point, des perspectives intéressantes semblent s'ouvrir. Mais un alinéa marque, là encore, des limites strictes. En effet, par dérogation au principe général, l'adoption d'une telle loi exige l'unanimité du Conseil dans les quatre points suivants : 1) la sécurité sociale et la protection des travailleurs ; 2) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail ; 3) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, 4) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union. On le voit, des verrous sont posés. Mais ce n'est pas tout. Le Traité donne la possibilité au Conseil de décider, à l'unanimité, que la majorité qualifiée s'appliquera aux points 2 à 4 ci-dessus (nous rencontrons dans ce cas l'utilisation de la « clause passerelle » qui est présentée plus bas dans notre article). On retrouve donc des possibilités d'ouverture, mais toujours à l'unanimité. Toutefois, le point 1 concernant la sécurité sociale et la protection des travailleurs exigera toujours l'unanimité. Là le verrou ne pourra pas sauter, même à l'unanimité.

Le cas des services publics

La question des services publics, nommés services d'intérêt économique général dans le vocabulaire de l'Union, illustre bien la doctrine économique du Traité. Sur ce sujet, tout se passe comme si, face au principe premier de la concurrence libre et non faussée, il s'avérait indispensable de bien préserver un périmètre minimal pour les services publics. Ne pas reconnaître l'existence des services publics eût été tout de même impensable.

« L'Union reconnaît et accepte l'accès aux services d'intérêt économique général, tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales » (art. II-96). Les textes actuellement en vigueur ne disent d'ailleurs pas autre chose (TCE art. 16). L'article III-122 du nouveau traité reprend le contenu de cet article 16 du TCE en ajoutant une disposition intéressante. Désormais, une loi européenne peut établir, sans préjudice de la compétence des Etats membres et dans le respect de la Constitution, les principes qui définissent les services d'intérêt économique général.

Ceci posé, les règles de la concurrence s'appliquent aux fournisseurs des services publics puisque l'art. III-166 (2) stipule : « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux dispositions de la Constitution, notamment aux règles de la concurrence, dans la mesure où l'application de ces dispositions ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. »

Les deux premières parties du Traité font ressortir une sensibilité sociale et une vision humaniste qui s'inscrivent dans les valeurs fondatrices de l'Union. Ce n'est pas nouveau, mais elles sont ici regroupées et clairement énoncées en ouverture du Traité. Reste à savoir si les dispositions de la Partie III du Traité mettent effectivement en pratique ces principes généraux.

2. Plus de citoyenneté et une meilleure lisibilité des institutions

Plusieurs aspects du texte constitutionnel rendent l'Union plus lisible et plus proche

des citoyens européens. On retiendra la création d'un président de la Commission européenne et d'un ministre des affaires étrangères de l'Union. Le texte clarifie et simplifie les actes juridiques de l'Union en distinguant les actes législatifs (loi et loi cadre) des actes non législatifs (règlements, décisions, recommandations et avis).

L'introduction du droit d'initiative populaire permet d'inviter la Commission à proposer un acte juridique en vue d'appliquer des dispositions de la Constitution. Pour activer cette procédure, il faut au moins un million de citoyens de l'Union ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres (art. I-47).

Le Parlement européen voit son rôle s'accroître à travers un élargissement de certains domaines à la *codécision* avec le Conseil des ministres en vue de l'adoption d'actes législatifs. Notons que dans l'Union le Parlement européen vote à la majorité de ces membres tandis que le Conseil statue, dans sa procédure normale, à la majorité qualifiée.

Au total, le Traité promet l'exercice de la démocratie et de la citoyenneté au niveau de l'Union.

La pratique de la démocratie s'accommode mal de l'exercice du droit de veto. Pourtant, celui-ci est présent dans de nombreux articles du traité constitutionnel afin de préserver les intérêts des Etats membres. En particulier, l'unanimité des Etats membres est requise dans la procédure de révision ordinaire de la Constitution (art. IV-443). Chaque Etat doit dire oui sur la base de sa procédure de ratification nationale. On imagine ici aisément la difficulté de faire évoluer cette Constitution à 25, 27 ou 28 membres.

3. Une répartition problématique des compétences entre l'Union et les Etats

Le Titre III de la première partie délimite et répartit les compétences de l'Union sur la base de trois principes fondamentaux : attribution, subsidiarité et proportionnalité (art. I-11). Le texte distingue cinq types de compétences : les domaines de compétences exclusives, les domaines de compétences partagées, la coordination des politiques économiques et de l'emploi, la politique étrangère et de sécurité commune, les domaines des actions d'appui, de coordination ou de complément (art. I-13 à I-17). Cette typologie n'est pas immédiate à saisir. En fait, elle révèle les difficultés de tout clarifier dès lors qu'il s'agit, en définitive, de concilier

l'intergouvernemental et le communautaire à l'intérieur d'un même cadre juridique.

Certains aspects sont clairs. Par exemple, dès lors que nous sommes dans une union douanière, la politique douanière est de la compétence exclusive de l'Union. De même, la politique monétaire unique relève exclusivement de l'Union, pour les Etats qui ont adopté l'euro.

La question se complique avec le marché unique. Les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur sont de la responsabilité de l'Union, mais la compétence partagée s'applique pour le marché intérieur.

La présence de la compétence intitulée « coordination des politiques économiques et de l'emploi » traduit un problème très singulier et, en définitive, mal résolu. Le choix d'isoler cette compétence dans une catégorie spécifique montre que le besoin de gouvernance économique pour l'Europe est reconnu. Mais en même temps, le recours à la méthode dite de *coordination* révèle l'incapacité de décider en commun d'une politique économique pour l'Europe. On rencontre ici les limites actuelles de la construction européenne. En démocratie, la politique économique est menée par un gouvernement élu et responsable. Dans l'architecture européenne, on se contente d'une coordination des politiques économiques décidées au niveau des Etats membres. Le projet de Constitution ne change rien dans ces domaines. La coordination proposée continue de passer par une méthode de *surveillance multilatérale*, introduite à Maastricht et reprise à Amsterdam. Elle se décline en deux volets : une coordination indicative et une coordination coercitive.

La Commission propose au Conseil des Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et des lignes directrices pour l'emploi (LDE). Les Etats membres inscrivent leurs politiques dans ces GOPE et LDE qui représentent une coordination indicative. S'il y a des manquements, le Conseil peut adresser des Recommandations aux Etats concernés. Ces GOPE et LDE posent des lignes très générales, mais les choix politiques demeurent sous la seule responsabilité des Etats.

Les politiques budgétaires nationales sont encadrées et surveillées dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Des sanctions sont prévues pour les Etats qui ne respectent pas la règle imposée par cette coordination coercitive. Les nombreux débats et critiques sur ce Pacte prouvent ses limites.

Rien ne change pour les finances de l'Union

Les finances de l'Union restent soumises exactement aux mêmes principes que ceux définis dans les textes actuels. (art. I-53 à I-56). Le budget communautaire est équilibré en recettes et en dépenses et il est intégralement financé sur ressources propres. Ce budget est voté annuellement tout en étant plafonné dans un cadre financier pluriannuel adopté à l'unanimité par le Conseil (Ce plafond est aujourd'hui de 1,27 % du PIB de l'Union). Cette unanimité est requise pour toute modification dans ce domaine, notamment si un impôt européen devait être créé.

Par ailleurs, les Etats membres restent souverains en matière fiscale et le mouvement éventuel vers une harmonisation fiscale exige l'unanimité.

4. Des évolutions possibles, mais en théorie seulement

Le nouveau Traité reprend, en les systématisant, des procédures existantes qui autorisent des évolutions par rapport à l'ensemble des dispositions explicitées dans le texte. Ces procédures ont pour objet d'améliorer, si nécessaire, le fonctionnement de l'Union. Elles sont de trois types : la « clause passerelle », la clause de flexibilité et les coopérations renforcées.

- La « clause passerelle », comme on l'appelle souvent de façon imagée, permet au Conseil, ou parfois au Conseil européen, de décider à l'unanimité que des actes seront désormais pris à la majorité qualifiée. Il existe en effet encore des domaines importants où le Conseil continue de statuer à l'unanimité afin de préserver un droit de veto aux Etats membres. Pratiquement la « clause passerelle » permet une modification à l'unanimité de certaines dispositions, mais sans repasser par la procédure officielle de révision des textes qui exige les ratifications des Etats membres, selon leurs procédures nationales, à l'unanimité. On rencontre dans plusieurs

articles du Traité cette « clause passerelle » clairement exprimée sur des points bien particuliers. L'encadré ci-dessus sur la politique sociale en offre un exemple.

- La *clause de flexibilité* (art. I-18) donne la possibilité à l'Union d'entreprendre une action qui n'est pas prévue explicitement par le Traité. Mais il faut que celle-ci s'inscrive dans les objectifs de l'Union. Ici encore, pour actionner cette clause, l'unanimité du Conseil est requise. Somme toute, c'est une clause plus technique que politique. D'ailleurs le texte précise bien que les mesures fondées sur ce mécanisme « ne peuvent pas comporter des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres dans les cas où la Constitution exclut une telle harmonisation. »

- Le mécanisme le plus prometteur est sans doute celui des *coopérations renforcées*, au demeurant déjà présent depuis le traité d'Amsterdam (art. I-44 et art. III-416 à III-423). Une coopération renforcée permet à plusieurs Etats membres de favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, dès lors qu'il s'agit d'un domaine qui ne relève pas de la compétence exclusive de l'Union. Concrètement la portée de ce mécanisme est strictement limitée à travers plusieurs contraintes. Il faut que les objectifs recherchés par cette coopération ne puissent pas être atteints, par l'Union dans son ensemble, dans un délai raisonnable. Au moins un tiers des Etats membres doit entrer dans cette coopération. Naturellement, l'unanimité est requise, mais pour les seuls Etats participants. Ajoutons que les coopérations renforcées ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur, ni à la cohésion économique, sociale et territoriale. Elles ne peuvent constituer ni une entrave ni une discrimination entre les Etats membres, ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci. Au total, elles seront de faible portée dans le domaine

économique. En particulier, elles ne semblent pas devoir être applicables dans les questions fiscales.

Conclusion

Dans ses deux premières parties, le traité constitutionnel fixe à l'Europe des objectifs économiques et sociaux qui suscitent globalement l'adhésion. Mais l'Union doit se donner les moyens de ses ambitions. Très concrètement, il faudrait qu'elle puisse conduire des politiques économiques, conformes à ses objectifs, et décidées dans le cadre d'un système d'alternance démocratique au niveau européen. Or, le projet constitutionnel ne propose pas d'avancées significatives dans cette direction. La troisième partie du Traité consacrée aux politiques et au fonctionnement de l'Union se contente de reprendre les dispositions actuelles. Cette très longue partie révèle dans le détail une doctrine économique qui n'est pas particulièrement en résonance avec les objectifs proclamés. On observe une forte attraction pour un régime de concurrence « libre et non faussée » et un retrait des politiques de stabilisation macroéconomique. La croyance dans les vertus de la concurrence et dans l'efficacité des forces équilibrantes des marchés évince les approches qui donnent aux choix politiques un rôle actif et déterminant dans la gestion de l'économie.

Bibliographie

- Dévoluy M. (dir.), (2004), Les politiques économiques européennes : enjeux et défis, Points Seuil.
- Fitoussi J.-P. et Le Cacheux J. (dir.), (2005), L'état de l'Union européenne 2005, Fayard/Presses de Sciences Po.
- Sapir A. (2003), (dir.), An agenda for a Growing Europe, Report to the president of the European Commission, Brussels.