

L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

Apparemment conscients des nombreuses imperfections du traité de Nice sur lequel ils venaient de s'entendre (voir fiche n° 23 : L'élargissement de l'UE), les quinze chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont décidé dès 2001 d'ouvrir un grand débat sur l'avenir de l'Union après son élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. L'entreprise était d'autant plus vaste qu'ils avaient, une fois n'est pas coutume, voulu y associer à peu près tout le monde : institutions européennes, parlements nationaux, universités, organisations syndicales, patronat, et autres acteurs de la « société civile ».

La première phase de ce processus est, en décembre 2001, la rédaction d'une « Déclaration de Laeken » par les Quinze. Celle-ci doit servir de base à la réflexion menée au sein d'une « Convention » (mars 2002 – juin 2003) et à la négociation d'une nouvelle réforme des traités européens en 2004, date à laquelle les premières adhésions des pays candidats doivent avoir lieu. De nombreux espoirs sont alors placés dans ce nouveau processus censé relancer une certaine dynamique politique.

La déclaration sur l'avenir de l'Union incluse dans le traité de Nice, et qui ouvre la réflexion, précise que le débat doit commencer « à partir, entre autres, de la question de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, de la simplification des traités et de la place des parlements nationaux dans l'architecture européenne et celle du statut juridique de la Charte des droits fondamentaux ». Quelles sont les réformes à entreprendre ? Elles concernent principalement les questions de politique étrangère et de sécurité commune, de défense, ainsi que de coopération judiciaire. Les travaux doivent aussi porter sur les questions de « mécanique interne » de l'UE : fonctionnement des insti-

tutions, rôle des parlements nationaux dans la construction européenne, répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir. Quant aux questions sociales, elles ne sont, au mieux, abordées qu'indirectement, par le biais de la Charte des droits fondamentaux et, pour certains d'entre elles, au travers des débats portant sur la « gouvernance économique européenne » (notamment, coordination des politiques budgétaires et fiscales).

La Convention européenne

Après l'adoption de la déclaration de Laeken par le Conseil européen, en décembre 2001, une nouvelle Conférence intergouvernementale (CIG) est convoquée en 2004 en vue d'apporter aux traités les changements souhaités. Entre-temps, les travaux de cette conférence sont préparés par une « Convention » réunissant des membres des parlements nationaux, des gouvernements, des institutions européennes (ainsi que des observateurs, dont la Confédération européenne des syndicats). Un « forum » est créé en parallèle pour donner la voie à la « société civile organisée ». Les travaux de la Convention

démarrèrent le 28 février 2002. Ils s'achèvent par la remise d'un projet de Constitution européenne le 18 juillet 2003. La CIG prend le relais, « au plus haut niveau » (ministres des Affaires étrangères et chefs d'État et de gouvernement), le 4 octobre 2003. Elle renégocie partiellement le projet de la Convention jusqu'au 18 juin 2004, où elle parvient à un consensus sur le texte final. Le 29 octobre 2004 est signé à Rome le projet de « traité établissant une Constitution pour l'Europe » (ou « traité constitutionnel », ou « constitution européenne »).

Le projet de traité constitutionnel

Sur le plan formel, le « traité établissant une Constitution pour l'Europe » est un traité de droit international. L'intitulé de ce texte se réfère néanmoins au processus qui a conduit à sa préparation (Convention européenne) et au contenu, en particulier à la Charte des droits fondamentaux qu'il contient. Ce traité est divisé en quatre parties :

- Partie I : elle définit en 60 articles les valeurs, objectifs, compétences, institutions et instruments de l'Union ; elle établit les règles essentielles en matière de droits fondamentaux, citoyenneté, vie démocratique et finances de l'Union ; elle précise les conditions de l'adhésion à l'Union et du retrait de celle-ci
- Partie II : elle reprend intégralement les 54 articles de la Charte des droits fondamentaux de l'Union telle que proclamée à Nice en décembre 2000, avec quelques adaptations en ce qui concerne les dispositions relatives à son champ d'application et à son interprétation
- Partie III : intitulée « Politiques et fonctionnement de l'Union », elle contient 322 articles portant, d'une part, sur les dispositions matérielles et les bases juridiques relatives aux domaines de compétence de l'Union, de l'autre, sur les dispositions plus détaillées relatives à l'organisation de ses institutions et organes (c'est-à-dire pour l'essentiel le contenu des traités précédents)
- Partie IV : elle se compose de 12 articles relatifs aux « Dispositions générales et finales », qui régissent les questions de la

succession entre le système découlant des traités de la Communauté et de l'Union, et le nouveau système constitutionnel, du champ d'application territoriale, des procédures de ratification et de révision.

Durant le processus de ratification du projet de traité constitutionnel, un large débat est lancé en particulier sur la partie III de ce projet. Cette partie reprend pour l'essentiel le contenu des politiques et actions telles qu'elles sont définies dans les traités existants avec, pour certaines d'entre elles, quelques modifications.

Pour les opposants au traité, son principal défaut est qu'elle « inscrit dans le marbre » le principe d'une construction européenne fondée sur l'économie de marché et le libéralisme. De même, en matière militaire, ils lui reprochent de préparer une défense commune : formalisation de l'obligation d'aide et d'assistance mutuelle en cas d'agression armée, agence de l'armement, capacités militaires, etc. D'autres opposants au traité dénoncent surtout la vision d'une « Europe fédérale » qu'ils craignent voir naître dans ce traité.

Pour les défenseurs du traité, cette partie III ne change quasi rien aux traités précédents (traité de Rome, Acte Unique, Maastricht, Amsterdam et Nice), mais les enrichit par la Charte des droits fondamentaux et par les améliorations techniques dans la prise de décision. La gauche pro-européenne reconnaît cependant que, dans le domaine de la gouvernance économique, la portée des modifications introduites par le traité constitutionnel est faible. Celles-ci se limitent à une certaine simplification des règles de l'union économique et monétaire, une plus large marge de manœuvre pour les États faisant partie de la zone euro, et un léger renforcement du rôle de la Commission dans la coordination des politiques économiques. Le traité ne propose aucun changement dans le domaine de la fiscalité.

Rejet

En France et aux Pays-Bas, à l'issue de vifs débats politiques, les citoyens rejettent le texte lors des référendums des, respectivement, 29 mai et 1^{er} juin 2005. Ce double rejet

plonge l'Union dans une crise d'autant plus profonde que, sur le plan symbolique, il émane de deux pays fondateurs de la Communauté et que, sur le plan politique, ses motivations paraissent loin d'être univoques.

Lors du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, les chefs d'État et de gouvernement décident d'entamer une période de réflexion. Les scénarios les plus divers circulent : rédiger un nouveau traité, ou un « mini-traité », adjoindre au traité existant une déclaration, y apporter des modifications mineures, séparer la Partie III des Parties I et II, abandonner la réforme, faire entrer en vigueur certains aspects du traité, etc. Finalement, le projet de traité constitutionnel est abandonné et, à l'issue de la « période de réflexion », un nouveau traité est rédigé en 2007 : le traité de Lisbonne.

Traité de Lisbonne

Celui-ci vise à reprendre les éléments-clés des réformes institutionnelles contenues dans le projet avorté de constitution européenne, en abandonnant une série d'éléments :

- cela ne s'appelle plus une « Constitution »
- on supprime les symboles (hymne, drapeau...)
- on remplace certains mots faisant penser à une Europe fédérale (le « ministre européen » des Affaires étrangères devient « Haut représentant »)
- on abandonne l'idée d'un texte unique consolidé (le traité de Lisbonne est construit comme les traités précédents : par empilement d'amendements et de modifications aux traités fondateurs)
- on déplace la Charte des droits fondamentaux hors du traité
- on rétrograde (symboliquement) l'objectif de concurrence libre et non faussée
- on reporte à 2014 l'application du nouveau système de vote et de pondération des voix.

En cours de ratification en 2008-2009, ce nouveau traité est rejeté par l'Irlande en juin 2008. Un second référendum devrait être organisé fin octobre 2009 au plus tard à la suite des décisions du Conseil européen de décembre 2008 (voir fiches Parlement européen et

Commission européenne pour les modifications que ces décisions impliquent).

Éléments d'analyse

Jamais autant que ces dernières années l'Europe n'a fait une telle immixtion dans la vie quotidienne du citoyen. De l'euro à la gestion de la crise de la vache folle en passant par l'encadrement des politiques salariales, l'assainissement des finances publiques, les politiques d'emploi, la régulation financière... La conduite des politiques nationales, y compris dans le domaine social, ne peut plus faire abstraction des orientations et/ou des contraintes décidées au niveau de l'Union européenne. Pourtant, le débat sur l'Europe a profondément changé de nature. Il n'y a plus d'un côté l'Europe et de l'autre les gouvernements nationaux. Il y a la recherche d'une articulation efficiente et d'une coordination entre différents niveaux de pouvoir pour atteindre des objectifs fixés en commun. Ce changement bouscule les équilibres anciens entre acteurs institutionnels. Ce qui rend sans doute l'action publique, l'action politique et l'action sociale plus complexe.

À cela s'ajoute un élargissement inédit à 27 États membres, dont l'hétérogénéité des niveaux de développement économique et social est très importante. D'un point de vue syndical, on peut penser que le rejet croissant de la construction européenne est lié à une vision de plus en plus libérale de cette construction, en particulier avec un élargissement très profitable aux entreprises et aux marchés, mais qui a mis en concurrence les travailleurs au sein de cet espace de « compétitivité » élargi. Cet élargissement n'a pas été pensé comme un moyen d'améliorer le bien-être et la prospérité des travailleurs européens.

Dans ce contexte, la responsabilité des organisations sociales et syndicales est aujourd'hui de renforcer partout en Europe un modèle social européen fondé sur le dialogue social, les conventions collectives, la protection sociale, le droit de grève et l'action collective.

Références

Site de la Convention

<http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=FR&Content>

Lettre électronique : « Demain l'Europe »

<http://www.ciginfo.net>

http://www.europa.eu.int/futurum/about_fr.htm

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : info@fecasbl.be) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur (info@ose.be) et moyennant citation complète de la source.